

## **Sentencia C-570/10**

### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración**

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos mínimos de procedibilidad/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos de claridad, especificidad y suficiencia**

**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de procedibilidad**

*Esta Corporación ha sostenido que para que exista demanda en forma y la Corte pueda entrar a emitir pronunciamiento de fondo, además de tener que señalarse en la demanda las normas que se acusan como inconstitucionales y las preceptivas superiores que se estiman violadas, es necesario que el actor formule por lo menos un cargo de inconstitucionalidad y éste se encuentre respaldado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”. En el presente caso se formula acusación contra el parágrafo único del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, sobre la base de que la norma al prever que el servicio de televisión continuará rigiéndose por las normas especiales pertinentes, “con las excepciones específicas que contenga la presente ley”, desconoce la autonomía que la Constitución le reconoce a la CNTV en los artículos 76 y 77, en razón a que la misma fue creada como un organismo independiente, en quien se radica la función de regular el servicio público de televisión en el país, bajo un régimen jurídico propio, que no puede ser excepcionado por el legislador, resultando claro para la Corte la ineptitud de la demanda, toda vez que la acusación no cumple con los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia pues no se estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad, ni se demuestra de qué manera la norma acusada vulnera los mandatos superiores citados como violados.*

### **LEY SOBRE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES TIC-Principios orientadores**

**TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES TIC-Definición/SECTOR DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES-Composición/TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES TIC-Fines de la intervención**

*Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, han sido definidas como el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes; en tanto que el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es el compuesto por industrias manufactureras, comerciales y de servicios cuyos productos recogen,*

*procesan, crean, transmiten o muestran datos e información electrónicamente. La intervención del Estado en el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tiene como fines los de (i) protección de los derechos de los usuarios; (ii) servicio universal; (iii) masificación del Gobierno en Línea; (iv) prevención del fraude en la red; (v) promoción y garantía de la libre competencia; (vi) garantizar el despliegue y uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos; y (vii) el uso adecuado del espectro radioeléctrico.*

**ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Concepto/ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Importancia//ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Características/ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Uso sujeto a regulación por parte del Estado**

*El espectro electromagnético ha sido definido como una franja de espacio alrededor de la tierra a través de la cual se desplazan las ondas radioeléctricas que portan diversos mensajes sonoros o visuales, radicando su importancia en ser un bien con aptitud para transportar información e imágenes a corta y larga distancia, que permite a su vez la expansión de las ondas hertzianas, mediante las cuales se desarrolla la radiodifusión, la televisión y la prestación de los servicios de telecomunicaciones. El espectro electromagnético es un bien público, imprescriptible, inenajenable e inembargable, sujeto a la gestión y control del Estado, que forma parte del territorio colombiano y que es propiedad de la Nación. Los particulares tienen acceso a su uso, en igualdad de condiciones y oportunidades, en los términos que fije la ley, sin que para dicho acceso se apliquen, de manera absoluta, las reglas que gobiernan el sistema de libre iniciativa, en la medida en que, por tratarse de un bien público, la gestión del espectro está sujeta a una especial regulación por parte del Estado.*

**ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Control y gestión de su uso para televisión es privativa de la Comisión Nacional de Televisión CNTV/ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Control y gestión de su uso en comunicaciones corresponde a órganos de la administración central**

*Como se ha indicado el espectro electromagnético es un bien cuyo uso público es utilizado para las comunicaciones en general, correspondiéndole al Estado su gestión y control, a través de los diferentes órganos de la administración central, concretamente, por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Pero cuando el espectro es utilizado para los servicios de televisión, la intervención del Estado se encuentra a cargo, privativamente, de la CNTV, a quien corresponde su gestión y control en los términos de la Constitución y la ley, siendo la función de intervención asignada a la CNTV concretada en dos aspectos: (i) la dirección de la política en materia de televisión, y (ii) la regulación de la prestación de ese servicio; atribuciones éstas que, en los términos que defina la ley, se complementan para concentrar*

*en el aludido órgano todo lo referente a la regulación, manejo y control del servicio de televisión en Colombia.*

**COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-Naturaleza jurídica / COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-Ente regulador de la televisión**

*La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Televisión está determinada en los artículos 76 y 77 de la Carta, que la definen como un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, dotada de independencia funcional y sujeta a un régimen legal propio, que se encarga, de manera privativa, de la representación estatal en la labor de intervención del espectro electromagnético en el campo de la televisión, para lo cual desarrolla y ejecuta los planes y programas del Estado en ese servicio, siendo por tanto de su competencia la dirección de la política en materia de televisión, su regulación y la intervención del Estado en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión.*

**COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-Autonomía /COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-Decisiones no sujetas a control de tutela administrativa/COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-Decisiones no sujetas a revisión por parte de entidades del sector central de la administración**

*La autonomía administrativa, patrimonial y técnica que le ha sido reconocida a la CNTV constituye uno de sus principales atributos, estando dicha autonomía orientada a proteger su independencia en el ejercicio de las funciones asignadas, de manera que las mismas se lleven a cabo en beneficio del bien común, libre del control e injerencia del Gobierno y de los grupos sociales, políticos o económicos que intervienen en la prestación y ejecución del servicio de televisión y manifestándose en la no sujeción de la CNTV a las decisiones de autoridades estatales distintas al legislador, y en la facultad atribuida por la Constitución para regular el servicio de televisión. Esta autonomía que si bien no es absoluta, excluye a la CNTV del control administrativo que ejerce el Ejecutivo sobre sus entidades adscritas o vinculadas, lo que a su vez le permite cumplir de manera independiente su función constitucional y legal, sin ningún tipo de intromisiones e influencias del poder político, pero si dentro del marco previsto por la Constitución y la ley. También como una manifestación de la autonomía se ha sostenido que, en ejercicio de sus funciones constitucionales, la CNTV no está sometida a la jerarquía tradicional de la administración pública, lo que significa que las decisiones que ésta adopta, dentro del marco de sus funciones, de dirigir la política en materia de televisión y de regular la prestación de ese servicio, no pueden ser controladas, revisadas ni revocadas por las autoridades que hacen parte del Gobierno Nacional, a la manera de una especie de control de tutela administrativa. En consecuencia, las decisiones que pueda adoptar la CNTV, en el marco de sus competencias superiores y legales, sólo pueden estar sujetas al control fiscal, político, disciplinario y judicial de los órganos*

*constitucionalmente establecidos para ejercerlos, pero nunca subordinadas al control del Gobierno de turno.*

**COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-Aspectos en los que se refleja su autonomía**

*La autonomía reconocida a la CNTV para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones de regulación, manejo y control del servicio público de televisión, se refleja en tres aspectos básicos: (i) en que dicha autonomía es oponible al Gobierno Nacional y no a la ley, por corresponderle a ésta determinar la política estatal en materia de televisión; (ii) en que la potestad normativa reglamentaria atribuida a dicho organismo es privativa, y, por tanto, no puede ser compartida, sustituida o atribuida a otra entidad, y (iii) en que las decisiones que la Comisión adopte en cumplimiento de sus funciones son independientes, por lo que se entiende que no están sometidas al control de tutela administrativa y en ningún caso pueden ser revisadas por las entidades del sector central de la administración.*

**COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES CRC- Naturaleza jurídica/COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES CRC-funciones/COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES CRC-Incompetente para revisar actos de la CNTV/COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES CRC-Competencia restringida en materia de recursos de apelación**

*La Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC se define como una Unidad Administrativa Especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, sin personería jurídica y adscrita al MTIC, que forma parte de los órganos de la administración central, y en virtud de la autonomía reconocida a la Comisión Nacional de Televisión CNTV, que no se encuentra sometida a la jerarquía tradicional de la administración pública, por lo que sus decisiones, adoptadas en el marco de sus funciones, en ningún caso pueden ser controladas, revisadas ni revocadas por las autoridades que hacen parte del Gobierno Nacional, y por lo mismo la CRC no puede ser habilitada por la ley para revisar, por la vía del recurso de apelación, los actos que expida la CNTV. Por lo tanto, cuando la norma bajo estudio faculta a la CRC para resolver los recursos de apelación contra los actos de “cualquier autoridad”, no es posible entender que se incluyan los actos expedidos por la CNTV, pues ello implicaría una violación de la autonomía e independencia de este órgano.*

**COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-Competencia exclusiva respecto del servicio de televisión**

*Como manifestación de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica reconocida a la CNTV, ésta es titular de una potestad normativa reglamentaria que la habilita para ejercer la función de regulación de la*

*televisión nacional, atributo expresamente consagrado en el inciso 2° del artículo 77 de la Carta, al disponer que la televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio, potestad de regulación exclusiva y excluyente, en el sentido que desplaza la facultad reglamentaria del Presidente de la República y de cualquier otra autoridad, por cuyo intermedio se persigue garantizar la independencia en el control y manejo del servicio público de televisión, siendo así, por vía de excepción, una de las entidades del Estado a las que la Constitución les reconoce potestad normativa reglamentaria en campos específicos definidos directamente por el propio ordenamiento Superior.*

**POTESTAD REGULATORIA DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-Manifestación de su autonomía/POTESTAD REGULATORIA DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-Disminución constituye una afectación de su autonomía funcional/POTESTAD REGULATORIA DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION CNTV-No admite regulación concomitante**

*La potestad regulatoria de la Comisión Nacional de Televisión es una competencia desplazante de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, que garantiza la independencia en el manejo del servicio público de televisión, siendo asimismo una manifestación de la autonomía de la CNTV, por lo que resulta lógico concluir que la disminución de esa competencia constitucional lleva implícita una afectación directa de la autonomía funcional además de resultar abiertamente contrario a los artículos 76 y 77 de la Constitución, que cualquier autoridad pública, distinta de la propia CNTV, entre a reglamentar asuntos relacionados con la prestación del servicio público de televisión, en razón a que se trata de una competencia privativa y reservada a la mencionada entidad, siendo reprochables, las decisiones adoptadas por el legislador, dirigidas a afectar la autonomía de la CNTV, cuando éstas reconocen facultades reglamentarias en materia de televisión, a autoridades de la administración diferentes de la citada Comisión.*

**TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES-** Potestad reglamentaria del gobierno excluye el servicio de televisión

*Si bien las telecomunicaciones son un servicio público que requiere para su prestación el uso del espectro electromagnético y el Estado debe intervenir con el fin de facilitar el acceso equitativo y la utilización racional de ese bien natural, siendo su intervención en este caso asignada a distintas entidades de la administración, como es el caso de la radio, la telefonía y la telegrafía, entre otros, en cabeza del hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; pero admitir que el Gobierno Nacional, por intermedio de sus distintos organismos, pueda reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines de intervención en el sector de televisión, constituye una intromisión indebida de una autoridad administrativa en el cumplimiento de*

*una función propia de un organismo autónomo como lo es la CNTV, que conlleva un sometimiento arbitrario de éste órgano a la voluntad de otras autoridades administrativas comprometiendo no solo la autonomía institucional de la CNTV, sino también la independencia que necesita la entidad para que el servicio de televisión se preste libre del control e injerencia del Gobierno y de los grupos sociales, políticos o económicos de interés*

Referencia: expedientes D-7970

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el parágrafo del artículo 1º, parágrafo del artículo 4º, numerales 4º y 18 del artículo 22 e inciso último del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009 “*Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones*”

Demandante:

Zulma Constanza Casas García

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA  
MARTELO

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Zulma Constanza Casas García, presentó demanda de inexecutable parcial contra el parágrafo del artículo 1º, el parágrafo del artículo 4º, los numerales 4º y 18 del artículo 22 y el último inciso del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009 “*Por la cual se*

*definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones”.*

Mediante Auto del catorce (14) de diciembre de dos mil nueve (2009), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Tecnologías de la Información, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario, Javeriana, Nacional, del Atlántico, Libre y Simón Bolívar para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## **II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA**

A continuación se transcriben las disposiciones de la Ley 1341 de 2009 demandadas en esta causa, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.426 de 30 de julio de 2009, subrayando y destacando los apartes acusados:

### **“LEY 1341 DE 2009**

(julio 30)

*Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

*Artículo 1°. Objeto. La presente ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro*

*radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información.*

*Parágrafo. El servicio de televisión y el servicio postal continuarán rigiéndose por las normas especiales pertinentes, **con las excepciones específicas que contenga la presente ley.***

*Sin perjuicio de la aplicación de los principios generales del derecho.*

(...)

*Artículo 4°. Intervención del Estado en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, el Estado intervendrá en el sector las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr los siguientes fines:*

(...)

*Parágrafo. **El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente al cumplimiento de los anteriores fines, teniendo en cuenta las necesidades de la población y el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el estado de desarrollo de la Sociedad de la información en el país, para lo cual, se tendrá en cuenta la participación de todos los actores del proceso, en especial a los usuarios.** Se exceptúa de la aplicación de los numerales 4 y 9 de este artículo el servicio de radiodifusión sonora.*

(...)

*Artículo 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones las siguientes:*

(...)

*4. Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, con excepción de las redes destinadas **principalmente** para servicios de televisión **radiodifundida** y radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados.*

(...)



18. Resolver recursos de apelación contra actos **de cualquier autoridad** que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones.

*Artículo 72. Reglas para los procesos de asignación de espectro con pluralidad de interesados. Con el fin de asegurar procesos transparentes en la asignación de bandas de frecuencia y la maximización de recursos para el Estado, todas las entidades a cargo de la administración del espectro radioeléctrico incluyendo al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión Nacional de Televisión, deberán someterse a las siguientes reglas:*

*Previamente al proceso de otorgamiento del permiso de uso del espectro radioeléctrico de asignación o de concesión de servicios que incluya una banda de frecuencias, se determinará si existe un número plural de interesados en la banda de frecuencias correspondiente.*

*En caso de que exista un número plural de interesados en dicha banda, y con el fin de maximizar los recursos para el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Fondo para el Desarrollo de la Televisión, se aplicarán procesos de selección objetiva entre ellos la subasta.*

**Cuando prime el interés general, la continuidad del servicio, o la ampliación de cobertura, el Ministerio podrá asignar los permisos de uso del espectro de manera directa.”**

### III. LA DEMANDA

#### 3.1. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas

La demandante considera que los apartes acusados del párrafo del artículo 1º, del párrafo del artículo 4º, de los numerales 4º y 18 del artículo 22 y del último inciso del artículo 72 (parcial) de la Ley 1341 de 2009, contravienen lo dispuesto en los artículos 76 y 77 de la Constitución Política.

#### 3.2. Fundamentos de la demanda

3.2.1. La actora estructura la demanda sobre la base de considerar que las disposiciones parcialmente acusadas, al definir las funciones de la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desconocen las competencias conferidas por los artículos 76 y 77 de la Constitución Política a la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), en tanto que, por su intermedio, se afecta y

limita la autonomía funcional de dicho órgano para regular en forma exclusiva y excluyente el manejo del servicio público de televisión en Colombia.

A partir de tal afirmación, explica la forma como cada uno de los preceptos acusados desconoce los mandatos constitucionales citados, en los siguientes términos:

### **3.2.2. Cargo contra el párrafo del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009.**

Sostiene la demandante que la norma en cita, al prever que el servicio de televisión continuará rigiéndose por las normas especiales pertinentes, “*con las excepciones específicas que contenga la presente ley*”, desconoce lo dispuesto en los artículos 76 y 77 Superiores, conforme con los cuales fue voluntad del constituyente, crear la CNTV como un organismo autónomo e independiente, en quien radica la función de regular el servicio público de televisión en el país, bajo un régimen jurídico propio, de conformidad con la Ley 182 de 1995. En ese sentido, admitir excepciones a su régimen jurídico propio, por disposición del Legislador, significa invadir el ámbito de sus competencias y, por tanto, limitar la autonomía de la cual es titular. Según su entender, a la luz de la Constitución, “*no es posible establecer ‘excepciones’ al carácter regulatorio y normativo del tema de la televisión, en cabeza de la Comisión Nacional de Televisión*”.

### **3.2.3. Cargo contra el párrafo del artículo 4° de la Ley 1341 de 2009.**

Considera la actora que, el atributo de autonomía que le reconoce y otorga la Carta Política a la CNTV, como órgano ejecutor de los planes y programas del Estado en esa materia, implica el goce de una “*potestad normativa*”, que se traduce en el ejercicio de la función de regulación de la televisión nacional, en orden a lograr la consecución de unos fines específicos.

De esta manera, precisa que la norma acusada, al referirse a los fines que persigue el Estado con su intervención en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y facultar al Gobierno para reglamentar tales fines, contraviene lo dispuesto en la Constitución Política, al tiempo que desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional que, en torno al tema, ha puntualizado que “*la potestad regulativa de que es titular la Comisión Nacional de Televisión es una competencia desplazante de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, que permite, como ya se adelantó, garantizar la independencia del manejo del servicio público de televisión*”.<sup>1</sup>

Así las cosas, respecto a este cargo, concluye que por virtud de la potestad normativa, exclusiva y excluyente, que el Estatuto Superior le otorga a ciertos organismos del Estado en áreas específicas, como ocurre con la CNTV para el servicio público de televisión, no resulta admisible que una autoridad pública

<sup>1</sup> Sentencia C-351 del 20 de abril de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

diferente a dicho órgano, regule aspectos relacionados con la prestación de tal servicio, para cuyo objeto fue creado por el Constituyente de 1991.

#### **3.2.4. Cargo contra el numeral 4° del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.**

Frente a este aspecto, estima la libelista que el aparte normativo acusado, al asignarle a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) la función de *“Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, con excepción de las redes destinadas principalmente para servicios de televisión radiodifundida y radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados”*, contraría el mandato constitucional previsto en los artículos 76 y 77 Superior, habida cuenta que, de los mismos, se desprende que la regulación integral del servicio público de televisión (redes y contenidos), independiente de la modalidad y medio a través del cual se efectúe su prestación, es competencia única y exclusiva de la CNTV.

Sobre el particular afirma, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, que la televisión es un servicio público de telecomunicaciones cuya forma de producción, medio de difusión y contenidos forman parte de la órbita normativa y regulatoria de la CNTV, como ejecutor de la política del Estado en ese ámbito, en virtud de la potestad conferida por la Constitución Política en los preceptos antes referidos.

Desde esa perspectiva, sostiene que, cuando el numeral demandado priva a la CNTV de la facultad de reglamentar el acceso y uso de las redes no dedicadas de modo exclusivo al servicio de televisión radiodifundida, como es el caso de aquellas destinadas a la prestación del servicio de televisión por suscripción, se desconoce la potestad de regulación que, sobre este aspecto, ostenta dicho organismo y que constituye el reflejo de la autonomía funcional de la cual es titular.

#### **3.2.5. Cargo contra el numeral 18° del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.**

Recuerda que otra de las funciones asignadas por la norma objeto de reproche a la CRC, consiste en *“Resolver recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones.”*

En este asunto específico, destaca la demandante que la autonomía de que goza la CNTV implica su total independencia frente a los demás órganos administrativos del Estado y, por consiguiente, que sus decisiones no sean objeto de cuestionamiento por instancias superiores ajenas a la función constitucional de dirigir la política que, en materia de televisión, determine la ley. Bajo ese entendido, afirma que la citada norma es entonces inconstitucional, en cuanto permite que las decisiones adoptadas por la CNTV, sean revisadas por la CRC, desconociendo el carácter autónomo e independiente de la primera.

### **3.2.6. Cargo contra el inciso final del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.**

En lo que respecta a esta última norma, advierte la actora que en cuanto establece que, “[c]uando prime el interés general, la continuidad del servicio, o la ampliación de cobertura, el Ministerio podrá asignar los permisos de uso del espectro de manera directa”, la misma quebranta el ordenamiento constitucional, en la medida en que restringe la autonomía funcional de la CNTV, al asignarle una competencia que le fue atribuida de manera expresa por el Constituyente a un organismo diferente, esto es, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, en ciertos eventos cuyo alcance no se encuentra determinado claramente en la ley.

Adicionalmente, aduce que “lo que está en juego con la previsión normativa que se demanda no es simplemente el carácter autónomo e independiente de la Comisión Nacional de Televisión, sino los derechos y valores [constitucionales] que, además, constituyen fundamento del Estado y de la sociedad colombiana, cuya salvaguarda está a cargo de esta entidad, llamada a regular de forma democrática un servicio de la más alta incidencia en la formación de la sociedad y de opinión, como es el servicio público de televisión.”

3.2.7. Así las cosas, de conformidad con las razones expuestas en los numerales precedentes, la demandante propone a este Alto Tribunal Constitucional que declare la inexecutable de los apartes acusados del párrafo del artículo 1º, del párrafo del artículo 4º, de los numerales 4º y 18 del artículo 22 y del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.

## **IV. INTERVENCIONES**

### **1. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 29 de enero de 2010, el apoderado judicial del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, intervino en el trámite de la presente acción, con el fin de solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad de los preceptos normativos acusados, de acuerdo con el análisis que a continuación expone, y siguiendo el orden de cargos propuesto por la demandante:

#### **1.1. Primera norma demandada: Párrafo (parcial) del artículo 1º de la Ley 1341 de 2009.**

Inicialmente, destaca el interviniente la equivocación en que incurre la demandante al formular la acusación contra esta norma por violación de los artículos 76 y 77 de la Carta, pues la misma parte de considerar que la regulación integral del tema de la televisión está en la Comisión Nacional de Televisión y no en la ley, lo cual deja sin fundamento tal acusación.

No obstante, afirma el interviniente que la norma parcialmente demandada no contraría lo dispuesto en los artículos 76 y 77 Superiores, como quiera que el Constituyente de 1991 no le atribuyó a la CNTV el manejo integral de la televisión. En consecuencia, no se están limitando ni restringiendo las funciones de dicho órgano, ya que la televisión a la cual se refería el constituyente es aquella que se caracteriza por ser *transmitida a través del espectro electromagnético a un público en general, de carácter unidireccional y audiovisual*, diferente a otros medios de comunicaciones audiovisuales que han surgido recientemente gracias a los avances científicos y tecnológicos como lo son la IPTV (Internet Protocol Televisión) o los videos institucionales, los cuales se han comprendido de forma errónea como televisión, pero que no tienen las características de la televisión prevista en la Carta Política y que posteriormente ha sido definida por Unión Internacional de Telecomunicaciones –UIT-.

Del mismo modo, sostiene que las excepciones a las que hace referencia el parágrafo en mención se relacionan con la televisión diferente a la tradicional, como por ejemplo la IPTV, que a pesar de tener un contenido audiovisual no se haya regulada por la CNTV. Por lo tanto, considera necesario definir qué se entiende por televisión y qué no abarca dicho concepto, a fin de resolver la controversia planteada.

Así, señala que de conformidad con las normas técnicas internacionales<sup>2</sup> y la legislación interna, existen varias características que permiten establecer cuándo un servicio puede catalogarse como de televisión. En efecto:

(i) Un servicio de televisión ofrece contenidos audiovisuales a un gran número de usuarios, es decir, se trata de programación definida por el operador y transmitida a un público en general

(ii) Comprende un servicio de información de flujo unidireccional, esto es, que sólo va del programador u operador al televidente, pero no permite técnicamente que este último envíe o requiera información específica al programador u operador (bidireccional).

Desde esa óptica, advierte el error común en el que la simple apariencia de algunos servicios ha inducido equivocadamente a pensar que se está ante la presencia de un servicio de televisión tradicional, cuando en realidad corresponde a toda una gama de servicios de nueva generación, no dirigidos al público en general y que tampoco cumplen con la condición de ser

<sup>2</sup> Hace referencia a los conceptos definidos por la Unión Internacionales de Telecomunicaciones –UIT-:

**“Telecomunicación:** Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

**Medio de transmisión:** Material por el que se pueden transportar señales de información; por ejemplo: fibras ópticas, cables coaxiales, y pares de alambres trenzados, o el espacio vacío, entre otros, a través de los cuales se los cuales se transmiten las señales electromagnéticas.

**Teledifusión (broadcasting):** forma de telecomunicación unidireccional, destinada a un gran número de usuarios que dispongan de instalaciones de recepción apropiadas, efectuadas por medios radioeléctricos o redes de cables.”

unidireccionales, tal es el caso del servicio PPV (Pago por Ver o Pay Per View).

Sobre el particular, destaca que desde el año 1998, la propia CNTV aclaró, en comunicación del 30 de septiembre, que la autoridad competente para conocer de los asuntos relacionados con la prestación del servicio PPV era el entonces Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

A modo de conclusión, resalta que no toda transmisión de contenidos audiovisuales puede considerarse un servicio de televisión y, por lo tanto, no resulta acertado afirmar que le corresponde a la CNTV regular todo ese universo de posibilidades. Así las cosas, para el interviniente el precepto demandado no quebranta el ordenamiento constitucional y, por consiguiente, debe ser declarado exequible.

**1.2. Segunda norma demandada: Parágrafo (parcial) del artículo 4° de la Ley 1341 de 2009.**

Respecto a la posibilidad de que el Gobierno Nacional reglamente lo pertinente al cumplimiento de los fines del Estado en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, considera el Ministerio que la autonomía de la CNTV no es absoluta, sino que se ejerce de conformidad con lo dispuesto en la ley, a quien le corresponde fijar la política en materia de televisión.

Desde esa perspectiva, estima que la norma demandada resulta conforme con la Constitución Política, teniendo en cuenta que la CNTV es un ente ejecutor de la ley, por lo que debe subordinarse a la misma, y que la norma no extrae de su competencia el tema del manejo de la televisión.

**1.3. Tercera norma demandada: numeral 4° (parcial) del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.**

La norma en cita le atribuye a la CRC la función de regular el acceso y uso de todas las redes de telecomunicaciones, con excepción de aquellas destinadas *principalmente* para servicios de televisión *radiodifundida* y radiodifusión sonora.

Para el interviniente, la anterior disposición armoniza con el mandato constitucional de los artículos 76 y 77 Superiores, toda vez que la misma excluye de manera expresa la posibilidad de que la CRC regule el acceso y uso de redes que hacen uso del espectro electromagnético, conservando así la CNTV su plena autonomía para la dirección de la política que en materia televisiva le fue otorgada.

En ese orden de ideas, el Ministerio sostiene que mientras la norma superior se refiere a la intervención del Estado en el espectro electromagnético, la disposición legal hace referencia a la regulación de redes, conceptos

sumamente distintos que, además, no se comprenden uno en el otro, pues el espacio electromagnético no es un elemento de la red ni viceversa.

En otras palabras, reitera que la competencia primigenia que la Constitución le otorga a la CNTV es la de intervenir en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, más no hace mención a las redes que soportan dicho servicio.

**1.4. Cuarta norma demandada: numeral 18 (parcial) del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.**

En cuando a la acusación contra la referida norma, en el sentido que resulta contrario a los artículos 76 y 77 Superiores, dejar en manos de la CRC “resolver recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad”, dentro de las que se entiende incluida la CNTV, considera el interviniente que la misma carece de todo sustento, toda vez que la propia preceptiva impugnada hace referencia expresa a que la resolución de tales recursos es respecto de decisiones relacionadas con la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicación, diferentes a las utilizadas para el servicio de televisión unidireccional -que hacen uso del espectro electromagnético-, la cual sigue siendo competencia de la CNTV.

**1.5. Quinta norma demandada: inciso final del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.**

En este punto afirma, con fundamento en la Sentencia C-189 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, que es el Gobierno, por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien debe adoptar la política general del sector de comunicaciones y ejercer las funciones de planeación, regulación y control de todos los servicios de dicho sector.

A juicio del interviniente, la asignación directa de los permisos de uso del espectro electromagnético por parte del referido Ministerio resulta constitucional, tratándose del control que debe ejercer sobre un bien de uso público, en aras de la prevalencia del interés general, la continuidad del servicio o la ampliación de la cobertura.

Así las cosas, sostiene que es expresión de los límites y condicionamientos constitucionales, que al ejercicio de los derechos económicos se imponga la protección del interés general para garantizar de manera eficiente la continua prestación de los servicios públicos.

Concretamente, señala que en procura de lograr la eficiencia en la prestación del servicio público de telecomunicaciones, resulta acorde con el Estatuto Superior, que el legislador le permita al Ministerio asignar los permisos de uso del espectro electromagnético, en circunstancias especiales, a efecto de cumplir a cabalidad con dicha finalidad del Estado en sus aspectos más

importantes, como lo es la continuidad en la prestación del servicio y la ampliación de su cobertura.

## **2. Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)**

La apoderada especial de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, mediante escrito del 29 de enero de 2009, intervino en el presente proceso, a fin de defender la constitucionalidad del numeral 4° (parcial) del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y exponer las razones de inconstitucionalidad del numeral 18 del mismo artículo, al considerar que dichos cargos son los únicos que guardan una relación directa con el órgano al cual representa.

### **2.1. Respecto al numeral 4° (parcial) del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.**

2.1.1. A modo de ilustración, indica la interviniente que es importante hacer referencia a la evolución tecnológica que se ha presentado en el sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, que lo han llevado hacia la convergencia de redes, servicios y terminales, con el fin de otorgar un panorama que evidencie las razones por las cuales resulta necesario que exista una disposición de la naturaleza del aparte normativo demandado.

Señala que la convergencia tecnológica entendida como “*la capacidad de que una misma plataforma tecnológica permita soportar diferentes servicios de voz, imágenes y video*”, puede identificarse a partir de cuatro aspectos: (i) convergencia de red -a través de una misma red se prestan varios tipos de servicios de telecomunicaciones-, (ii) convergencia de servicios -el mismo contenido es entregado a través de diferentes plataformas-, (iii) convergencia de terminales -los terminales o equipos de los usuarios soportan múltiples servicios de telecomunicaciones-, y (iv) la convergencia de mercados -las empresas se fusionan para ingresar a nuevos sectores de la economía-.

Así mismo, sostiene que bajo el esquema de redes clásicas, cada tipo de servicio tenía una red única e independiente pero, bajo un ambiente de redes de nueva generación, en la actualidad los desarrollos tecnológicos han hecho que una sola red pueda prestar diferentes servicios de manera simultánea.

De esta manera, aduce que la estructura de mercado y de prestación de los servicios, ante los avances tecnológicos propios del sector, ha implicado que los operadores tradicionales incorporen cambios e incursionen en otros segmentos, pues no están dispuestos a convertirse simplemente en transportadores de datos, de ahí su interés en realizar inversiones que le permitan evolucionar hacia una red capaz de soportar múltiples tráfico y contenidos a más bajo precio que les otorguen posibilidades de innovación en la oferta de servicios a los usuarios y generación de nuevas fuentes de ingreso.

Afirma que, en la actualidad, la sociedad se enfrenta a una nueva realidad de mercado en la que existe competencia directa respecto de servicios ofrecidos a los usuarios que se soportan en diferentes tipos de redes, como puede ser, una



red exclusivamente de valor agregado, la de un operador de telefonía tradicional o la de un operador de TV por cable. Por lo tanto, el nuevo entorno tecnológico representa un reto a nivel regulatorio para poder garantizar el acceso y uso adecuado de todas las redes de telecomunicaciones, bajo unas condiciones equitativas para los diferentes actores del sector, que permitan la convergencia y la adopción de los nuevos desarrollos tecnológicos, de tal suerte que las telecomunicaciones sean un verdadero mecanismo de desarrollo social y se logre la verdadera incursión de los colombianos a la sociedad de la información.

Para la interviniente, dicho reto fue recogido en los artículos 76 y 77 de la Carta Política, así como en el numeral 4° del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, al otorgarle la competencia de regulación de todas las redes a la CRC, para que la misma pueda establecer las reglas que permitan el efectivo desarrollo e implementación de la convergencia, lo cual redundaría en el beneficio del país, en la medida en que procura la verdadera inserción de las personas en la sociedad de la información, eliminando barreras legales para su desarrollo.

2.1.2. Ahora bien, en cuanto al alcance de la norma parcialmente acusada, señala, de manera preliminar, que tanto la ley colombiana como las recomendaciones internacionales, identifican las diferencias existentes entre la TV radiodifundida y la TV por cable, al ser la primera emitida mediante ondas radioeléctricas sin guía, y la segunda utilizando un medio físico guiado, como es el caso de las redes híbridas de fibra y coaxial. En razón al surgimiento de las redes multiservicios, la Ley 1341 de 2009, reconoció la necesidad de incluir la regulación en cabeza de la CRC, de aquellas redes que no corresponden a redes radiodifundidas de TV y radio, es decir, que no hacen uso del espectro electromagnético.

Sobre el particular, la interviniente le solicita a la Corte Constitucional que se declare **inhibida** para analizar el cargo formulado por la demandante, en la medida en que ésta no se refirió de manera concreta a las razones por las cuales la CNTV debe regular redes de televisión donde no se utiliza el espectro electromagnético como medio de transmisión.

Para dicho efecto, señala que los artículos 76 y 77 del ordenamiento superior hacen referencia, por un lado, a la televisión como servicio, y en lo que se refiere al espectro electromagnético, a la intervención del Estado en el mismo para efectos de su prestación.

Bajo esa noción, aduce que el concepto de televisión contenido en la Ley 182 de 1995<sup>3</sup>, hace alusión a un tipo de transmisión y recepción de imágenes a

---

<sup>3</sup> ARTÍCULO 1o. La televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta Ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política. Técnicamente, es un servicio de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, que consiste en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea.

distancia que no involucra las redes a través de las cuales se presta el servicio. Por tanto, reitera que el concepto de televisión debe distinguirse de los medios que permiten lograr la transmisión, por tratarse de cuestiones totalmente diferentes.

De esta manera, asegura que la televisión es *radiodifundida* si la señal llega al usuario desde la estación transmisora por medio del espectro electromagnético, propagándose sin guía artificial; o es televisión cableada y cerrada, si la señal llega al usuario a través de un medio físico de distribución destinado exclusivamente a esa transmisión

Por lo anterior, concluye que la intervención del Estado en la prestación del servicio de televisión, a través de un órgano autónomo, se refiere especialmente al servicio de televisión radiodifundida, es decir, aquella que utiliza como medio de transmisión el espectro electromagnético.

Por tanto, cuando dicho servicio no está haciendo uso de las frecuencias radioeléctricas, cuya administración por mandato constitucional recae de manera exclusiva en la CNTV, se puede encomendar a otros órganos, regulaciones relacionadas con redes y servicios que no utilicen el espectro electromagnético. En otras palabras, cuando el servicio de televisión es transmitido por un medio diferente al espectro electromagnético (por cable o fibra óptica), la regulación del medio de transmisión (la red) puede corresponder a una autoridad distinta, de la forma como lo prevé la norma demandada, es decir, a través de la CRC.

Así las cosas, estima la interviniente que el cargo de la actora no está llamado a prosperar, habida cuenta que la competencia asignada a la CRC en el numeral demandado no se refiere al espectro electromagnético utilizado para la televisión, es más lo excluye expresamente, ni a las políticas públicas que deban diseñarse en materia de televisión. Aceptar dicha postura implicaría desconocer lo dispuesto por la Constitución Política, en la medida en que generaría un alcance diferente a las facultades que le han sido otorgadas, pues su resultado llevaría que entonces las redes que transmitan señales de audio y video por medios diferentes al espectro electromagnético tendrían que ser reguladas también por la CNTV.

## ***2.2. Respecto al numeral 18 (parcial) del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.***

En este asunto específico, sostiene que la facultad conferida a la CRC, para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación contra los actos administrativos que profiera cualquier autoridad, siempre y cuando se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones, debe predicarse de redes que no estén destinadas de manera exclusiva a la prestación del servicio de televisión radiodifundida.

---

Este servicio público está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales.

En ese sentido, advierte que no es posible que la CRC, llegue a conocer en virtud del recurso de apelación, las decisiones que en primera instancia tome la CNTV frente a estos temas, invadiendo de esta manera el ámbito de sus competencias, las cuales han sido previamente definidas por el constituyente de 1991.

### **3. Universidad del Rosario**

A través de uno de sus profesores, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, defendiendo la constitucionalidad de las normas parcialmente acusadas.

3.1. En primer lugar, señala que las pretensiones de la actora se pueden resumir en: *(i)* la potestad de regulación de la Comisión Nacional de Televisión, *(ii)* la intervención del Estado en la regulación de los servicios públicos y *(iii)* el uso del espectro electromagnético.

Así, en relación con el primer numeral, esto es, la potestad de regulación de la CNTV, indica que la misma no es absoluta, toda vez que encuentra limitaciones y restricciones en la ley, de conformidad con lo previsto en el artículo 77 Superior. De esta manera, señala que así como el Legislador puede ejercer control político sobre las decisiones que tome dicho órgano, también el Presidente de la República puede intervenir en la composición de los órganos de control y pronunciarse sobre las distintas políticas que los mismos adopten.

Bajo esa premisa, aduce que las Comisiones de Regulación son potestad del legislador, quien dentro de la libertad de configuración política, está habilitado para crear, suprimir o modificar este tipo de órganos, ideados para el cumplimiento de los fines en la prestación de los servicios públicos.

3.2. Respecto a la intervención del Estado en la regulación de los servicios públicos, más específicamente, en el servicio de televisión, que hace parte del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, afirma que armoniza con el mandato constitucional según el cual, el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados con el fin de racionalizar la economía y la distribución equitativa de oportunidades.

En esa medida, considera la interviniente que es necesaria la injerencia del Estado para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 4° de la Ley 1341 de 2009, así como la participación del Gobierno en su reglamentación, en procura de una prestación eficiente del servicio.

3.3. Finalmente, en cuanto al uso y asignación del espectro electromagnético, como bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado, advierte que la participación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para dicho efecto no quebranta el

ordenamiento constitucional, en la medida en que se entiende que ejerce una labor de coordinación mas no de intromisión, encaminada a la consecución de los fines esenciales del Estado.

#### **4. Universidad Nacional de Colombia**

El Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, mediante escrito remitido a esta Corporación, el 01 de febrero de 2010, en el que solicitó declarar exequible el aparte demandado del párrafo del artículo 4° de la Ley 1341 de 2009, e inexecutable, los apartes acusados del párrafo del artículo 1°, de los numerales 4° y 18 del artículo 22 y del inciso final del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.

4.1. Respecto al cargo formulado contra el *párrafo del artículo 4°* de la ley objeto de controversia, señala que dicho aparte debe ser declarado exequible, toda vez que el sentido de la norma lo que busca es proteger principalmente los derechos de los usuarios garantizando la participación ciudadana; aspecto que guarda relación con el artículo 20 Superior, a través del cual el Estado debe propiciar a todo colombiano el derecho de acceso a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, así como el ejercicio pleno de sus derechos a la libertad de opinión y de expresión.

4.2. Entre tanto, en relación con el *párrafo del artículo 1°* de la misma ley, aduce que si bien es cierto la autonomía funcional de la CNTV está supeditada a las disposiciones que sobre el particular determine la ley, también lo es que la misma, debe respetar la garantía institucional del mencionado organismo y no puede desplazar la competencia que le fue atribuida por el Constituyente en materia de política televisiva. En razón a la anterior consideración, para el interviniente la norma acusada debe ser excluida del ordenamiento jurídico.

4.3. Frente al *numeral 4° del artículo 22*, afirma el interviniente que no puede la ley asignar funciones propias de un ente autónomo a otra autoridad administrativa, máxime cuando las competencias del primero fueron expresamente atribuidas por mandato constitucional. Debido a ello, considera que se debe precisar de forma clara el alcance de la exclusión, pues con ello se presentan errores de interpretación, dado que los apartes "*principalmente*" y "*radiodifundida*" son ambiguos y generan problemas frente al alcance de la competencia que posee la CRC, que podría efectivamente desconocer la autonomía de la CNTV para dirigir la política en materia televisiva.

4.4. En lo que respecta a la competencia asignada a la CRC, en virtud del *numeral 18 del artículo 22* de la ley en discusión, para resolver los recursos de apelación contra los actos de cualquier autoridad, indica el interviniente que tal atribución resulta contraria la disposición constitucional a partir de la cual, la CNTV fue constituida como un órgano autónomo e independiente y por lo

tanto sus decisiones no deben ser sometidas a niveles jerárquicos que quebranten el orden institucional.

4.5. Finalmente, en cuanto a la posibilidad de que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, pueda asignar los permisos de uso del espectro electromagnético de manera directa, en determinadas circunstancias especiales, considera el interviniente que se desconoce la autonomía funcional de la CNTV, al tiempo que la ambigüedad de las expresiones “*interés general, continuidad del servicio o ampliación de cobertura*” daría lugar a que dichos permisos fueran asignados de manera indiscriminada y por cualquier motivo.

## V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Durante el término de fijación en lista para la intervención ciudadana, los siguientes ciudadanos expresaron su concepto en relación con la demanda de la referencia.

5.1. En primer lugar, el ciudadano **José Gregorio Hernández Galindo**, mediante escrito allegado a esta Corporación el 29 de enero de 2010, se adhirió a los cargos formulados en la demanda de la referencia, y solicitó que los apartes normativos objeto de reproche sean declarados inexecutable por este Alto Tribunal. Para tal efecto, fundó su solicitud en los siguientes elementos de juicio:

A manera de consideración general, inició su discurso señalando que en un Estado Social de Derecho los órganos del poder público sólo pueden ejercer las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución Política, de manera que ninguna autoridad del Estado puede asumir funciones distintas a las que expresamente le han sido atribuidas, salvo que el órgano que las asigne esté facultado por la Constitución para dicho efecto.

Concretamente, adujo que el legislador no puede romper la estructura organizativa del Estado plasmada en el ordenamiento superior ni restar atribuciones a ninguno de sus órganos.

Adicionalmente, interpretando el alcance de los artículos 76 y 77 Superiores, afirma que el Constituyente no solamente creó la CNTV como un organismo autónomo, sino que, además, le asignó la función de regular la televisión en el país. Por tanto, se colige que, al mismo, no le fue confiado apenas una parte de las competencias relativas a la televisión, sino la totalidad de ellas.

A juicio del coadyuvante, la norma constitucional le encomendó a la CNTV todo lo relacionado con el servicio público de la televisión, es decir, concibió un conjunto de funciones estatales en cabeza de dicho ente, no susceptible de ser compartido o dividido con otros órganos estatales, ni tampoco delegable a autoridad alguna, sino sometido a las disposiciones legales pero respetando la supremacía de la Constitución.

Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos, toda vez que dichos organismos no son de creación constitucional sino legal y, por lo tanto, sus competencias no implican el ejercicio de funciones constitucionales, pues están supeditadas a la ley que las crea, a los reglamentos del Gobierno y a las directrices que imparta la Rama Ejecutiva del Poder Público a la cual pertenecen.

Descendiendo a los cargos de inconstitucionalidad, advierte, en primer lugar, que la excepción establecida en el *parágrafo del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009*, respecto de la normatividad especial que rige el servicio de televisión, debe ser declarada inexecutable, toda vez que no resulta constitucionalmente admisible que una ley limite la autonomía que la Constitución Política le ha otorgado a la CNTV en esa materia.

En segundo lugar, sostiene que la potestad normativa conferida por la Carta Política a la CNTV, no admite que autoridades administrativas distintas regulen aspectos que hacen parte de su competencia exclusiva y excluyente.

Del mismo modo, considera que la función asignada a la CRC por *el numeral 4° del artículo 22*, para regular el acceso y uso de todas las redes de telecomunicaciones, a excepción de aquellas destinadas principalmente para servicios de televisión radiodifundida, implicaría admitir que las redes que no corresponden a dicha categoría, pero que también hacen parte del género “*servicios de televisión*”, estarían sujetas a la regulación que determine la CRC, lo cual resulta abiertamente inconstitucional en desmedro de la competencia conferida a la CNTV en dicho asunto.

Finalmente, aduce que si bien es cierto que el legislador puede trazar pautas respecto de la dirección de la política en materia de televisión, también lo es que no puede extralimitarse en el ejercicio de sus funciones y permitir que los permisos de uso del espectro electromagnético los otorgue de manera directa el Ministerio a que alude la norma, sin excluir de dicha competencia la gestión que sobre el particular le corresponde de manera exclusiva a la CNTV.

5.2. Entre tanto, el ciudadano **Isaac Alfonso Devis Granados**, intervino en el presente asunto con el propósito de impugnar la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, bajo las siguientes consideraciones:

- Colombia es un Estado Social de Derecho que se caracteriza por el reconocimiento de derechos de índole individualista y de orden colectivista, pero sumada a la existencia de su función social con una intervención del Estado en todos los niveles, dentro de los que se encuentran los servicios públicos.

- Aunque la CNTV es un órgano de creación constitucional, ello no implica que la autonomía de que goza sea absoluta y que no esté sujeta a la intervención del Estado, la cual se justifica en la garantía de acceso en

condiciones de igualdad al servicio público de televisión y la prestación eficiente del mismo.

- La autonomía de la CNTV se predica respecto de los demás órganos o autoridades que integran la estructura del Estado, mas no frente a la Constitución y la ley, a las cuales está sometido el ejercicio de su actividad.

- Por lo anterior, es claro que la ley puede determinar que el Estado, a través del Presidente de la República, reglamente lo pertinente al cumplimiento de los fines inherentes al servicio público de televisión, que garanticen su adecuada y eficiente prestación, así como asignarle a la CRC la facultad de resolver los recursos de apelación interpuestos contra los actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes telecomunicaciones, en aras de garantizar el principio constitucional de la doble instancia.

- Para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, previstos en el artículo 2° de la Carta Política, debe prevalecer siempre el interés general sobre el particular, de modo que el inciso final del *artículo 72 de la Ley 1341 de 2009* no quebranta el orden constitucional al permitirle al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que en procura de dicho interés pueda otorgar permisos de uso del espectro electromagnético de manera directa.

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4916, del veinticinco (25) de febrero de dos mil diez (2010), se pronunció sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Destaca inicialmente, que el análisis sobre el contenido y alcance de las mismas, lo hace siguiendo las tesis jurídicas formuladas y sustentadas en el concepto N° 4891, del 26 de enero de 2010, emitido previamente dentro del proceso de constitucionalidad D-7907.

Hecha la anterior aclaración, solicita a esta Corporación adoptar las siguientes decisiones: (i) declarar **exequibles** las expresiones “*con las excepciones específicas que contenga la presente ley*”, contenida en el párrafo del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, y “*de cualquier autoridad*”, contenida en el numeral 18 del artículo 22 de la misma ley; (ii) e **inexequibles**, el párrafo del artículo 4°, las expresiones “*principalmente*” y “*radiodifundida*” contenidas en el numeral 4° del artículo 22, y el inciso final del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.

La vista Fiscal soporta su solicitud en los siguientes argumentos, los cuales expone de manera individual frente a cada uno de los apartes normativos impugnados:

### 6.1. Párrafo (parcial) del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009

De manera preliminar, indica que la CNTV es el organismo creado por mandato de los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de 1991 para ejercer la intervención estatal en el espectro electromagnético, así como para adelantar la política que fije la ley en relación con el servicio público de televisión. Por tanto, se encuentra sujeto a un régimen jurídico especial, según el cual, goza de personería jurídica, así como de autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

En este sentido, advierte que la autonomía de que goza dicho organismo le permite desarrollar libremente sus funciones, pero de ninguna manera implica su emancipación del sistema jurídico en que se encuentra inmerso, pues en su carácter de ente ejecutor de la política pública televisiva, la CNTV se encuentra armónicamente integrada a la estructura administrativa del Estado y, por consiguiente, desempeña sus funciones sujeta a las limitaciones y restricciones que determine la Constitución y la ley.

A juicio del Ministerio Público, el artículo 77 del Estatuto Superior, al señalar que la CNTV tiene a su cargo *“la dirección de la política que en materia de televisión determine la ley”*, establece claramente que en el ejercicio de sus competencias jurídicas está imprescindiblemente sujeta a las disposiciones legales que rigen en materia de televisión, *“en la medida en que sus normas constituyen el marco que las nutre y las delimita”*.<sup>4</sup>

En ese orden de ideas, sostiene que la autonomía de la CNTV no se predica de la Constitución ni de la ley, pues éstas, como referentes normativos marcan los lineamientos generales a los cuales debe sujetarse, sino que se exhibe frente a las demás autoridades del Estado con el fin de garantizar el manejo independiente de las políticas públicas en materia de televisión, a salvo de las presiones de grupos de interés, así como de la injerencia del Gobierno de turno.

En conclusión, considera la Vista Fiscal, que resulta acorde con el ordenamiento constitucional que el Congreso de la República establezca excepciones a la normatividad especial que rige el servicio de televisión en el país, toda vez que dicha limitación a la autonomía funcional de la CNTV se justifica en el principio de colaboración armónica entre los órganos del poder público y en el ejercicio propio de la función regulatoria que le corresponde al Legislador como máximo representante de la soberanía popular.

## **6.2. Parágrafo (parcial) del artículo 4° de la Ley 1341 de 2009**

Sobre el particular, considera el Procurador General de la Nación, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, que la potestad regulativa de que es titular la CNTV, es una competencia desplazante de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, que le permite garantizar la independencia en el manejo del servicio público de televisión.

<sup>4</sup> Sentencia C-350 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.



Así entonces, aduce que la autonomía de la CNTV es un atributo constitucional que se refleja en la no sujeción de dicho órgano a las disposiciones de autoridades estatales diferentes al Legislador, y en la potestad que le confiere la Carta Política de dictar la regulación normativa pertinente en el campo del manejo de la televisión.

No obstante, considera que debe admitirse que el carácter exclusivo y excluyente de la potestad regulativa de la CNTV en el tema televisivo, no excluye la posibilidad de que la misma, actúe en coordinación con otras autoridades públicas competentes en el diseño y ejecución de políticas relacionadas con las telecomunicaciones, ni mucho menos la intervención del Legislador en la materia.

En los términos expuestos, concluye que entregar al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines del sector de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones implica desconocer la potestad constitucional de la CNTV para dirigir la política que en materia de televisión fije la ley, así como para ejecutar los programas del Estado sobre ese servicio público, sometiendo arbitrariamente a dicho órgano, a la voluntad de otras autoridades administrativas que carecen de competencia para tal efecto, y comprometiendo así no sólo la autonomía funcional que le es propia, sino además la debida independencia que debe revestir la normatividad sobre la materia frente a los intereses particulares del Gobierno.

### ***6.3. Numeral 4° (parcial) del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009***

Respecto a este aparte de la norma acusada, el cual le otorga a la CRC la facultad de regular el acceso y uso de todas las redes y mercados de los servicios de comunicaciones, con excepción de aquellas redes destinadas, principalmente, para servicios de televisión radiodifundida y radiodifusión sonora, el Jefe del Ministerio Público considera que, en la medida en que el constituyente no entró a realizar distinciones entre redes de televisión que hagan uso del espectro electromagnético, se entiende que la CNTV es el único órgano competente para regular e intervenir en todo el espectro electromagnético utilizado para prestar el servicio de televisión, del cual también hacen uso las redes de televisión por suscripción con tecnología IP (Internet Protocol) o xDSL (Digital Subscriber Line), sin que la ley pueda extenderle dicha facultad a otra autoridad administrativa.

Bajo esa óptica, puntualiza que el Legislador excedió sus facultades al entregarle a la CRC la competencia de regular el acceso y uso de las redes destinadas para ofrecer los servicios de televisión radiodifundida, por cuanto la Constitución Política fijó en cabeza de un órgano autónomo, único y exclusivo dicha facultad, cual es la CNTV.

### ***6.4. Numeral 18 (parcial) del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009***

En cuanto al citado numeral, según el cual, es función de la CRC resolver recursos de apelación contra actos de “*cualquier autoridad*”, relacionados con la construcción, instalación y operación de redes de telecomunicaciones, señala la Vista Fiscal que, en términos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la autonomía de la CNTV aunque no se predique respecto a la voluntad de la ley, pues ésta es finalmente la encargada de definir el marco legal de sus atribuciones, sí implica su plena independencia frente a los demás órganos administrativos del Estado, a los cuales no puede estar subordinada en modo alguno.

En estos términos, advierte que de lo anterior se deriva, necesariamente, que sus decisiones no se encuentren sometidas a instrucciones de órganos administrativos, ni a revisiones por concepto de jerarquías funcionales, ni tampoco a ser controladas o revocadas por autoridad gubernamental alguna, salvo a través de la colaboración armónica inherente a la naturaleza democrática de la organización política, pero sin afectar jamás su independencia y autonomía institucional.

Por tanto, considera que cuando la disposición acusada le otorga competencia a la CRC para resolver los recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad, no pueden entenderse incluidos dentro de ella los de la CNTV sin desconocer la voluntad del constituyente manifiesta en los artículos 76 y 77 de Carta Política.

Así las cosas, el representante del Ministerio Público le propone a la Corte **condicionar** la constitucionalidad del precepto demandado a la exclusión de dicha interpretación del texto de la norma.

#### ***6.5. Inciso final del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009***

Previamente, informa el Procurador General de la Nación, que la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada,<sup>5</sup> que el espectro electromagnético es un bien de uso público técnicamente restringido y que, por tratarse de un recurso escaso, el legislador está en la obligación de crear normas encaminadas a regular el uso de mismo, de manera tal, que no se interfiera el derecho fundamental de las personas a fundar medios de comunicación, se les garantice a todos la igualdad de oportunidades para acceder al uso del espectro, así como a la sociedad, de que el mayor número de ciudadanos tendrá la oportunidad de hacerlo.

Como sustento de la anterior afirmación, trae a colación las Actas Finales de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-95), reunida en Ginebra-Suiza, del 23 de octubre al 17 de noviembre de 1995, y su ley aprobatoria No. 514 del 4 de agosto de 1999, donde se establecen los principios básicos del Reglamento de Radiodifusiones dirigidos a promover el acceso eficaz y equitativo del espectro electromagnético de conformidad con los artículos 76 y 77 Superiores.

---

<sup>5</sup> Sentencia C-350 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz y Sentencia C-278 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

Respecto a la constitucionalidad de la norma, la Vista Fiscal señala que los criterios de selección objetiva del contratista para el uso del espectro electromagnético buscan garantizar la transparencia e imparcialidad de la función pública, así como la eficacia y eficiencia de los recursos públicos para el cumplimiento de los fines del Estado, en aplicación de los principios de igualdad de trato jurídico, supremacía constitucional, seguridad jurídica y confianza legítima.

Bajo esa directriz, aduce que los artículos 11 y 72 de la Ley 1341 de 2009 establecen que el mecanismo de obtención de los permisos para hacer uso del espectro electromagnético es la “*selección objetiva*”, previa convocatoria pública y con el pleno de las garantías correspondientes. No obstante, advierte que el inciso final del precepto en cuestión abre la posibilidad de que sin el agotamiento de la “*selección objetiva*”, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones conceda dichos permisos, de manera directa, cuando se presenten cualquiera de las siguientes circunstancias: (i) primacía del interés general, (ii) continuidad del servicio y (iii) ampliación de cobertura.

De esta manera, considera que en ninguno de los artículos que componen la disposición parcialmente demandada se precisa el contenido normativo que corresponde a cada uno de los anteriores conceptos, a fin de delimitar con claridad y precisión su alcance en abstracto y sus límites en concreto. De hecho la vaguedad jurídica que encierran esas tres hipótesis rivaliza con las altas exigencias de precisión cuando se pretende regular un permiso de tan clara excepcionalidad en cuanto al uso del espectro electromagnético para la transmisión de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Así mismo, el hecho de que en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones radique la función de “*expedir el glosario de definiciones acordes con los postulados de UIT y otros organismos internacionales*”, constituye un margen sumamente amplio de libertad y discrecionalidad para determinar prácticamente sin control, cuando se está ante una situación de interés general, ante la necesidad de continuidad del servicio o la ampliación de la cobertura.

A juicio de la Vista Fiscal, permitir que, en casos excepcionales, una autoridad distinta a la CNTV asigne los permisos para el uso del espectro electromagnético de manera directa, abre la puerta al uso indiscriminado de los mismos, en detrimento de los nuevos oferentes y de sus legítimas pretensiones de incluirse en ese segmento económico y social.

## **VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE**

### **1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que en el presente caso se formula contra el párrafo del artículo 1°, el párrafo del artículo 4°, los numerales 4° y 18 del artículo 22 y el último inciso del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.

## 2. Alcance inicial de la demanda

2.1. En la presente causa, se le solicita a la Corte que declare inexecutable los siguientes apartes de la Ley 1341 de 2009:

- La expresión, *” con las excepciones específicas que contenga la presente ley”*, contenida en el párrafo único del artículo 1°.
- La expresión, *“El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente al cumplimiento de los anteriores fines, teniendo en cuenta las necesidades de la población y el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el estado de desarrollo de la Sociedad de la información en el país, para lo cual, se tendrá en cuenta la participación de todos los actores del proceso, en especial a los usuarios”*, la cual hace parte del párrafo único del artículo 4°.
- Las expresiones *“principalmente”* y *“radiodifundida”*, integradas al numeral 4° del artículo 22.
- La expresión, *“de cualquier autoridad”*, que hace parte del numeral 18 del mismo artículo 22, y
- La expresión, *“Cuando prime el interés general, la continuidad del servicio, o la ampliación de cobertura, el Ministerio podrá asignar los permisos de uso del espectro de manera directa, del inciso 4° del artículo 72.*

2.2. Contra las citadas disposiciones se formula un cargo concreto de inconstitucionalidad. Según el planteamiento de la demanda, las normas acusadas, al definir las funciones de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC) y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MTIC), desconocen las competencias conferidas por los artículos 76 y 77 de la Constitución Política a la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), en cuanto afectan y limitan, arbitrariamente, la autonomía funcional de dicho órgano, a quien se le asigna, en forma exclusiva el manejo del servicio público de televisión en Colombia.

2.3. Conforme con tal acusación, la presunta violación de la autonomía funcional de la CNTV se produciría: (i) tratándose del párrafo único del artículo 1°, por el hecho de autorizar el legislador la inclusión de excepciones a la normatividad especial que rige el servicio de televisión; (ii) respecto del

parágrafo único del artículo 4°, al asignarle al Gobierno Nacional, la facultad para reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin excluir el servicio público de la televisión; (iii) frente al numeral 4° del artículo 22, por consagrar, dentro de las funciones de la CRC, la de regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, excluyendo de tal regulación, en el campo de la televisión, sólo las redes destinadas principalmente para servicios de televisión radiodifundida, manteniendo en la citada CRC, la facultad regulatoria frente a las otras modalidades y medios a través de los cuales se presta el servicio de televisión; (iv) en el caso del numeral 18 del mismo artículo 22, como consecuencia de reconocerle a la CRC, competencia para resolver los recursos de apelación interpuestos contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones, incluidos los expedidos por la CNTV; y, (v) en cuanto toca con el inciso 4° del artículo 72, en razón a que el mismo autoriza al MTIC, para asignar de manera directa, permisos de uso del espectro electromagnético, cuando prime el interés general, la continuidad del servicio o la ampliación de la cobertura, sin excluir de tal facultad el servicio de televisión.

2.4. Un primer grupo de intervinientes se manifestó de acuerdo con la demanda, coadyuvando a la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Coinciden con la actora en señalar que las mismas, al definir las funciones de la CRC y del MTIC, afectan y limitan, arbitrariamente la autonomía funcional de la CNTV, a quien la Carta Política le asigna el manejo integral del servicio público de la televisión (C.P. arts. 76 y 77). En ese contexto, afirman que no es constitucionalmente admisible que la ley establezca excepciones a la regulación especial que rige las funciones de la CNTV, someta sus decisiones a revisión, y la despoje de su facultad reglamentaria y regulatoria en lo que corresponde al servicio público de televisión.

2.5. Un segundo grupo de intervinientes sostiene que las preceptivas impugnadas se ajustan a la Constitución. De manera general, afirman que los artículos 76 y 77 Superiores no le atribuyen a la CNTV el manejo integral de la televisión, pues limitan su competencia a la regulación del servicio que se trasmite a través del espectro electromagnético a un público en general, y que es de carácter unidireccional y audiovisual. Por tal razón, consideran que la intervención en el manejo de la gama de servicios de televisión de nueva generación, surgidos como consecuencia del avance de la tecnología, que no utilizan el espectro electromagnético, puede ser asignado por la ley a otras autoridades, tal y como lo disponen las disposiciones acusadas.

2.6. Finalmente, un tercer grupo de intervinientes, entre los que se cuenta el Ministerio Público, le plantean a la Corte la declaratoria de exequibilidad condicionada de algunas de las disposiciones acusadas y la inexecuibilidad de otras. Así, quienes intervienen en representación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y la Universidad Nacional, en

compañía del señor Procurador General de la Nación, le solicitan a esta Corporación declarar la exequibilidad condicionada del aparte acusado del numeral 18 del artículo 22, sobre la base de considerar que no es posible que la CRC revise en apelación las decisiones adoptadas por la CNTV en primera instancia, pues ello desconoce la autonomía que el Constituyente del 91 le reconoció a tal entidad en el manejo del servicio de televisión. De igual manera, tanto la Universidad Nacional como el Ministerio Público, coinciden en solicitar a la Corte la declaratoria de inexecuibilidad de los apartes acusados del numeral 4° del artículo 22 y del inciso final del artículo 72, en cuanto que, a juicio de tales intervinientes, no puede la ley asignar funciones propias de un ente autónomo a otra autoridad administrativa, así como tampoco cabe que se faculte al MTIC para asignar los permisos de uso del espectro electromagnético, en los casos descritos por la ley, pues ello no solo desconoce la autonomía de la CNTV, sino que también da lugar a que tales permisos se concedan de manera indiscriminada y por cualquier motivo, dada la indeterminación de las causas.

2.7. Por fuera de los anteriores planteamientos, algunos intervinientes y el propio Ministerio Público, destacan el hecho de que, respecto de las normas acusadas, cursaba ante la Corporación una demanda de inconstitucionalidad, razón por la cual es necesario verificar previamente la existencia de una posible cosa juzgada. De igual manera, explícita e implícitamente, varios de los intervinientes plantean una posible ineptitud sustantiva de la demanda, en particular, con respecto a la acusación formulada contra el artículo 1° de la Ley 1341 de 2009.

### **3. Cuestiones previas que debe resolver la Corte**

De acuerdo con lo expresado en el punto anterior, el primer asunto que le corresponde resolver a la Corte en esta causa, es si debe abstenerse de proferir decisión de fondo frente a algunas de las normas acusadas, ya sea porque existe cosa juzgada o porque no se estructuró respecto de las mismas un verdadero cargo de inconstitucionalidad. En relación con el análisis de procedibilidad, éste se limitará a la demanda formulada contra el parágrafo del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, en razón a que sólo sobre ella se advierten razones objetivas en torno a una posible ineptitud sustancial.

#### **3.1. Existencia de cosa juzgada frente al numeral 4° del artículo 22 y el inciso 4° del artículo 72**

3.1.1. En la reciente Sentencia C-403 de 2010, esta Corporación resolvió una demanda ciudadana formulada contra varias disposiciones de la Ley 1341 de 2009. Una vez verificado el contenido del citado fallo, encuentra la Corte que algunas de las normas demandadas en esa ocasión, son exactamente las mismas que se acusan en el presente proceso. Ello ocurre con las expresiones “*principalmente*” y “*radiodifundida*”, integradas al numeral 4° del artículo 22, así como con el inciso 4° del artículo 72, el cual prevé que: “*Cuando*

*prime el interés general, la continuidad del servicio, o la ampliación de cobertura, el Ministerio podrá asignar los permisos de uso del espectro de manera directa.*

3.1.2. Cabe entonces establecer el alcance de la decisión adoptada en la Sentencia C-403 de 2010, a efectos de determinar si con respecto de tales normas, ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

3.1.3. En el caso del numeral 4° del artículo 22, el cargo esbozado en su contra coincide plenamente con el formulado en la presente causa. En esa oportunidad, como ahora, la acusación giraba en torno al hecho de que el citado numeral, al facultar a la CRC para regular el acceso al uso de las redes de televisión, con excepción de las redes destinadas *principalmente* para servicios de televisión *radiodifundida*, violaba los artículos 76 y 77 de la Carta. Ello en razón a que, a través de las citadas disposiciones superiores, el Constituyente del 91 quiso atribuirle a la CNTV, la función de intervenir en todo el espectro electromagnético empleado para los servicios de televisión, sin importar la tecnología utilizada. Por tanto, limitar su competencia a la televisión radiodifundida afectaba arbitrariamente la competencia asignada para el manejo del servicio de televisión.

Al entrar a resolver sobre la acusación, la Corte encontró que, en principio, la norma demandada se ajustaba a la Carta. Afirmó que la misma, “al no atribuir la regulación del servicio de televisión radiodifundida a la CRC, y exceptuar del ámbito de su competencia a las redes destinadas ‘*principalmente*’ para la prestación del servicio de televisión, da cumplimiento a lo ordenado por los artículos 75 a 77 de la Constitución Política, en el sentido de que la ejecución de la política estatal determinada por el legislador en materia de televisión, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión, así como la gestión y control del espectro electromagnético empleado por este servicio de televisión, en los términos que la Constitución y la jurisprudencia le han reconocido”.

No obstante, aclaró la Corporación que, en la medida en que la disposición emplea simultáneamente las expresiones “*servicio de televisión*” y “*radiodifundida*”, la última de ellas “puede inducir a error sobre una posible disminución de la competencia de la CNTV frente a la regulación del servicio de televisión, cuando éste no sea radiodifundido, asunto que sería contrario a la línea jurisprudencial en la materia”. Considerando, entonces, que la utilización simultánea de los términos podía dar lugar a equívocos constitucionalmente relevantes sobre las competencias de una y otra comisión, la Corte concluyó que era necesario retirar del ordenamiento jurídico la expresión “*radiodifundida*”, y condicionar la exequibilidad de los demás apartes del numeral 4 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, para que se entienda “que en los casos en que una misma red sirva para la prestación de varios servicios de telecomunicaciones, la competencia de cada una de las entidades reguladoras se referiría solo al servicio y a la tecnología que constitucional y legalmente se le hubiera asignado”. Conforme con ello resolvió:

***“Cuarto.-Declarar INEXEQUIBLE la expresión “radiodifundida” y EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 22-4 de la Ley 1341 de 2009, en el entendido que en los casos en que una misma red sirva para la prestación de varios servicios de telecomunicaciones, la competencia de cada una de las entidades reguladoras se referirá solo al servicio y a la tecnología que legalmente se le haya asignado”.***

3.1.4. Con respecto al inciso 4° del artículo 72, el cual prevé que: *“Cuando prime el interés general, la continuidad del servicio, o la ampliación de cobertura, el Ministerio podrá asignar los permisos de uso del espectro de manera directa*, también la Corte, en la citada Sentencia C-403 de 2010, llevo a cabo el respectivo juicio de constitucionalidad. En esa oportunidad, a partir de los distintos cuestionamientos de la demanda, el análisis de la Corte tuvo como objetivo principal, establecer si, a la luz de los principios de igualdad de oportunidades en el acceso al espacio radioeléctrico, pluralismo informativo y libertad de competencia económica, era posible la asignación directa de permisos para el uso del espectro, por razones de interés general, continuidad en el servicio o ampliación de la cobertura.

Aun cuando la demanda no hacía un cuestionamiento directo a la posible limitación de la competencia de la CNTV, como sí ocurre en esta causa, derivada de no haber sido mencionada dentro de las entidades habilitadas para hacer adjudicaciones directas, en todo caso, en la citada Sentencia C-403 de 2010, este Tribunal abordó ese aspecto del debate, aclarando previamente que todas las entidades que estuvieran a cargo de la administración del espectro, estaban obligadas a cumplir las reglas de adjudicación previstas en el artículo 72 de la Ley 1341 de 2009. En punto al aparte acusado de dicha norma, que dispone asignar directamente bandas de frecuencia -en tres situaciones específicas-, como excepción a la regla general de hacerlo mediante proceso de selección objetiva, dijo la Corte que tal facultad se encuentra también en cabeza de todas las entidades que intervienen en el manejo del espectro electromagnético, lo cual incluye tanto al MTIC como a la CNTV, quien está llamada a hacerlo en relación con el servicio de televisión, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales. Sobre el particular, dijo la Corte en el citado fallo:

“4.1.2.2. Por su parte, el artículo 72 de la Ley 1341 de 2009 define las reglas que rigen el proceso de asignación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico en el evento en el que haya una pluralidad de interesados. Estas reglas tienen como finalidades, garantizar la transparencia del proceso de asignación de bandas y maximizar los recursos para el Estado, esto es, para el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. **Las reglas definidas en esta disposición deben ser cumplidas por todas las entidades a cargo de la administración del espectro radioeléctrico incluyendo al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la Comisión Nacional de Televisión.**

**De conformidad con las normas constitucionales y legales vigentes, así como con la jurisprudencia de esta Corporación, todas las entidades que**



**tienen facultades para asignar bandas de frecuencia dentro del espectro radioeléctrico, por regla general deben hacerlo mediante procedimientos de selección objetiva y sólo en casos excepcionales podrán hacerlo de manera directa.** Partiendo de esa regla general, en la Ley 1341 de 2009, se establecieron para el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dentro del ámbito de sus competencias legales, la posibilidad de asignar directamente bandas de frecuencia para efectos de los servicios de telecomunicaciones a su cargo, tres situaciones excepcionales en las que se autoriza la asignación directa de las bandas sin acudir al proceso de selección objetiva.

En efecto, el artículo 72 obliga al ente concedente a (i) verificar la existencia de una pluralidad de interesados; y (ii) en el evento en el que se cumpla dicho presupuesto, como regla general, a otorgar las licencias mediante procesos de selección objetiva, incluido el mecanismo de subasta. En el último inciso de esta norma se consagra que podrá asignarse bandas directamente, aun cuando haya una pluralidad de interesados, siempre que se presente alguna de las siguientes circunstancias: cuando prime (i) el interés general; (ii) la ampliación de la cobertura; o (iii) la continuidad del servicio. Estas tres circunstancias son las que han sido cuestionadas en el presente proceso, y sobre ellas se volverá más adelante.

**Dado que la gestión y el control del espectro electromagnético han sido asignados por el ordenamiento jurídico a distintas entidades de la administración -como ocurre con la Comisión Nacional de Televisión para el caso de la televisión-, o con el Ministerio de Comunicaciones, para el caso de la radio, son todas ellas, dentro de la respectiva área de servicio en la que actúan, las obligadas a aplicar las reglas previstas para el proceso de asignación de bandas con pluralidad de interesados, lo cual incluye la posibilidad de otorgar los permisos de uso del espectro de manera directa, conforme a la excepción prevista en el último inciso del artículo 72.** (Negritas y subrayas fuera de texto).

Hecha esa claridad, procedió la Corte a evaluar la constitucionalidad de las medidas excepcionales, que dan lugar a la asignación directa de frecuencias por parte de las entidades encargadas de la administración del espectro. De manera general, recordó que si bien el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar los mecanismos a través de los cuales asignará el uso de frecuencias en el espectro electromagnético, dada la condición de bien escaso, tal potestad excluye la utilización de aquellos procedimientos que favorezcan la concentración de los medios o la ocurrencia de prácticas monopolistas. En ese sentido, precisó que los sistemas de selección objetiva son los que mejor sirven a los propósitos trazados por el Constituyente, razón por la cual, el establecimiento de mecanismos excepcionales de adjudicación directa para otorgar licencias en el uso del espectro, *prima facie*, resultan contrarios a lo previsto en el artículo 75 Superior, lo que lleva a que el examen de constitucionalidad sobre los mismos deba ser riguroso.

3.1.5. Respecto a la posibilidad de otorgar permisos de uso del espectro electromagnético “*cuando prime la continuidad del servicio*”, consideró la

Corte que el objeto perseguido es evitar que pueda presentarse una situación que ponga en riesgo la prestación continuada del servicio de las telecomunicaciones, razón por la cual, la intención de la norma es consecuente con la obligación que tiene el Estado de prestar los servicios públicos, ya sea directa o indirectamente, no sólo de manera eficiente sino también continuada. En todo caso, aclaró que, “asignar directamente una licencia o permiso para acceder al espectro radioeléctrico, por parte de las distintas entidades de la administración que ejercen la intervención estatal en ese bien público, sin agotar previamente un procedimiento de selección objetiva que involucre a todas las personas interesadas en obtenerlo, resulta adecuado para alcanzar el fin previsto por el legislador de asegurar la continuidad del servicio, sólo en casos realmente excepcionales, pues tal posibilidad también limita el acceso al uso del espectro radioeléctrico de quienes no son contratados, y puede generar beneficios desproporcionados a favor del adjudicatario y facilitar la concentración de los medios o prácticas monopolísticas, si los beneficios de la asignación directa se perpetúan en el tiempo, a pesar de que ya no esté en riesgo la continuidad del servicio y sea posible acudir al mecanismo de selección objetiva. En esa medida, el remedio planteado resultaría desproporcionado para quienes sean marginados de la posibilidad de acceder a la banda, y por lo mismo contrario a los fines constitucionales previstos en el artículo 75 Superior”.

Bajo las anteriores premisas, la Corte concluyó que la posibilidad de contratación directa de la banda cuando esté en riesgo la continuidad del servicio, se ajusta a la Constitución únicamente si se entiende que la misma “sólo podrá extenderse por el término estrictamente necesario” para que las autoridades administrativas competentes, con pleno cumplimiento de los principios que orientan la función pública y sin dilaciones irrazonables, adelanten los procesos necesarios para realizar la asignación de la banda mediante el mecanismo de selección objetiva, que garantice no sólo la continuidad del servicio, sino también la adjudicación de los espacios radioeléctricos en condiciones de igualdad de oportunidades.

3.1.6. Frente a las otras dos excepciones contempladas en la norma, que permiten la asignación directa del uso del espectro, cuando prime “*la ampliación de la cobertura*” o “*el interés general*”, encontró la Corte que las mismas eran vagas e imprecisas y, por esa vía, desconocían el derecho a la igualdad de oportunidades y la libre competencia, en cuanto podían promover la concentración en los medios de comunicación y la ocurrencia de prácticas monopolísticas.

Tratándose de la ampliación de cobertura, sostuvo que, aun cuando la medida perseguía, en principio, un fin constitucionalmente válido, cual era la búsqueda de la universalización de los servicios públicos, la propia Ley 1341 de 2009, “no define qué se entiende por la ampliación de la cobertura ni en qué condiciones se puede entender que tal criterio prime”. En ese sentido, “[l]a vaguedad de la redacción de la norma permitiría una multiplicidad de interpretaciones, no necesariamente acordes con las disposiciones constitucionales que regulan la materia. Por ejemplo, la amplitud del término

permitiría asignar de manera directa la banda a un oferente particular que no participó en el sistema de selección objetiva, escudándose en una necesidad de ampliación de la cobertura. También sería posible hacer la asignación directa de la banda para privilegiar medios de comunicación que promuevan un punto de vista específico”.

En relación con la primacía del interés general, aclaró la Corte que su inclusión como excepción a la regla general de la selección objetiva en el campo de las comunicaciones, “resulta redundante, dado que en toda actuación del Estado, por mandato constitucional, debe primar la búsqueda y salvaguarda del interés general, por lo que no se requiere que la norma lo disponga expresamente para que el interés general sea un fin de carácter fundamental e imprescindible dentro de la actividad pública”. Además, sostuvo, que si bien el mecanismo excepcional de la asignación directa de bandas también puede garantizar ese interés general, “la ambigüedad de la expresión permite la utilización de este criterio ante cualquier circunstancia, así no se esté ante una condición anómala que ponga en riesgo evidente e inminente la prestación misma del servicio, transformando esta excepción en la regla general, aumentando de esta manera el riesgo de concentración de los medios de comunicación en manos de unos pocos particulares o la ocurrencia de prácticas monopolísticas que el mismo artículo 75 de la Carta ordena evitar”.

3.1.7. Teniendo en cuenta que la asignación directa de bandas de frecuencia le corresponde a las entidades que intervienen en el manejo del espectro electromagnético, y que sólo es constitucionalmente admisible cuando prime la continuidad del servicio, por el término estrictamente necesario, en la parte resolutive de la Sentencia C- 403 de 2010, la Corte decidió:

***Segundo.-** Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “el interés general” y “o la ampliación de la cobertura” empleadas en el inciso final del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.*

*Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos examinados, la expresión “cuando prime (...) la continuidad del servicio”, contenida en el inciso segundo del artículo el inciso final del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009, en el entendido de que la posibilidad de asignación directa de la banda sólo podrá extenderse por el término estrictamente necesario para que la administración convoque un proceso de selección objetiva.*

3.1.8. Vistas así las cosas, dado que los apartes acusados del inciso 4° del artículo 22 y del último inciso del artículo 72, de la Ley 1341 de 2009, ya fueron analizados por la Corte en la Sentencia C-403 de 2010, y que las decisiones en ella adoptadas, lo fueron también con fundamento en las acusaciones que ahora se formulan en su contra, es claro que en el presente caso ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243), razón por la cual no puede este Tribunal entrar a proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre las citadas normas.

3.1.9. Tratándose de la demanda contra las expresiones “*radiodifundida*” -del inciso 4° del artículo 22- y “*el interés general*” y “*o la ampliación de la cobertura*” -del inciso final del artículo 72-, la incompetencia de la Corte se encuentra también determinada, por el hecho de que las mismas fueron retiradas del ordenamiento jurídico como consecuencia de su declaratoria de inexequibilidad.

3.1.10. En esos términos, con respecto a la demanda formulada contra las expresiones “*radiodifundida*”, contenida en el inciso 4° del artículo 22, y “*el interés general*” y “*o la ampliación de la cobertura*”, del inciso final del artículo 72, en la aparte resolutive del presente fallo, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-403 de 2010.

### **3.2. Ineptitud sustantiva de la demanda en relación con el aparte acusado del artículo 1°**

3.2.1. Definida la improcedencia del juicio de constitucionalidad con respecto al inciso 4° del artículo 22, y al inciso final del artículo 72, por existencia de cosa juzgada constitucional, entra la Corte a evaluar sobre una posible ineptitud sustantiva de la demanda en relación con la acusación formulada contra el parágrafo del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009. Como ya se advirtió, a partir del contenido de la demanda, algunos intervinientes y la propia Corte, consideran necesario evaluar previamente ese aspecto del proceso.

3.2.2. Siguiendo el mandato contenido en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación ha sostenido que, para que exista demanda en forma y la Corte pueda entrar a emitir pronunciamiento de fondo, además de tener que señalarse en la demanda las normas que se acusan como inconstitucionales y las preceptivas superiores que se estiman violadas, es necesario que el actor formule por lo menos un cargo de inconstitucionalidad y éste se encuentre respaldado en razones “*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*”.

3.2.3. La jurisprudencia ha explicado que existen razones “(i) claras, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento, (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política, (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista

por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado”<sup>6</sup>.

3.2.4. En el presente caso, se formula acusación contra el párrafo único del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, sobre la base de considerar la actora, que la norma, al prever que el servicio de televisión continuará rigiéndose por las normas especiales pertinentes, *“con las excepciones específicas que contenga la presente ley”*, desconoce la autonomía que la Constitución le reconoce a la CNTV en los artículos 76 y 77, en razón a que la misma fue creada como un organismo independiente, en quien se radica la función de regular el servicio público de televisión en el país, bajo un régimen jurídico propio -previsto en la Ley 182 de 1995-, que no puede ser excepcionado por el legislador.

3.2.5. Al respecto, se destaca que el artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, se ocupa de fijar el objeto que persigue la citada ley. Señala al respecto, que por su intermedio se busca determinar el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como todo lo concerniente a la cobertura, calidad del servicio, promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico. Dentro de ese contexto, prevé en el párrafo acusado, que *“[e]l servicio de televisión y el servicio postal continuarán rigiéndose por las normas especiales pertinentes, **con las excepciones específicas que contenga la presente ley.**”*

3.2.6. Verificado el contenido normativo de la disposición objeto de análisis, como la acusación en que se funda la solicitud de inconstitucionalidad, para la Corte es claro que la demanda formulada contra el artículo 1° de la Ley 1341 de 2009 es inepta. Encuentra la Corte que la acusación no cumple con los requisitos de ***claridad, especificidad y suficiencia***, toda vez que en ella no se estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad, ni se demuestra de qué manera la norma acusada vulnera los mandatos superiores que son citados como violados. En realidad, la demanda se basa en razonamientos imprecisos y errados, que no se relacionan directa y concretamente con la disposición acusada, y que a su vez no permiten establecer si realmente existe una oposición objetiva entre ésta y la Constitución Política, que a su vez deba ser resuelta por vía del proceso de inconstitucionalidad.

3.2.7. Si bien la demandante trata de precisar el alcance del cuestionamiento, en el sentido de plantear una presunta incompatibilidad entre la norma acusada -que anuncia establecer excepciones al régimen legal propio que gobierna la actividad de la CNTV- y la Constitución, no entra a explicar de que manera se produce tal divergencia, ni acredita cómo ella es imputable a esa misma preceptiva. Aun cuando es cierto que el artículo 77 de la Carta le reconoce a la CNTV autonomía para el manejo de la televisión, también lo es que el mismo mandato le atribuye al legislador la competencia para fijar la política en ese

---

<sup>6</sup> Sentencia C-929 de 2007. El tema sobre la definición de las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado fue desarrollado por la Corte en la Sentencia C-1052/2001, reiterada en la sentencia citada y en muchos otros pronunciamientos sobre la materia.

campo, es decir, para establecer su régimen legal propio, de manera que el sólo hecho de que la norma acusada anuncie que va a establecer excepciones al régimen especial que rige tal organismo (Ley 182 de 1995), no genera una sospecha o duda mínima sobre su inconstitucionalidad. Por el contrario, atendiendo al mandato constitucional citado, en principio, podría sostenerse con razón, que la medida se inscribe dentro del ejercicio propio de la función regulatoria que le corresponde a la ley en la materia.

3.2.8. Siendo ello así, no resulta suficiente la sola afirmación de que la norma acusada viola la autonomía reconocida a la CNTV, para solicitar su declaratoria de inexecuibilidad y plantear un juicio en ese sentido, pues el legislador está habilitado, por expresa disposición constitucional, para regular toda la política de televisión, sin que el ordenamiento Superior prevea, a su vez, que debe hacerlo en un solo ordenamiento legal.

3.2.9. En plena concordancia con el punto anterior, se ignora en la demanda que, en realidad, el propósito perseguido por el legislador en el precepto acusado, fue excluir de manera expresa el servicio público de televisión de la regulación contenida en la citada Ley 1341 de 2009, debido precisamente a su especificidad. En consecuencia, aun cuando la norma anuncia la posibilidad de establecer excepciones a tal mandato, el planteamiento sobre una posible inconstitucionalidad en ese caso, no está llamado a recaer sobre el parágrafo del artículo 1° como ocurrió, sino sobre aquella norma que contenga y desarrolle la aludida excepción. Es decir, sobre el mandato legal que de manera cierta, concreta y específica, regule un contenido normativo que se refiera al supuesto régimen especial propio.

3.2.10. En ese sentido, advierte la Corte que la norma acusada tiene un simple carácter remisorio y, por tanto, carece de un contenido concreto que permita evaluar su inconstitucionalidad a luz del cargo esgrimido en su contra.

3.2.11. De acuerdo con lo dicho, para esta Corporación, el planteamiento en que se basa la solicitud de inexecuibilidad del aparte acusado del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, carece de contenido para estructurar el respectivo juicio de inconstitucionalidad en su contra. El mismo, no está llamado a generar una mínima duda en torno a la inconstitucionalidad de la medida cuestionada, y tampoco es predicable directamente de ella. De acuerdo con la posición doctrinal sentada por la Corte en la materia, si bien es cierto que el ciudadano que acude a la acción pública de inconstitucionalidad, no está obligado a presentar una exposición erudita y técnica sobre las razones por las cuales existe contradicción entre la disposición acusada y la Carta Política, en todo caso, sí tiene el deber de incluir un mínimo de argumentación válida en la demanda, que a su vez permita a la Corte comprender el contenido de la acusación y las razones jurídicas en que se basa.

3.2.12. Al respecto, la jurisprudencia ha sostenido, que el reproche formulado contra una disposición legal debe ser de naturaleza estrictamente constitucional, lo que significa que debe fundarse exclusivamente en la apreciación del contenido de las normas Superiores que son objeto de

confrontación con los preceptos demandados, buscando mostrar la presunta incompatibilidad existente entre unas y otras. Precisamente, tal hecho no tiene ocurrencia en el presente caso, ya que los argumentos utilizados en la demanda, no son un reflejo del contenido de la norma acusada, ni incorporan elementos de juicio que permitan una confrontación objetiva entre ésta y la Constitución.

3.2.13. Así las cosas, en relación con la acusación de inconstitucionalidad formulada en contra de la expresión “*con las excepciones específicas que contenga la presente ley*”, prevista en el párrafo del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, la Corte se inhibirá de hacer un pronunciamiento de fondo, por existir ineptitud sustancial de la demanda.

#### **4. Normas sobre las cuales recae el juicio de inconstitucionalidad y problema jurídico a resolver**

4.1. De acuerdo con lo explicado, el pronunciamiento de la Corte en el presente caso se reduce, entonces, a la acusación formulada contra las siguientes expresiones:

- “*El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente al cumplimiento de los anteriores fines, teniendo en cuenta las necesidades de la población y el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el estado de desarrollo de la Sociedad de la información en el país, para lo cual, se tendrá en cuenta la participación de todos los actores del proceso, en especial a los usuarios*”, la cual hace parte del párrafo único del artículo 4°.
- “*de cualquier autoridad*”, que se integra al numeral 18 del artículo 22.

4.2. Como ya ha sido mencionado, la demanda contra las normas citadas parte de considerar que las mismas, al definir aspectos relacionados con las funciones de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC) y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MTIC), afectan y limitan la autonomía funcional de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), reconocida por los artículos 76 y 77 de la Carta para el manejo de la televisión en Colombia.

4.3. Siendo ello así, de acuerdo con el contenido de las disposiciones acusadas, le corresponde a la Corte establecer en el presente caso, si se desconocen los artículos 76 y 77 de la Constitución Política, que definen la competencia de la CNTV para intervenir el espectro electromagnético y regular el servicio público de televisión, por las siguientes razones:

- Respecto del párrafo único del artículo 4°, por asignarle el mismo al Gobierno Nacional, la facultad para reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines del sector de las tecnologías de la

información y las comunicaciones, sin excluir de tal facultad el servicio público de la televisión.

- Tratándose del numeral 18 del artículo 22, por otorgarle tal disposición a la CRT, competencia para decidir los recursos de apelación interpuestos contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones, incluidos los expedidos por la CNTV.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, inicialmente la Corte (i) hará una breve referencia al contexto en el que se inscriben las normas acusadas, luego (ii) procederá a reiterar la línea jurisprudencial existente sobre la naturaleza, funciones y autonomía de la CNTV, y en ese ámbito, (iii) entrará a resolver sobre la constitucionalidad de las mismas.

## 5. Contexto del cual forman parte las normas acusadas

5.1. Las normas parcialmente acusadas, hacen parte de la Ley 1341 de 2009, *“Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones”*.

5.2. Tal y como lo explicó esta Corporación en la Sentencia C-403 de 2010, en la que se adelantó el estudio de constitucionalidad de algunas de sus disposiciones, la Ley 1341 de 2009, es resultado del trámite que surtió en el Congreso de la República, el proyecto de ley de iniciativa gubernamental número 112/07 Cámara – 340/08 Senado, a través del cual se buscaba la creación de la Agencia Nacional del Espectro, dentro del propósito perseguido por el Gobierno, *“de contar con instrumentos e instituciones que permitieran un manejo y administración adecuados del espectro electromagnético que asegure y promueva el interés público, sobre la base de que es un bien inalienable e imprescriptible, escaso, sujeto a la gestión y control del Estado...”*<sup>7</sup>.

En la exposición de motivos que acompañaba el proyecto, el Gobierno hizo claridad en torno a la necesidad existente en el país, de dinamizar y cohesionar las políticas públicas del sector de comunicaciones con las innovaciones tecnológicas, para avanzar hacia la masificación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la expansión de la inversión privada en aras de mejorar la infraestructura de comunicaciones, y la diversificación de servicios.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Sentencia C-403 de 2010.

<sup>8</sup> El comentario fue incluido en la citada Sentencia C-403 de 2010, la cual recoge el contenido de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 112 de 2007, Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso N° 426 de 2007.



5.3. No obstante lo anterior, la propuesta inicial del proyecto fue transformada durante el primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, en la dirección de dictar una ley marco que regulara de forma integral las denominadas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), con el objeto de *“consolidar el marco normativo con principios para la promoción y apropiación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación-TIC, el apoyo a la generación de contenidos que incentiven el uso de la infraestructura, el impulso de la industria de TIC y el ajuste de la estructura de gestión a la realidad de la convergencia tecnológica.”*<sup>9</sup>

En la Sentencia C- 403 de 2010, la Corte aclaró que la reforma propuesta para lograr la adaptación del régimen de telecomunicaciones al fenómeno de la convergencia, implicaba el replanteamiento de los regímenes de habilitación, regulación, planeación y gestión del espectro existentes hasta el momento, e incluía a su vez reformas específicas en materias como las licencias, los derechos y obligaciones que generan el uso del espectro radioeléctrico, la interconexión, la numeración y el servicio universal. Las mencionadas reformas fueron explicadas en el citado fallo, de la siguiente manera:

“La principal reforma al régimen de habilitación consiste en introducir la licencia única que permite la prestación de cualquier tipo de servicio de telecomunicaciones y el establecimiento y explotación de redes de telecomunicaciones. Sin embargo, la asignación de los derechos de uso del espectro radioeléctrico conlleva el otorgamiento de un permiso específico independiente de la licencia unificada.

En materia del régimen de planeación y gestión del espectro, se reorganizan e integran las funciones relacionadas con la gestión técnica del espectro en una sola entidad, independiente técnicamente, pero adscrita al Ministerio de Comunicaciones, denominada Agencia Nacional del Espectro.

En relación con el régimen de regulación para equilibrar la competencia en los servicios convergentes entre empresas procedentes de diferentes sectores, se establece una regulación común adaptada a las nuevas tendencias, especialmente a la globalización de las telecomunicaciones”.

El legislador excluyó de manera expresa los servicios de televisión, radiodifusión sonora y postal de la nueva reglamentación debido a su especificidad, y precisó que la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, Tic, quedaba excluida del régimen previsto para los servicios públicos domiciliarios en la Ley 142 de 1994.

Este nuevo marco legal introduce así un cambio radical de paradigma, en el que *“los objetivos principales dejan de ser establecidos por o en razón de los operadores de telecomunicaciones y su oferta de servicios, y pasan a ser una agenda establecida por la demanda, por los usuarios, quienes deben ser la prioridad de las políticas en una estrategia de impulso de las Tic”*<sup>10</sup>, con el

<sup>9</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 633 de 2007, p. 7., citada en la Sentencia C-403 de 2010.

<sup>10</sup> Gaceta del Congreso, No. 487 de 2009, p. 5.

fin de lograr un régimen regulatorio acorde con las necesidades de un sector tan dinámico.”

5.4. Dentro de ese nuevo ámbito, se expidió entonces la Ley 1341 de 2009, como respuesta a la necesidad de actualizar el marco legal existente al momento de su expedición, del sector de las telecomunicaciones. La misma está compuesta por 73 artículos, organizados en XI títulos distribuidos por temas, de la siguiente manera: I. disposiciones Generales; II. Provisión de las Redes y Servicios y Acceso a Recursos Escasos; III. Organización Institucional; IV. Promoción al Acceso y Uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; V. Reglas de Resolución de Controversias en Materia de Interconexión; VI. Régimen de Protección al Usuario; VII. Régimen de los proveedores de Redes y Servicios de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones; VIII. De La Radiodifusión Sonora; IX. Régimen de Infracciones y Sanciones; X. Régimen de Transición; y XI. Disposiciones Finales.

5.5. Según lo prevé su artículo 1º, la ley tiene por objeto determinar el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como todo lo concerniente a la cobertura, calidad del servicio, promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico. De igual manera, hace parte de su objetivo, determinar las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo, facilitando el libre acceso de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información.

5.6. Como principios orientadores de la ley, el artículo 2º consagró los de (i) prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; (ii) libre competencia; (iii) uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos; (iv) protección de los derechos de los usuarios; (v) promoción de la inversión; neutralidad tecnológica; (vi) derecho a la comunicación, a la información, a la educación y a los servicios básicos de las TIC; y (vii) masificación del Gobierno en Línea.

5.7. De acuerdo con los principios de intervención previstos en la Constitución, en el artículo 4º se prevé la intervención del Estado en el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para el cumplimiento de los fines señalados en la misma norma, entre los que se mencionan los de (i) protección de los derechos de los usuarios; (ii) servicio universal; (iii) masificación del Gobierno en Línea; (iv) prevención del fraude en la red; (v) promoción y garantía de la libre competencia; (vi) garantizar el despliegue y uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos; y (vii) el uso adecuado del espectro radioeléctrico.

5.8. El artículo 6° define las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, como *“el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes”*, al tiempo que el artículo 5° anterior, le impone a las entidades del orden nacional y territorial la carga de promover, coordinar y ejecutar planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las TIC.

5.9. El artículo 9° precisa que el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es el *“compuesto por industrias manufactureras, comerciales y de servicios cuyos productos recogen, procesan, crean, transmiten o muestran datos e información electrónicamente.”*

5.10. Para destacar, en el Título III, referente a la Organización Institucional, se adoptan las siguientes decisiones: (i) en los artículos 16 a 18, se transforma el Ministerio de Comunicaciones en Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MTIC- y se definen sus objetivos y funciones; (ii) en los artículos 19 a 22, se transforma la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT- en Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-, y se define esta última como Unidad Administrativa Especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, sin personería jurídica adscrita al MTIC, se determina su composición y se fijan sus funciones; y en los artículos 25 a 29, se crea la Agencia Nacional del Espectro -ANE-, como una Unidad Administrativa Especial del Orden nacional, adscrita al MTIC, sin personería jurídica, pero con autonomía técnica, administrativa y financiera, se definen sus funciones y los órganos de dirección.

5.11. En ese contexto, puede decirse que se inscriben los apartes acusados del párrafo del artículo 4° y del numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, demandados en esta causa.

5.12. En lo que toca con el párrafo del artículo 4°, éste faculta al Gobierno Nacional para reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines de intervención en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. A este respecto, la norma en lo acusado dispone expresamente: *El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente al cumplimiento de los anteriores fines, teniendo en cuenta las necesidades de la población y el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el estado de desarrollo de la Sociedad de la información en el país, para lo cual, se tendrá en cuenta la participación de todos los actores del proceso, en especial a los usuarios”*.

5.13. Por su parte, frente al numeral 18 del artículo 22, en él se habilita a la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-, para resolver los recursos de apelación contra actos *“de cualquier autoridad”* que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones.

5.14. Como ya se ha mencionado, tales disposiciones son cuestionadas bajo la consideración que las mismas violan la autonomía reconocida a la CNTV, (i) al asignarle al Gobierno Nacional, la facultad para reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin excluir el servicio público de la televisión; e igualmente, (ii) como consecuencia de reconocerle a la CRC, competencia para resolver los recursos de apelación interpuestos contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones, sin excluir los expedidos por la CNTV.

5.15. En los términos precedentes, pasa la Corte a evaluar la constitucionalidad de tales preceptos a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

## 6. La Comisión Nacional de Televisión (CNTV)

### 6.1. Naturaleza jurídica y funciones constitucionales y legales

6.1.1. Según ha quedado explicado, la demandante le atribuye a las disposiciones acusadas de la Ley 1341 de 2009, una presunta violación de los artículos 76 y 77 de la Constitución, sobre la base de que las mismas desconocen la autonomía que tales mandatos superiores le atribuyen a la CNTV.

6.1.2. Pues bien, conforme lo ha destacado esta Corporación en innumerables pronunciamientos sobre la materia, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, la dirección de la política en materia de televisión, su regulación y la intervención del Estado en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, se concentró en un nuevo órgano, dotado de independencia para la ejecución de sus funciones, el cual fue denominado por la Ley 182 de 1995, como Comisión Nacional de Televisión.

6.1.3. Con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada, los artículos 76 y 77 de la Carta determinaron la naturaleza jurídica de la Comisión, definiéndola como un **“organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio”**<sup>11</sup>, a la cual se encargó de manera privativa, la representación estatal en la labor de intervención del espectro electromagnético en el campo de la televisión, y se le ordenó desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en ese mismo servicio.

6.1.4. Siguiendo los mandatos previstos en la misma Constitución Política (arts. 75, 76, 101 y 102), la jurisprudencia<sup>12</sup> ha señalado que el espectro

<sup>11</sup> Negrillas y subrayas fuera de texto original.

<sup>12</sup> Cft. Entre otras, las Sentencias C-815 de 2001, C-151 de 2004 y T-708 de 2008.

electromagnético es un bien público, imprescriptible, inenajenable e inembargable, sujeto a la gestión y control del Estado, que forma parte del territorio colombiano y que es propiedad de la Nación. A su uso tienen acceso los particulares, en igualdad de condiciones y oportunidades, en los términos que fije la ley, sin que para dicho acceso se apliquen, de manera absoluta, las reglas que gobiernan el sistema de libre iniciativa, en la medida en que, por tratarse de un bien público, la gestión del espectro está sujeta a una especial regulación por parte del Estado.

Desde el punto de vista técnico, este mismo Tribunal ha definido el espectro electromagnético, como “una franja de espacio alrededor de la tierra a través de la cual se desplazan las ondas radioeléctricas que portan diversos mensajes sonoros o visuales”<sup>13</sup>, destacando que su “importancia reside en ser un bien con aptitud para transportar información e imágenes a corta y larga distancia”<sup>14</sup>, el cual permite a su vez “la expansión de las ondas hertzianas, mediante las cuales se desarrolla la radiodifusión, la televisión y la prestación de los servicios de telecomunicaciones”<sup>15</sup>.

También ha sostenido, que el espectro electromagnético es “el conjunto de las frecuencias de radiación electromagnética”, que “[c]omprende desde la bajísima frecuencia aprox. 10 a 100 Hertzios que corresponde a los campos generados por las actividades de generación y transmisión de electricidad, hasta frecuencias mayores a los 10 Hertzios que corresponden a la radiación de los rayos cósmicos”<sup>16</sup>. Ha precisado además, que “la Unión Internacional de Radiocomunicaciones (U.I.T.) define las frecuencias del espectro electromagnético usadas para los servicios de difusión, servicios móviles, de policía, bomberos, radioastronomía, meteorología y fijos como un concepto dinámico: ‘pues a medida que avanza la tecnología se aumentan (o disminuyen) rangos de frecuencia utilizados en comunicaciones’ por tanto este concepto ‘corresponde al estado de avance tecnológico’ ”<sup>17</sup>.

6.1.5. Por ser el espectro electromagnético un elemento esencial para la prestación del servicio público de telecomunicaciones, la Constitución Política dispuso que su intervención corra por cuenta del Estado, asignándole esa labor de intervención, como ya se dijo, a la CNTV en lo que corresponde específicamente al campo de la televisión. Así, cuando ese bien de uso público es utilizado para las comunicaciones en general, le compete al Estado su gestión y control, a través de los diferentes órganos de la administración central, concretamente, por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Pero cuando el espectro es utilizado para los servicios de televisión, la intervención del Estado se encuentra a cargo, privativamente, de la CNTV, a quien corresponde su gestión y control en los términos de la Constitución y la ley.

<sup>13</sup> T-081 de 1993 y C-151 de 2004.

<sup>14</sup> C-423 de 1995.

<sup>15</sup> C-815 de 2001

<sup>16</sup> Sentencias C-310 de 1996 y C-396 de 2002.

<sup>17</sup> Sentencia C-369 de 2002.

6.1.6. En punto a la función de intervención del Estado en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, la jurisprudencia<sup>18</sup> ha señalado que ésta tiene por objeto, inicialmente, asegurar el carácter de bien público inenajenable e imprescriptible que se la atribuye al mismo (C.P. art. 75), pero además, garantizar las finalidades inherentes al servicio de televisión, su prestación eficiente, fijar requisitos y restricciones que permitan un manejo más adecuado de éste, impedir las prácticas monopolísticas, y procurar el desarrollo y ejecución de los planes y programas del Estado en dicho servicio, sin afectar las libertades públicas reconocidas por la Carta.

A este respecto, ha sostenido la Corte que, desde una perspectiva dinámica, “la función interventora a que alude el artículo 76 superior, implica de suyo una función de control, vigilancia e inspección de las actividades que realicen los operadores del servicio público de televisión o frente a las actividades relativas a la utilización del espectro electromagnético para los servicios de televisión. No se entiende cómo se puede intervenir sin actuar de manera directa en la vigilancia y control de los concesionarios y operarios de ese servicio público. Intervenir significa inspeccionar, fiscalizar, revisar, vigilar, examinar, todo esto, en orden a alcanzar las finalidades enunciadas en el párrafo anterior”<sup>19</sup>.

6.1.7. En esos términos, la función de intervención asignada a la CNTV se concreta en dos aspectos que se extraen del propio ordenamiento Superior: (i) la dirección de la política en materia de televisión, y (ii) la regulación de la prestación de ese servicio; atribuciones que, en los términos que define la ley, se complementan para concentrar en el aludido órgano todo lo referente a la regulación, manejo y control del servicio de televisión en Colombia.

6.1.8. Cabe destacar, que en cumplimiento de los mandatos previstos en los artículos 75, 76 y 77 de la Carta, para reglamentar el servicio público de televisión y establecer el régimen legal propio aplicable a la CNTV, el legislador expidió la Ley 182 de 1995, la cual ha sido posteriormente modificada por las siguientes Leyes: 335 de 1996, 506 de 1999, 680 de 2001, 812 de 2003, 1098 de 2006 y 1151 de 2007.

Dicho ordenamiento, en el artículo 1°, señala cuál es la naturaleza jurídica, técnica y cultural de la televisión. En ese sentido, establece que jurídicamente la televisión es un servicio público cuya titularidad, reserva, control y regulación está en cabeza del Estado, y su prestación corresponde a las entidades públicas, particulares y comunidades organizadas, de conformidad con lo que la ley y la Constitución establecen para el efecto. Así mismo, la norma señala que, desde el punto de vista técnico, la televisión es un servicio de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general, o a una parte de éste, consistente en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radicación y recepción de señales de audio y video. Con respecto a su carácter cultural, reconoce que la televisión está vinculada a la opinión

<sup>18</sup> Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-564 de 1995, C-298 de 1999 y C-654 de 2003.

<sup>19</sup> Sentencia C-298 de 1999.

pública y a la cultura del país, instituyéndose como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación.

Por su parte, el artículo 2° establece los fines y principios que orientan la prestación del servicio de televisión. Así, precisa que sus fines son formar, educar, informar veraz y objetivamente, y recrear de manera sana, en orden a satisfacer los propósitos sociales del Estado, promover el respeto de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los deberes ciudadanos, contribuir al fortalecimiento de la democracia y de la paz, y promover la difusión de los valores humanos y de las expresiones culturales nacionales, regionales y locales. La norma ordena que tales fines deben cumplirse con observancia de los siguientes principios: *(i)* imparcialidad en las informaciones; *(ii)* separación entre opiniones e informaciones, conforme con los artículos 15 y 20 Superiores; *(iii)* respeto al pluralismo político, religioso, social y cultural; *(iv)* respeto a la honra, el buen nombre, la intimidad de las personas y los derechos y libertades que reconoce la Carta Política; *(v)* protección de la juventud, la infancia y la familia; *(vi)* respeto a los valores de igualdad; *(vii)* preeminencia del interés público sobre el privado; y, *(viii)* responsabilidad social de los medios de comunicación.

A su vez, el artículo 3° de la ley en cita, establece la naturaleza jurídica, la denominación, el domicilio y el control político al que está sujeto el organismo que, conforme con los artículos 76 y 77 de la Constitución Política, regula la televisión. Al efecto, dispone la creación de la Comisión Nacional de Televisión, como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, cuyo domicilio principal es Bogotá D.C., dotada de la independencia funcional necesaria para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y estatutarias, responsable ante el Congreso de la República.

A su turno, el objeto de la CNTV está previsto en el artículo 4°, en el que se advierte que le corresponde ejercer a ese organismo, en representación del Estado, la titularidad y reserva del servicio público de televisión; dirigir la política del sector; desarrollar los planes y programas estatales en la materia, de conformidad con la ley; regular el servicio, e intervenir, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético utilizado para su prestación, con el propósito de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y una eficiente prestación del mencionado servicio, así como evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, acorde con lo que dispone la Constitución y la ley en la materia.

Por su parte, el artículo 5° consagra las funciones de la CNTV, entre las que se destacan, las de: *(i)* dirigir, ejecutar y desarrollar la política general del servicio de televisión que determine la ley y velar por su cumplimiento; *(ii)* adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio público de televisión; *(iii)* clasificar, de conformidad con la ley, las modalidades del servicio público de televisión, y regular las condiciones de operación y explotación del mismo; *(iv)* 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; (v) 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; (vi) 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; (vii) 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, y las que correspondan a los contratos de concesión de espacios de televisión, así como por la adjudicación, asignación y uso de las frecuencias; (viii) suspender temporalmente y de manera preventiva, la emisión de la programación de un concesionario en casos de extrema gravedad, cuando existan serios indicios de violación grave de la ley, o que atenten de manera grave y directa contra el orden público.

## **6.2. Autonomía de la CNTV. Límites y campo de aplicación**

6.2.1. Como se desprende de la propia Constitución, uno de los principales atributos de la CNTV, es precisamente la autonomía administrativa, patrimonial y técnica que le ha sido reconocida. Dicha autonomía está orientada a proteger su independencia en el ejercicio de las funciones asignadas, de manera que las mismas se lleven a cabo en beneficio del bien común, libre del control e injerencia del Gobierno y de los grupos sociales, políticos o económicos que intervienen en la prestación y ejecución del servicio de televisión.

6.2.2. Según lo ha señalado esta Corporación, la autonomía se manifiesta en la no sujeción de la CNTV a las decisiones de autoridades estatales distintas al legislador, y en la facultad atribuida por la Constitución para regular el servicio de televisión. En ese sentido, la autonomía reconocida a la entidad rectora de la televisión, implica que ésta no pueda equipararse a una entidad descentralizada, de manera que, entre otros aspectos, se encuentra excluida del control administrativo que ejerce el Ejecutivo sobre sus entidades adscritas o vinculadas, lo que a su vez le permite cumplir de manera independiente su función constitucional y legal, sin ningún tipo de intromisiones e influencias del poder político<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Sentencia C-532 de 2006.



En relación con esto último, lo ha dicho la Corte, la autonomía, en su triple dimensión -administrativa, patrimonial y técnica-, no se justifica por sí misma, sino que se fundamenta en la necesidad de garantizar que la gestión del servicio de televisión, entendido como bien público de primer orden, pueda llevarse a cabo de conformidad con la ley y libre de intromisiones y controles por parte de autoridades administrativas.

6.2.3. Bajo ese criterio, el carácter autónomo reconocido a la CNTV comprende dos aspectos concretos: (i) la no subordinación a las determinaciones adoptadas por otras entidades en lo que se refiere al ejercicio de sus competencias, (ii) y el no sometimiento al principio de jerarquización propio de la administración pública, por tratarse de una entidad que no se encuentra adscrita o vinculada a otro órgano del sector central. En todo caso, la autonomía reconocida a la CNTV, no excluye el deber de colaboración armónica, que bajo un sustento exclusivamente técnico, ésta debe tener con otros entes estatales que cumplen funciones relacionadas con las propias, en el propósito de alcanzar los fines del Estado en forma ordenada y eficiente.

En relación con la autonomía de que es titular la CNTV, expreso la Corte en la Sentencia C-350 de 1997, lo siguiente:

“La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es, pues, 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. El sentido de dicha autonomía es la de sustraer la dirección y el manejo de la televisión del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes, de forma tal que se conserve como bien social y comunitario.”

(...)

“La anotada autonomía es justamente el objeto del derecho social que todos los colombianos tienen a una televisión manejada sin interferencias o condicionamientos del poder político o económico. Desde luego, este manejo se realizará dentro del marco de la Ley, a la que compete trazar las directrices de la política televisiva, lo que pone de presente que es allí donde el papel del legislador se torna decisivo y trascendental.”

6.2.4. Sobre el alcance de la autonomía reconocida por la Constitución a la CNTV, esta Corporación ha sostenido que la misma no es en todo caso absoluta, pues no le confiere “el carácter de órgano superior del Estado ni le concede un ámbito ilimitado de competencias”. Como cualquier entidad pública, y por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, dicho organismo está llamado a ejercer sus funciones dentro del marco previsto por la Constitución y la ley.

En efecto, los artículos 76 y 77 de la Carta, al tiempo que le otorgan a la CNTV autonomía para el cumplimiento de sus funciones, también subordinan

el ejercicio de las mismas a la ley, atribuyéndole al legislador la competencia para regular el servicio de televisión, lo cual implica la facultad para definir el alcance de las funciones y para fijar los parámetros bajo los cuales debe operar dicha entidad. Conforme con ello, ya la Corte había precisado que las citadas disposiciones constitucionales distinguen con claridad, “entre la **determinación** de la política estatal en materia de televisión -que corresponde a la ley- y la **dirección** de la misma, con arreglo a la ley y sin menoscabo de las libertades consagradas en la Carta, que ha sido confiada al organismo previsto en los artículos 76 y 77 **Ibídem**, denominado Comisión Nacional de Televisión por la Ley 182 de 1995”<sup>21</sup>. Recogiendo esta posición, en la Sentencia C-351 de 2004, este Tribunal afirmó:

La autonomía administrativa, patrimonial y técnica de la Comisión Nacional de Televisión es una atribución que le permite al organismo desarrollar libremente sus funciones, pero no implica una emancipación del ordenamiento jurídico. Como ente ejecutor de la política estatal televisiva, la Comisión es un organismo integrado a la estructura administrativa del Estado que desempeña sus funciones sujeta a la voluntad de la Ley, nunca fuera de ella.

Tal dependencia se deriva del propio texto de los artículos 76 y 77 de la Carta, así como de otras disposiciones constitucionales, que determinan su sujeción a la Constitución y a la Ley. En este entendido, por ejemplo, el artículo 76 constitucional establece que la Comisión Nacional de Televisión “*desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio*” de televisión, mientras que el artículo 77 remarca que dicha comisión dirigirá “*la política que en materia de televisión determine la ley*”, con lo cual se quiere resaltar que este organismo está sujeto a las disposiciones constitucionales y legales en materia de televisión, correspondiéndole estrictamente un papel de ejecución y coordinación en la materia.

La jurisprudencia Constitucional ha reconocido por su parte que a pesar de su importante protagonismo en el desarrollo de la política de televisión, el objeto de la Comisión Nacional de Televisión está inscrito en la estructura jurídica del Estado –no por fuera de ella-, al paso que sus funciones se encuentran claramente delimitadas por la Ley, a la cual debe sumisión.

Posteriormente, en la Sentencia C-532 de 2006, reiteró:

Desde el punto de vista constitucional, los artículos 76 y 77 superiores otorgan a la Comisión Nacional de Televisión la autonomía necesaria para dirigir la televisión, como organismo de ejecución y desarrollo de la política trazada por el legislador. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en que tales funciones se ejercen de manera subordinada a la ley, la que, además, puede reglar lo relativo a su organización y funcionamiento, de acuerdo con los parámetros fijados en los referidos artículos.

La Corte también ha precisado que desde el punto de vista negativo, la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión: (i) no le otorga el carácter de órgano superior del Estado, en cuanto su función esencial es de ejecución de la política que determine la ley (C.P., art. 77) y (ii) no le concede un ámbito

<sup>21</sup> Sentencia C-564 de 1995.

ilimitado de competencias, pues como toda entidad pública ejerce sus funciones dentro del campo prefigurado por la Constitución y la ley.

En este último aspecto, debe recordarse que las funciones de intervención y dirección que le corresponde ejercer a la Comisión Nacional de Televisión, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 superiores, no constituyen una competencia desligada de la ley, asimilable a una atribución constitucional autónoma, que dicho organismo pueda ejercer sin ningún tipo de limitación.

6.2.5. Siguiendo la línea jurisprudencial en cita, la Corporación también ha hecho claridad, en el sentido de sostener que la autonomía reconocida a la CNTV, busca, entonces, protegerla contra posibles injerencias indebidas provenientes de otras autoridades o de grupos de interés, frente a las funciones atribuidas por la Carta y que ésta quiso que fueran cumplidas con total independencia e imparcialidad, sin que ello signifique un desprendimiento de la ley, en particular, frente a situaciones para las cuales el ordenamiento jurídico ha establecido reglas generales de obligatorio cumplimiento para todos los organismos del Estado<sup>22</sup>. El tema fue explicado por la Corte en la Sentencia C-532 de 2006, en los términos que se anotan:

“Por tanto, en la medida que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no se predica respecto de la ley, *“pues ésta es finalmente la encargada de definir el marco general de sus atribuciones”*, se ha de concluir que *“toda actividad que válidamente realice la CNTV, debe haberle sido atribuida por la Constitución y la ley”* <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-532-06.htm> - [ftn35# ftn35](#), de forma que, en el caso de su organización administrativa, no podrá reclamar para sí una facultad normativa desligada de la ley y no sujeta a los límites naturales de la función pública.

En consecuencia, la autonomía plasmada en los artículos 76 y 77 de la Constitución protegerá a la Comisión Nacional de Televisión contra injerencias indebidas de otras autoridades y de grupos sociales y económicos de presión, en los asuntos para los cuales la Constitución ha querido que actúe con plena independencia e imparcialidad (la dirección y ejecución de la política de televisión y la intervención del espectro electromagnético utilizado para estos fines), sin que ello signifique un desprendimiento de la ley, especialmente en aquéllos asuntos para los cuales la Constitución ha establecido reglas generales de obligatoria observancia para todos los entes estatales.

Será entonces en este contexto y para la protección de las funciones propias en materia de televisión, que deberá interpretarse en cada caso el alcance del régimen legal propio y de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica prevista en los artículos 76 y 77 de la Constitución. Así, las disposiciones que expida el legislador para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Televisión, en ningún caso podrán afectar la autonomía que dicha Entidad requiere para que, como derecho social, *‘la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre*

<sup>22</sup> Cft. las Sentencias C-351 de 2004 y C-532 de 2006.

*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” “la dirección y el manejo de la televisión del control de las mayorías políticas.’*

Por lo mismo, no serán reprochables constitucionalmente las decisiones del legislador que no afecten la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión en el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas de manera privativa por la Constitución, tal como se entendió, por ejemplo, al declarar exequibles las políticas generales en materia de televisión fijadas por la ley, el establecimiento de espacios de coordinación interinstitucional y ciertas normas de organización y funcionamiento de la Comisión”.

De este modo, si bien la autonomía de la CNTV no se predica de la Constitución ni de la ley, en cuanto sus normas señalan los lineamientos básicos a los cuales debe sujetarse en su accionar funcional, la misma sí es oponible frente a las demás autoridades estatales, pues es la manera como se garantiza y asegura el manejo independiente de las políticas públicas en el campo del servicio de televisión, que el Constituyente del 91 quiso promover. Así, la CNTV mantiene una autonomía orgánica y funcional con respecto al Gobierno Nacional, en tanto que frente al legislador, la autonomía se restringe al campo puramente orgánico, en razón a que sus funciones están llamadas a ser desarrolladas por la ley<sup>23</sup>.

Bajo esa perspectiva, la autonomía de la CNTV es lo que ha denominado la jurisprudencia constitucional una “garantía institucional”<sup>24</sup>, que le permite a este organismo llevar a cabo sus funciones alejado de presiones políticas, sociales y económicas, distante a su vez de la influencia de los respectivos gobiernos de turno, y que representa un criterio identificatorio y estructural de su naturaleza institucional, sin la cual no estaría en capacidad de cumplir plenamente los objetivos trazados en la Constitución y la ley<sup>25</sup>.

6.2.6. Dentro de ese contexto, debe entonces interpretarse y armonizarse el alcance del régimen legal propio y de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica reconocida por la Constitución a la CNTV, de modo que las medidas que adopte el legislador para su funcionamiento, estén dirigidas a ese propósito, y en ningún caso, a afectar la independencia que dicha entidad necesita para que, “como derecho social, ‘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’ ”.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-445 de 1997, C-298 de 1999 y C-351 de 2004.

<sup>24</sup> Sentencia C-351 de 2004.

<sup>25</sup> Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-351 de 2004 y C-532 de 2006.

<sup>26</sup> Cita dentro de la Sentencia C-532 de 2006.

6.2.7. Debe reiterarse en este punto, tal y como lo ha hecho la Corte en anteriores oportunidades<sup>27</sup>, que la autonomía reconocida a la CNTV frente a las demás autoridades de la administración, no excluye la posibilidad de que el organismo actúe en coordinación con otras autoridades públicas competentes en el desarrollo de políticas relacionadas con las telecomunicaciones. Coordinación que debe darse bajo un sustento exclusivamente técnico, y circunscrita exclusivamente a una labor de colaboración armónica y no de intromisión o de intervención.

### **6.3. Potestad reglamentaria de la CNTV. Declaratoria de exequibilidad condicionada del parágrafo único del artículo 4° de la Ley 1341 de 2009**

6.3.1. Según se mencionó, como manifestación de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica que le ha sido reconocida, y dentro del marco de la Constitución y ley, la CNTV es titular de una potestad normativa reglamentaria que la habilita para ejercer la función de “*regulación*” de la televisión nacional. Tal atributo se encuentra expresamente consagrado en el inciso 2° del artículo 77 de la Carta, al disponer éste que “*La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio.*”

6.3.2. Esta Corporación ha explicado que la potestad de regulación en cabeza de la CNTV, es en realidad una competencia exclusiva y excluyente, en el sentido que desplaza la facultad reglamentaria del Presidente de la República y de cualquier otra autoridad, y por cuyo intermedio se persigue garantizar la independencia en el control y manejo del servicio público de televisión. En plena armonía con dicha posición, la Corte ha dicho que “la competencia normativa general, dentro del marco de la ley, respecto de la televisión, la tiene la Comisión Nacional de Televisión (C.P. art. 77)”<sup>28</sup>, buscando con ello indicar que la misma hace parte de las entidades del Estado a las que, por vía de excepción, la Constitución les reconoce potestad normativa reglamentaria en campos específicos definidos directamente por el propio ordenamiento Superior. Sobre este tipo de entidades, en la Sentencia C-917 de 2002, este Tribunal manifestó que:

“Pese a todo lo que se ha dicho en relación con la potestad reglamentaria del presidente de la República y de la facultad regulativa residual de los organismos administrativos -en especial de los ministerios- es imprescindible resaltar que la Constitución de 1991 también estableció un régimen de excepción que otorga a ciertos organismos, ajenos a la Rama Ejecutiva, una potestad normativa exclusiva y excluyente.

Así entonces, por virtud de esta reserva constitucional, los organismos a los cuales se adscribe dicha potestad tienen la facultad exclusiva de establecer la regulación del área normativa específicamente asignada por la Carta. La Corte Constitucional ha dicho que en estos casos “[s]e trata de ámbitos de

<sup>27</sup> Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-310 de 1996, C-350 de 1997, C-445 de 1997 y C-351 de 2004.

<sup>28</sup> Sentencia C-226 de 1997.

regulación, que por expreso mandato de la Constitución se asignan a otros órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente.’”

6.3.3. El tema referente a la potestad regulatoria de la CNTV, y su alcance exclusivo y excluyente, desplazatorio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República y de cualquier otra autoridad, ha sido objeto de pronunciamiento por esta Corporación en distintas oportunidades. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-226 de 1996, la Corte hizo la siguiente afirmación, a la que ya se hizo referencia:

“Con excepción de la primera materia - espacios utilizables -, las restantes son del resorte del Consejo Nacional Electoral, pues así lo dispone expresamente el artículo 25 de la Ley 130 de 1994. La excepción se justifica, por las razones ya expuestas. La competencia normativa general, dentro del marco de la ley, respecto de la televisión, la tiene la Comisión Nacional de Televisión (C.P. art. 77)...”

Posteriormente, en la Sentencia C-298 de 1999, sostuvo:

“Para alcanzar ese objetivo, el mismo constituyente (art. 76) determinó la naturaleza de la Comisión, al definirla como un “organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio”, al cual encargó de manera principal, la **intervención estatal** en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión ; de otra parte, le ordenó desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en dicho servicio.

Ahora bien, esa intervención tiene dos aspectos funcionales generales señalados por el ordenamiento superior, a saber : la dirección de la política en materia de televisión y la regulación de la prestación de ese servicio, funciones que en los términos de la ley, se complementan para concentrar en dicho organismo la regulación, manejo y control de tan influyente servicio de comunicación.

Acerca del contenido específico de cada una de esas funciones, la Corte se ha pronunciado en diversas oportunidades; en la sentencia C-564 de 1995 (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo), afirmó:

*‘...[La CNTV] goza de una verdadera autonomía, similar a la conferida al Banco de la República y que le permite, en todo caso, investigar, sancionar, fijar tasas, formular planes, promover estudios sobre televisión y, en general, cumplir todas las tareas que le corresponden como entidad de dirección, regulación y control del servicio público de televisión, teniendo como cabeza principal a su Junta Directiva’ ”.*

Y más recientemente, en la Sentencia C-351 de 2004, esta Sala fue clara en señalar:

“En desarrollo del atributo de autonomía que le reconoce la Constitución Política, la Comisión Nacional de Televisión goza de una potestad normativa que le permite ejercer la función de ‘regulación’ de la televisión nacional. Así

lo dispone expresamente el inciso 2° 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 regulatoria de que es titular la Comisión Nacional de Televisión es una competencia desplazante de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, que permite, como ya se adelantó, garantizar la independencia del manejo del servicio público de televisión. En este contexto, la Corte ha dicho que *‘la competencia normativa general, dentro del marco de la ley, respecto de la televisión, la tiene la Comisión Nacional de Televisión (C.P. art. 77)’*<sup>29</sup>, con lo cual se quiere significar que dicha Comisión se enfila en el grupo de organismos estatales que tienen potestad normativa en áreas específicamente señaladas por el constituyente<sup>30</sup>.

6.3.4. En la medida en que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión tiene como una de sus manifestaciones más importantes, la potestad de regulación de la televisión, resulta lógico concluir que la disminución de esa competencia constitucional lleva implícita una afectación directa de la autonomía funcional. En palabras de esta Corporación, “si su facultad regulativa es manifestación fundamental de su autonomía, no podría reducirse el espectro de su potestad de regulación sin afectarse implícitamente su autonomía<sup>31</sup>”.

6.3.5. Siguiendo lo dicho por este Tribunal en la citada Sentencia C-351 de 2004, la facultad de regulación de la CNTV “se ejerce, entonces, en el campo de la televisión, con exclusión de cualquier otro tipo de regulación, por lo que no es constitucional, por afectar su privilegio autonómico, que otra autoridad administrativa expida una regulación concomitante con la suya o que se la someta a una regulación distinta a la que ella misma expide”.

6.3.6. En ese ámbito, resulta abiertamente contrario a los artículos 76 y 77 de la Constitución, que cualquier autoridad pública, distinta de la propia CNTV, entre a reglamentar asuntos relacionados con la prestación del servicio público de televisión, en razón a que se trata de una competencia privativa y reservada a la mencionada entidad. Por lo mismo, son constitucionalmente reprochables, las decisiones adoptadas por el legislador, dirigidas a afectar la autonomía de la CNTV, cuando éstas reconocen facultades reglamentarias en materia de televisión, a autoridades de la administración diferentes de la citada Comisión.

6.3.6. Vista así las cosas, el párrafo único del artículo 4° de la Ley 1341 de 2009, demandado en esta causa, presenta serios problemas de constitucionalidad, en la medida que el mismo le reconoce al Gobierno Nacional una facultad general para reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines de intervención en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin excluir el servicio de la televisión.

<sup>29</sup> Cfr. Sentencia C-226 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>30</sup> 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 regulatoria de la administración, en temas específicamente señalados por el constituyente.

<sup>31</sup> Sentencia C-351 de 2004.

En efecto, en la medida que la competencia reglamentaria atribuida al Gobierno se otorga sin ningún tipo de excepción para todos los sectores de las comunicaciones, una lectura posible de la norma es que tal atribución la puede ejercer también para el servicio de televisión, en el ámbito de competencia asignado a la CNTV. A la luz de esa interpretación, la norma es inconstitucional, en cuanto implica desconocer la competencia constitucional asignada a la CNTV para dirigir, en forma autónoma, la política pública que en materia de televisión le fije la ley y para ejecutar los planes y programas del Estado en ese campo.

6.3.7. Como ha sido suficientemente explicado, la autonomía reconocida a la CNTV para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones de regulación, manejo y control del servicio público de televisión, tiene como una de sus manifestaciones más importantes, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria, la cual le ha sido signada por la Constitución a dicho organismo en forma privativa, exclusiva y excluyente, lo que significa que no puede ser compartida, sustituida o atribuida a ninguna otra entidad del sector central.

Dejó en claro la jurisprudencia constitucional, que si bien la autonomía de la CNTV no se predica de la Constitución ni de la ley, en cuanto sus normas son las llamadas a fijar los lineamientos básicos a los cuales debe sujetarse para el cumplimiento de sus funciones, la misma sí es oponible frente al Gobierno Nacional, pues es la manera como se garantiza y asegura el manejo independiente de las políticas públicas en el campo del servicio de televisión, que los artículos 76 y 77 de la Constitución promueven. En ese sentido, la CNTV mantiene una autonomía orgánica y funcional con respecto a las demás autoridades administrativas, que se materializa, en el caso de la potestad reglamentaria, en que ésta sólo puede ser ejercida directamente por la Comisión, sin que resulte constitucionalmente válido que el legislador adopte medidas en contra de tal postulado.

6.3.8. De este modo, admitir que el Gobierno Nacional, por intermedio de sus distintos organismos, puede reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines de intervención en el sector de televisión, constituye sin duda una intromisión indebida de una autoridad administrativa en el cumplimiento de una función propia de un organismo autónomo como lo es la CNTV. De igual manera, conlleva un sometimiento arbitrario de éste órgano a la voluntad de otras autoridades administrativas (Presidente de la República, Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Comisión de Regulación de Comunicaciones y Director de la Agencia Nacional del Espectro), que compromete no solo la autonomía institucional de la CNTV, sino también la independencia que necesita la entidad para que el servicio de televisión se preste libre del control e injerencia del Gobierno y de los grupos sociales, políticos o económicos de interés.

6.3.9. La Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de éste asegurar su



prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (C.P. art. 365). Siendo las telecomunicaciones un servicio público que requiere para su prestación del uso del espectro electromagnético, el Estado debe intervenir con el fin de facilitar el acceso equitativo y la utilización racional de ese bien natural. De acuerdo con lo preceptuado en los artículos 76 y 77 de la Carta, la intervención estatal en el uso de ese bien público para el campo de las telecomunicaciones, ha sido asignada a distintas entidades de la administración. Al Gobierno Nacional, través de los diferentes órganos de la administración central en cabeza del Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para el caso de la radio, la telefonía y la telegrafía, entre otros. Pero tratándose del servicio público de televisión, la intervención del Estado se encuentra a cargo, privativamente, de la CNTV, a quien corresponde su gestión y control en los términos de la Constitución y la ley. En ese sentido, si bien, acorde con las disposiciones superiores citadas (arts. 76, 77 y 365), resulta ajustado a la Constitución que se asigne al Gobierno Nacional facultad reglamentaria para intervenir el sector de las comunicaciones, en la medida que se entienda que esa competencia se otorga sin ningún tipo de excepción para todos los sectores de las comunicaciones, incluyendo el servicio público de televisión, la norma examinada resulta inconstitucional, toda vez que en ese campo, dicha facultad ha sido atribuida directamente por la Carta Política a la CNTV.

6.3.10. En consecuencia, para garantizar la autonomía e independencia de la Comisión Nacional de Televisión, consagrada expresamente en los artículos 76 y 77 de la Carta Política, en la parte resolutive del presente fallo, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del parágrafo único del artículo 4° de la Ley 1341 de 2009, pero condicionando su alcance, en el sentido que se entienda, que la facultad atribuida al Gobierno Nacional para reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines de intervención en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, no se extiende al Servicio Público de Televisión, por estar radicada dicha facultad reglamentaria, por expreso mandato constitucional, en la Comisión Nacional de Televisión.

#### **6.4. Autonomía de la CNTV frente al criterio de subordinación jerárquica. Declaratoria de exequibilidad condicionada del numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009**

6.4.1. En armonía con lo anterior, también como una manifestación de la autonomía, este Tribunal ha sostenido que, en ejercicio de sus funciones constitucionales, la CNTV no está sometida a la jerarquía tradicional de la administración pública. Ello significa que las decisiones que ésta adopta, dentro del marco de sus funciones, de dirigir la política en materia de televisión y de regular la prestación de ese servicio, no pueden ser controladas, revisadas ni revocadas por las autoridades que hacen parte del Gobierno Nacional, a la manera de una especie de control de tutela administrativa, pues ello implicaría contrariar el objetivo perseguido por el Constituyente, de lograr que el servicio público de la televisión se lleve a cabo en beneficio del bien común, libre del

control e injerencia del poder de la administración y de los grupos sociales, políticos o económicos llamados a intervenir en la prestación y ejecución del mismo.

6.4.2. En virtud de los principios de legalidad y colaboración armónica, las decisiones que pueda adoptar la CNTV, en el marco de sus competencias superiores y legales, sólo pueden estar sujetas al control fiscal, político, disciplinario y judicial de los órganos constitucionalmente establecidos para ejercerlos, pero nunca subordinadas al control del Gobierno de turno.

6.4.3. Como ya se dijo, la autonomía que precisa la Constitución para la CNTV, comprende la posibilidad de ejercer la dirección de sus propios objetivos y propósitos, bajo la responsabilidad que le corresponde asumir, sin que su actividad pública, representada en acciones y medidas, puedan entonces ser cuestionadas, interferidas o controladas por la administración central, como si se tratara de un órgano subordinado y dependiente de ésta. Sin duda que aquellos mandatos que promueven el sometimiento de las decisiones de la CNTV a controles administrativos a cargo del Gobierno Nacional, son a todas luces inconstitucionales, por contrariar los mandatos de la Carta que le atribuyen a la Comisión el carácter de ente autónomo (C.P. arts. 76 y 77).

Sobre el tema, se pronunció la Corte en la Sentencia C-445 de 1997, así:

“Dichos organismos autónomos, creados por el Constituyente, como es el caso de la CNTV, se encuentran sujetos a una regulación legal y particular propia, que impide someterlos al régimen general de otras entidades. La autonomía que precisa la Constitución para dichos entes comprende la posibilidad de ejercer una dirección de sus propios destinos, con responsabilidad suficiente, encontrándose sujetos al control fiscal, político y judicial de los órganos constitucionalmente establecidos para ejercerlo.

En este orden de ideas, el carácter del organismo autónomo hace que no puedan estar subordinados a las determinaciones de otros órganos o entidades del Estado, en relación con el ejercicio de sus funciones, ni sujetos a la jerarquía tradicional propia de la estructura de la administración pública, en una especie de control de tutela administrativo y, por lo tanto, no estén adscritos, ni vinculados a entidades del sector central. De esto se deriva, consecuentemente, que sus decisiones no se encuentren sometidas a instrucciones de órganos administrativos superiores, ni controladas o revocadas por autoridad administrativa alguna, salvo a través de los controles antes mencionados y los que corresponden al mismo tema público, dentro de la actividad administrativa, e inherentes a la naturaleza democrática de la organización política.

La preservación del grado mínimo de autonomía de dichos entes, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, se convierte, pues, en una garantía funcional para el ejercicio de los derechos o la protección de bienes jurídicos específicos y varía de acuerdo con la determinación constitucional de cada uno de ellos.”

También en la Sentencia C-532 de 2006, ya citada, la Corte destacó:

“Como se ha dicho en otras oportunidades, la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión implica que no puede homologarse a una entidad descentralizada, de forma que, entre otros aspectos, estará liberada del *control administrativo* que ejerce el Ejecutivo sobre sus entidades adscritas o vinculadas, lo ‘*que le permite cumplir de manera independiente su función constitucional y legal, vale decir, sin intromisiones e influencias del poder político*’; en este contexto y por la naturaleza de las funciones, ‘*resulta comprensible el afán del Constituyente de que la televisión, orgánica y funcionalmente, no fuera controlada por el “gobierno de turno”*’<sup>32</sup>”.

6.4.4. Precisamente, en aplicación de esta línea jurisprudencial, en la citada Sentencia C-445 de 1997, la Corte procedió a declarar inexecutable la expresión “*previo el visto bueno del Ministerio de Comunicaciones*”, que hacía parte del párrafo 2° del artículo 62 de la Ley 182 de 1995, por no respetar la autonomía de rango constitucional reconocida a la CNTV, al imponer una autorización con carácter obligatorio y vinculante, por parte del Ministerio de Comunicaciones, como requisito previo al reordenamiento que la CNTV efectúe del espectro electromagnético para televisión. En esa oportunidad, dijo la Corte:

“Por consiguiente, y de conformidad con lo establecido por el señor Procurador General, la Corte encuentra que la expresión “*previo el visto bueno del Ministerio de Comunicaciones*”, consagrada en la parte final del inciso segundo del párrafo 2o. del artículo 16 de la Ley 335 de 1996 demandado, contradice los artículos 76 y 77 de la Constitución Política al ignorar el contenido mínimo de autonomía de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) para el manejo del servicio de televisión, el cual supone una autonomía funcional en relación con el Gobierno, y quebranta el principio de separación de funciones entre los distintos órganos del Estado establecido en el artículo 113 constitucional, por lo cual resulta procedente retirarla del ordenamiento jurídico”.

6.4.5. En suma, la autonomía que le ha sido reconocida a la CNTV para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones de regulación, manejo y control del servicio público de televisión, se refleja en tres aspectos básicos, particularmente trascendentes: (i) en que dicha autonomía es oponible al Gobierno Nacional y no a la ley, por corresponderle a ésta determinar la política estatal en materia de televisión; (ii) en que la potestad normativa reglamentaria atribuida a dicho organismo es privativa, y, por tanto, no puede ser compartida, sustituida o atribuida a otra entidad, y (iii) en que las decisiones que la Comisión adopte en cumplimiento de sus funciones son independientes, por lo que se entiende que no están sometidas al control de tutela administrativa y en ningún caso pueden ser revisadas por las entidades del sector central de la administración.

6.4.6. Pues bien, como ocurrió con la norma analizada en el apartado anterior, en el caso del numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, demandado

<sup>32</sup> Sentencia C-711 de 1996. MP. Fabio Morón Díaz. Reiterada en Sentencia C-350 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

en esta causa, el mismo también presenta serios problemas de constitucionalidad, en la medida que el mismo habilita a la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-, para resolver los recursos de apelación contra actos “*de cualquier autoridad*” que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones, sin excluir de dicho control los actos proferidos por la CNTV.

Ciertamente, en cuanto la competencia atribuida a la CRC para resolver los recursos de apelación, se otorga contra los actos que expida “*cualquier autoridad*” del sector de las telecomunicaciones, una lectura posible de la norma es que el control de tutela administrativa se extienda también a los actos que expide la CNTV en ejercicio de sus funciones, en particular, frente a aquellas relacionadas con la instalación u operación de redes de telecomunicaciones (así, por ejemplo, el art. 5°-literal f de la Ley 182 de 1995, le asigna a la CNTV la función de impartir permisos para el montaje o modificación de las redes respectivas y para sus operaciones de prueba y definitivas ). Si la norma acusada es interpretada en ese sentido, la misma es inconstitucional, por violar la competencia constitucional asignada a la CNTV para dirigir, en forma autónoma, la política pública que en materia de televisión le fije la ley y regular la prestación de ese servicio.

6.4.7. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en manifestar que, en virtud de la autonomía reconocida a la CNTV, ésta no se encuentra sometida a la jerarquía tradicional de la administración pública, lo cual se traduce en que sus decisiones, adoptadas dentro del marco de sus funciones, en ningún caso pueden ser controladas, revisadas ni revocadas por las autoridades que hacen parte del Gobierno Nacional, a la manera de una especie de control de tutela administrativa, pues ello contraría el propósito querido por el Constituyente, de lograr que el servicio público de la televisión se preste en beneficio del bien común, libre del control e injerencia de las autoridades administrativas.

Con ello, no ha pretendido la jurisprudencia excluir los actos proferidos por la CNTV del control de legalidad. Al respecto, ha destacado que, en virtud de los principios de legalidad y colaboración armónica, y del sometimiento de dicha entidad a la Constitución y a la ley, las decisiones que pueda adoptar la CNTV en el marco de sus competencias constitucionales y legales, se encuentran sujetas al control fiscal, político, disciplinario y judicial de los órganos constitucionalmente establecidos para ejercerlos. Sin embargo, en virtud de la autonomía que le ha sido reconocida por la Constitución para cumplir de manera independiente con sus funciones, la CNTV no está sujeta a las decisiones de las autoridades administrativas, encontrándose excluida del control que sobre ella pueda ejercer el Ejecutivo y sus entidades adscritas o vinculadas.

6.4.8. Frente a la CRC, la propia Ley 1341 de 2009, en su artículo 19, la define como Unidad Administrativa Especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, sin personería jurídica y adscrita al MTIC. De esta forma, por hacer parte de los órganos de la administración central, no puede ser

habilitada por la ley para revisar, por la vía del recurso de apelación, los actos que expida la CNTV. Por lo tanto, cuando la norma bajo estudio faculta a la CRC para resolver los recursos de apelación contra los actos de “*cualquier autoridad*”, no es posible entender que se incluyan los actos expedidos por la CNTV, pues ello implicaría una violación de la autonomía e independencia de este órgano.

6.4.9. Así las cosas, en aras de garantizar la autonomía e independencia de la Comisión Nacional de Televisión, consagrada expresamente en los artículos 76 y 77 de la Carta Política, en la parte resolutive del presente fallo, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, pero condicionando su alcance, en el sentido que se entienda, que la competencia atribuida a la CRC para resolver los recursos de apelación contra los actos que expida “*cualquier autoridad*” del sector de las telecomunicaciones, en ningún caso se extiende a los actos proferidos por la Comisión Nacional de Televisión, por tratarse de un organismo autónomo e independiente no sujeto al control de tutela administrativa.

## VIII. DECISION

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

### RESUELVE:

**PRIMERO.-** En relación con la expresión “*radiodifundida*”, integrada al numeral 4° del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-403 de 2010, mediante la cual la misma fue declarada **INEXEQUIBLE**.

**SEGUNDO.-** En relación con la expresión “*principalmente*”, integrada al numeral 4° del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-403 de 2010, mediante la cual se declaró la exequibilidad condicionada de los demás apartes de dicho artículo.

**TERCERO.-** En relación con las expresiones “*el interés general*” y “*o la ampliación de la cobertura*”, integradas al inciso final del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-403 de 2010, mediante la cual las mismas fueron declaradas **INEXEQUIBLES**.

**CUARTO.-** En relación con la expresión “*cuando prime (...) la continuidad del servicio*”, contenida en el inciso final del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-403 de 2010, mediante la cual se declaró su **EXEQUIBILIDAD** condicionada.

**QUINTO.-** En relación con la acusación de inconstitucionalidad formulada en contra de la expresión “*con las excepciones específicas que contenga la presente ley*”, prevista en el párrafo del artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, **INHIBIRSE** de proferir fallo de fondo, por existir una ineptitud sustancial de la demanda.

**SEXTO.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos propuestos y analizados, el párrafo único del artículo 4° de la Ley 1341 de 2009, siempre que se entienda, que la facultad atribuida al Gobierno Nacional para reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines de intervención en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, no se extiende al Servicio Público de Televisión, por estar radicada dicha facultad reglamentaria, por expreso mandato constitucional, en la Comisión Nacional de Televisión.

**SÉPTIMO.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos propuestos y analizados, el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, siempre que se entienda, que la competencia atribuida a la CRC para resolver los recursos de apelación contra los actos que expida “*cualquier autoridad*” del sector de las telecomunicaciones, en ningún caso se extiende a los actos proferidos por la Comisión Nacional de Televisión, por tratarse de un organismo autónomo e independiente no sujeto al control de tutela administrativa.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Presidente  
*Ausente en comisión*

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado  
*Ausente en comisión*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General