

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-093 de  
1996 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

*El servicio de televisión y se democratiza su acceso*

**Magistrado Ponente**

**Dr. Hernando Herrera Vergara**

**Análisis del CEDEC**

**Por:**

**Alfonso Miranda Londoño**

**Bogotá D.C., 2020**

## ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>NORMAS DEMANDADAS.....</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>PROBLEMA JURÍDICO.....</b>	<b>10</b>
<b>4.</b>	<b>CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO.....</b>	<b>11</b>
<b>5.</b>	<b>DECISIÓN.....</b>	<b>16</b>
<b>6.</b>	<b>ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>16</b>

# **RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-093 DE 1996 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

*El servicio de televisión y se democratiza su acceso*

**Magistrado Ponente**

**Dr. Hernando Herrera Vergara**

## **1. Introducción**

El ciudadano **Octavio Ardila Higuera** promovió demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35 incisos 1o. y 2o. (parciales), 37 numeral 1o. (parcial) y 56 (parcial) de la Ley 182 de 1995 *"por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones"*, a fin de que se declare su inexecutable.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijaran en lista las disposiciones demandadas en la Secretaría General por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Director de Inravisión, y a los Ministros de Comunicaciones, del Interior y de Hacienda y Crédito Público, para que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas parcialmente acusadas.

Durante el término de fijación en lista, intervinieron los ciudadanos Olga Uribe Largacha, María Camila Arciniegas Alzate, Andrés Trujillo Maza y Andrés Flores Villegas, así como los apoderados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional de Televisión, en la forma como más adelante se expresa.

Por su parte, el señor Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 756 del 4 de octubre de 1995, envió a esta Corporación el concepto de rigor en relación con la demanda formulada contra los preceptos mencionados y acusados, solicitando declarar **exequibles** las disposiciones acusadas.

## 2. Normas demandadas

El señor Octavio Ardila Higuera instauró una acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 35 incisos 1º y 2º (parciales), 37 numeral 1º (parcial) y 56 (parcial) de la Ley 182 de 1995 “*por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones*” solicitando declarar **exequibles** las disposiciones acusadas.

Acontinuación las normas acusadas y, subrayado, los apartes por los cuales se solicitó su declaratoria de exequibilidad, así como las intervenciones ciudadanas, de la autoridad pública y el concepto del procurador, para cada uno de los cargos acusados:

### ➤ **Primer cargo acusado:**

**Inconstitucionalidad del Artículo 35 de la Ley 182 de 1995, por violación del artículo 20 de la Carta Política. “ARTICULO 35.- Operadores del servicio de televisión.** *Se entiende por operador la persona jurídica pública o privada, con o sin ánimo de lucro, que utiliza directamente las frecuencias requeridas para la prestación del servicio público de televisión en cualquiera de sus modalidades, sobre un área determinada, en virtud de un título concedido por ministerio de la ley, por un contrato o por una licencia.*

*Para los efectos de la presente ley son operadores del servicio público de televisión las siguientes personas: el Instituto Nacional de Radio y Televisión al que hace referencia la presente ley, las organizaciones regionales de televisión actualmente constituidas y las que se constituyan en los términos de la presente Ley, las personas jurídicas autorizadas en virtud del contrato para cubrir las zonas que más adelante se describen, las organizaciones comunitarias y personas jurídicas titulares de licencias para cubrir el nivel local, y las personas autorizadas para prestar el servicio de televisión cerrada o por suscripción.*

(...)”

### **Intervenciones ciudadanas**

Frente al primer cargo acusado se produjo intervención de la ciudadana **Olga Uribe Largacha** quién presentó escrito defendiendo la constitucionalidad del precepto acusado, pues en su criterio éste no pretende limitar la posibilidad de fundar medios masivos de comunicación a las personas jurídicas; simplemente el objeto de la norma es encauzar la participación de las personas dentro de unas condiciones de control y vigilancia por parte del Gobierno, lo cual es común en un medio como el de la televisión.

Por su parte, los ciudadanos **María Camila Arciniegas Alzate Y Andrés Trujillo Maza**, consideran que el actor "omite el sentido de interpretación sistemática de la ley al apartarse de los artículos 75, 76 y 77 de la Carta Política, los cuales están estrechamente vinculados al artículo 20 de la misma para precisar su sentido" (se subraya).

En estas disposiciones, señalan que la Constitución consagra el manejo del servicio de televisión en cabeza de un organismo estatal con personería jurídica y plena autonomía para reglamentar la operación de dicho servicio.

Además, en relación con la naturaleza del servicio público de televisión, indican que es irremediable la intervención del Estado a través del organismo encargado de ejecutar las disposiciones legales que la Constitución delega en la Ley 182 de 1995 y en la Comisión creada por ella; así, "*no cabe pensar en la posibilidad de que se llegue al servicio de manera arbitraria por cualquier particular sino que, al contrario de prohibirle su acceso, se le controle y encauce a través del cumplimiento de una serie de requisitos, como es la creación de una persona jurídica para ser prestatario de este servicio*".

Concluyen que la configuración de una persona jurídica sólo es posible con el concurso de personas naturales. De este modo, señalan que la persona natural no queda excluida de la prestación del servicio de televisión, como lo asegura el demandante por una supuesta violación al ordenamiento superior.

### **Intervención de la Autoridad Pública**

El representante del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** para sustentar la constitucionalidad de la disposición acusada, señala que el hecho de que el artículo 20 de la Carta Política garantice para toda persona la libertad de fundar medios masivos de comunicación, no significa necesariamente que las personas naturales deban ser autorizadas para ser operadoras de los servicios de televisión de manera independiente y aislada, sino que por la naturaleza misma de la actividad a desarrollar, es ineludible exigir que ésta última sea desarrollada por personas jurídicas; esto es, personas naturales organizadas bajo la forma de personas jurídicas.

Manifiesta que el principio de igualdad se quebrantaría si se discriminaran las personas que puedan ser operadoras del servicio público de televisión por razones de raza, sexo, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, de acuerdo con el artículo 13 de la Carta, lo que no sucede en el caso del artículo demandado.

Por su parte, el apoderado de la **Comisión Nacional de Televisión** señala para defender la constitucionalidad de la expresiones acusadas del artículo 35 de la Ley 182 de 1995, que no puede afirmarse que se violó el artículo 20 de la Carta

Política, cuando dice que “*se garantiza a toda persona la libertad (...) de fundar medios masivos de comunicación*”, porque la “fundación” de los medios televisivos no corresponde a los operadores, y con base en lo dispuesto en el artículo 365 de la C.P., la Ley 182 de 1995 en su artículo 29 se estableció que “*El derecho de operar y explotar medios masivos de televisión debe ser autorizado por el Estado, y depender (...) de las necesidades del servicio (...)*”.

Concluye que siendo la ley la reguladora del servicio público de televisión, ella tiene la facultad discrecional de determinar cuáles personas pueden ser operadoras, como lo hizo el artículo 35 acusado, teniendo en cuenta para ello las razones técnicas, políticas y de conveniencia que demanda tal servicio, a las cuales no es ajena la necesidad de evitar la actividad monopolística, cuando el servicio es impropio o privado, que eventualmente no corresponde con la finalidad social del Estado.

### **Concepto del Procurador**

En lo que se refiere a la expresión “persona jurídica” contenida en el artículo 35 de la Ley 182 de 1995, manifiesta el Jefe del Ministerio Público que el demandante se aparta de la interpretación armónica de la preceptiva constitucional, al no contemplar dentro de su análisis los artículos 75, 76 y 77 del mismo ordenamiento, los cuales se encuentran relacionados estrechamente con el artículo 20 de la Carta Política. Dichas normas atribuyen el manejo del servicio de televisión en cabeza de un organismo estatal con personería jurídica y plena autonomía para reglamentar la operación de ese servicio.

A su juicio, la Ley 182 de 1995 en sus artículos 35 y 56 no desconoce el contenido constitucional, restringiendo el ejercicio del derecho como aduce el impugnante, sino que pretende delimitar las pautas bajo las cuales debe prestarse el servicio, logrando así el control y supervisión requeridos.

Manifiesta que el hecho de que el artículo 20 constitucional garantice a todas las personas la libertad de fundar medios masivos de comunicación, no significa que necesariamente las personas naturales deban ser autorizadas para ser operadoras de los servicios de televisión de manera independiente y aislada, sino que por la naturaleza misma de la actividad a desarrollar y para preservar las finalidades sociales inherentes al servicio televisivo, es ineludible exigir que ésta última se preste por personas naturales organizadas bajo la forma de personas jurídicas.

#### ➤ **Segundo cargo acusado:**

**Inconstitucionalidad del Artículo 56 de la Ley 182 de 1995, por violación del artículo 20 de la Carta Política. “ARTICULO 56.- Sociedades anónimas para la prestación del servicio de televisión. Para efectos de la prestación del servicio de televisión en cualquiera de los canales zonales a que se refiere la**

*presente Ley, los concesionarios deberán ser sociedades anónimas, cuyas acciones estén inscritas en una bolsa de valores.*"

### **Intervención de la Autoridad Pública**

El apoderado del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, señala en relación con el requisito establecido en el artículo 56 acusado, según el cual en los canales zonales los concesionarios deben ser personas constituídas como sociedades anónimas cuyas acciones estén inscritas en bolsa de valores, que éste tiene como objeto, democratizar la propiedad de tales concesionarios y prevenir cualquier práctica monopolística que pretenda implantarse dentro de esas personas. En efecto, concluye que *"con tal constitución se logra el acceso libre de las personas naturales o jurídicas que así lo deseen, con el único requisito de la adquisición de la acción respectiva"*.

Por su parte, el apoderado de la **Comisión Nacional de Televisión** intervino dentro del proceso con el objeto de defender la constitucionalidad del artículo 56, señalando al efecto que en la exposición de motivos de la Ley 182 de 1995, se invocó la necesidad de fortalecer la televisión pública.

Señaló al exponer su criterio respecto de la autorización de la prestación del servicio por parte de la ley, a cargo del sector privado, consideró que *"dentro de éste, el que ofrecía mejores posibilidades tecnológicas y económicas de democratización y de control estatal, eran las sociedades anónimas inscritas en una bolsa de valores, con acierto no desvirtuable, dado el régimen legal y de control al cual están sometidas"*.

### **Concepto del Procurador**

Sostuvo el representante del Ministerio Público en cuanto al requisito del artículo 56 acusado que exige que los concesionarios de los canales zonales de televisión sean personas constituídas como *"sociedades anónimas cuyas acciones estén inscritas en una bolsa de valores"*, que su finalidad es democratizar la propiedad de tales concesionarios, así como prevenir cualquier práctica monopolística que pretenda implantarse dentro de los mismos.

En efecto, a su juicio al constituirse este tipo de personas jurídicas, se permite el libre acceso de quienes deseen ser concesionarios de televisión, con el único requisito de la adquisición de la respectiva acción, razón por la cual estima que debe declararse exequible la disposición acusada.

#### ➤ **Tercer cargo acusado:**

**Inconstitucionalidad del Artículo 37 de la Ley 182 de 1995, por violación de los artículos 13 y 75 de la Carta Política.** *"ARTICULO 37.- Régimen de prestación. En cada uno de los niveles territoriales antes señalados, el servicio*

*público de televisión será prestado en libre y leal competencia, de conformidad con las siguientes reglas:*

*1. Nivel Nacional. **Para garantizar que la competencia con los operadores zonales se desarrolle a partir del 1o. de enero de 1998, en condiciones de igualdad efectiva y real, y prevenir cualquier práctica monopolística en la prestación del servicio, así como para velar por la protección de la industria de televisión constituida al amparo de la legislación expedida hasta la vigencia de ésta Ley, el Estado se reservará, hasta dicha fecha, la prestación del servicio público de televisión en el nivel nacional, el cual estará a cargo del Instituto Nacional de Radio y Televisión.** Este operará los canales nacionales que determine la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, de acuerdo con las posibilidades del espectro, las necesidades del servicio y la prestación eficiente y competitiva del mismo.*

***A partir del primero (1o.) de enero de mil novecientos noventa y ocho (1998),** el servicio podrá ser prestado también nacionalmente por los operadores zonales mediante encadenamientos, o por extensión gradual del área de cubrimiento y de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular expida la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.*

*(...)”.*

### **Intervención ciudadana**

El señor **Andrés Flórez Villegas** consideró que el artículo 37 de la Ley 182 de 1995 no viola ningún precepto constitucional, ya que cualquier persona, siempre que cumpla los requisitos señalados en la ley, puede ser concesionario de espacios de televisión.

Afirmó que “si hay libertad para licitar y por ende para ser concesionario de espacios de televisión, resultaría falso argumentar que el precepto acusado quebranta el derecho a la igualdad”.

Expresó que una declaración de inexecutable de la norma mencionada, sólo llevaría a una posición de dominio del mercado que nadie puede desear, pues trae aparejada en muchos casos, el abuso de las prerrogativas que una condición de tal naturaleza confiere.

Así las cosas, estimó que el artículo 37 demandado está encaminado a lograr la prestación ordenada y el cubrimiento efectivo para satisfacer adecuadamente las necesidades del servicio de televisión.

Y en cuanto a la reglamentación de dicho servicio a nivel nacional y zonal, afirmó que ésta no es violatoria del derecho a la igualdad, pues constituye una forma de organizar su prestación.



## **Intervención de Autoridad Pública**

El apoderado del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** sostuvo que la libre competencia y la igualdad, son principios para cuya interpretación debe tenerse en cuenta que su titularidad corresponde a dos o más agentes de manera concurrente.

Consideró que el caso analizado, no se trata de un monopolio como arbitrio rentístico, sino de una reserva estatal de una determinada actividad. En otras palabras, la prestación del servicio de televisión a nivel nacional hasta el primero de enero de 1998, no constituye un monopolio como arbitrio rentístico, sino una actividad sobre la cual existe reserva estatal para su prestación.

Por su parte, la **Comisión Nacional de Televisión**, mediante apoderado, intervino en el proceso y expresó al respecto en relación con la parte demandada del artículo 37 de la Ley 182 de 1995, las siguientes consideraciones:

**1)** Mencionó que se desprende la intención del legislador de garantizar la competencia con los operadores zonales, en condiciones de igualdad efectiva y real, previniendo cualquier práctica monopolística, por lo cual el Estado se reservará hasta el primero de enero de 1998, la prestación del servicio de televisión en el nivel nacional que estará a cargo de Inravisión. De ello se infiere a su juicio, que la ley acusada pretende hacer el tránsito gradualmente de esa legislación en el tiempo y en las condiciones establecidas, a los términos y prescripciones de la nueva ley.

**2)** Afirmó que si la ley se reservó la operación del servicio de televisión a nivel nacional, lo hizo no solo por necesidades del servicio y su condición de servicio público -operación a cargo de Inravisión-, sino porque al expedirse la ley, se encontraban vigentes contratos que el Estado debía respetar y cumplir.

**3)** En esas condiciones, indicó que la igualdad ante la ley y las autoridades, que como principio consagra el artículo 13 de la Constitución Nacional, no fue violado porque con el tránsito de la legislación, debía considerarse el interés público, el mejor servicio y los derechos contractuales adquiridos y vigentes, y porque además, esa norma constitucional añade que *“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva”*, condiciones de las que precisamente se ocupa el artículo cuestionado en relación con la industria de televisión.

**4)** Adujo igualmente, que el artículo 37 no es violatorio del artículo 75 de la Carta Política, que consagra el pluralismo informativo y la competencia en el manejo del espectro electromagnético, debido a que éstas

restricciones a su uso sólo obedecen a las limitaciones normativas, técnicas y físicas que deben ser respetadas para evitar abusos del derecho, interferencias o prácticas monopolísticas.

### **Concepto del Procurador**

Expresó el Jefe del Ministerio Público, que teniendo en cuenta que las nuevas políticas de privatización del servicio de televisión abren el campo a los particulares para operarlo, el legislador decidió establecer un término razonable que pretende, como todo proceso de transición, hacer un acoplamiento gradual de la legislación anterior a las nuevas condiciones, términos y prescripciones de la ley de televisión. Así, hasta el 1o. de enero de 1998 no habrá restricciones a la libre competencia, sino un período de transición para que, luego de la fecha estipulada legalmente, puedan los operadores nacionales y zonales competir en igualdad real de condiciones, dando cumplimiento al objetivo constitucional, de tal forma que, *“sin duda, la disposición así concebida es expresión del dirigismo estatal que por rango superior le compete en la materia”*.

En esas condiciones, concluyó que el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 constitucional no fue violado, porque la norma acusada precisamente busca dar cumplimiento a ese precepto superior cuando decide establecer un período de transición en consideración a los nuevos agentes económicos que entrarán a operar el servicio de televisión; al interés público implícito en todo servicio público y a los fines de eficiencia y eficacia que se persiguen en la prestación de dicho servicio, además de los derechos contractuales que estaban vigentes al momento de expedirse la Ley 182 de 1995.

Agregó igualmente, que tampoco el artículo 37 en lo acusado es violatorio del artículo 75 superior, el cual consagra el pluralismo informativo y la competencia en el manejo del espectro electromagnético.

Por lo anterior, estimó que la prestación del servicio de televisión a nivel nacional hasta el 1o. de enero de 1998, no puede considerarse como un monopolio con arbitrio rentístico, al cual se refiere el artículo 336 de la Carta, sino como una actividad sobre la cual existe reserva estatal para su prestación, motivado por razones de soberanía o interés social, establecida en el artículo 365 del mismo ordenamiento.

## **3. Problema Jurídico**

### **Primer cargo acusado**

Establecer si el artículo 35 acusado vulnera el ordenamiento constitucional, toda vez que limita el ejercicio de un derecho fundamental -la libertad de fundar medios masivos de comunicación- a un sólo tipo de personas, a saber, las personas jurídicas constituídas

como sociedades anónimas con acciones inscritas en una bolsa de valores, pues cercena el derecho de las personas naturales a fundar un canal de televisión y les restringe la posibilidad de operarlos.

### **Segundo cargo acusado**

Establecer si el artículo 56 de la Ley 182 de 1995 acusado vulnera el ordenamiento constitucional, toda vez que al regular la propiedad de los medios masivos de comunicación, como es la televisión, *cercenaron de tajo* el derecho de las personas naturales a fundar un canal de televisión, al restringir la posibilidad de operar o ser propietario de la concesión para la fundación de canales de televisión exclusivamente a las personas jurídicas, que además deben ser sociedades anónimas con acciones inscritas en la bolsa, excluyendo de paso a todas las restantes formas societarias o personas jurídicas diferentes en tal formación.

### **Tercer cargo acusado**

Establecer si "*cuando el Estado se reserva para sí la explotación de los canales nacionales de televisión hasta el 1o. de enero de 1998, está diciendo que su derecho para acceder al uso del espectro electromagnético es mejor al derecho de las demás personas y por consiguiente*", viola el artículo 13 porque contempla la igualdad de las personas ante la ley, "*incluidas las personas del Estado*", crea una práctica monopolística en favor de una entidad del Estado, lo que es contrario a los preceptos constitucionales, específicamente al artículo 75 que consagra tal prohibición.

## **4. Consideraciones de la Corte Constitucional**

### **4.1 En relación con el primer cargo acusado**

El demandante acusa el artículo 35 (parcial) de la Ley 182 de 1995, "por medio de la cual se reglamenta el servicio de televisión", por estimar que dicho precepto quebranta el artículo 20 de la Constitución Política.

Al respecto señaló la Corte Constitucional que la voluntad del constituyente de 1991 en lo referente al uso del espectro electromagnético, que se concebido como un bien público, inenajenable e imprescriptible, y lo que buscó fue permitir la emisión de éste por los particulares, aunque sujeta siempre a la gestión y control del Estado. De esta manera, de acuerdo con la regulación consagrada en el artículo 75 de la Carta Política, el ejercicio del derecho fundamental de fundar medios masivos de comunicación para la utilización del espectro electromagnético no es absoluto, sino que por el contrario, requiere de la intervención estatal en razón del carácter de bien público que ostenta, a fin de garantizar el pluralismo informativo y la competencia y con el objeto de preservar y desarrollar las finalidades sociales inherentes a los servicios televisivos.

Afirmó que en anterior ocasión, esta Corporación tuvo oportunidad de destacar que la potestad de fundar medios masivos de comunicación, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 20 constitucional, no es libre, ya que en tratándose de un bien de uso público, como lo es el espectro electromagnético, su ejercicio está sujeto a la gestión y control del Estado, a fin de que en los términos que fije la ley, se garantice la igualdad de oportunidades en el acceso o uso, así como el cumplimiento de los fines propios del servicio eficiente de la televisión colombiana y la eliminación de las prácticas monopolísticas en el mismo.

Añadió que la ley examinada circunscribe a las personas jurídicas la facultad de fundar medios masivos de comunicación que hacen uso del espectro electromagnético (operadores del servicio de televisión). En otros términos, impide que personas naturales puedan directamente hacer uso de dicha facultad. La Corte no considera que la restricción anotada vulnere la Constitución, por las siguientes razones:

1. El espectro electromagnético es un bien público sujeto a la gestión y control del Estado (CP. art. 75). A diferencia de otros operadores de medios de comunicación, los que se ocupan de la televisión necesariamente deben hacer uso del espectro electromagnético. Por consiguiente, su situación y régimen jurídico no puede ser igual al de los restantes medios de comunicación, inclusive desde el punto de vista de la libertad de acceso. Aquellos no usan el espectro y, por ende, no están sujetos a las restricciones que surgen de su gestión y control, las cuales, a su vez, en parte se explican por razones técnicas, entre las cuales, una significativa es el número limitado de frecuencias y espacios que podrían adjudicarse, lo que torna imposible garantizar la libertad de acceso al espectro para todas las personas que decidan ser operadores de televisión.

2. Dadas estas condiciones -cupa limitado de frecuencias y espacios e imposibilidad de que “todos” puedan fundar medios que hacen uso del espectro electromagnético-, la solución contemplada en la ley consulta el principio de efectividad, proporcionalidad y democratización del acceso a la propiedad, siempre que se interprete de conformidad con lo que indica la Corte.

- 2.1. Principio de efectividad.- Es fin del Estado garantizar la efectividad de los derechos fundamentales (CP. artículo 2o.). La posibilidad de que las personas naturales puedan fundar medios masivos de comunicación, a través de personas jurídicas en las que participan como asociados, aparte de ser la más práctica, es la más funcional en cuanto a la universalización de este derecho. En efecto, si se garantiza en términos de beneficiario real, que el capital de estas personas jurídicas sea abierto, esto es, constituido desde un comienzo, con base en ofertas dirigidas al público en general, se logra que cualquier persona pueda “efectivamente” de esta forma, fundar y gestionar medios televisivos, lo que de otro modo sería imposible salvo para contadas personas.

2.2. Principio de proporcionalidad.- La restricción de la ley consistente en establecer una modalidad concreta para el ejercicio del derecho a fundar medios masivos que hacen uso del espectro electromagnético, se ajusta al principio de proporcionalidad. La finalidad de la ley es constitucional: hacer efectivo y posible, dadas las restricciones técnicas advertidas, para el mayor número de personas, el derecho a fundar medios masivos de comunicación que hacen uso del espectro electromagnético.

El medio empleado para el efecto -posibilidad de participar en sociedades de capital abierto-, es idónea para lograr el fin propuesto. El sacrificio que comporta la medida -fundación directa de medios masivos que hacen uso del espectro electromagnético por parte de personas naturales-, no es en modo alguno superior al beneficio que se obtiene al arbitrar modalidades de inversión colectiva para el ejercicio del derecho, pues en el primer caso sólo pocos privilegiados podrían acceder al espectro electromagnético, y en el segundo, lo harían todas las personas que decidieran concurrir a la oferta pública de acciones, cuotas o partes de interés.

2.3. Democratización del acceso a la propiedad.- Si bien la adjudicación de espacios y frecuencias no equivale a la venta de una empresa del Estado, la promoción del acceso a la propiedad es un principio general del Estado social de derecho que no puede dejarse de actuar cuando se presentan las condiciones propicias para hacerlo. La concesión del uso o acceso a un bien público, que va a generar riqueza privada, sin duda es una oportunidad para hacer efectivo este principio, ya que de lo contrario se estimula la propiedad en pocas manos o se asignan beneficios y ventajas a los que más pueden so pretexto de habilitar una fuente de rentas fiscales. En este sentido, es esencial que las personas jurídicas privadas, en el nivel local y en relación con los canales zonales, se creen como sociedades de capital abierto y así subsistan y funcionen. En ellas la oferta pública, primaria y secundaria, se convierte en la garantía de que todas las personas que de buena fe deseen vincularse a las mismas, salvo que concurran limitantes legales, puedan hacerlo.

3. La televisión es un bien comunitario, esencial para garantizar en la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura y que sea autónomo respecto de los centros de poder económico y político.

Así las cosas, la Corte Constitucional concluyó que es exequible la expresión persona "jurídica" del artículo 35, como quiera que las mencionadas en el segundo inciso, corresponden a formas de gestión comunitaria, tales como Inravisión, las organizaciones regionales de televisión, las organizaciones comunitarias y las personas jurídicas. Tratándose de éstas últimas, debe entender que son las que se constituyan y funcionen como de capital abierto e integrado en virtud de ofertas dirigidas al público en general, todo lo cual debe verificarse en términos de beneficiario real como garantía para la efectividad del derecho a fundar medios masivos de comunicación (CP. art. 2o.).

1. La exigencia de la persona jurídica en las condiciones establecidas por la Corte, garantiza el pluralismo informativo y la competencia, no menos que ayuda a evitar prácticas monopolísticas (CP. art. 75). En todo caso, tratándose de un bien público objeto de intervención del Estado, la ley -siempre que se ciña a la Constitución y a los principios analizados- tiene plena capacidad para establecer las pautas y mecanismos para acceder al espectro electromagnético (CP. art. 76).

2. La ley no viola la libertad de asociación. Si bien la Corte Constitucional ha señalado que la libertad de asociación supone la libertad de ingreso a ella y la libertad de salida, excepcionalmente ha reconocido la validez de las normas legales que contemplan la creación de entes asociativos cuando, en ausencia de dicha previsión, surgirían problemas de coordinación social.

Igualmente, tratándose de la intervención del Estado en el acceso al espectro electromagnético, es posible que aquél disponga las condiciones generales para adjudicar espacios y frecuencias, siempre que estas sean razonables.

Por lo tanto, para la Corte el precepto cuestionado no restringe el derecho a fundar medios masivos de comunicación, sino que delimita las condiciones y requisitos bajo los cuales debe llevarse a cabo la prestación del servicio de televisión, logrando así el control y supervisión requeridos, tanto por el constituyente de 1991 -artículo 75 CP.-, como por la naturaleza de la actividad.

3. Para reafirmar la constitucionalidad del precepto sub-examine, no es dable admitir la posibilidad de que se acceda al servicio de televisión por cualquier particular, por cuanto partiendo del criterio según el cual es al legislador a quien compete fijar las condiciones de acceso al uso del espectro electromagnético, como bien público inenajenable e imprescriptible, es razonable y proporcionado que el legislador pueda desarrollar y regular el acceso y uso de este.

Así pues, la circunstancia de que el artículo 20 de la Carta Fundamental garantice a toda persona la libertad de fundar medios masivos de comunicación, no significa de acuerdo al mandato contenido en los artículos 75, 76 y 77 ibídem, que necesariamente las personas naturales deban ser autorizadas para ser operadoras de los servicios de televisión en forma independiente, lo cual, cabe agregar, tampoco equivale a que se les esté negando dicho derecho, que bien puede ejercerse por estas dentro de los parámetros fijados por la ley, organizados como personas jurídicas.

#### **4.2 En relación con el segundo cargo acusado**

El demandante acusa el artículo 56 de la Ley 182 de 1995, en lo que se refiere a la expresión “**Sociedades anónimas, cuyas acciones estén inscritas en una bolsa de**

**valores**", por estimar que dicho precepto quebranta el artículo 20 de la Constitución Política.

Al respecto señaló la Corte Constitucional que los mismos argumentos que se expusieron en relación con el cargo formulado contra la expresión "jurídica" del artículo 35 de la Ley 182 de 1995, sirven de fundamento en el asunto sub-examine, para los efectos de la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, los cuales se reiteran, al considerar innecesaria su repetición.

Agregó que con dicha exigencia se logra el acceso libre de las personas naturales o jurídicas que así lo deseen como concesionarios en la prestación del servicio de televisión en cualquiera de los canales zonales, con el único requisito de estar constituídos como sociedades anónimas y adquirir acciones inscritas en una bolsa de valores.

Recalcó que las sociedades anónimas a que se refiere el precepto acusado deberán estar constituídas a través del mecanismo de la oferta pública, con la participación efectiva de los particulares en la prestación del servicio de televisión para que pueda cumplirse realmente con la garantía constitucional de la existencia del pluralismo informativo y de la intervención del Estado por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético de que trata el artículo 75 de la Carta Fundamental.

#### **4.3 En relación con el tercer cargo acusado**

Según el demandante, el artículo 37 (parcial) de la Ley 182 de 1995 acusado, quebranta los artículos 13 y 75 de la Constitución Política.

Al respecto encontró la Corte que el fin de la norma sub-examine en la parte demandada, como lo señalara el Gobierno Nacional en la exposición de motivos al proyecto que culminó convirtiéndose en la Ley 182 de 1995, "aunque restringe hasta 1998 los cubrimientos a las zonas, **lo hace en forma provisoria y con el único objeto de reglamentar la competencia económica, según la atribución constitucional de dirigir la economía**".

Con fundamento en esa consideración y en las nuevas políticas de privatización del servicio de televisión que abren el camino a los particulares organizados como personas jurídicas, constituídas como sociedades anónimas con acciones inscritas en una bolsa de valores para operarlo, el legislador decidió establecer en la norma materia de examen, un término razonable y prudencial, cuyo propósito es hacer un acoplamiento gradual de la legislación anterior a las nuevas condiciones, términos y prescripciones de la ley de televisión, con sujeción a la nueva normatividad constitucional (artículos 20, 75, 76 y 77 de la CP.).

De esta manera, hasta el 1º de enero de 1998, debe existir un ajuste propio del proceso de transición del servicio público de televisión, sometido a una nueva normatividad constitucional y legal, para que con posterioridad a la fecha estipulada, puedan los operadores zonales y nacionales competir libremente y en unas condiciones que permitan garantizar efectivamente una igualdad real y efectiva, en los términos de los artículos 13 y 20 de la Constitución Política.

Agregó finalmente, que el artículo 37 de la Ley 182 de 1995 no quebranta el artículo 75 superior, debido a que las restricciones a su uso sólo obedecen a las limitaciones normativas, técnicas y físicas que deben ser respetadas para evitar abusos del derecho, interferencias o prácticas monopolísticas.

En consideración a los razonamientos anteriores, se declaró la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 182 de 1995 en los apartes acusados, al no quebrantar precepto constitucional alguno.

## 5. Decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- En relación con el primer cargo declaró **exequible** el artículo 35 de la Ley 182 de 1995, en la parte demandada, bajo el entendido de que las personas con ánimo de lucro a que se refiere el artículo 37-4 de dicha ley son aquellas que se constituyen y funcionan como sociedades de capital abierto, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.
- En relación con el segundo cargo declaró **exequible** el artículo 56 de la Ley 182 de 1995, en la parte demandada, bajo el entendido de que las sociedades a que la norma se refiere son aquellas cuyo capital en su totalidad se integra mediante ofertas destinadas al público en general y siempre que conserven realmente el carácter de abiertas, con el fin de garantizar el derecho fundamental a fundar medios masivos de comunicación y con el objeto de promover la democratización accionaria.
- En relación con el tercer cargo declaró **exequible** el artículo 37 de la Ley 182 de 1995.

## 6. Análisis y conclusiones



En síntesis, la libre competencia para la prestación del servicio de televisión en el nivel nacional entre operadores nacionales y zonales, se encuentra resguardada en los términos del artículo 35 de la Ley 182 de 1995 pues:

- Niveló la situación de desigualdad que el proceso de transición entre la legislación anterior a la Ley 182 de 1995 y aquella contenida en la nueva ley de televisión, crea para los operadores zonales del servicio de televisión.
- Garantiza la competencia entre los distintos operadores -nacionales y zonales-, en condiciones de igualdad real y efectiva, previniendo prácticas monopolísticas.

A su vez, puede añadirse que resulta procedente por parte del Legislador fijar un término razonable para garantizar que la competencia en el servicio de televisión se desarrolle en condiciones de igualdad efectiva y real, y de esa manera se prevenga la práctica monopolística en la prestación de dicho servicio.

De igual manera, puede afirmarse que la prestación del servicio de televisión a nivel nacional hasta la fecha indicada en la norma sub-examine, no configura a juicio de la Corte Constitucional un monopolio como arbitrio rentístico, sino una actividad sobre la cual existe reserva estatal para su prestación.

Que también resulta conveniente distinguir los monopolios legales cuyo único fundamento puede estar dado por una finalidad puramente rentística y la reserva estatal de ciertos servicios públicos, que puede producirse en virtud de la ley de manera total o parcial con el objeto de asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, o simplemente por razones de soberanía.

Por lo que en ambos casos, creación de un monopolio legal o reserva estatal de una actividad económica que establece una titularidad pública exclusiva, se reduce legítimamente el ámbito de la iniciativa privada (CP art. 333), pero los procedimientos para su imposición y las finalidades que se persiguen con estas dos técnicas de derecho público son diferentes.

Puede añadirse adicionalmente que si bien el servicio de las telecomunicaciones ha estado sujeto a titularidad pública, en virtud de numerosas leyes expedidas con anterioridad a la promulgación de la Constitución vigente y así el Estado no sea operador directo del servicio, su titularidad pública, le permite un radio de acción mayor que el de la ordinaria intervención legislativa en una actividad originariamente privada, particularmente en lo que se refiere a su estrecho control, orientación y supervisión y, en fin, fijación de condiciones, regulación del servicio y de la competencia.

En este orden de ideas, cuando por decisión de la ley un aspecto - la gestión - de un servicio reservado al Estado se abre a los particulares, la garantía institucional de la libre competencia económica, copia de la igualdad en el terreno económico, cobra plena vigencia, frente a los operadores públicos y privados.