

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-294 DE 2012 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

¿Viola el Congreso de la República la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado un Proyecto de Acto Legislativo sin la firma del Presidente de la República, la cual parece necesaria a la luz del artículo a pesar de que (i) fue firmado por dos Ministros de Gobierno, (ii) posteriormente publicado y sancionado por el Presidente de la República, y (iii) respecto del cual el Presidente se había manifestado públicamente?

Magistrado Ponente

Dr. María Victoria Calle Correa

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 3 |
| 2. NORMA ACUSADA | 3 |
| 3. PROBLEMA JURÍDICO | 18 |
| 4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL | 18 |
| 5. DECISIÓN..... | 19 |
| 6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES..... | 19 |

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-294 DE 2012 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

¿Viola el Congreso de la República la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado un Proyecto de Acto Legislativo sin la firma del Presidente de la República, la cual parece necesaria a la luz del artículo a pesar de que (i) fue firmado por dos Ministros de Gobierno, (ii) posteriormente publicado y sancionado por el Presidente de la República, y (iii) respecto del cual el Presidente se había manifestado públicamente?

Magistrado Ponente

Dr. María Victoria Calle Correa

1. Introducción

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Rubén Darío Bravo Rondón presentó acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2011, *'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia'*

2. Normas demandadas

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada:

“ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2011

Junio 21 de 2011

*“por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución
Política de Colombia”*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Derógase el artículo 76 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. El artículo 77 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

Artículo 77. El Congreso de la República expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión.

Artículo 3°. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

Artículo transitorio. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada de vigencia del presente acto legislativo, el Congreso expedirá las normas mediante las cuales se defina la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión. Mientras se dicten las leyes correspondientes, la Comisión Nacional de Televisión continuará ejerciendo las funciones que le han sido atribuidas por la legislación vigente.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 21 de junio de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,

Germán Vargas Lleras.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Diego Ernesto Molano Vega.”

La Demanda

Rubén Darío Bravo Rondón presentó acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2011, ‘*por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia*’, por considerar que se violó la Constitución Política de Colombia al haber sido presentado para su trámite con la firma de los Ministros de

Gobierno, pero sin la firma del Presidente de la República. Adicionalmente, considera el demandante seis violaciones adicionales, al Reglamento del Congreso de la República.

1. El primer cargo presentado por la demanda, señala que se violaron las reglas constitucionales acerca de cuáles son las autoridades públicas que tienen iniciativa para presentar reformas a la Carta Fundamental. De acuerdo con las normas vigentes, es el Gobierno quien tiene tal iniciativa, no los Ministros ni el Presidente de la República, separadamente, es el Gobierno como unidad. Por tanto, tratándose de una reforma constitucional que fue presentada por funcionarios que carecían de competencia para ello, se alega que ha de ser declarada inconstitucional por la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, a efecto de preservar la integridad y supremacía de la Constitución, se impone declarar la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2011, al estar demostrado que se incurrió en un vicio de procedimiento en su formación, pues el proyecto de Acto Legislativo se presentó por dos Ministros y no por el Gobierno, que conforme a lo previsto en el artículo 375 de la Constitución Política es quien ostenta la iniciativa constituyente para ello, desarrollado por el artículo 223 de la Ley 5 de 1992.”

2. El segundo conjunto de cargos presentados por el accionante no se refiere a violaciones directas a la Constitución, sino a vicios de rango legal, relacionados con la observancia del Reglamento del Congreso de la República. Sin entrar a justificar y sustentar por qué la Corte Constitucional sería competente para conocer en el presente proceso ese tipo de vicios de rango legal, la demanda presentó la cuestión en los siguientes términos,

“VICIOS DE RANGO LEGAL, O RELACIONADOS CON LA VIOLACIÓN
AL REGLAMENTO DEL CONGRESO

1. *No tramitar solicitud de Audiencia Pública*

La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República no dio cumplimiento a lo establecido en el numeral 4 del artículo 57 de la Ley 5 de 1992, que al tenor señala: *‘Tramitar las observaciones que por escrito hagan llegar los ciudadanos con respecto a un proyecto de ley o de acto legislativo’*.

Es importante destacar que en la Comisión Primera del Senado no se llevó a cabo audiencia pública por dicha omisión, a pesar de que el trámite de un proyecto de acto legislativo requiere de ocho debates y dos vueltas. En dicha comisión fue debatido, por ende en dos ocasiones.

2. *No tramitar las observaciones al proyecto de acto legislativo*

El asidero de la anterior afirmación es la siguiente: a petición del suscrito, la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, mediante Resolución 06 de octubre de 2010, autorizó realizar audiencia pública el día 19 del mismo mes y año,

preceptuando en su artículo cuarto que: 'la Presidencia de la Comisión delega a los ponentes del Proyecto la dirección de la Audiencia Pública'.

Ahora bien, el 15 de octubre de 2010 el coordinador de ponentes del Acto Legislativo, invocando el artículo 16 de la Ley 44 de 1994, ante un posible conflicto de intereses presentó renuncia forma a tal condición, no obstante, sin mediar decisión alguna al respecto, el día 19 de octubre de 2010 presidió la audiencia pública que se llevó a cabo (la cual se publicó en la Gaceta del Congreso 1124 de diciembre 22 de 2010, página 29 ss).

Bajo este entendimiento, la audiencia celebrada se tornó ineficaz, toda vez que la presidió un coordinador de ponentes posiblemente impedido y renunciado, en tanto que a ella no asistió ningún ponente de los designados.

Con el objeto de tratar de subsanar dicha falencia [...], solicité [...] realizar nuevamente la audiencia pública, y [...] el Secretario de dicha célula respondió [...] '*no es posible darle aplicabilidad a su solicitud*'. Entonces, se omitió dar debido cumplimiento al artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, amén que, para subsanar dicho yerro adjetivo bastaba que el ponente hubiese retirado su ponencia, evitando así la ineficacia de dicha audiencia pública.

[...]

Entonces, queda claro que la citada disposición fue vulnerada en dos ocasiones. [...]

3. No tramitar conforme a la normatividad aplicable una recusación

La Comisión Primera de la Cámara de Representantes no tramitó la recusación presentada en contra de una integrante de dicha célula congresional, la cual fue radicada el día 25 de octubre de 2010.

Es de precisar que la votación para primer debate se llevó a cabo al día siguiente, es decir, el 26 de octubre. Con oficio radicado el 27 de octubre, pedí información del trámite dado a mi petición, en respuesta el secretario [...] señaló que: '*sobre el trámite de recusación a la Honorable Representante, me permito manifestarle que esta célula legislativa no conoció de esa solicitud y en ningún momento recibimos ese derecho de petición.*'

Es ostensible que dicha respuesta supone un claro incumplimiento a lo ordenado en el artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 [...].

4. Trámite extemporáneo de una recusación

Con oficio fechado el 8 de noviembre de 2010, me permití recusar ante la Plenaria de la Cámara de Representantes a un integrante de dicha Corporación Legislativa.

La votación para segundo debate se surtió en la plenaria realizada el día 9 de noviembre del año 2010, y la Presidencia se limitó a decir que dicha petición sería remitida a la Comisión de Ética, pero el debate y la votación continuaron, sin que se hubiere hecho efectivo el efecto que por remisión expresa del artículo 295 de la Ley 5 de 1992 se establece en el artículo 293 *ibídem*.

El 10 de noviembre solicité información a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes sobre el trámite dado a esta recusación. Ese mismo día fue remitido mi escrito a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

Es de señalar que dicha Comisión, por medio de la Resolución 01 de noviembre 16 de 2010, resolvió la recusación en comento. Entonces, queda claro que la recusación se tramitó de manera extemporánea, teniendo en cuenta que la votación se realizó el día 9 de noviembre de 2010, y sobre ella sólo se pronunciaron el día 16 del mismo mes y año, o sea, siete días después de efectuada la votación.

Esta actuación viola el derecho al voto de representante recusado, toda vez que sin esperar el pronunciamiento de la Comisión de Ética, se le impide votar. Es de precisar que el artículo 295 *ibídem*, señala que las recusaciones tendrán el mismo efecto que los impedimentos, es decir, si es rechazado, el recusado podrá votar.

5. No se cumplió en debida y estricta forma con el señalado en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992

El 10 de noviembre de 2010 el Secretario General de la Cámara de Representantes dio constancia que en Sesión Plenaria del día 9 del mismo mes y año, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo número 118 de 2010 Cámara – 11 de 2010 Senado, por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia (primera vuelta), a efectos que el Proyecto de Acto Legislativo continuará su curso legal y reglamentario.

[Visto] el artículo 182 de la Ley 5 de 1992 [...] salta a la vista que en el trámite que dio con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2011 ‘por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia’, el ponente omitió la presentación del informe de que se trata el precitado artículo 182 y en su lugar, el Secretario se limitó a expedir la constancia de su aprobación según consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 30 de noviembre de 2010, previo su anuncio el día 2 de noviembre según Acta de Sesión Plenaria número 29 (extraído del Decreto 372 de 2011) publicado en el Diario Oficial 47.979.

6. Recusaciones indebidamente resueltas

El 24 de mayo de 2011 el ciudadano Marco Aurelio Velasco presentó recusación contra un número plural de Representantes a la Cámara, de los cuales dieciséis hacen parte de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, que por mandato del artículo 294 de la Ley 5 de 1992 debía dar trámite y resolver dichas recusaciones, es del caso anotar que

la citada Comisión está compuesta por diecisiete miembros.

Fue así como los mismos recusados se arrogaron la facultad de resolver sus propias recusaciones, para lo cual echaron mano del Acto Legislativo 01 de 2011, que se refiere a conflicto de intereses, pero en modo alguno los habilita para resolver de plano su propia recusación. Con dicha actuación se violó el trámite a que alude el tantas veces citado artículo 294 de la Ley 5ª de 1992.

Es importante recabar sobre este tema, toda vez que en derecho, y ante la imposibilidad de tener quórum decisorio, en el entendido de que 17 Representantes a la Cámara integran la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, 16 de ellos se encontraban previamente recusados, lo lógico y lo legal, era solicitarle a la Plenaria de dicha célula congresional el remplazo de estos, pero acá, es fundamental llamar la atención, ya que de estos, 85 se encontraban recusados. Baste con señalar que los Honorables Representantes a la Cámara son 165, de los cuales, tal y como lo hemos venido señalando, 85 estaban previamente recusados.

Entonces, sin lugar a dudas y sin equívocos, podemos afirmar que en el trámite de esta iniciativa se violaron las siguientes disposiciones, consagradas en la Ley 5ª de 1992, así: artículos 57 numeral 4, 182, 230, 232, 294 y 295.

Sobre el trámite de las recusaciones y el contenido de la ponencia existen diversos antecedentes jurisprudenciales, entre las sentencias de la Honorable Corte Constitucional relacionadas con la materia consideramos relevante señalar las siguientes: C-141, 140 de 2010, C-816 de 2004, C-551 de 2003, C-543 de 1998 y C-737 de 2001.”

Intervención del Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones

Mediante apoderado, el Ministerio intervino en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del Acto Legislativo acusado.

La intervención parte de una introducción general acerca de la reforma del Acto Legislativo en la que se sostienen cuatro aspectos generales: (i) el diseño de un regulador convergente que le permitiera al país adoptar las tendencias y buenas prácticas mundiales en materia de televisión; (ii) la derogación del artículo 76 constitucional le permitirá al País conocer las ventajas y la fuerza inversionista de la convergencia tecnológica; (iii) el país ha perdido cerca de 5 años buscando que la Comisión Nacional de Televisión reconozca la convergencia de servicio de comunicaciones y ajuste su regulación a esta nueva realidad, de la forma en que el sector TIC hizo lo propio hace ya varios años; y (iv) de la existencia de la Comisión Nacional de Televisión no depende la prestación del servicio de televisión, la garantía de pluralismo y la sostenibilidad de la televisión pública.

Para el Ministerio “[...] *no es posible limitar el papel de los Ministros como voceros del Gobierno ante el Congreso para presentar únicamente proyectos de ley. En efecto, el papel de los Ministros como representantes del Gobierno ante el Congreso se entiende en un sentido amplio, de tal forma que tienen capacidad jurídica, no sólo para presentar proyectos de Ley, sino también para presentar proyectos de Acto Legislativo, entre otras cosas, porque al procedimiento de expedición de Actos Legislativos, le es aplicable el procedimiento de expedición de las leyes, en los términos del artículo 227 de la Ley 5 de 1992 [...]*”.

Se agrega que es claro en la jurisprudencia constitucional (se citan las sentencias C-992 de 2001 y C-503 del mismo año) es “[...] *evidente que los Ministros cuentan con capacidad jurídica para actuar como voceros del Gobierno ante el Congreso, la Corte Constitucional presume dicha representación.*”

En todo caso, se sostiene, en el evento de que se considerara que sí fue un vicio la ausencia de firma por parte del Presidente de la República, el mismo fue subsanado, “[...] *al haber sido validado tanto el proyecto como el Acto Legislativo, por el señor Presidente de la República, al expedir el Decreto que ordenaba su publicación, y al suscribir la publicación del Acto Legislativo final. || El Decreto 372 de 2011, publicado en el Diario Oficial N° 47.979 de 10 de febrero de 2011 ‘por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2010 Senado – 118 de 2010 Cámara, por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el 77 de la Constitución Política de Colombia (primera vuelta), valga la redundancia, suscrito por el señor Presidente de la República Doctor Juan Manuel Santos Calderón. || Así mismo, el señor Presidente suscribió el Acto Legislativo 2 de 2011, publicado en el Diario Oficial N° 48.107 de 21 de junio de 2011.*”

Adicionalmente, se alegó que era de “*conocimiento público*” la voluntad del Gobierno de reformar la Constitución Política, mediante la presentación de varios Proyectos de Acto Legislativo, entre los cuales se encontraba el que se convirtió en Acto legislativo y es acusado en el presente proceso. Dijo al respecto,

“Entre otras noticias, el Sistema Informativo del Gobierno, SIG, Sala de Prensa de la Presidencia de la República da cuenta de la iniciativa gubernamental de las reformas constitucionales. Al punto, el artículo titulado ‘*Presidente Santos destaca reformas constitucionales que adelanta su gobierno*’, publicado el 30 de junio de 2011, destaca el Proyecto de Acto Legislativo discutido en los siguientes términos,

‘Presidente Santos destaca reformas constitucionales que adelanta su Gobierno

[...]

Bogotá, 30 jun (SIG). Durante la conmemoración de los 20 años de la [Constitución] Política, este jueves en la Casa de Nariño, el Presidente Juan Manuel Santos destacó las reformas constitucionales que adelanta el actual Gobierno, entre ellas la Reforma a las Regalías, el Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal y la reforma que eliminó el rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión.

Estas tres últimas son reformas necesarias y útiles, que preservan más que limitan los derechos y que esperamos produzcan importantes beneficios para el País, sostuvo el Mandatario.

[...]

El Jefe de Estado indicó que la tercera reforma impulsada por su administración es la que eliminó el rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión.

La tercera reforma que impulsamos –y que ya está promulgada- fue la que eliminó el rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión, gracias a lo cual vamos a poder crear un sistema más ágil, eficiente y transparente para el manejo de este importante medio de comunicación, sostuvo.

[...]’ [resaltados fuera del original]

[...]”

Concluye su posición el Ministerio en los siguientes términos,

Así las cosas, el Acto Legislativo [...], resulta constitucional, aunque su Proyecto fuere suscrito por los Ministros de Interior y de Justicia y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por las siguientes razones, a saber:

1. Se tiene como precedente la declaratoria de exequibilidad de los Actos Legislativos 4 de 2007 y 1 de 2005, cuyos Proyectos fueron presentados con la suscripción única de los Ministros de Hacienda y Protección Social, porque el trámite legislativo es aplicable al trámite de los actos legislativos.
2. En el caso de que la no suscripción del Proyecto de Acto Legislativo 2 de 2011, hubiere configurado un vicio en el trámite del mismo este vicio se encuentra subsanado al haber sido convalidado por el Presidente de la República tanto en el Decreto 372 de 2011 [...] mediante el cual ordenó la publicación de su texto definitivo, como en el mismo Acto Legislativo publicado [...].
3. El Presidente de la República, ha señalado la iniciativa del Acto Legislativo 2 de 2011, como la voluntad unísona de su Gobierno. Lo anterior, en varias intervenciones públicas, entre las cuales se encuentran aquella relacionada en el Sistema Informativo de Gobierno – Presidencia de la República, lo que indica que su presentación y trámite cuenta con todo su respaldo y aceptación.”

En cuanto a las demás irregularidades denunciadas en la demanda, el Ministerio considera que si éstas se surtieron *“no comprometen valor alguno o principio constitucional sustantivo del Acto en cuestión o de su propósito.”* A su juicio, “[...] vale

señalar que las posibles irregularidades cometidas en el trámite del Acto Legislativo, no tienen la entidad suficiente para viciar de inconstitucionalidad el mismo [...]"

Sobre la falta de audiencia pública, se indicó lo siguiente: "[...] según consta en Acta al respecto, contenida en la Gaceta del Congreso 1124 de 22 de diciembre de 2010, se celebró una Audiencia Pública sobre el Proyecto del Acto Legislativo que se discute en la presente demanda, con la presencia e intervención, entre otros, de los señores Rubén Darío Bravo Rondón, demandante del Acto constitucional, Alberto Guzmán – Comisionado de Televisión, Diego Molano Vega – Ministro de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, y Aurelio Iragorri – Viceministro del Interior. || Adicionalmente, el Senado de la República permitió un espacio en segundo debate de Comisión Primera para que el señor Rubén Darío Bravo Rondón expusiera, sin limitación alguna, sus inquietudes ciudadanas respecto al proyecto de Acto Legislativo ahora demandado. || En consecuencia, sí hubo un debido trámite de audiencia pública, en la cual el accionante participó activamente, exponiendo sus comentarios frente al proyecto de acto legislativo ahora demandado."

Sobre el trámite de impedimento presentado por el Representante a la Cámara, Alfredo Rafael Deluque Zuleta se sostuvo que "[...] no es de recibo el argumento del accionante según el cual la Audiencia Pública se torna ineficaz por haber sido presidida por un Representante posiblemente impedido, toda vez que para la fecha de la celebración de la misma, dicho Representante no se había declarado impedido y en todo caso su manifestación de 15 de octubre no había obtenido respuesta por parte de la misma Corporación. || Ahora bien, resulta importante señalar que el hecho de que el Representante, para entonces posiblemente impedido, hubiera dirigido la audiencia pública a la que se hace referencia, no vicia de inconstitucionalidad el proyecto pues, dicha actuación no afectó ningún principio o derecho constitucional; prueba de ello es el hecho de que en dicha audiencia el aquí demandante participó pública y ampliamente señalando sus inquietudes respecto al contenido del proyecto de Acto Legislativo."

Sobre el trámite de algunas de las recusaciones, considera que la jurisprudencia constitucional ha sostenido, que cualquier consideración sobre la recusación presentada por el ciudadano Velasco, debe acudir al principio sobre la inoperancia del régimen del conflicto de interés en debates y votaciones de Proyectos de Acto Legislativo. En todo caso, una irregularidad en el trámite de las recusaciones no se puede proyectar o trasladar automáticamente al proyecto de Acto Legislativo o de ley, el cual debe reunir para su validez requisitos distintos y específicos enunciados en la Constitución.

Finalmente, sobre el informe de la Ley 5 de 1992, artículo 182, se afirmó lo siguiente: "la apreciación del accionante es equivocada, por cuanto en el trámite del Proyecto [...], efectivamente se elaboró el informe [...]". "Al respecto, cita la Gaceta del Congreso N° 787 de 2010, contiene el citado informe, cuyo trámite es referido de manera sucinta en los considerandos del Decreto 372 de 2011 [...]"

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio, por medio de apoderado, participó en el proceso de la referencia para solicitar que se declare exequible al Acto Legislativo N° 02 de 2011, acusado. En primer lugar, se considera que la ausencia de la firma del Presidente de la República en modo alguno afecta la validez constitucional de la reforma. En segundo lugar, se advierte que el artículo 57 de la Ley 5ª de 1992 sí fue cabalmente cumplido, en todo el trámite de la enmienda.

Intervención de un Comisionado, miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión

Uno de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión para solicitar que se declare inconstitucional el Acto Legislativo 02 de 2011, *'por el cual se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia'*.

Además de reiterar los argumentos presentados por la acción de inconstitucionalidad de la referencia, la intervención considera que “[...] *con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia' el Congreso de la República excedió su facultad reformativa de la Constitución la cual es limitada, por cuanto el mismo no puede expedir una nueva Constitución, sino tan sólo modificarla.*’

Luego de hacer algunas consideraciones previas sobre el régimen general de televisión y los órganos autónomos como la Comisión Nacional de Televisión, se sostiene que las implicaciones de la desaparición de la Comisión Nacional de Televisión son graves, en tanto conllevan pérdida de independencia de un medio de comunicación tan importante como la televisión. Para la intervención, “[...] *mientras los relatores de las Naciones Unidas y demás organizaciones regionales instan a los estados miembros a que se adelanten en modelos como el colombiano en materia de protección del derecho a la libertad de los medios de comunicación, en Colombia se pretende desmontar un modelo ejemplo para el mundo.*’ Aseguran que *'se excluye a la misma'* Carta Política, pues no “[...] *se puede debilitar cada vez más las garantías que propenden por el cumplimiento y optimización del derecho fundamental a informar y ser informado imparcial verazmente, pues se sustituye a la Constitución introduciendo un elemento radicalmente opuesto a lo pretendido por el Constituyente primario, al privar a la Carta de 1991 de la pretendido por el Constituyente primario, al privar a la Carta de 1991 de la posibilidad de garantizar que las decisiones que se tomen en materia de televisión estén libres de injerencias políticas y económicas, lo cual hace de la evolución tecnológica un simple pretexto para la sustitución constitucional, y así coartar las garantías de protección del derecho fundamental a la información.*”

Para el comisionado *“la posibilidad de relección inmediata del Presidente de la República hace necesario el mantenimiento de la Autonomía e Independencia en el manejo de la Televisión”*. Luego de citar algunos de los Constituyente, se afirman que “[...] *el contexto histórico dentro del cual se crearon y aplicaron los artículos 76 y 77 de la Carta Máxima, es hoy día más claro frente a la necesidad de dotar de garantías suficientes el manejo de*

los medios masivos de comunicación, pues las mayorías políticas instituidas temporalmente en el ejecutivo, pueden gracias a la reforma constitucional del 2004 (Acto Legislativo N° 2), aspirar a través del mismo presidente-candidato a continuar en el poder, supuesto en el que la Constitución juega un papel primordial al mantener imparcial, de manera garantista el manejo de la televisión, situación a la que, contrario sensu, el legislador hoy nos deja a la deriva, o más bien al vaivén de la política legislativa del momento, pues cualquier política de televisión de exclusivo rango legal, pierde el rasgo de obligatoriedad constitucional de respetar los principios de autonomía’.

Finalmente, la intervención sostiene que “la solución para modernizar el sector de telecomunicaciones y de esta manera estar acordes con su mercado, no está en la eliminación del ente autónomo, sino en la modificación de la Ley 182 de 1995, de manera tal que se facilite el cumplimiento de estos fines. Considera que “[...] *si en desarrollo de la Constitución, el legislador expidió la Ley 182 de 1995, modificada por la Ley 335 de 1996 y 680 de 2001, en la que reguló, acorde con las nuevas instituciones constitucionales, el manejo y dirección del servicio público de televisión, lo lógico sería, si se considera que la misma tiene errores, inconsistencias, debilidades o que debe ajustarse a las nuevas condiciones tecnológicas, que el mismo legislador la reforme, sin que sea necesario como ya quedó indicado, la eliminación de la Comisión Nacional de Televisión.*”

Intervenciones ciudadanas

El ciudadano Carlos Eduardo Naranjo Flórez participó en el proceso para coadyuvar la demanda de la referencia y solicitar la inconstitucionalidad del Acto Legislativo acusado. Luego de exponer conceptos básicos como parlamentarismo y presidencialismo, y de hacer referencia a otros regímenes constitucionales, afirma lo siguiente: “[...] *cuando la iniciativa para presentar el Acto Legislativo se hace por uno sólo de lo ministros, confronta formal y materialmente el Sistema de Gobierno, el régimen parlamentario y el sistema de partidos querido por el Constituyente. || Aun más, el sólo hecho que el proyecto no sea suscrito incluso por el Presidente violenta al régimen Presidencialista. || Pero si se acoge la tesis que defendemos, un sistema presidencialista con visos de parlamentario atenuado, es claro que el acto debía ser suscrito por el Jefe de Gobierno, el Presidente, y todos sus ministros y jefes de departamentos administrativos, vinculando con ello al parlamento y los partidos políticos. || Pero esta exigencia deviene además de la forma en que está redactado el artículo 375 de la CP toda vez que exige que la iniciativa de presentar proyectos de reforma de la Constitución – Actos Legislativos – se radique en el Gobierno y esta redacción guarda coherencia y es consecuente con la tesis que defendemos, esto es, que se exige una presencia de los ministros y jefes de departamentos administrativos en los actos de transcendencia. [...].*”

El ciudadano Jaime Córdoba Triviño participó en el proceso de la referencia para solicitar la exequibilidad del Acto Legislativo acusado. A su juicio, “[...] *contrario a lo alegado por el demandante, de acuerdo con las reglas de procedimiento legislativo precisadas por la jurisprudencia constitucional, durante el trámite no se presentaron irregularidades o vicios que justifiquen una declaratoria de inconstitucionalidad del Acto Legislativo acusado. [...]*”; a tal conclusión llega luego de hacer un estudio sobre la

jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con el alcance del control de regularidad constitucional que la Corporación ejerce sobre la formación de Actos Legislativos.

Para la intervención no existe justificación normativa constitucional ni legal, ni tampoco regla jurisprudencial alguna según la cual se requiera la firma del Presidente de la República para darle trámite a un proyecto de Acto Legislativo. En primer término se sostuvo que el cargo tal como fue presentado tiene serios problemas de certeza y suficiencia. De certeza, por cuanto se parte de una premisa errónea, según la cual los ministros poseen iniciativa legislativa más no iniciativa constituyente; “[...] *El contenido normativo propuesto por el actor no se desprende, sin embargo, de las disposiciones [constitucionales] citadas sino de una interpretación equivocada de las mismas [...]*”. Además, se indicó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la regla es la contraria, se presume que los proyectos de ley que sólo tienen la firma del ministro del ramo respectivo, son actuaciones del Gobierno, presunción que puede ser desvirtuada por el propio Presidente. El argumento tampoco sería suficiente, por cuanto no se sustenta de manera al menos mínima, por qué cuando la palabra *gobierno* aparece en el capítulo relativo a la iniciativa legislativa deba entenderse que el legislador quiso referirse a algo distinto a lo que se refiere cuando utiliza la palabra *gobierno* en ese capítulo. En tal medida, considera la intervención ciudadana que la primera opción que ha de considerar la Corte en el presente caso, es la de inhibirse de conocer este cargo por ausencia de firma del Presidente de la República.

En la intervención se muestra que es una práctica parlamentaria que quien ejerce la Presidencia de la República sea representado por sus Ministros en el trámite de reformas constitucionales ante el Congreso de la República. Así, recuerda que en varias ocasiones se han tramitado reformas constitucionales sin la firma del Presidente de la República; a saber, los Actos legislativos 01 de 2001, 02 y 03 de 2002, 01 de 2005, 04 de 2007, 02 de 2009, 01 de 2009, 02, 03 y 05 de 2011. Esto implica que de los 35 proyectos de Acto Legislativo efectivamente aprobados por el Congreso, aproximadamente un 30% han sido presentados para su trámite con la sola firma de los ministros.

Finalmente, se advierte que se trata de una situación muy distinta a actuaciones ya no ante el Congreso de la República, en el contexto de un procedimiento parlamentario, sino ante la Corte Constitucional, en el contexto de un proceso judicial, cuyo efecto es el de poner en cuestión una norma legal aprobada por el Congreso de la República. Es decir, en un caso se trata de una actuación propia de los asuntos del Gobierno en el sistema político, mientras que en el otro se trata de una actuación ante el árbitro judicial constitucional, precisamente por una discrepancia importante entre la posición del poder ejecutivo, por un parte, y la del Congreso de la República por otra.

Por tanto, concluye que la interpretación respectiva propuesta por el demandante de la presunción de representación del gobierno por parte de los ministros cuando este actúa ante el Congreso de la República, debe ser descartada.

En relación con los cargos referentes a la celebración de la audiencia pública, se considera que la jurisprudencia constitucional “[...] *ha definido que (i) las audiencias no son un escenario deliberativo ni decisorio; (ii) en el trámite del proyecto que dio origen al acto legislativo 02 de 2011 sí se dio la participación ciudadana (y, concretamente, la del ciudadano que hoy actúa como demandante); (iii) la decisión de invitar o no a los ciudadanos a participar en una audiencia no es susceptible de generar vicios de inconstitucionalidad por el carácter contingente de las audiencias; (iv) así mismo, la decisión de incorporar o no las observaciones presentadas por estos a los proyectos de acto legislativo no puede derivar en un vicio de inconstitucionalidad en el trámite legislativo. La incorporación de esas observaciones es una decisión discrecional del ponente que se encuentra sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de manera que sólo puede generar irregularidades en el trámite si se basa en una actuación caprichosa o arbitraria, lo que corresponde demostrar al actor. [...]*”

La intervención considera que los cargos de las acusaciones relacionadas con supuestos trámites irregulares de las recusaciones formuladas durante el trámite legislativo de la norma acusada son insuficientes; “[en] *modo alguno permiten advertir de qué manera, en cada caso alegado, se violaron los procedimientos precisados por la jurisprudencia constitucional para el trámite de las mentadas recusaciones. Tampoco el actor en su argumentación derrota el carácter excepcional de la posibilidad de conflictos de intereses en tratándose de proyectos de actos legislativos reformativos de la Constitución, para el caso concreto. Sobre este punto, la mera enunciación de un eventual vicio de trámite sin desarrollar con suficiencia la especificidad de lo alegado y su impacto dentro del procedimiento legislativo, en modo alguno, satisface el requisito de suficiencia. En esa dirección tampoco puede la Corte reconstruir las falencias de la demanda ya que ello implicaría, especialmente, frente a disposiciones como la acusada, una transgresión del principio democrático y un exceso en el ejercicio de su función jurisdiccional de control sobre los actos del Congreso. En la medida en que el control es rogado, como se explicó en la parte introductoria de la demanda, frente a las acusaciones descritas en ese acápite, más allá de simples enunciaciones e inconformidades del actor, se advierte una fuerte deficiencia argumentativa que vislumbra algún defecto de carácter constitucional que se desprenda de algún incumplimiento de la Ley 5ª del Congreso. El actor en cada caso enumera una lista de disposiciones como violadas, pero no indica por qué se suceden las alegadas violaciones y por qué dichas violaciones son de una envergadura tal que ameriten un pronunciamiento de inexecutable de la Corte Constitucional. || En este orden de idea, se solicitará a la Corte deseche las acusaciones del actor revisadas en este apartado.*”

Finalmente, el ciudadano sostiene que no se incumplió lo ordenado por el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, pero que la demanda no demuestra que la irregularidad en cuestión es de tal dimensión que puede considerarse un vicio de inconstitucionalidad por oponerse también a mandatos constitucionales y que por tanto, debería la Corte inhibirse de considerar esta cuestión.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 5260 de noviembre 29 de 2011, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare exequible el Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia' por los cargos estudiados.

Para el Procurador *“En relación con el único cargo que se relaciona con la Constitución, se debe advertir que el Proyecto de acto legislativo 11 de 2010, que a la postre se convertiría en el Acto Legislativo 2 de 2011, fue presentado de manera conjunta por el Ministro del Interior y de Justicia y por el Ministro de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, según consta en la Gaceta del Congreso 527 de 2010. Ante esta circunstancia, el actor considera que el proyecto no fue presentado por el gobierno, en los términos previstos en el artículo 115 Superior. No obstante, el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992 establece que en el proceso legislativo se aplican normas que no sean incompatibles con regulaciones constitucionales, y los artículos 200 y 208 Superiores reconocen a los ministros como voceros del Gobierno en sus relaciones con el Congreso de la República. Esta vocería conlleva la facultad de presentar proyectos, concurrir a su proceso de formación y atender las solicitudes de control político que el Congreso quiera hacer. || [la] interpretación que hace el actor, no se armoniza con lo previsto en las normas superiores que se señalan, ni con el criterio de la Corte sobre la conformación del Gobierno para los efectos de la presentación de los proyectos de ley o de proyectos de acto legislativo. En consecuencia, no se configura el vicio aludido.”*

Con relación a los demás cargos, el Procurador advierte que se trata de cargos que no se fundan en la Constitución Política y que no fueron debidamente sustentados. Dice sobre ellos,

“Respecto las audiencias que se solicitan a las cámaras, se debe precisar que éstas no son imprescindibles en el proceso legislativo. Se trata de un espacio de intervención ciudadana que puede ser útil para la tarea de los congresistas, que en su momento escucharán y valorarán lo que digan las personas que en ellas participen, pero cuya realización depende de la decisión de la autoridad legislativa. El que se hagan o no se hagan audiencias, no implica ningún vicio en el proceso de formación de los actos legislativos y de las leyes.

En el caso *sub examine*, el actor solicitó a ambas cámaras realizar audiencias. El Senado decidió no realizarla, lo que el actor considera, de manera desproporcionada, es un vicio de trámite insubsanable. La Cámara de Representantes, por el contrario, sí realizó una audiencia, en la cual el actor pudo participar y, en efecto, participó. Su reparo en este caso es más sutil, consiste en que la persona que presidió la audiencia, que era uno de los ponentes del proyecto, había renunciado a la ponencia, no a su condición de representante, y su renuncia no se había aceptado. En este asunto el actor pasa por alto dos circunstancias importantes: una, la de que ninguna renuncia tiene efectos antes de que haya sido aceptada, cuestión que no depende de la voluntad de quien renuncia y, dos, la de que la presidencia de una audiencia por un determinado congresista, no afecta *per se* la realización de la misma.

Respecto de las múltiples recusaciones presentadas en su momento por el actor, es necesario distinguir las dos recusaciones individuales iniciales y la recusación colectiva posterior. En cuanto a las primeras, según el propio actor informa, el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes le informó desconocer de su solicitud y no haber recibido ese derecho de petición. En su prolijo discurso, el actor no se ocupa de desvirtuar el dicho que transcribe, ni presenta la correspondiente solicitud debidamente radicada; la recusación presentada ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fue remitida a la Comisión de Ética, que la resolvió después de la votación. La mera circunstancia de que una recusación se presente, no implica que ésta sea fundada, pues bien puede tratarse de un ejercicio sistemático, e incluso hostil, para entorpecer el proceso legislativo o para demorarlo. El actor no señala cuál fue la decisión de la recusación, ni muestra o demuestra cuál fue la incidencia del voto de la representante acusada al momento de aprobar el proyecto. En cuanto a las segundas, el actor termina recusando a casi todos los miembros de la Comisión de Ética, a quienes acusa de haber resuelto sus propias recusaciones, circunstancia que no tiene ninguna incidencia en el proceso de formación del proyecto de acto legislativo.

Respecto del informe previsto en el 182 de la Ley 5 de 1992, se debe destacar que si bien el ponente debe incluir en éste lo aprobado en su cámara, valga decir, el texto definitivo del proyecto con las modificaciones, adiciones y supresiones introducidas, en todo caso el presidente de la correspondiente cámara debe remitir la totalidad del expediente legislativo, como lo ordena el artículo 183 de la Ley 5 de 1992. El papel del informe final sólo sería relevante o crucial, si este fuera el único documento que se remite a la otra cámara, pero en vista de que se remite todo el expediente legislativo, el informe no pasa de ser una guía útil para asumir el conocimiento de dicho expediente. En vista de esta circunstancia, lo dicho sobre el informe final de ponencia no genera vicio alguno en la validez del proceso de formación del Acto Legislativo 02 de 2011."

Demanda de inconstitucionalidad en contra el artículo 4° de la Ley 422 de 1998 *"Por la cual se modifica parcialmente la Ley 37 de 1993, y se dictan otras disposiciones"* y el inciso 4° del artículo 68 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 de Espectro y se dictan otras disposiciones."*

A continuación, las normas demandadas y, subrayado, los apartes por los cuales se solicitó la referida inconstitucionalidad:

"(...)



RTÍCULO 4°. *En los contratos de concesión de servicios de telecomunicaciones, la reversión sólo implicará que revertirán al Estado las frecuencias radioeléctricas asignadas para la prestación del servicio concedido. La reversión de frecuencias no requerirá de ningún acto administrativo especial".*

A

(...)”

➤ **ARTÍCULO 68.**

(...)

En las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, la reversión sólo implicará que revertirán al Estado las frecuencias radioeléctricas asignadas para la prestación del servicio concedido. La reversión de frecuencias no requerirá de ningún acto administrativo especial”.

(...)”.

3. Problema Jurídico

¿Viola el Congreso de la República la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado un Proyecto de Acto Legislativo sin la firma del Presidente de la República, la cual parece necesaria a la luz del artículo a pesar de que (i) fue firmado por dos Ministros de Gobierno, (ii) posteriormente publicado y sancionado por el Presidente de la República, y (iii) respecto del cual el Presidente se había manifestado públicamente?

4. Consideraciones de la Corte Constitucional

La demanda analizada propone cuatro cargos contra las normas censuradas:

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Sala concluye que (i) una acción de inconstitucionalidad no presenta cargos pertinentes, específicos, ni suficientes y por tanto susceptibles de ser conocidos por la Corte Constitucional con relación a un Acto Legislativo, cuando alega violaciones al Reglamento del Congreso de la República [la Ley 5ª de 1992], pero no argumenta por qué tales violaciones legales conllevan la vulneración a la vez de la Constitución Política de Colombia.

Además, concluye que (ii) el Congreso de la República no viola la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado un Proyecto de Acto Legislativo sin la firma del Presidente de la República cuando este fue suscrito por los Ministros de Gobierno, pues en la medida que los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, se ha de presumir la voluntad presidencial. En especial se ha de concluir que no la viola cuando la presunción de representación ministerial del Presidente (1) no ha sido desvirtuada por el Presidente (2) el Proyecto de Acto Legislativo

posteriormente fue publicado y sancionado por el Presidente de la República, y (3) cuando el Presidente haya manifestado públicamente el apoyo al Proyecto.

5. Decisión

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

- **Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** el Acto Legislativo 02 de 2011, '*por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia*', por el cargo analizado.
- **Segundo.-** **INHIBIRSE** de hacer un pronunciamiento sobre los cargos por violación de la Ley 5ª de 1992, en tanto no se fundan en razones pertinentes, específicas, ni suficientes.

6. Análisis y conclusiones

La sentencia objeto de estudio deja ver lo siguiente:

- En la presente acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2011, '*por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia*', en uno de los cargos el demandante considera que se violó la Constitución al haber sido presentado para su trámite con la firma de los Ministros de Gobierno, pero sin la firma del Presidente de la República. Sin embargo, para la Sala el Congreso de la República no violó la regla constitucional, toda vez que el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional, como lo establece el artículo 375 de la Constitución y los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, siendo señalado por la jurisprudencia constitucional que se ha de presumir que los Ministros cuando actúan a nombre del Gobierno ante el Congreso de la República representan la voluntad del Presidente de la República, siendo el trámite y aprobación del Proyecto de Acto Legislativo efectuado en aplicación de la presunción de voluntad presidencial y de representación ministerial del presidente, además que: (i) no ha sido desvirtuada por éste, (ii) el Proyecto de Acto Legislativo posteriormente fue publicado y sancionado por él mismo, actos éstos formales de voluntad, y (iii) el primer mandatario había manifestado públicamente el apoyo al Proyecto. Así, en la medida en que el orden constitucional vigente no exige que las reformas constitucionales presentadas ante el Congreso requieran la rúbrica del Jefe del Estado, la Sala considera que el Congreso de la República no violó la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado el

Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2011 sin la firma del Presidente de la República.

- En el presente proceso, uno de los intervinientes, un Comisionado miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del Acto Legislativo acusado por haber sustituido el orden constitucional vigente, al considerar que el cambio introducido por el Acto Legislativo en cuestión es tan grave, que no constituye una reforma a la Constitución sino una sustitución de la misma, solicitud que la Corte deja de lado por dos razones, sin entrar a pronunciarse de fondo sobre la misma. En primer lugar, porque se trata de un argumento que no fue considerado en modo alguno por las motivaciones y consideraciones de la acción de inconstitucionalidad objeto del presente proceso de inconstitucionalidad, y en la medida que se trata de un cargo concreto y específico, muy distinto a los contenidos en la demanda, es un asunto al que no pueden responder el Gobierno, los intervinientes ni el Ministerio Público, pues se trata de un cargo, autónomo y distinto a los de la demanda de la referencia, y en tal medida no hace parte del problema jurídico sometido a consideración de la Corte Constitucional ni del debate procesal público que se surtió. En segundo lugar, los argumentos se fundan en razones de conveniencia que no está en juego en este proceso.
- Para la Sala una acción de inconstitucionalidad relacionada con un Acto Legislativo cuando se alega violaciones al Reglamento del Congreso de la República [la Ley 5ª de 1992], exige que se justifique y argumente no sólo el desconocimiento de la Ley Orgánica contentiva de dicho reglamento, sino también que se precise que esa violación constituye a su vez una violación a la Carta Fundamental.
- La acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2011 en un segundo conjunto de cargos se refiere a vicios de rango legal relacionados con violaciones legales al procedimiento parlamentario establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, que no resultan pertinentes, específicos ni suficientes en tanto no se muestra de qué manera las situaciones planteadas, además de violar presuntamente el Reglamento del Congreso, son de tal entidad que violan también la Constitución Política y por tanto no construyen cargos de orden constitucional que permitan a esta Corte hacer un pronunciamiento de fondo al respecto.