

RESOLUCION 798 DE 2004

(diciembre 6)

Diario Oficial 45.763 de 15 de diciembre de 2004

COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN

Por la cual se resuelve el recurso de reposición instaurado por Caprecom y Foncap contra la Resolución número [00698](#) del 9 de noviembre de 2004 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, CNTV.

LA JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN,

en ejercicio de sus facultades legales en especial de las que le confieren los artículos [12](#) literal a) de la Ley 182 de 1995 y [50](#) y siguientes del C. C. A., y

CONSIDERANDO:

I. Que dentro de la oportunidad legal la Caja de Previsión de Comunicaciones, Caprecom, y el Fondo Común de Naturaleza Pública, Foncap, por intermedio de apoderado, interpusieron recurso de reposición contra la Resolución número [00698](#) de noviembre 9 de 2004 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, CNTV, para solicitar su revocatoria total con fundamento en las razones que a continuación se sintetizan:

1. El Decreto [3550](#) de 2004 no desconoció el régimen de autonomía reconocido por la Constitución Política a la CNTV, pues las normas declaradas como inaplicables sólo reiteraron la obligación prevista en el régimen legal de la CNTV de transferir a Inravisión los recursos necesarios para el funcionamiento de esa entidad, incluidos los relativos a la materia pensional.
2. El decreto mencionado fue adoptado en desarrollo de la competencia constitucional atribuida al Presidente de la República por el numeral 15 del artículo [189](#) de la Constitución Política, regulada por el artículo [52](#) de la Ley 489 de 1998. El decreto, además, se expidió con fundamento en las recomendaciones hechas por la firma Arthur D'Little de Venezuela C. A. contratada para el efecto por el Departamento Nacional de Planeación, por la Contraloría General de la República en documento número 85113-01 del 16 de febrero de 2004, y por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, en documento número 3314 del 24 de octubre de 2004.
3. Las disposiciones del decreto citado que han sido objeto de inaplicación están cobijadas por la presunción de legalidad consagrada por la Constitución y la ley. Además, la Resolución recurrida ha desconocido también el principio jurídico de obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas.
4. Las obligaciones impuestas a la CNTV por el Decreto [3550](#) de 2004 buscan dar cumplimiento al parágrafo del artículo 77 de la Constitución Política que dispuso la garantía y respeto de los derechos de los trabajadores de Inravisión.
5. La decisión impugnada ha desbordado los límites constitucionales del régimen de excepción de inconstitucionalidad consagrado en el artículo 4o de la Carta, pues no existe una incompatibilidad de carácter ostensible y flagrante entre las normas que se ha decidido no aplicar y las disposiciones de la Constitución Política, máxime cuando el Decreto [3550](#) de 2004 fue adoptado en armonía con el concepto emitido previamente por la Sala de Consulta y Servicio

Civil del honorable Consejo de Estado.

II. Que respecto de los razonamientos expuestos en el recurso, es preciso señalar, en adición a lo ya expuesto en la Resolución recurrida, lo siguiente:

1. La inaplicabilidad no se refiere a las razones técnicas y administrativas que condujeron a la expedición del Decreto [3550](#) de 2004, ni a la competencia constitucional y legal para disponer la liquidación del Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión

Como se puede advertir en las consideraciones de la resolución recurrida, las razones de la inaplicación de precisas y determinadas normas del Decreto [3550](#) de 2004, en relación con los casos específicos de Inravisión, la sociedad Radio Televisión de Colombia, RTVC, el Fondo Común de Naturaleza Pública, Foncap, y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom, son exclusivamente de orden jurídico constitucional, por estimar la Junta de la CNTV que las disposiciones señaladas son de manera notoria incompatibles con precisos preceptos de la Carta Constitucional.

Ninguna de las apreciaciones de la Junta se refiere a las causas técnico-administrativas y de conveniencia que se tuvieron en cuenta para la expedición del decreto y para disponer la liquidación de Inravisión. De igual manera, la Resolución impugnada tampoco ha puesto en duda la competencia constitucional y legal del Presidente de la República para haber decretado dicha liquidación. Sólo ha estimado que con motivo de esa decisión no podía constitucionalmente el Ejecutivo alterar o modificar el régimen legal propio de la Comisión Nacional de Televisión, como en efecto lo hizo al disponer lo que está previsto en las normas respecto de las cuales se decidió la inaplicación.

En estos términos carecen en absoluto de pertinencia los argumentos del recurrente en su escrito de impugnación. La resolución no ha cuestionado las razones materiales que aconsejaron la decisión, ni la competencia para ordenar la liquidación de Inravisión, con la única salvedad de que so pretexto de ella no podía reformar el régimen legal propio de la CNTV.

2. Los principios de presunción de legalidad y de obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas no impiden el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad

Como su misma denominación lo expresa la institución consagrada en el artículo 4o de la Carta, que remite a una importante tradición jurídico-constitucional colombiana, es precisamente una EXCEPCION en el exacto sentido de la palabra. Se trata de lograr que siempre se respete el estatuto fundamental, es decir la base esencial del orden jurídico, como es la Constitución Política. Nuestro ordenamiento en esta materia es pródigo en mecanismos tendientes a garantizar la vigencia de la Carta Política frente a los niveles inferiores del ordenamiento que pudieren llegar a desconocerla. En esta dirección están consagradas las acciones de inexecutableidad y de nulidad, así como otros medios de protección nacidos con la reforma constitucional de 1991, entre los cuales se destacan las acciones de tutela, populares y de cumplimiento. Pero, además, la Carta contempló que cualquier autoridad (no sólo las judiciales) encargada de aplicar una norma jurídica, está obligada y autorizada a hacer prevalecer las normas constitucionales cuando quiera que en el evento de aplicar determinadas normas a ciertos casos específicos, estas se estimen incompatibles con los preceptos de la Carta fundamental. En este sentido el constituyente de 1991, que recogió, amplió y mejoró la institución que ya regía desde 1886, fue enfático: "EN TODO CASO DE INCOMPATIBILIDAD ENTRE LA CONSTITUCION Y LA LEY U OTRA NORMA JURIDICA SE APLICARAN LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES".

(Subrayado no es del texto).

Es así como la Corte Constitucional ha sido también explícita a ese propósito:

"la denominada excepción de inconstitucionalidad, derivada del artículo 4o fundamental, es una forma de control que puede ser ejercida por cualquier juez o autoridad administrativa; sin embargo el primero de ellos no hace parte por ese sólo hecho de la jurisdicción constitucional, y la segunda, como es sabido, no hace parte ni siquiera de la rama judicial".1[4]

Ese principio orientado a preservar de manera excepcional las normas de la Carta Política, es tan importante como los de presunción de legalidad y de obligatoriedad y ejecutabilidad. De otra parte, no son excluyentes ni mucho menos incompatibles. Por esta razón si se trata de velar por la vigencia de la Constitución, no puede oponerse a ello la presunción de legalidad ni la exigencia de cumplir y hacer cumplir las normas. Es el mismo orden jurídico el que ha contemplado que aún esos principios de presunción de juridicidad, y de obligatoriedad y ejecutabilidad deben ceder ante la necesidad imperativa de hacer respetar la Constitución por la vía excepcional de dejar de aplicar determinadas normas incompatibles con ella.

Sobre el particular ha expresado la Corte Constitucional:

"Si bien es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares salvo norma expresa en contrario como lo señala la primera parte del artículo 66 del Decreto 01 de 1984, también lo es que, cuando de manera palmaria, ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el mandato contenido en el artículo [4o](#) de la Carta ya citado, que ordena que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el artículo 6o de la misma, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior no se predica de la norma jurídica de contenido particular, individual y concreto, que crea derechos en favor de un particular, la cual no puede dejar de aplicarse a través de la excepción de inconstitucionalidad, en presencia de la garantía de que gozan los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, o revocados por la misma administración con el consentimiento expreso y escrito de su titular". (Negrilla fuera de texto).2 [5]

En la misma dirección se ha pronunciado el Consejo de Estado:

"La presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos mientras no sean suspendidos o anulados por la jurisdicción competente y su consecuente obligatoriedad, no es obstáculo para que el juez haga prevalecer las normas superiores sobre las inferiores que les sean contrarias, a través de la llamada excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad".3 [6]

No hay, pues, duda que ante una notoria incompatibilidad con la Carta de una norma que deba aplicarse a un caso concreto, lo que la Constitución exige es que se aplique prioritariamente la Carta Política y no las normas apreciadas como opuestas en forma clara al estatuto fundamental. Lo contrario sería aceptar que prevalecen las normas abiertamente inconstitucionales, para obedecer formalmente la presunción de juridicidad y de observancia de normas distintas a las de la Constitución Política.

Además, es preciso recordar que la utilización de la excepción ha sido también prevista en la ley, como se puede advertir de la lectura del artículo [20](#) de la Ley 393 de 1997.

De otra parte, a ese respecto, aunque haya mediado una opinión de la Sala de Consulta del honorable Consejo de Estado que sirvió de fundamento para la expedición del Decreto [3550](#) de 2004, lo que es absolutamente claro es que ese concepto como todos los que emite dicha Sala no tienen el carácter obligatorio y vinculante de una sentencia, sino que son sólo conceptos no decisorios. Dado ese carácter tales conceptos no imponen a la autoridad encargada de aplicar las normas ninguna limitación para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 4o de la Carta, que la obliga y autoriza para dejar de aplicar normas jurídicas en todo caso de incompatibilidad con la Constitución Política.

3. La excepción de inconstitucionalidad ha sido utilizada dentro de los límites señalados por la Constitución Política

Como el mismo apoderado de la instituciones impugnadoras lo advierten, la excepción de inconstitucionalidad fue reiterada por el Constituyente de 1991 con mayor amplitud que el artículo 215 de la Carta de 1886 derogado. En efecto, la nueva disposición del artículo [4o](#) de la Constitución no habla ya de una aplicación preferente de las disposiciones constitucionales, sino que impone como obligación, EN TODO CASO DE INCOMPATIBILIDAD, la aplicación de las disposiciones constitucionales.

Según el texto de esa norma, la inaplicación exceptiva está no sólo autorizada sino que es obligatoria en todo caso en que se encuentre incompatibilidad con la Constitución al aplicar la ley o cualquier otra norma jurídica de inferior jerarquía. La incompatibilidad no es otra cosa que la oposición ostensible que por cualquier razón se encuentre entre una norma y la Constitución. Esa incompatibilidad es manifiesta y notoria en el caso de las normas que la CNTV ha decidido no aplicar pues ellas, en lo esencial, violan las siguientes disposiciones constitucionales:

a) Los artículos [76](#), [77](#), y [113](#) de la Carta consagran que la CNTV es un órgano autónomo, no perteneciente a las ramas del poder público, que sólo puede ser organizada y regulada por ley del Congreso. Comoquiera que las disposiciones que se ha decidido inaplicar le imponen a la CNTV reglas nuevas y diferentes a las contenidas en la leyes que consagran su régimen jurídico (Leyes [182](#) de 1995 y [335](#) de 1996), en el Decreto [3550](#) de 2004, (que no es una ley expedida por el Congreso ni por el legislador extraordinario, sino un decreto especial del Presidente de la República), y en lo relativo a las normas inaplicadas el Presidente de la República ha obrado en lugar del Congreso, sin estar autorizado extraordinariamente para actuar en ese carácter.

Los términos de esa incompatibilidad son flagrantes y ostensibles. Basta al respecto reiterar lo dicho en la resolución recurrida:

"En efecto, imponerle a la Comisión Nacional de Televisión, CNTV, la subrogación de los contratos y convenios celebrados con Inravisión, incluido el de comodato de bienes, a una persona jurídica distinta, como es la sociedad Radio Televisión de Colombia, RTVC; obligarla a reasignarle a esta última las frecuencias otorgadas a Inravisión; ordenarle transferir recursos para que cumpla su objeto y para el financiamiento de los proyectos de inversión presentados por Inravisión; obligarla a hacerle transferencias a Foncap para que Caprecom atienda el pasivo pensional y los bonos pensionales de Inravisión; e igualmente establecer que está a su cargo transferir los recursos para que en el proceso de liquidación de Inravisión se atiendan los compromisos adquiridos por Inravisión antes de la liquidación, incluidos los aspectos laborales

(numerales 2 a 5 inclusive del artículo [40](#), y artículos [21](#), [40](#) y [41](#) del Decreto 3550 de 2004), representan materias que modifican y reforman de manera sustancial el régimen legal propio de la Comisión Nacional de Televisión, CNTV, contenido en lo fundamental en la Ley [182](#) de 1995 y en la Ley [335](#) de 1996. En esta medida, al reformar y modificar estas leyes, el titular de la Rama ejecutiva está desconociendo el carácter autónomo e independiente de la Comisión Nacional de Televisión, CNTV, garantizado por los artículos 76, 77 y 113 de la Carta y, sobre todo, el privilegio de que su organización y funcionamiento solo puede disponerse mediante ley del Congreso de la República".

La incompatibilidad advertida es de carácter grave, como afirma las entidades recurrentes que debe ser y como efectivamente lo es, pues lo que significan las normas que se ha decidido no aplicar es ni más ni menos una intervención del Ejecutivo en la CNTV para adoptar, adicionar, reformar o modificar el régimen legal propio de la Comisión.

Desde otro punto de vista, tampoco ha transgredido la CNTV el límite de la institución bien precisado por la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, según el cual la excepción no permite proveer por vía general y abstracta, sino en casos específicos. En efecto, la decisión recurrida no ha declarado de manera general e impersonal la inconstitucionalidad de determinadas normas del Decreto [3550](#) de 2004, sino que a propósito de las decisiones y acciones concretas que le imponía adoptar dicho Decreto respecto de Inravisión, la sociedad radio Televisión de Colombia, RTVC, el Fondo Común de Naturaleza Pública, Foncap, y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom, ha decidido por razones precisas y claras de incompatibilidad constitucional dejar de aplicar los numerales 2 a 5 del artículo [40](#) y los artículos [21](#), [23](#) y [41](#) del Decreto 3550 de 2004;

b) El artículo [113](#) de la Constitución Política por cuanto las normas no aplicadas del Decreto [3550](#) de 2004, como se explicó en la decisión recurrida y se reitera en esta providencia, invaden indebidamente la órbita del Congreso de la República, pues la CNTV sólo puede ser regulada por ley que emane de ese cuerpo. La incompatibilidad con ese precepto constitucional es manifiesta, pues es al Congreso y no al Ejecutivo al que corresponde dictar normas que regulen la CNTV. Proceder a aplicarlas significaría nada más ni nada menos que aceptar que la CNTV no es un órgano autónomo y que su régimen normativo puede ser adoptado por otras autoridades distintas al Congreso de la República;

c) El numeral 15 del artículo [189](#) de la Constitución Política dado que, si bien allí se faculta al Presidente de la República para suprimir o fusionar entidades en el marco de las disposiciones que para el efecto señale la ley, el decreto desbordó esa competencia para modificar el régimen legal propio de la CNTV a propósito de la decisión de liquidación de Inravisión. Al proceder de esa manera obró también como legislador, quebrantando el ya citado artículo 113 de la Carta, pues al hacerlo no se ciñó a los límites establecidos por la Ley [489](#) de 1998 y por el Decreto Extraordinario 254 de 2000 y de hecho los modificó abiertamente. La gravedad de esta incompatibilidad con la Constitución es evidente. Las normas que se han dejado de aplicar representan contenidos que sólo el Congreso podía adoptar.

4. Las normas del Decreto [3550](#) de 2004 que imponen obligaciones a la CNTV en materia pensional, como en otras materias, son extrañas a la competencia constitucional y legal para disponer la liquidación de Inravisión

El régimen legal propio de la CNTV consagrado, en lo esencial, en las Leyes [182](#) de 1995 y [335](#) de 1996 establecieron, en efecto, como lo podía hacer el Congreso de la República, un conjunto

de reglas de organización y funcionamiento que constituyen el marco jurídico de su accionar. Entre ellas se encuentran aquellas que relacionan a la CNTV con Inravisión, en especial en lo relativo a su obligación de transferirle recursos en la cantidad necesaria y suficiente para que pudiera cumplir y desarrollar cabalmente su objeto (artículo [16](#) de la Ley 335 de 1996).

Sin embargo, de ese régimen legal no se sigue que, como consecuencia de la liquidación de Inravisión, la CNTV tenga que asumir responsabilidades presupuestales para hacer transferencias a Foncap para que Caprecom pague los bonos pensionales correspondientes a ex servidores de Inravisión (artículo [21](#) del Decreto 3550 de 2004), o para cubrir el pasivo pensional de Inravisión (artículo [23](#) del Decreto 3550 de 2004) o para financiar los gastos que demande el pasivo pensional de Inravisión durante el proceso de liquidación (artículo [40](#) del Decreto 3550 de 2004) o para atender los compromisos adquiridos por Inravisión con anterioridad a la liquidación, en especial los de orden laboral (artículo [41](#) del Decreto 3550 de 2004), pues habiéndose decretado la liquidación de Inravisión, ya no es posible hablar de que se trata de transferencias para contribuir al cabal cumplimiento y desarrollo de su objeto. La liquidación ha determinado que su objeto ha concluido. De esta manera, al ordenar el Decreto [3550](#) de 2004 que se prolongue esa transferencia más allá de la existencia misma de Inravisión, sin ninguna relación con su objeto ya que ha terminado, bajo la modalidad de transformarla en la obligación de hacer transferencias a Foncap y Caprecom, está modificando el régimen legal propio de la CNTV contenido en las leyes citadas y, por consiguiente, se está produciendo una notoria y flagrante incompatibilidad con las normas constitucionales contenidas en los artículos 76, 77 y 113 de la Carta.

Por las mismas razones son también incompatibles con los artículos citados de la Constitución Política, las restantes normas del Decreto 3550 de 2004 que se ha decidido no aplicar (numerales 2 a 6 del artículo [40](#) y numeral 3 del artículo [90](#)), en cuanto imponen a la CNTV obligaciones y responsabilidades con una entidad distinta, como lo es la sociedad Radio Televisión de Colombia, RTVC, respecto de las cuales nada se ha contemplado en el régimen legal propio hoy contenido en las Leyes [182](#) de 1995 y [335](#) de 1996. Para establecerlas habría sido preciso acudir al Congreso de la República para proponer una modificación del régimen legal vigente.

Desde otro punto de vista, si bien es indiscutible la naturaleza constitucional de los derechos pensionales, y que según el parágrafo del artículo 77 de la Carta deben ser garantizados y respetados los derechos de los trabajadores de Inravisión, es lo cierto que, sin que medie una orden legal expresa, no es responsabilidad de la CNTV garantizarlos por las razones ya explicadas.

III. Que en mérito de lo expuesto, la Junta Directiva de la CNTV reunida en sesión verificada el 2 de diciembre de 2004, según consta en Acta número 1120 estima que no existen razones jurídicas admisibles para revocar la Resolución número [0698](#) de noviembre 9 de 2004 de la misma Junta como lo han solicitado las entidades recurrentes y, en consecuencia,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1o. Por decisión mayoritaria de la cual se apartó el Director (E.) no revocar la Resolución número [0698](#) del 9 de noviembre de 2004 de la Junta Directiva de la CNTV y, por lo tanto, confirmar en todas sus partes su contenido.



ARTÍCULO 2o. Notificar personalmente esta Resolución al representante legal de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom, y del Fondo Común de Naturaleza Pública, Foncap, o a su apoderada, al Liquidador de Inravisión en liquidación o a su apoderado y al

representante legal de la sociedad Radio Televisión de Colombia, RTVC, o a su apoderado. Si no fuere posible efectuar la notificación en forma personal, se procederá a ello mediante edicto.



ARTÍCULO 3o. Reconocer personería a la doctora Liliana Patricia González Gómez, identificada con la cédula de ciudadanía número 30300240 de Manizales y tarjeta profesional número 51335 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura para actuar como apoderada de la Caja de Previsión de Comunicaciones, Caprecom, y el Fondo Común de Naturaleza Pública, Foncap, para los fines del recurso interpuesto y decidido por la presente resolución.

Publíquese, notifíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de diciembre de 2004.

El Director (E.),

Jorge A. Figueroa Clausen.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 31 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.643 - 19 de enero de 2024)



MINTIC