

240



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., veinte (20) de octubre de dos mil once
(2011)

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Acción: Nulidad.
Actor: MIGUEL ENRIQUE QUIÑONES GRILLO

El ciudadano, MIGUEL ENRIQUE QUIÑONES GRILLO, actuando en nombre propio, y en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó el 4 de marzo de 2004 demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general contenido en el Acta 787 numeral 3-6, de marzo 14 de 2001, de la Junta Directiva de la COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN, que determinó como parámetro negar a las comunidades organizadas a distribuir señales incidentales, las solicitudes de ampliación del área de cobertura para la prestación del servicio.

I. FUNDAMENTOS DE DERECHO

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

1.1- El demandante considera quebrantados los artículos 13,29 y 333 de la Constitución Nacional, los artículos 4° y 5° literales b, c, y g, inciso 3° y 13 de la Ley 182 de 1995, la Ley 58 de 1995 y el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

1.2. El concepto de la violación fue expuesto por el accionante en los siguientes términos:

1.2.1. Transcribe los apartes demandados del Acta 787 de la reunión del 14 de marzo de 1991 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión CNTV, contenidos en el numeral 3.6 de la misma.

1.2.2. El acto demandado adicionó la Ley 182 de 1995 al aumentar las funciones de la Comisión Nacional de Televisión y concretamente las de la Junta Directiva, con un cometido adicional no contemplado en ella como es el de otorgar autorizaciones para que los operadores de la especie, Comunidades Organizadas para la Transmisión de Señales Incidentales de Televisión, puedan ampliar sus áreas de cubrimiento.

1.2.3. Se arrogó sobre el asunto planteado, una competencia que no tiene la Comisión, pero a renglón

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

seguido, se negó a ejercerla o la ejerció por una sola vez en forma negativa diciendo que no concederá ("se debe negar") autorizaciones para "ampliación del área de cubrimiento para distribuir las señales incidentales de las comunidades organizadas".

1.2.4. Modificó el Acuerdo 06 de 1996, sin agotar el "itinerario" legal (Art. 13 de la Ley 182 de 1995) y también en la parte de dicha Ley que para la ampliación del área de cubrimiento solo exigía el cumplimiento de la obligación de reportar la situación a la Comisión Nacional de Televisión".

1.2.5. Incurrió en desconocimiento de los derechos a la igualdad y a la libertad económica y en violación de la garantía constitucional del debido proceso.

1.2.6. Se abstuvo totalmente de motivar su determinación como era necesario.

1.2.7. Los literales b y c del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, han previsto las funciones de inspección, vigilancia, seguimiento y control de la Comisión Nacional de Televisión para regular las condiciones de operación y

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

explotación del servicio público de televisión, respecto de todos los operadores del mencionado servicio, ya sea bajo la modalidad de televisión radiodifundida, de la televisión cableada, o de la televisión satelital; bien para la televisión abierta, o bien para la televisión por suscripción.

La determinación de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión acusada como nula, se refiere únicamente a las comunidades organizadas, en ningún momento se dice que a las empresas comerciales que distribuyen señales codificadas y señales incidentales de televisión por cable, no les vayan a autorizar en lo sucesivo la ampliación de cobertura o el área de cubrimiento que es lo mismo. De esta manera se discrimina en materia grave a las comunidades organizadas para la difusión de señales incidentales de televisión, porque se les impide que esa difusión comunitaria de la señal incidental llegue a otros actuales o futuros miembros de la comunidad, mientras que a los empresarios de la televisión que se lucran de la utilización de las señales que se encuentran en el bien patrimonial público conocido como el espectro electromagnético, si se les permite ampliar su cobertura geográfica libremente. Y por tanto

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

es clara la violación del artículo 13 de la Constitución Nacional.

1.2.8. Se ha incurrido en una grave violación de la garantía constitucional del debido proceso por cuanto el artículo 21 del Acuerdo 006 de 1996 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, establece como una de las obligaciones de las comunidades organizadas para la distribución de señales de televisión, una vez hayan sido autorizadas para operar, la de "reportar cualquier ampliación del área de cubrimiento inicialmente autorizada."

Estima el accionante que para la distribución de señales incidentales de televisión, autorización como tal, solo se requiere la inicial, que es la reglamentada por los títulos II y III, del Acuerdo 006 de 1996, pero para la ampliación del área de cubrimiento no se requiere autorización alguna porque el citado acuerdo que regula la materia no lo dice ni lo reglamenta pues no indica los documentos adicionales; ni otros requisitos que además de los de la autorización inicial, podrían hacerse necesarios al caso de que fuera exigible una segunda autorización.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

Por tanto si no se requiere autorización para ampliar la cobertura, mal puede la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión arrogarse esa facultad que no le ha sido atribuida y lo que es más grave, que después de ello, decide" como parámetro general" no ejercerla jamás de manera positiva y en relación con una sola categoría de los concesionarios de la utilización del espacio electromagnético a saber, las Comunidades Organizadas para la Distribución de Señales Incidentales de Televisión.

Si lo que se quería era implantar hacia el futuro, un procedimiento administrativo para que las comunidades organizadas interesadas en ampliar su cobertura geográfica obtuvieran otra autorización adicional a la inicial, lo que debió hacerse fue reformar el Acuerdo 006 de 1996 que nada dispone al respecto y expedir la norma modificatoria.

Se expresó la voluntad de hacerlo como puede verse de la parte final del texto del Acto Administrativo demandado, pero nunca se hizo.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

1.2.9. La expedición del Acto Administrativo de carácter general acusado como nulo, no se hizo de conformidad con el reglamento para la expedición de Acuerdos de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, que establece el artículo 13 de la Ley 182 de 1995. Además la modificación del Acuerdo 006 de 1996 que se acusa como ilegal, no fue publicada en el medio de difusión de las disposiciones generales de la Comisión Nacional de Televisión como lo previene para los acuerdos de la Junta Directiva la Ley 58 de 1985.

Por lo tanto, al arrogarse la Junta Directiva de la Comisión nacional de Televisión una función que la ley no le ha otorgado al negarse a ejercerla positiva y proyectivamente hacia el futuro, al modificar un acuerdo legalmente expedido por la Junta anterior, pero sin cumplir las regulaciones sobre expedición de acuerdos que la limitan; y al omitir sin explicación alguna el cumplimiento de publicar sus actos generales para que la opinión pública pueda ejercer el control político de los mismos, la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión violó el debido proceso que rige la expedición de los actos administrativos de carácter general.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

1.2.10. Se violó la libertad económica, cuando la Comisión Nacional de Televisión se auto - atribuye la facultad de "autorizar" las ampliaciones de cobertura geográfica que le reportan las Comunidades Organizadas para la Transmisión de Señales Incidentales de Televisión y cuando define que esa función de autorizar no se cumpliría, impide el libre desarrollo de las fuerzas productivas y el progreso económico, diferente al lucro, de esas entidades que, mientras cumplan con la ley y con sus estatutos no pueden ser objeto de este tipo de agresiones por parte de un órgano estatal al que la ley no ha autorizado para inflingirlas.

Por la vía de esta disposición tomada como "parámetro general" todas las comunidades organizadas para la distribución de señales incidentales de televisión, actuales y futuras quedan impedidas del ejercicio constante y creciente de su objeto social y llamadas a desaparecer, pues la característica esencial del régimen de libertad de empresa que existe en Colombia es el de la constante y progresiva expansión de todos los agentes económicos aún de aquellos que no persiguen ánimo de lucro. En otras palabras, las empresas crecen aumentando

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

el número de sus miembros y los lugares geográficos de recepción.

1.2.11. Para demostrar que la administración en este caso incurrió en falsa motivación por la vía de omitir explicación para justificar, frente al control jurídico que le cabe a sus decisiones, los motivos de su determinación, transcribe apartes de la Sentencia del Consejo de Estado de la Sección Primera de julio 4 de 1984, tomada del Código Contencioso Administrativo y Legislación Complementaria. Publicación de LEGIS Editores S.A. Envío 64 abril 2003 página 49 que resalta la importancia y necesidad de motivación del acto.

Concluye repitiendo que por medio del acto administrativo demandado la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, se arrogó una competencia que la ley no le ha conferido cual es la de otorgar autorizaciones para que las Comunidades Organizadas para la distribución de Señales Incidentales de Televisión amplíen el área de cubrimiento, que una vez adoptada esta competencia adoptó la política de negar todas las solicitudes al respecto; y en esta forma reformó el Acuerdo No. 006 de 1996 de la anterior Junta Directiva de la misma Comisión Nacional de

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

Televisión; sin cumplir el itinerario señalado en el artículo 13 de la Ley 182 de 1995, y se hizo sin explicar para que se hacía ni porqué se hacía. No se promulgó por ningún medio, se ordenó a una oficina secundaria que lo comunicara.

II.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

2.1.-CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.-

LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN defendió la legalidad del acto administrativo acusado en los términos que se resumen a continuación:

2.1.1. Señala la importancia y principios del servicio público de televisión, y su reglamentación mediante las leyes 182 de 1993 y 335 de 1996 y se refiere a las funciones asignadas a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

2.1.2. Menciona que el Acuerdo 006 de 1996 fue expedido por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión en desarrollo del artículo 25 de la Ley 182 de 1995 con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la mencionada ley.

Si bien, el literal a) del artículo 21 del Acuerdo 006/96, estableció como obligación de los autorizados reportar cualquier ampliación del área de cubrimiento inicialmente autorizada, ello no puede apartarse de la prohibición del literal d) del artículo 22 íbidem, en cuanto a que quien es titular del servicio de distribución de señales incidentales en área geográfica no podía serlo en otra, por lo cual dicha ampliación de cobertura no era automática ni a voluntad del interesado, pues a la Comisión le corresponde establecer las condiciones en que debe efectuarse.

2.1.3. El Acuerdo 003 de 2004, por medio del cual se modifican unos artículos del Acuerdo No. 006 de 1996, estableció como una obligación de las comunidades organizadas que para "la ampliación del área de cubrimiento inicialmente aprobada se requiere autorización expresa de la Junta Directiva de la CNTV,

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

previa solicitud de la comunidad interesada mediante diligenciamiento del formato que para el efecto establezca la Oficina de Canales y Calidad del Servicio".

También se indicó que las comunidades organizadas para distribuir señales incidentales no podrán superar el ámbito geográfico de cubrimiento autorizado, sin previa aprobación de la Comisión Nacional de Televisión.

2.1.4. Con relación a la violación del derecho a la igualdad manifiesta que dentro de las funciones otorgadas por el literal c) del artículo 5° de la Ley 182, a la Comisión Nacional de Televisión están las de "Clasificar... las distintas modalidades del servicio público de televisión, y regular las condiciones de operación y explotación del mismo, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, franjas y contenido de la programación, gestión y calidad del servicio, publicidad, comercialización en los términos de esa ley, modificaciones en razón de la transmisión de eventos especiales utilización de las redes y servicios satelitales, y obligaciones con los usuarios".

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

Acorde con la citada disposición la misma ley ha clasificado el servicio de televisión en función de los usuarios (Abierta y por suscripción Art. 20), en función de la orientación general de la programación (Art. 21) y a su nivel de cubrimiento (Art. 22), siendo la reglamentación diferente para cada modalidad, por lo cual no puede alegarse desigualdad entre lo que no es igual.

2.1.5. Con relación a la violación al debido proceso señala que el cargo referente a que el Acuerdo de la Junta Directiva al modificar la situación regulada en otro no cumplió con las regulaciones para expedirlo, carece de fundamento en virtud a que si bien el literal a) del artículo 21 del Acuerdo 006/96 establecía como obligación de los autorizados reportar cualquier ampliación del área de cubrimiento inicialmente autorizado, ello no puede apartarse de la prohibición del literal d) del artículo 22 íbidem, en cuanto a que quien es titular del servicio de distribución de señales incidentales en un área geográfica no podía serlo de otra, por lo cual dicha ampliación de cobertura no es automática ni a voluntad del autorizado, pues es a la

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

Comisión a quien corresponde establecer las condiciones en que debe efectuarse.

El Acuerdo 003 de 1 de septiembre de 2004, por medio del cual se modifican unos artículos del Acuerdo No. 006 de 1996, estableció como una obligación de las comunidades organizadas que para "la ampliación del área de cubrimiento inicialmente aprobada se requiere autorización expresa de la Junta Directiva de la CNTV, previa solicitud de la comunidad interesada mediante el diligenciamiento del formato que para el efecto establezca la Oficina de Canales y Calidad del Servicio". Igualmente se indicó que las comunidades organizadas para distribuir señales incidentales no podrán superar el ámbito geográfico de cubrimiento autorizado, sin previa aprobación de la Comisión Nacional de Televisión.

2.1.6. En cuanto a la supuesta violación de la libertad económica el apoderado de la Comisión Nacional de Televisión afirma que carece de fundamento y para sustentar su apreciación transcribe apartes de la sentencia del Consejo de Estado de 20 de mayo de 1994, Consejero Ponente Doctor Guillermo Chanín Lizcano, Expediente No. 5185 en donde se trata el tema de la

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

libertad económica en que se señaló que cualquier limitación o restricción a los derechos referidos a la libertad económica, que se efectúen por organismo administrativo debe tener como fundamento una ley. De otra parte se refirió a que una vez otorgada la licencia o el contrato para la prestación del servicio de televisión, en cualquiera de sus modalidades, se debe respetar el ámbito de su cubrimiento para garantizar el fin que con ello se persigue, y en consecuencia mal podría vulnerarse la libertad económica.

Igualmente cita apartes de la Sentencia del Consejo de Estado de la Sección Primera del 13 de agosto de 1998, C.P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez, Expedientes acumulados 4336,4358,4340 y 4502 en la que se señala que el artículo 3 del Acuerdo 06 de 1999 no define que se entiende por televisión comunitaria, cuestión que le corresponde a la Comisión Nacional de Televisión, de conformidad con el artículo 5°, literal c), de la Ley de Televisión, que es precisamente, el fundamento legal del Acuerdo contentivo de las normas demandadas, y el cual prescribe que corresponde a dicha comisión, clasificar las distintas modalidades del servicio público de televisión y regular las condiciones de operación y

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

explotación del mismo, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, etc. En consecuencia, bien podía la Comisión Nacional de Televisión señalar que la programación de televisión comunitaria debe ser propia, prestada bajo la modalidad de televisión cerrada.

2.1.7. Con relación a la falsa motivación señala el apoderado de la Comisión Nacional de Televisión que carece de fundamento por cuanto la Comisión Nacional de Televisión con el acto demandado no modificó el Acuerdo 006 de 1996. El literal a) del artículo 21 del Acuerdo 006/96 establecía como obligación de los autorizados reportar cualquier ampliación del área de cubrimiento inicialmente autorizado; no puede apartarse de la prohibición del literal d) del artículo 22, ibídem, en cuanto a que quien es titular del servicio de distribución de señales incidentales en área geográfica no podía serlo en otra, por lo cual dicha ampliación de cobertura no era automática, pues es la Comisión a quien le corresponde establecer las condiciones en que debe efectuarse.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

2.1.8. Dentro del alegato de conclusión el apoderado de la Comisión Nacional de Televisión se refiere nuevamente a que el Acuerdo No. 006 de 1996 se establecían los requisitos para distribuir señales incidentales como son la obligatoriedad de la inscripción, el área para el cual se solicita la autorización y las prohibiciones y sanciones y concluye que este acuerdo estableció como requisito para la inscripción, señalar el área para la cual se solicitaba autorización y que la solicitud de ampliación del área de cubrimiento a que se refiere la decisión contenida en el Acta de la Junta Directiva 787 del 14 de marzo de 2001, tiene que ver con el servicio de televisión para distribuir señales incidentales, esto es, el servicio de televisión, que par la época de los hechos estaba regulada por el Acuerdo No. 006 de 1996.

Consecuente con lo anterior, es claro que la Comisión Nacional de Televisión en la determinación de Junta Directiva del 14 de marzo de 2001 contenida en el Acta No. 787, no reglamentó materia alguna, simplemente se limitó a decidir que no procedía la solicitud formulada en el sentido de ampliar el área de cubrimiento para la prestación del servicio de televisión en la modalidad de señales incidentales, cuya reglamentación, se repite, se

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

encontraba prevista en el Acuerdo No. 006 de 1996, en los términos y condiciones, allí indicados.

2.1.9. El desarrollo de las funciones asignadas a la CNTV en la Ley 182 de 1995, de dirigir, ejecutar y desarrollar la política general del servicio de televisión, la Entidad está en la obligación de utilizar los medios o instrumentos que estime necesarios, dentro del marco del ordenamiento jurídico, para hacer cumplir los mandatos y exigencias que le permita adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para su adecuada prestación.

Dentro de tales instrumentos la Comisión expide la regulación que deben aplicar los prestatarios del servicio en sus diferentes modalidades, acorde con lo que sobre lo particular establece la ley (art. 22 de la ley 182 de 1995 modificado por el artículo 24 de la Ley 335 de 1996 Clasificación del servicio en función de su nivel de cubrimiento). Por tal motivo, las determinaciones adoptadas y establecidas en la ley y en los Acuerdos emitidos con fundamento en la facultad reglamentaria otorgada por el legislador, son de imperioso cumplimiento, y no pueden ser desconocidos, por parte de

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

los regulados o prestatarios de un servicio para el cual se les ha otorgado la respectiva licencia o permiso.

2.1.10. El hecho de que se haya solicitado modificar las condiciones establecidas en la norma que regula la prestación del servicio (Acuerdo No. 006 de 1999), y en la respectiva licencia o permiso que habilita la prestación de dicho servicio, no significa que la Administración, en este caso, la Junta Directiva de la CNTV, esté obligada a resolver favorablemente la petición.

2.1.11. Existe una enorme diferencia entre las decisiones que tiene por objeto adoptar nuevas prescripciones no comprendidas en disposiciones precedentes y que se catalogan como verdaderos actos administrativos que crean situaciones jurídicas, susceptibles de invalidarse por las causas generales establecidas en el artículo 84 del C.C.A., como son las contenidas en los Acuerdos Regulatorios de la prestación del servicio; frente a las decisiones que se limitan a reafirmar o reiterar lo decidido en normas anteriores, ante la solicitud de que sean modificadas.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

Con estas decisiones, se ratifica y recuerda a los destinatarios de la respectiva reglamentación el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de determinadas atribuciones, razón por la cual no son posibles de demandas.

2.1.12. Precisa que el artículo 13 de la Ley 182 de 1995 establece un procedimiento especial para la adopción de acuerdos, que la Comisión Nacional de Televisión ha cumplido cuando ha adoptado actos de carácter general, caso que no ocurre con las determinaciones de la Junta Directiva cuando agenda en el orden del día y decide sobre una petición que se formule, como ocurrió en el caso que nos ocupa.

III- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo solicita a esta Corporación inhibirse de conocer de la solicitud de nulidad del Acta 787 de 2001 con fundamento en las siguientes consideraciones:

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

3.1. Debe determinarse si las actas constituyen actos administrativos objeto de control de la jurisdicción contenciosa administrativa antes de pasar a analizar el fondo del asunto, relativo a la legalidad de las decisiones contenidas en el Acta 787 de 2001 de la CNTV.

3.2. A continuación transcribe el texto del acta 787 de 2001 de la Comisión Nacional de Televisión demandada, concluyendo que las Actas no constituyen actos administrativos en tanto que no son expresión de la voluntad de la administración, orientadas, en sí mismas, a producir efectos jurídicos. Estos documentos son medios de constatación y publicidad de las discusiones, argumentaciones y decisiones que adopta un órgano y del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios que regulan el funcionamiento del mismo, en este caso, de la Comisión Nacional de Televisión.

3.3. Las actas pueden ayudar a establecer eventuales vicios de los actos administrativos en los cuales se plasmen las decisiones adoptadas por el órgano por no cumplir con los requisitos de forma y fondo en su formación.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

3.4. El Acuerdo 006 de 1996, establece los requisitos para distribuir señales incidentales, el procedimiento de autorización, efectos de la autorización y las respectivas sanciones. Así mismo señala que las comunidades organizadas autorizadas para distribuir señales incidentales deben "reportar" a la CNTV su intención de ampliar el área de cubrimiento inicialmente autorizada, sin que regule la existencia de una nueva autorización por parte de la CNTV. Esta situación queda claramente reflejada en el memorando 41648, que antecede al acta demandada, enviado a la Junta Directiva por la Jefe de la Oficina de Canales y Calidad del Servicio el 8 de marzo de 2001.

A pesar de que el demandante afirma que se trata de un acto de carácter general que reformó el Acuerdo 006 de 2001, en concepto del Ministerio Público ello no es así. La Comisión Nacional de Televisión tiene un procedimiento especial consagrado por el legislador para la expedición de los actos de carácter general señalado en el artículo 13 de la Ley 182 de 1995 y la decisión plasmada en las actas de la Junta Directiva no es sino la constancia del antecedente que dio origen a dicho procedimiento cuya omisión implicaría el desconocimiento de la voluntad del

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

legislador de proteger el derecho a la participación consagrado en el artículo 2 de la Carta y en el artículo 13 de la misma Ley 182 de 1995, así como los principios de legalidad, debido proceso, contradicción y publicidad que rigen las actuaciones de la Comisión Nacional de Televisión, los cuales además fueron expresamente consagrados en los literales h) e i) del Acuerdo 006 que regula la materia que aquí se debate. Al no seguirse este procedimiento, el cual debe concluir en la expedición de un acuerdo firmado por el Director del organismo, con el fin de que pueda ser dado a conocer a los destinatarios, no puede afirmarse que existe un acto administrativo de carácter general expedido por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

3.5. Como se observa en la respuesta del derecho de petición, presentado por el demandante a la CNTV, suscrita por el jefe de la Oficina de Canales y Calidad del Servicio, fechada el 25 de noviembre de 2003, esta dependencia implementó de hecho la decisión contenida en el punto 3-6 del Acta 787 de 2001, sin que la misma hubiese sido materializada en un acto administrativo de la Comisión Nacional de Televisión, la actuación de la mencionada dependencia aparentemente carente de

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

fundamento legal, no convierte el Acta en un acto administrativo.

Señala que el Acuerdo 006 de 1996 fue modificado por el Acuerdo 003 de 2004, el cual constituye el centro de la contestación de la demanda de la Comisión Nacional de Televisión. Sin embargo, el Agente del Ministerio Público considera que dicho Acuerdo, al no haber sido demandado, impide que se efectúe pronunciamiento alguno sobre su legalidad.

Concluye que como el demandante no dirige su actuación contra ningún acto administrativo expedido por la Comisión Nacional de Televisión a través de su director, en el cual se adopte la decisión acusada en esta demanda, no hay por tanto un acto con respecto al cual evaluar la competencia, forma, finalidad o motivación; evaluación que constituye el objeto de la acción de nulidad.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El numeral 3-6 demandado, del Acta 787 de marzo 14 de 2001, de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión es del siguiente tenor:

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

"La OFICINA DE CANALES Y CALIDAD DEL SERVICIO MEDIANTE MEMORANDO RADICADO CON EL No. 41648 del 8 de marzo pasado, presenta a consideración de la JUNTA DIRECTIVA, el tema relacionado con la ampliación del área de cubrimiento por parte de las comunidades organizadas para distribuir señales incidentales.

Previo análisis del tema, la Junta Directiva por unanimidad, dispone que deben negarse las solicitudes para ampliación del área de cubrimiento para distribuir señales incidentales de las comunidades organizadas, decisión que comunicará la OFICINA DE CANALES Y CALIDAD DEL SERVICIO.

Adicionalmente determina que EL DIRECTOR se encargue de la remisión del Acuerdo 006 de 1996 para efectos de la modificación."

El Memorando 41648 de marzo 8 de 2001² a que se refiere el numeral 3.6 del acta demandada, fue expedido por la Jefe de la Oficina de Canales y Calidad del Servicio y mediante el puso en consideración de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión la siguiente situación:

² Folios 485 y 486 del expediente.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

"Algunas comunidades organizadas sin ánimo de lucro autorizadas por la CNTV para distribuir señales incidentales, han solicitado aprobar la ampliación del área de prestación del servicio de distribución de señales incidentales inicialmente otorgado por esta entidad.

La Comisión Nacional de Televisión ha autorizado la ampliación del área de prestación de señales incidentales mediante Resolución, teniendo como fundamento Jurídico al parágrafo del artículo 12 de la Ley 182 de 1995.

No obstante, el Acuerdo 006 de 1996, en ninguna de sus disposiciones contempla que las comunidades organizadas, autorizadas para recibir señales incidentales requieren autorización para ampliación del área de cubrimiento inicialmente establecida en el acto administrativo de autorización por esta entidad. El artículo 12 literal a) del Acuerdo 006 de 1996, solo establece, dentro de las obligaciones de las comunidades autorizadas para distribuir señales incidentales, el reportar cualquier ampliación del área de cubrimiento inicialmente autorizada, dentro de la previsión contenida en el artículo 11 ibídem que reza:

"Comunidad Organizada. Para todos los efectos del presente acuerdo, se entiende por comunidad organizada la asociación de derecho, integrada por personas naturales residentes en un municipio o distrito o parte de ellos, en la que sus miembros estén unidos por lazos de vecindad o colaboración mutuos, para recibir y distribuir señales incidentales".

Para la oficina de Canales y Calidad del Servicio, no existe obligación legal ni reglamentaria que imponga a las comunidades organizadas, el deber de solicitar autorización de la CNTV para ampliar el área de cubrimiento del servicio de distribución de señales incidentales, por lo que me permito poner el tema a consideración de la Junta Directiva, para efecto de si lo encuentran pertinente, se ordene la modificación del procedimiento o la reforma del Acuerdo 006 de 1996, en esa materia".

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

1.-Lo primero que debe analizar la Sala es la naturaleza del acto acusado.

En relación con las actas de los cuerpos colegiados esta Sección ha sostenido que:

"...en principio las actas no son más que prueba o constancia escrita de lo sucedido en el evento objeto de la misma, en este caso de la reunión de dicho consejo realizada los días 16 y 17 de marzo; luego por regla general no son actos administrativos, menos cuando se trata de órganos colegiados de carácter puramente asesores o consultores.

Sin embargo, tiene precisado la jurisprudencia que si en ella se consignan decisiones que de manera directa o per se entran a producir efectos jurídicos, sin necesidad de ninguna formalización posterior, sea mediante decreto, resolución, acuerdo, o cualquier otra forma o denominación de acto administrativo, tendrá carácter de acto administrativo en cuanto hace a esas decisiones².

En este caso, se está ante una sesión de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión. Esa Comisión fue creada por la Ley 182 de 1995 como el organismo al que se refieren los artículos 76 y 77 de la Constitución Política con el objeto de "dirigir la política de televisión, desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en relación con el servicio

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, expediente 03-01, nueve (9) de julio del dos mil nueve (2009). Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Planeta. Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00305-01. Actor: Rosalba Caballero Carbonell.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

público de televisión de acuerdo a lo que determine la ley; regular el servicio de televisión, e intervenir, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético utilizado para la prestación de dicho servicio, con el fin de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, y evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley".

El literal c del artículo 5 de dicha ley establece entre sus funciones la de:

"c) Clasificar, de conformidad con la presente Ley, las distintas modalidades del servicio público de televisión, y regular las condiciones de operación y explotación del mismo, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, franjas y contenido de la programación, gestión y calidad del servicio, publicidad, comercialización en los términos de esta Ley, modificaciones en razón de la transmisión de eventos especiales, utilización de las redes y servicios satelitales, y obligaciones con los usuarios"

El artículo 12 ibídem, asignó a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión facultades decisorias para adoptar las medidas necesarias para desarrollar el

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

objeto y las funciones constitucionales y legales de la entidad y señala en el párrafo que "Las decisiones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión se adoptarán bajo la forma de acuerdos, si son de carácter general, y de resoluciones, si son de carácter particular"

El artículo 13 de la Ley 182 de 1995 fijó un procedimiento especial para la adopción de los acuerdos o actos de carácter general de competencia de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, que incluye (i) la comunicación a través de los medios de comunicación de las materias que pretende regular; (ii) la concesión de un término no mayor de dos (2) meses a los interesados, para que presenten las observaciones que consideren pertinentes sobre el tema materia de regulación; (iii) la adopción de la reglamentación que se estime más conveniente y (iv) la publicación de la decisión de acuerdo con la Ley 58 de 1985 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

Con base en la anterior regulación, es claro que la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión está investida con facultades decisorias, para cumplir, entre

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

otros, el objetivo de regular las condiciones de operación y explotación del mismo, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, franjas y contenido de la programación, gestión y calidad del servicio, publicidad, comercialización en los términos de la Ley, modificaciones en razón de la transmisión de eventos especiales, utilización de las redes y servicios satelitales, y obligaciones con los usuarios, por lo cual si en el Acta demandada se consignan decisiones que de manera directa entran a producir efectos jurídicos, sin necesidad de ninguna formalización posterior, sea mediante decreto, resolución, acuerdo, o cualquier otra forma o denominación de acto administrativo, tendrá carácter de acto administrativo en cuanto hace a esas decisiones.

En el presente caso, como puede observarse, el aparte acusado del Acta 787 de marzo 14 de 2001, de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, puede considerarse un acto de carácter general, pues en el se resolvió, de manera general y en forma negativa, lo relativo a la solicitud presentada por algunas comunidades organizadas sin ánimo de lucro de que se

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

aprobara la ampliación del área de prestación del servicio de distribución de señales incidentales inicialmente otorgado por la CNTV, decisión que debía comunicar la Oficina de Canales y Calidad del Servicio, y de otra parte, el planteamiento hecho por la Jefe de la Oficina de Canales y Calidad del Servicio relacionado con la presunta inexistencia de obligación legal o reglamentaria que impusiera a las comunidades organizadas, el deber de solicitar autorización de la CNTV para ampliar el área de cubrimiento del servicio de distribución de señales incidentales, por lo cual somete a la Junta la posibilidad de que se modifique el procedimiento o se reforme el Acuerdo 006 de 1996, y para ello se determinó que EL DIRECTOR remitiera el citado Acuerdo para efectos de la modificación.

Analizado el contenido del Acta acusada se concluye que en la reunión de que da cuenta el acto acusado se adoptó, como lo afirma el demandante, una decisión de índole general, con pretermisión del procedimiento que establece el artículo 13 de la Ley 182 de 1995 para la expedición de los actos generales que sean de competencia de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

La forma como está redactado el numeral 3-6 del Acta 787 de marzo 14 de 2001, esto es, "la Junta Directiva por unanimidad, dispone que deben negarse las solicitudes para ampliación del área de cubrimiento para distribuir señales incidentales de las comunidades organizadas", implica que deban negarse todas las solicitudes de comunidades organizadas relativas a la ampliación del área de prestación del servicio de distribución de señales incidentales inicialmente otorgado por la CNTV, lo cual a su vez constituye sin duda una decisión de carácter general que debió adoptarse conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 182 de 1995 para dichos actos.

En consecuencia, el aparte demandado del Acta de marzo 14 de 2001, de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión deberá declararse nulo, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia, lo cual releva a la Sala de estudiar los demás cargos planteados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando

REF: Expediente núm.110010324000 2004 00098 01
 Actor: Miguel Enrique Quiñones Grillo

justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

DECLÁRASE la nulidad del numeral 3-6 del Acta 787 de marzo 14 de 2001, de la Junta Directiva de la COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 13 de octubre de 2011.

Marco Antonio Velilla M
 MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
 Presidente

María Elizabeth García González
 MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
 Ausente con permiso

María Claudia Rojas Lasso
 MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO