



SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION – Operación de estaciones locales de televisión / ESTACION LOCAL DE TELEVISION CON ANIMO DE LUCRO – De carácter privado. Adjudicación mediante licitación pública / SERVICIO DE TELEVISION LOCAL CON ANIMO DE LUCRO – Adjudicación mediante licitación pública / LICITACION PUBLICA – Exigible para adjudicar concesión del servicio de televisión local con ánimo de lucro / SERVICIO DE TELEVISION LOCAL SIN ANIMO DE LUCRO – Concesión mediante licencia otorgada por la CNTV / SERVICIO DE TELEVISION LOCAL SIN ANIMO DE LUCRO – La concesión del servicio no requiere por ley licitación pública / LICITACION PUBLICA – No es exigible para obtener concesión de televisión local sin ánimo de lucro

El artículo 47 de la Ley 182 en su inciso primero previó que los interesados en prestar el servicio de televisión en los canales comunitarios y/o locales deberán acceder a la concesión mediante el procedimiento de licitación y el de audiencia pública. A su turno el inciso segundo de la misma preceptiva estableció que la Comisión otorgará las licencias con base en los criterios de selección objetiva previstos en la ley y en las normas que sobre el particular se expidan por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión. Con posterioridad, el parágrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996 dispuso: “La Comisión Nacional de Televisión adjudicará mediante licitación pública las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro. Lo anterior para todas las capitales de departamento y ciudades que superen los 100 mil habitantes. Para las ciudades de más de un (1) millón de habitantes la Comisión Nacional de Televisión determinará el número plural de estaciones locales de televisión de carácter privado con ánimo de lucro”. De acuerdo con esta norma, la CNTV sólo está obligada a adjudicar, previa licitación pública, las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro. Texto legal que fue reproducido por el inciso primero del artículo 6º del Acuerdo CNTV 24 de 1997. Por ello cuando el inciso segundo del artículo 6º eiusdem impugnado establece que las comunidades organizadas, las instituciones educativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro interesadas en prestar el servicio de televisión local sin ánimo de lucro, deberán acceder a la concesión mediante licencias que otorgará la Comisión Nacional de Televisión, con base en los criterios de selección objetiva previstos en la ley, en ese Acuerdo y en las normas que sobre el particular expida la CNTV, no infringe el precepto legal invocado, pues –como se advierte- éste regula una situación distinta. O lo que es igual, sólo en el primer evento (prestación con ánimo de lucro) el legislador estableció el deber de adjudicar mediante licitación pública. Así ya lo había precisado esta Corporación en oportunidad precedente al señalar que solamente para la televisión local con ánimo de lucro se requiere el procedimiento de la licitación pública y para la televisión comunitaria sin ánimo de lucro: “[I]a televisión local, conforme al artículo 37, numeral 4, de la Ley 182 de 1995, puede ser prestada por personas jurídicas sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro. Para estas últimas, por expreso



mandato del párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996, se requiere que la adjudicación de la concesión se haga mediante licitación pública.” Consideró el Consejo de Estado en esa oportunidad, criterio que hoy acoge y reitera esta Sala, que el citado artículo 47 de la Ley 182 fue modificado parcialmente por el párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996. En efecto, esta última norma se ocupó de regular materia idéntica (la forma de acceso para prestar el servicio de televisión local). De modo que el inciso segundo del artículo 6º del Acuerdo CNTV 024 de 1997 no infringe la norma legal invocada, sino que desarrolla coherentemente lo dispuesto por el párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996 que expresamente dispuso que la Comisión Nacional de Televisión adjudicará mediante licitación pública las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro mediante proceso licitatorio, mientras que –como conceptuó la Procuraduría- la norma legal en cita “sobre las personas jurídicas sin ánimo de lucro guardó silencio”.

FUENTE FORMAL: LEY 182 DE 1995 LEY 182 DE 1995 – ARTICULO 47/ LEY 335 DE 1996 – ARTICULO 24

NOTA DE RELATORIA: Sobre la exigencia de la adjudicación de la concesión de la televisión local con ánimo de lucro, mediante licitación pública, sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera, Exp. 5001-5032-5046 y 5224, acumulados, del 13 de abril de 2000.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO CNTV 024 DE 1997 (10 de julio) ARTICULO 6 PARRAFO 2 – COMISION NACIONAL DE TELEVISION (NO ANULADO) / RESOLUCION CNTV 0235 DE 1997 (10 de julio) – COMISION NACIONAL DE TELEVISION (NO ANULADO)

COMISION NACIONAL DE TELEVISION – Funciones constitucionales y legales / COMISION NACIONAL DE TELEVISION – Dirección Regulación y Control del Servicio Público de Televisión / SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION – Regulación / SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION – Regulación de las condiciones de operación y explotación a cargo de la CNTV / COMISION NACIONAL DE TELEVISION – Regulación de las condiciones de operación y explotación del servicio público de televisión / LICITACION PUBLICA – Adjudicación de concesión de la operación de estaciones locales de televisión de carácter privado con ánimo de lucro / TELEVISION LOCAL CON ANIMO DE LUCRO – Adjudicación de concesión vía licitación pública / TELEVISION LOCAL SIN ANIMO DE LUCRO – No es exigible adjudicación mediante licitación pública

Si la ley no previó taxativamente el requisito de licitación pública tratándose de personas jurídicas sin ánimo de lucro, a juicio de la Sala, la CNTV no infringió precepto superior alguno, al disponer –en desarrollo de sus



competencias como ente constitucional autónomo (arts. 113 inc. 2º, 76 y 77 CN) que tiene a su cargo la dirección, regulación y control del servicio público de televisión (art. 5º in fine Ley 182 de 1995)- el procedimiento que debía aplicarse para conceder el servicio de televisión local. No debe olvidarse que con arreglo al artículo 5º eiusdem la CNTV tiene por objeto ejercer, en representación del Estado, la titularidad y reserva del servicio público de televisión, dirigir la política de televisión, desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en relación con el servicio 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. En armonía con este precepto, el artículo 5º de la citada ley al prever las funciones de la CNTV dispone en el apartado a), que en desarrollo de su objeto corresponde a la Comisión Nacional de Televisión dirigir, ejecutar y desarrollar la política general del servicio de televisión determinada en la ley y, velar por su cumplimiento, para lo cual podrá realizar los actos que considere necesarios para preservar el espíritu de la ley. En consonancia con este mandato, el apartado c) del mismo precepto asigna a la CNTV la atribución de 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. Y si con arreglo a lo prescrito por el párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996, como ya se indicó, la CNTV sólo está obligada a adjudicar previa licitación pública tratándose de concesiones para la operación de estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro (subraya la Sala), no se infringió –ni reformó como asegura el actor- la ley, como tampoco su espíritu, al no hacer extensivo este procedimiento de selección a un evento en que el legislador no lo hizo obligatorio, como es justamente la adjudicación de canales locales y comunitarios sin ánimo de lucro.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 76 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 77 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 113 / LEY 182 DE 1995 – ARTICULO 5 / LEY 335 DE 1996 – ARTICULO 24

NORMA DEMANDADA: ACUERDO CNTV 024 DE 1997 (10 de julio) ARTICULO 6 PARRAFO 2 – COMISION NACIONAL DE TELEVISION (NO



ANULADO) / RESOLUCION CNTV 0235 DE 1997 (10 de julio) – COMISION NACIONAL DE TELEVISION (NO ANULADO)

TELEVISION LOCAL SIN ANIMO DE LUCRO – Por ley la adjudicación de los espacios requiere licitación pública / SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION – Política general es definida por el legislador / SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION – Regulación por la CNTV de acuerdo con la Ley / LICITACION PUBLICA – No es aplicable a la adjudicación de televisión local sin ánimo de lucro por no preverlo la ley

Si en ejercicio de la amplia libertad de configuración que le asiste al legislador en estos ámbitos, estimó conveniente sólo hacer obligatorio el procedimiento licitatorio en el primer evento anotado (esto es, cuando medie “ánimo de lucro”) y no previó este parámetro general para que lo tuviera en cuenta la Comisión Nacional de Televisión, en cuanto hace a la escogencia de los operadores zonales y la respectiva adjudicación de los espacios de televisión locales sin ánimo de lucro, no encuentra la Sala, razón alguna de orden legal, que torne obligatoria la licitación para estos eventos y que, en consecuencia, obligue a la CNTV a adjudicar estas concesiones previo dicho procedimiento. Si la determinación de la política en materia de televisión corresponde por mandato constitucional al legislador (art. 77 superior), y éste -se insiste- guardó silencio en punto de acceso al espectro electromagnético de personas jurídicas sin ánimo de lucro, la Sala no encuentra razón para que el regulador deba forzosamente aplicar este mecanismo, cuando la ley no lo previó así. La Sala reitera que la Comisión de Televisión regula de acuerdo con la ley, en tanto es un organismo de ejecución y desarrollo de una política trazada por la ley y que esta entidad no puede suplir al legislador. Ello, sin embargo, no significa que si el legislador al determinar la política en esta materia sólo dispuso como obligatoria la licitación en los eventos en que medie ánimo de lucro por parte de los adjudicatarios de los canales locales y comunitarios, deba la CNTV también hacerla extensiva al evento no previsto por la ley. En consecuencia, el cargo formulado no está llamado a prosperar. Como tampoco la impugnación consecencial respecto de la Resolución CNTV 235 de 1997, que –como lo advirtió el accionado- establece los procedimientos para la solicitud de operación de las estaciones locales sin ánimo de lucro, para los fines establecidos en el Acuerdo CNTV 024 de 1997.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 77

NORMA DEMANDADA: ACUERDO CNTV 024 DE 1997 (10 de julio) ARTICULO 6 PARRAFO 2 – COMISION NACIONAL DE TELEVISION (NO ANULADO) / RESOLUCION CNTV 0235 DE 1997 (10 de julio) – COMISION NACIONAL DE TELEVISION (NO ANULADO)



NOTA DE RELATORIA: Sobre el alcance de la facultad de regulación del servicio público de televisión por parte de la Comisión Nacional de Televisión, sentencia, Consejo de Estado, Sección tercera, Exp. 31.223, del 14 de abril de 2010.

DERECHOS POLITICOS – Participación ciudadana en expedición de Actos Generales de la CNTV / ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL – Procedimiento especial de adopción de actos de la Junta Directiva de la CNTV / COMISION NACIONAL DE TELEVISION – Adopción de actos generales. Procedimiento especial: Ley 182 de 1995 / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL – Para adopción de reglamento general de la Comisión Nacional de Televisión / REGLAMENTO GENERAL – Adopción por la Comisión Nacional de Televisión / ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL DE LA CNTV – Procedimiento especial de adopción. Deber de divulgación. Garantía de la participación ciudadana / REGLAMENTO GENERAL DE LA CNTV – Alcance del derecho de participación ciudadana en su adopción / EXPEDICION IRREGULAR – Inexistencia en adopción de acto general de la Comisión Nacional de Televisión

El artículo 13 de la Ley 182 de 1995, en consonancia con el artículo 40 Constitucional que prevé el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, establece un procedimiento especial para la adopción de los actos de carácter general que sean de competencia de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión. Con arreglo a este precepto, la Junta Directiva deberá comunicar a través de medios de comunicación de amplia difusión la materia que se propone reglamentar. Asimismo, la misma norma prescribe que la CNTV debe conceder un término no mayor de 2 meses a los interesados, para que presenten las observaciones que consideren pertinentes sobre el tema materia de regulación. Ahora, la normativa en cita señala igualmente que habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones y con base en la información disponible, “se adoptará la reglamentación que se estime más conveniente”. Finalmente, la norma establece que dicha reglamentación será comunicada de la manera prevista por la Ley 57 de 1985 o en las normas que la modifiquen o sustituyan. Este procedimiento especial supone una serie de deberes especiales a cargo de la administración antes de la adopción del acto administrativo de carácter general, que constituyen formas previas que es preciso cumplir con anterioridad a su expedición: (i) deber de divulgación que consiste en que la Junta tiene que comunicar a sus destinatarios la materia objeto de reglamentación a través de un medio de amplia difusión; (ii) deber de garantía de la participación ciudadana, con arreglo al cual la Junta debe conceder un término de máximo dos meses a los interesados para la presentación de las observaciones que consideren pertinentes sobre el tema objeto de regulación, con el objeto de brindar la oportunidad para expresar



sus opiniones. Esta etapa previa que establece la participación del administrado en la adopción de actos administrativos de carácter general por parte de la Comisión Nacional de Televisión, se explica en que cuando el ciudadano tiene la oportunidad de intervenir en la etapa previa de configuración de la voluntad de la administración, en tanto el administrado sin duda es más proclive a la adhesión a lo decidido por la Administración, que cuando simplemente se le informa la decisión adoptada. Procedimiento especial que busca una obediencia más consentida y que por ello impone un procedimiento democrático previo a la adopción de la decisión, cuyos resultados no obligan a la administración al momento de adoptar la decisión, porque como advierte Rivero “la autoridad, ciertamente decide sola y sin compartir el poder”, pues es de su resorte adoptar finalmente “la reglamentación que se estime más conveniente” a términos del citado artículo 13 de la Ley 182 de 1995. En otras palabras, si bien previamente debe divulgar el proyecto de decisión y se debe además oír a los interesados, ello no supone que la administración, en este caso la CNTV, esté forzosamente obligada a seguir el sentido de las observaciones manifestadas con ocasión del cumplimiento de tal etapa en el procedimiento de formación del acto. (...) En tales condiciones, tampoco tiene vocación de prosperidad este cargo, pues –contrario a lo que estima el actor- la CNTV no está obligada a atender las observaciones que hagan los ciudadanos dentro del proceso previo a la adopción de actos administrativos de carácter general y por lo mismo si la CNTV dio cumplimiento a los aludidos deberes de divulgación y de participación ciudadana, no se configuró la causal de anulación invocada, esto es, expedición irregular del acto administrativo de que trata el artículo 84 del CCA.

FUENTE FORMAL: LEY 182 DE 1995 – ARTICULO 13 / LEY 57 DE 1985 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 82

NORMA DEMANDADA: ACUERDO CNTV 024 DE 1997 (10 de julio) ARTICULO 6 PARRAFO 2 – COMISION NACIONAL DE TELEVISION (NO ANULADO) / RESOLUCION CNTV 0235 DE 1997 (10 de julio) – COMISION NACIONAL DE TELEVISION (NO ANULADO)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA (SUBSECCIÓN B)

Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil once (2011)



Radicación al número: 11001-03-26-000-1999-00092-00 (17.479)

Actora: ALBERTO PICO ARENAS

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN

Asunto: ACCIÓN DE NULIDAD

Decide la Sala en única instancia el proceso iniciado por virtud de la demanda que, en ejercicio de la acción pública de nulidad establecida en el artículo 84 del C.C.A, interpuso Alberto Pico, contra el 2º párrafo del Artículo 6º del Acuerdo CNTV 024 de 10 de julio de 1997 y la Resolución CNTV 0235 de 10 de julio de 1997, actos administrativos expedidos por la Comisión Nacional de Televisión.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones y norma acusada

El proceso se originó en la demanda presentada el 17 de agosto de 1999 por el ciudadano Alberto Pico Arenas en contra de la Comisión Nacional de Televisión. En la demanda, instaurada en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad, se solicitó la declaración de nulidad del 2º párrafo del artículo 6º del Acuerdo CNTV 24 de 10 de julio de 1997, por el cual se reglamenta la prestación del servicio de televisión en las dos modalidades del nivel local, con y sin ánimo de lucro y de la Resolución CNTV 0235 de la misma fecha, por medio de la cual se establecen los procedimientos para la solicitud de operación de las estaciones locales sin ánimo de lucro.

2. Hechos

La Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión expidió el Acuerdo CNTV 024 de 1997, con desconocimiento del procedimiento de licitación y



audiencia pública determinado por el artículo 47 de la Ley 182 de 1995. También infringió esta norma con la expedición de la Resolución CNTV 0235 de 1997, al establecer a través de ella que las licencias para utilizar las frecuencias radioeléctricas en la televisión local sin ánimo de lucro, se adjudicarían por solicitud para operar el servicio.

3. Normas violadas y concepto de la violación

Expuso que los actos administrativos acusados violan el artículo 47 de la Ley 182 de 1995 y “el espíritu” de los artículos 75 y 76 de la Constitución Nacional. En síntesis, adujo (i) que como el espectro electromagnético es un bien limitado, su utilización no puede ser entregada a los particulares sin someterse previamente a licitación y (ii) que no se tuvieron en cuenta las observaciones que el actor hizo en su momento a los proyectos de actos administrativos finalmente expedidos y hoy acusados.

El concepto de la violación se expondrá en detalle al analizar el cargo.

4. Admisión y contestación de la demanda

Por auto de 25 de mayo de 2000 se admitió la demanda formulada y se negó la suspensión provisional solicitada. En memorial fechado el 26 de mayo siguiente el actor manifestó que desistía de la acción instaurada, manifestación rechazada por improcedente, el 25 de agosto del mismo año.

La Comisión Nacional de Televisión se opuso a las pretensiones y al efecto expuso que la reglamentación acusada se hizo conforme a los parámetros establecidos en la ley y la Constitución. Al analizar los cargos se hará ampliación de las razones expuestas en defensa de la legalidad del acto enjuiciado.



5. Alegatos para fallo y concepto del Ministerio Público

Por auto de 6 de diciembre de 2001 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. La demandada reiteró lo expresado y añadió que el parágrafo 1º del artículo 245 de la Ley 335 de 1996 dispone que la CNTV deberá adjudicar mediante licitación pública las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro y citó en respaldo jurisprudencia de la Sección Primera de esta Corporación.

El Ministerio Público solicitó que se negaran las pretensiones. Luego de exponer el rol de la CNTV frente a la prestación del servicio público de televisión conceptuó que el legislador le atribuyó a este ente la facultad de regular, de conformidad con la ley, la prestación del servicio de televisión en las dos modalidades del nivel local, con y sin ánimo de lucro.

Frente al primer cargo, puso de presente que la argumentación de la violación de las normas constitucionales fue vaga e imprecisa y que ante el “ataque indeterminado” por virtud del principio dispositivo y por ello la impugnación estaba condenada al fracaso pues el juzgador no puede ampliar, ni precisar los ataques de la censura. En relación con el segundo cargo, estimó que el artículo 6º del Acuerdo 024 de 1997 se limitó a regular el régimen para el otorgamiento de concesiones, tal y como lo dispone el parágrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996, norma que -resaltó- modificó parcialmente el artículo 47 de la Ley 182 de 1995 y al hacerlo preceptuó expresamente que las personas jurídicas con ánimo de lucro accederían al servicio de televisión mediante el proceso licitatorio, mientras que sobre las personas jurídicas sin ánimo de lucro guardó silencio.

Respecto del tercer cargo, explicó que la Resolución 235 de 1997 “por sustracción de materia” tampoco vulneró la ley, pues se limitó a establecer



los procedimientos para la solicitud de operación de las estaciones locales sin ánimo de lucro de conformidad con lo que reglamentó en el Acuerdo 24 de 1997. En lo que hace al cuarto cargo, consideró que en este cargo “no se advirtieron qué sugerencias fueron desconocidas, ni siquiera se señaló por quiénes fueron presentadas, situación que impide (...) su análisis”.

El actor guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

En cuanto hace a la distribución de los negocios entre las distintas Secciones del Consejo de Estado el artículo 12 del Acuerdo 58 de 1992¹, modificado por el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, por el cual se adoptó el Reglamento del Consejo de Estado, dispuso que la Sección Tercera conoce de los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos contractuales.

La Sección Tercera es competente para conocer de este asunto, habida cuenta que lo que se está discutiendo es la legalidad de unas disposiciones administrativas relativas a contratos. Y tratándose de un asunto sin cuantía expedido por una autoridad del orden nacional impugnado en ejercicio de la acción de nulidad, el asunto lo conoce privativamente y en única instancia el Consejo de Estado (art. 128 numeral 1º del CCA).

2. Las disposiciones acusadas

¹ En desarrollo de lo dispuesto por el numeral 6º del artículo 237 de la Carta.



El texto del Acuerdo (parcial, lo demandado se subraya) y de la Resolución impugnados es el siguiente:

“ACUERDO CNTV 24 DE 1997
(julio 10)
COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN
LA JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE
TELEVISIÓN,

por el cual se reglamenta la prestación del servicio de televisión en las dos modalidades del nivel local, con y sin ánimo de lucro.

LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN,
en ejercicio de sus facultades legales, en especial de las conferidas por el artículo 5o literal c), y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 37 numeral 4 y 47 de la ley 182 de 1995 y 24 de la ley 335 de 1996,

ACUERDA:

(...)

ARTÍCULO 6o. PRINCIPIOS DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES. Las personas jurídicas interesadas en prestar el servicio de televisión local con ánimo de lucro, deberán acceder a la concesión mediante el procedimiento de licitación y de audiencia pública. La concesión se materializará con la suscripción del contrato administrativo de concesión.

Las comunidades organizadas, las instituciones educativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro interesadas en prestar el servicio de televisión local sin ánimo de lucro, deberán acceder a la concesión mediante licencias que otorgará la Comisión Nacional de Televisión, con base en los criterios de selección objetiva previstos en la ley, el presente acuerdo y con las normas que sobre el particular se expidan por la Comisión Nacional de Televisión. (...)² (lo subrayado es lo demandado)

RESOLUCIÓN CNTV 235 DE 1997
(Julio 10)
COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN

² DIARIO OFICIAL No. 43.084 del 15 de julio de 1997



Por la cual se establecen los procedimientos para la solicitud de operación de las estaciones locales sin ánimo de lucro.

LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial de lo reglamentado en el Acuerdo No. 24 del 10 de julio de 1997

RESUELVE

ARTÍCULO 1o. Cuando alguna de las personas enunciadas en el inciso 1o del numeral 4 "Nivel Local", del artículo 37 de la Ley 182 de 1995, pretenda acceder a concesión mediante licencia otorgada por la CNTV, para operar una estación local de televisión sin ánimo de lucro, y acceder al uso de las frecuencias radioeléctricas, deberá proceder de la siguiente manera:

a) Elevar ante la CNTV, solicitud formal, en la cual conste la manifestación expresa como aspirante a obtener concesión mediante licencia expedida por la CNTV, para operar una estación de televisión local sin ánimo de lucro dentro de un área geográfica continua, determinada exactamente, que no supere el ámbito del mismo Municipio o Distrito, Área Metropolitana o Asociación de Municipios, conforme lo estatuye el literal d) del artículo 24 de la Ley 335 de 1996.

b) El solicitante deberá acompañar la documentación suficiente para demostrar que es una de las entidades enunciadas en el inciso 1o del numeral 4 del artículo 370, "Nivel Local", de la Ley 182 de 1995, es decir, que efectivamente es "una comunidad organizada"; "una institución educativa, tal como un colegio o universidad", o "una fundación", "corporación" u otra cualquiera "asociación sin ánimo de lucro".

c) El solicitante deberá acompañar también una memoria o relación en la cual conste:

1. La justificación de la aspiración, es decir, expresar el soporte legal en el que se fundamenta y la misión de la entidad aspirante y la presentación del proyecto. Además deberá consignar la fecha de la creación de la persona del aspirante, sus antecedentes y ejecutorias si las tuviese y la organización estatutaria bajo la cual opera.

2. Capacidad operativa: donde se muestre el organigrama de la empresa, las funciones generales y planta de personal.

3. Capacidad económica: desarrollando el monto total de la inversión, monto total de las reinversiones, fuentes de financiación de la inversión, costo total del proyecto a precios de mercado y a precios sociales, flujo de caja del proyecto y la cuantificación de los gastos de administración, operación y mano de obra para los 10 años de concesión.



4. Propuesta de programación: donde se presente su filosofía general, las franjas y parrillas, descripción de programas, los espacios educativos, culturales, sociales, informativos, de entretenimiento, etc., y el horario u horarios dentro de los cuales aspira a emitirlos.

5. Capacidad técnica: deberá contemplar la infraestructura física e instalaciones, una relación de equipos de producción y postproducción con su ubicación y diseño en la planta física y las características y cantidades de estas, disponibilidad de cámaras y demás elementos esenciales para el desarrollo de sus actividades.

ARTÍCULO 2o. El solicitante deberá presentar ante la Secretaría General de la CNTV, dentro de jornadas ordinarias de labor, la solicitud, la documentación y la memoria descritas en esta resolución.

ARTÍCULO 3o. La Secretaría General de la CNTV dejará constancia en libro especial de inscripciones que abrirá para el efecto, la circunstancia de la recepción de la solicitud, el día y la hora de presentación, y en él estampará su firma de quien presenta la solicitud y el secretario General de la CNTV o quien haga sus veces, además firmará la respectiva constancia del acto de presentación en el duplicado de la solicitud con anotación pormenorizada de los anexos y la fecha y hora de la presentación.

ARTÍCULO 4o. La CNTV analizará la solicitud con arreglo al deber de selección objetiva y atendiendo los principios de transparencia, economía y responsabilidad, en concordancia con los postulados que rigen la función administrativa y el servicio de televisión consagrados en el artículo 2o de la Ley 182 de 1995.

ARTÍCULO 5o. Cuando se agoten las frecuencias objeto de asignación para una misma área geográfica, y existan varios solicitantes, la frecuencia se asignará a quien reúna las mejores condiciones; pero si fueren dos o más solicitantes los que cumplen con este requisito, la CNTV tendrá en cuenta para el otorgamiento de la licencia de concesión, al solicitante que en igualdad de condiciones presentó primero su solicitud.

ARTÍCULO 6o. La Comisión Nacional de Televisión reglamentará oportunamente las condiciones de la garantía que para efectos del otorgamiento de la licencia se exigirá a los concesionarios.

ARTÍCULO 7o. La Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión procederá a estudiar y decidir sobre cada solicitud, autorizándola o negándola mediante RESOLUCION MOTIVADA, y en el primer caso adjudicando la frecuencia de operación respectiva.



ARTÍCULO 8o. Una vez asignada la frecuencia, el concesionario deberá cumplir con las condiciones técnicas definidas en el Plan de Utilización de Frecuencias de televisión, canales locales y disponibilidad de frecuencias, Acuerdo No. 21 de 1997 de la CNTV, para su revisión y aprobación con el fin de obtener la autorización para su implementación, ratificando así la frecuencia asignada.

ARTÍCULO 9o. Recibida la autorización el concesionario deberá instalar su sistema e iniciar sus operaciones dentro de un plazo de seis (6) meses, prorrogable hasta por seis (6) meses más, a juicio de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

El concesionario informará a la Comisión Nacional de Televisión la fecha de conclusión de sus instalaciones dentro del plazo determinado y durante los treinta (30) días siguientes a esa fecha, la CNTV podrá efectuar la inspección técnica reglamentaria, para comprobar si las instalaciones cumplen con los términos de la solicitud presentada por el concesionario y las exigencias y requisitos técnicos señalados por la Comisión Nacional de Televisión.

ARTÍCULO 10. En desarrollo del inciso 2o del artículo 63o del Acuerdo No. 24 del 10 de julio de 1997, y para efectos de la iniciación de la presentación sucesiva de las solicitudes a que se refiere esta resolución se fija el día veintiuno (21) de julio de 1997.

ARTÍCULO 11. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Santa Fe de Bogotá D. C., a los 10 JUL. 1997

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

JORGE VALENCIA JARAMILLO Director (E)”

3. Fijación del litigio:

La Sala adelantará el análisis de legalidad del 2º párrafo del artículo 6º del Acuerdo CNTV 024 de 10 de julio de 1997, así como de la Resolución CNTV 235 de 10 de julio de 1997, no obstante que ésta última fue derogada por el artículo 11 del Acuerdo 35 de 1998, por el cual se establecen los procedimientos para la solicitud de operación de las estaciones locales sin ánimo de lucro³. No debe perderse de vista que como la modificación y

³ Diario Oficial No. 43.292 de 6 de mayo de 1998.



derogación de normas sólo produce efectos hacia el futuro, es válido el enjuiciamiento de su legalidad, mientras estuvo vigente en su texto original.

La Sala advierte que los cuatro cargos en realidad se contraen a dos acusaciones: i) Los actos administrativos impugnados reformaron la Ley 182 de 1995 al cambiar el procedimiento de licitación y el de audiencia pública para en su lugar “entregarlas con solo una solicitud y negando oportunidades futuras para el desarrollo de la televisión local” y ii) La CNTV no tuvo en cuenta las observaciones de los interesados al proyecto de Acuerdo 024 de 1997.

4. Primer cargo: Los actos administrativos impugnados reformaron la Ley 182 de 1995

Como “primer cargo”, indicó que los actos acusados ignoran, contradicen, omiten o desconocen “el espíritu” de los artículos 75 y 76 de la Constitución Nacional, en tanto el espectro electromagnético es un “bien limitado” y por tanto no se puede entregar sin someterse a licitación pública para garantizar la igualdad de oportunidades, “que no se darían (sic) en el momento que se agoten las frecuencias radioeléctricas disponibles en el espectro electromagnético como se determinaron en el Acuerdo 021 de 1997 que definió y limitó el Plan de utilización y disponibilidad de frecuencias de televisión para canales locales, establecido en coordinación (sic) del Ministerio de Comunicaciones”.

El demandante expuso, a manera de “segundo cargo”, que la Comisión Nacional de Televisión no está facultada para reformar las leyes y así lo hizo el artículo 6º del Acuerdo CNTV 024 de 10 de julio de 1997 al establecer los principios de otorgamiento de concesiones, que “reformó” el artículo 47 de la Ley 182 de 1995 que establece el procedimiento de licitación y audiencia



pública para acceder a las concesiones y licencias para los canales locales y/o comunitarios, que utilizan frecuencias radioeléctricas del espectro electromagnético, al entregarlas con solo una solicitud y negando oportunidades futuras para el desarrollo de la televisión local.

A guisa de “tercer cargo”, el actor adujo que la Resolución 235 de 1997, al fijar el procedimiento para la solicitud y el otorgamiento de las licencias de lo reglamentado por el artículo 6º del Acuerdo CNTV 024 de 1997, lo hizo sin tener en cuenta lo establecido por el artículo 47 de la Ley 182 de 1995, con arreglo al cual el acceso a los canales comunitarios y locales se hará mediante el procedimiento de licitación y audiencia pública.

Frente a estos “tres” cargos, el accionado resaltó que de conformidad con el párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996 la CNTV adjudicará mediante licitación pública las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro. Que el acuerdo 24 de 1997 estableció que las personas jurídicas interesadas en prestar el servicio de televisión local con ánimo de lucro, deben acceder a la concesión mediante el procedimiento de licitación y de audiencia pública, y que las instituciones educativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, deberán acceder a la concesión mediante licencias que otorgará la CNTV, con base en los criterios de selección objetiva previstos en la ley, en el acuerdo y demás normas que sobre el particular se expidan por parte del ente rector.

Adujo que en la resolución 235 de 10 de julio de 1997, lo único que se establecen son los procedimientos para la solicitud de operación de las estaciones locales sin ánimo de lucro, para los fines establecidos en el acuerdo 024 de 1997, sin que de ello se pueda derivar ninguna violación a la Constitución o la ley.



Como se aprecia, los “tres” primeros cargos se pueden sintetizar en uno solo: Según la demanda, las normas acusadas reformaron la Ley 182 de 1995 al cambiar el procedimiento de licitación y el de audiencia pública para acceder a las concesiones de los canales locales y comunitarios sin ánimo de lucro y en su lugar entregarlos con solo una solicitud. De manera que en este apartado, la Sala analizará conjuntamente los “tres” primeros cargos formulados en el escrito de demanda.

El artículo 47 de la Ley 182 en su inciso primero previó que los interesados en prestar el servicio de televisión en los canales comunitarios y/o locales deberán acceder a la concesión mediante el procedimiento de licitación y el de audiencia pública. A su turno el inciso segundo de la misma preceptiva estableció que la Comisión otorgará las licencias con base en los criterios de selección objetiva previstos en la ley y en las normas que sobre el particular se expidan por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

Con posterioridad, el párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996 dispuso:

“La Comisión Nacional de Televisión adjudicará mediante licitación pública las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro. Lo anterior para todas las capitales de departamento y ciudades que superen los 100 mil habitantes. Para las ciudades de más de un (1) millón de habitantes la Comisión Nacional de Televisión determinará el número plural de estaciones locales de televisión de carácter privado con ánimo de lucro”.

De acuerdo con esta norma, la CNTV sólo está obligada a adjudicar, previa licitación pública, las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro. Texto legal que fue reproducido por el inciso primero del artículo 6º del Acuerdo CNTV 24 de 1997.



Por ello cuando el inciso segundo del artículo 6º *eiusdem* impugnado establece que las comunidades organizadas, las instituciones educativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro interesadas en prestar el servicio de televisión local sin ánimo de lucro, deberán acceder a la concesión mediante licencias que otorgará la Comisión Nacional de Televisión, con base en los criterios de selección objetiva previstos en la ley, en ese Acuerdo y en las normas que sobre el particular expida la CNTV, no infringe el precepto legal invocado, pues –como se advierte- éste regula una situación distinta. O lo que es igual, sólo en el primer evento (prestación con ánimo de lucro) el legislador estableció el deber de adjudicar mediante licitación pública.

Así ya lo había precisado esta Corporación en oportunidad precedente al señalar que solamente para la televisión local con ánimo de lucro se requiere el procedimiento de la licitación pública y para la televisión comunitaria sin ánimo de lucro: “[l]a televisión local, conforme al artículo 37, numeral 4, de la Ley 182 de 1995, puede ser prestada por personas jurídicas sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro. Para estas últimas, por expreso mandato del párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996, se requiere que la adjudicación de la concesión se haga mediante licitación pública.”⁴

Consideró el Consejo de Estado en esa oportunidad, criterio que hoy acoge y reitera esta Sala, que el citado artículo 47 de la Ley 182 fue modificado parcialmente por el párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996. En efecto, esta última norma se ocupó de regular materia idéntica (la forma de acceso para prestar el servicio de televisión local).

De modo que el inciso segundo del artículo 6º del Acuerdo CNTV 024 de 1997 no infringe la norma legal invocada, sino que desarrolla

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Sentencia de 13 de abril de 2000, Rad. 5001-5032-5046 y 5224 acumulados, Actor: Emilio Antonio Cid Bastidas y otros, CP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



coherentemente lo dispuesto por el párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996 que expresamente dispuso que la Comisión Nacional de Televisión adjudicará mediante licitación pública las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro mediante proceso licitatorio, mientras que –como conceptuó la Procuraduría– la norma legal en cita “sobre las personas jurídicas sin ánimo de lucro guardó silencio”.

Si la ley no previó taxativamente el requisito de licitación pública tratándose de personas jurídicas sin ánimo de lucro, a juicio de la Sala, la CNTV no infringió precepto superior alguno, al disponer –en desarrollo de sus competencias como ente constitucional autónomo (arts. 113 inc. 2º, 76 y 77 CN) que tiene a su cargo la dirección, regulación y control del servicio público de televisión (art. 5º *in fine* Ley 182 de 1995)- el procedimiento que debía aplicarse para conceder el servicio de televisión local.

No debe olvidarse que con arreglo al artículo 5º *eiusdem* la CNTV tiene por objeto ejercer, en representación del Estado, la titularidad y reserva del servicio público de televisión, dirigir la política de televisión, desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en relación con el servicio 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** (destaca la Sala).

En armonía con este precepto, el artículo 5º de la citada ley al prever las funciones de la CNTV dispone en el apartado a), que en desarrollo de su objeto corresponde a la Comisión Nacional de Televisión dirigir, ejecutar y



desarrollar la política general del servicio de televisión determinada en la ley y, velar por su cumplimiento, para lo cual podrá realizar los actos que considere necesarios para **preservar el espíritu de la ley**.

En consonancia con este mandato, el apartado c) del mismo precepto asigna a la CNTV la atribución de 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;

Y si con arreglo a lo prescrito por el párrafo 1º del artículo 24 de la Ley 335 de 1996, como ya se indicó, la CNTV sólo está obligada a adjudicar previa licitación pública tratándose de concesiones para la operación de estaciones locales de televisión, de carácter privado, **con ánimo de lucro** (subraya la Sala), no se infringió –ni reformó como asegura el actor- la ley, como tampoco su espíritu, al no hacer extensivo este procedimiento de selección a un evento en que el legislador no lo hizo obligatorio, como es justamente la adjudicación de canales locales y comunitarios **sin ánimo de lucro** (se destaca).

Baste recurrir, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 del Código Civil, a la historia fidedigna del establecimiento de las Ley 335 de 1996, para advertir la intención del legislador de exigir únicamente el proceso licitatorio en el evento de adjudicación de canales locales de televisión de carácter privado, con ánimo de lucro.



En efecto, en la ponencia para segundo debate en Senado al proyecto de ley No. 088 y sus acumulados Números 98, 104 y 107 de 1996 Cámara y Número 147 y sus acumulados Números 41, 90 y 96 de 1996 Senado, por la cual se modifican parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995 [a la sazón Ley 335 de 1996], se indicó sin ambages:

“Otro de los aspectos verdaderamente revolucionarios del proyecto es el de la creación de los canales locales de televisión privada, para las ciudades de más de 100.000 habitantes. Para este efecto se dispone que: ‘(...) **La Comisión Nacional de Televisión adjudicará mediante licitación pública las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro**’. Lo anterior para todas las capitales de departamento y ciudades que superen los 100 mil habitantes. Para las ciudades de más de un (1) millón de habitantes la Comisión Nacional de Televisión determinará el número plural de estaciones locales de televisión de carácter privado con ánimo de lucro.

De esta forma se abre la competencia de la televisión a nivel local, llevando este medio a todas las localidades de Colombia (...)”⁵ (negritas no originales)

Si en ejercicio de la amplia libertad de configuración que le asiste al legislador en estos ámbitos, estimó conveniente sólo hacer obligatorio el procedimiento licitatorio en el primer evento anotado (esto es, cuando medie “ánimo de lucro”) y no previó este parámetro general para que lo tuviera en cuenta la Comisión Nacional de Televisión, en cuanto hace a la escogencia de los operadores zonales y la respectiva adjudicación de los espacios de televisión locales sin ánimo de lucro, no encuentra la Sala, razón alguna de orden legal, que torne obligatoria la licitación para estos eventos y que, en consecuencia, obligue a la CNTV a adjudicar estas concesiones previo dicho procedimiento.

⁵ GACETA DEL CONGRESO No. 573 de 9 de diciembre de 1996, p. 2.



Si la determinación de la política en materia de televisión corresponde por mandato constitucional al legislador (art. 77 superior), y éste -se insistió- guardó silencio en punto de acceso al espectro electromagnético de personas jurídicas sin ánimo de lucro, la Sala no encuentra razón para que el regulador deba forzosamente aplicar este mecanismo, cuando la ley no lo previó así.

La Sala reitera que la Comisión de Televisión regula de acuerdo con la ley⁶, en tanto es un organismo de ejecución y desarrollo de una política trazada por la ley y que esta entidad no puede suplir al legislador. Ello, sin embargo, no significa que si el legislador al determinar la política en esta materia sólo dispuso como obligatoria la licitación en los eventos en que medie ánimo de lucro por parte de los adjudicatarios de los canales locales y comunitarios, deba la CNTV también hacerla extensiva al evento no previsto por la ley.

En consecuencia, el cargo formulado no está llamado a prosperar. Como tampoco la impugnación consecuencial respecto de la Resolución CNTV 235 de 1997, que –como lo advirtió el accionado- establece los procedimientos para la solicitud de operación de las estaciones locales sin ánimo de lucro, para los fines establecidos en el Acuerdo CNTV 024 de 1997.

En relación con la alegada infracción de los artículos 76 y 77 Constitucionales la Sala advierte que el primero de los preceptos mencionados se ocupa de la naturaleza jurídica del espectro electromagnético y establece la intervención estatal para evitar prácticas monopolísticas respecto del mismo, al paso que el segundo dispone la creación de un organismo especializado para que el Estado cumpla con tal cometido. Normas que en modo alguno prevén cuál debe ser el procedimiento de selección de los contratistas o quién debe

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, sentencia de 14 de abril de 2010, Rad. 11001-03-26-000-2005-00044-00 (31.223), Actora: Asociación de Operadores de Televisión y Satelital de Colombia, Demandado: Comisión Nacional de Televisión, C.P. Ruth Stella Correa Palacio



definirlo, por lo que tampoco le asiste razón al actor en este punto y por ello, quizás, como advirtió el Ministerio Público no se concretó acusación alguna.

5. Segundo cargo: La CNTV no tuvo en cuenta las observaciones de los interesados al proyecto de Acuerdo 024 de 1997.

De acuerdo con la demanda la Comisión no tuvo en cuenta las observaciones de los interesados en los proyectos de los acuerdos que han sometido a la opinión como lo determina el artículo 13 de la Ley 182 de 1995, lo que seguramente ha de servir, para expedir regulaciones que interpreten los intereses de los aspirantes a prestar servicios de televisión y del Estado en el recaudo de sus derechos correspondientes. Textualmente indicó: “Sobre el caso que nos ocupa en la presente demanda advertimos en varias ocasiones por escrito a la CNTV, para efectos que se regulara con el procedimiento de licitación pública sin merecer atención de su parte y más bien expidieron los actos administrativos acusados”.

La Sala advierte que el actor no aportó las pruebas que acrediten las supuestas observaciones formuladas, es decir, no cumplió con la carga de demostrar la ilegalidad endilgada al acto enjuiciado. Sin embargo, aún si lo hubiere hecho tampoco el cargo está llamado a prosperar, pues la norma que invoca el demandante no obliga a la administración a atender las observaciones que se hagan a los proyectos de actos regulatorios generales que expida la CNTV, como pasa a exponerse.

El artículo 13 de la Ley 182 de 1995⁷, en consonancia con el artículo 40 Constitucional que prevé el derecho fundamental a participar en la

⁷ Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran (sic) entidades del sector



conformación, ejercicio y control del poder político, establece un procedimiento especial para la adopción de los actos de carácter general que sean de competencia de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión. Con arreglo a este precepto, la Junta Directiva deberá comunicar a través de medios de comunicación de amplia difusión la materia que se propone reglamentar. Asimismo, la misma norma prescribe que la CNTV debe conceder un término no mayor de 2 meses a los interesados, para que presenten las observaciones que consideren pertinentes sobre el tema materia de regulación.

Ahora, la normativa en cita señala igualmente que habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones y con base en la información disponible, “se adoptará la reglamentación que se estime más conveniente”. Finalmente, la norma establece que dicha reglamentación será comunicada de la manera prevista por la Ley 57 de 1985 o en las normas que la modifiquen o sustituyan.

Este procedimiento especial supone una serie de deberes especiales a cargo de la administración antes de la adopción del acto administrativo de carácter general, que constituyen formas previas que es preciso cumplir con anterioridad a su expedición: (i) **deber de divulgación** que consiste en que la Junta tiene que comunicar a sus destinatarios la materia objeto de reglamentación a través de un medio de amplia difusión; (ii) **deber de garantía de la participación ciudadana**, con arreglo al cual la Junta debe conceder un término de máximo dos meses a los interesados para la presentación de las observaciones que consideren pertinentes sobre el tema objeto de regulación, con el objeto de brindar la oportunidad para expresar sus opiniones.

y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones (DIARIO OFICIAL No. 41.681 de 20 de enero de 1995).



Esta etapa previa que establece la participación del administrado en la adopción de actos administrativos de carácter general por parte de la Comisión Nacional de Televisión, se explica en que cuando el ciudadano tiene la oportunidad de intervenir en la etapa previa de configuración de la voluntad de la administración, en tanto el administrado sin duda es más proclive a la adhesión a lo decidido por la Administración, que cuando simplemente se le informa la decisión adoptada.

Procedimiento especial que busca una obediencia más consentida y que por ello impone un procedimiento democrático previo a la adopción de la decisión, cuyos resultados no obligan a la administración al momento de adoptar la decisión, porque como advierte Rivero “la autoridad, ciertamente decide sola y sin compartir el poder”⁸, pues es de su resorte adoptar finalmente “la reglamentación que se estime más conveniente” a términos del citado artículo 13 de la Ley 182 de 1995. En otras palabras, si bien previamente debe divulgar el proyecto de decisión y se debe además oír a los interesados, ello no supone que la administración, en este caso la CNTV, esté forzosamente obligada a seguir el sentido de las observaciones manifestadas con ocasión del cumplimiento de tal etapa en el procedimiento de formación del acto.

La Sala reitera que “[e]l poder de decisión de la administración, o lo que tradicionalmente se ha conocido como carácter ‘unilateral’ de su manifestación de voluntad no desaparece. La Administración en estos casos sigue teniendo en sus manos la fijación del sentido y alcance de su determinación”⁹ y hace suyos los razonamientos del profesor Rivero para quien “el instrumento esencial de la acción administrativa continúa siendo,

⁸RIVERO, Jean, *A propósito de las metamorfosis de la administración actual: Democracia y administración*, en *Páginas de Derecho Administrativo*, Temis y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2002, p. 92.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, sentencia de 14 de abril de 2010, Rad. 11001-03-26-000-2005-00044-00 (31.223), Actora: Asociación de Operadores de Televisión y Satelital de Colombia, Demandado: Comisión Nacional de Televisión, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



en derecho, la decisión ejecutoria, el acto unilateral por el cual la autoridad competente impone su voluntad al sujeto”¹⁰.

En tales condiciones, tampoco tiene vocación de prosperidad este cargo, pues –contrario a lo que estima el actor- la CNTV no está obligada a atender las observaciones que hagan los ciudadanos dentro del proceso previo a la adopción de actos administrativos de carácter general y por lo mismo si la CNTV dio cumplimiento a los aludidos deberes de divulgación y de participación ciudadana, no se configuró la causal de anulación invocada, esto es, expedición irregular del acto administrativo de que trata el artículo 84 del CCA.

De acuerdo con lo anterior, al no haber prosperado las acusaciones formuladas en contra de los actos acusados, ha de procederse a denegar las súplicas de las demandas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

NIÉGANSE las pretensiones anulatorias del 2º párrafo del Artículo 6º del Acuerdo CNTV 024 de 10 de julio de 1997 y de la Resolución CNTV 0235 de 10 de julio de 1997, actos administrativos expedidos por la Comisión Nacional de Televisión, por los cargos formulados.

¹⁰ RIVERO, Jean, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », en *Mélanges Dabin*, t. II, 1963, p. 813.



CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RUTH STELLA CORREA PALACIO
Presidenta de la Sala

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

DANILO ROJAS BETANCOURTH