

Radicación: 11001-03-15-000-2019-00567-01

Demandante: UGPP

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACCIÓN POPULAR / AUSENCIA DE DEFECTO SUSTANTIVO / ADECUADA APLICACIÓN DE LA NORMA / VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN – No se configura / AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN – Supresión y liquidación / VINCULACIÓN DEL SUCESOR PROCESAL / SUCESIÓN PROCESAL – Opera por mandato de la Ley 1978 de 2019 / SUCESIÓN PROCESAL - De la Autoridad Nacional de Televisión ANTV al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones / COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – Funciones asignadas se pueden relacionar con el objetivo que persigue la acción popular / GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO TELEVISIÓN ABIERTA EN EL MUNICIPIO DE NUNCHÍA CASANARE / AUTO DE SUCESIÓN PROCESAL - No dicta órdenes concretas que permitan advertir que se impusieron obligaciones por fuera de las funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Descendiendo al caso concreto, la Sala no avizora que, como lo afirmó la parte actora, el Tribunal Administrativo de Casanare a partir del análisis de las órdenes contenidas en los fallos de la acción popular, hubiera impuesto a la CRC como sucesora procesal de la ANTV funciones relacionadas con el diseño y la ejecución de políticas públicas, ni con la provisión de recursos económicos necesarios para garantizar la prestación del servicio público de televisión abierta en el municipio de Nunchía, ni es posible darle ese alcance a la decisión cuestionada. En efecto, en el auto de 25 de febrero de 2020, la autoridad judicial accionada únicamente dispuso tener como sucesores procesales de la ANTV, al MinTIC y a la CRC, sin impartir una orden concreta a cada una esas entidades para la ejecución de las medidas fijadas en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, con el fin de garantizar la prestación del servicio público de televisión en el municipio de Nunchía. Es decir, el debate que abordó el Tribunal Administrativo de Casanare consistió en determinar desde el punto de vista estrictamente procesal, si le correspondía vincular a la CRC y al MinTIC como sucesores procesales de la ANTV de acuerdo con la verificación general de las órdenes judiciales contenidas en el fallo popular, pero ya será en el trámite de cumplimiento, de ser el caso, en donde se determine concretamente las responsabilidades para cada una de las entidades vinculadas en el marco de las atribuciones señaladas en la ley. De igual modo, en el auto de 6 de julio de 2020 aseveró que el cumplimiento de las medidas fijadas en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, no se limita al diseño y ejecución de políticas públicas como lo entendió la CRC, sino a todo lo necesario para garantizar de manera efectiva de la prestación de servicio público de televisión en el municipio de Nunchía. En ese orden de ideas, la autoridad judicial accionada explicó que la razón para tener como sucesora procesal a la CRC de la ANTV radicó en la protección de los usuarios del servicio de televisión, el desarrollo de infraestructura y la regulación de carácter general y particular relacionada con recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, lo que para la Sala es una conclusión que deviene razonable. En efecto, conforme lo indicó el tribunal demandado, el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009,

modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, establece que “La Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Para estos efectos la Comisión de Regulación de Comunicaciones adoptará una regulación que promueva la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria la neutralidad de la red, e incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la presente Ley”. Para la Sala, en los mismos términos que lo indicó el Tribunal Administrativo de Casanare, esas competencias se pueden relacionar con el objetivo que se persigue en el trámite de la acción popular, esto es, garantizar la prestación del servicio de televisión en el municipio de Nunchía, lo que cobra mayor relevancia, en tanto involucra la protección de los derechos de los usuarios y el pluralismo informativo. Al respecto, es importante precisar que la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de 29 de octubre de 2018, que confirmó el fallo de 15 de diciembre de 2016, dictado por el Tribunal Administrativo de Casanare, destacó que una de las razones en las que se fundamentó la vinculación de la ANTV en el trámite de la acción popular, radicó en que “como directora de la política general del servicio de televisión, debe brindar las herramientas necesarias para fortalecer y desarrollar la televisión pública, lo cual implica desempeñar actividades de financiación; velar por el acceso efectivo; al igual que inspeccionar, vigilar, seguir, controlar y regular la prestación adecuada del servicio público de televisión”. Es decir, que el juez popular tuvo en cuenta la facultad de inspección, vigilancia y control que estaba en cabeza de la ANTV para vincularla en la ejecución de las medidas dictadas para garantizar el acceso efectivo al servicio público de televisión abierta en el municipio de Nunchía. Ahora bien, tal como lo ha indicado la CRC en la solicitud de amparo y en el escrito de impugnación, en virtud de lo expuesto en el artículo 39 de la Ley 1478 de 2019, esa competencia en materia de contenidos fue trasladada a la CRC, y en los demás aspectos al MinTIC. (...) la actora también reprochó que se expresara como fundamento de la vinculación como sucesora procesal de la ANTV, las facultades descritas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, pues, a su juicio, las mismas no tienen relación de conexidad con lo dispuesto en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, confirmada por la sentencia de 29 de octubre de 2018 en el trámite de la acción popular. Además, señaló que, si en gracia de discusión se admitiera que la tiene, el tribunal accionado debió vincular a la CRC como demandada y no como sucesora procesal. Al respecto, la Sala encuentra que en el auto de 6 de julio de 2020, el Tribunal Administrativo de Casanare expuso los argumentos en los que se fundamentó la decisión de vincular a la CRC como sucesora procesal, para lo cual hizo referencia a las competencias de la entidad descritas en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, analizadas previamente, y en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 22 de esa misma disposición (...) Nótese que en la Ley 1978 de 2019 se incluyó expresamente en la función descrita en el numeral 5, el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, que tiene relación con la materia de la acción popular promovida por el Personero Municipal de Nunchía con el objeto de que se garantizara la prestación del servicio público de televisión a los habitantes de ese municipio, razón por la que no resulta ilógico e irrazonable, como lo indica la CRC, que se haga alusión a esas competencias para fundamentar la decisión de vincularla como sucesora procesal de la ANTV en el trámite de la acción popular, al que también se vinculó, en la misma condición, al MinTIC teniendo en

cuenta las competencias asignadas a esa entidad. Ahora bien, es cierto que en las providencias cuestionadas no se expresó como fundamento jurídico el artículo 18 de la Ley 1978 de 2019, que contiene el listado de competencias de esa cartera ministerial, sin embargo, no se encuentra de qué forma el análisis de ese precepto puede variar la decisión de vincular a la CRC como sucesora procesal de la ANTV. Entonces, la Sala no encuentra razones que avizoren que la decisión de vincular a la CRC como sucesora procesal de la ANTV en el trámite de la acción popular, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia invocados al haber, presuntamente, desbordado el límite de las competencias asignadas a esa entidad en el ordenamiento jurídico, imponiendo órdenes que le sean materialmente imposible de cumplir. Ello, porque en los autos objeto de tutela no se dictaron órdenes concretas que permitan advertir que se impusieron obligaciones que están por fuera de las funciones de la CRC, y porque el análisis procesal efectuado por la autoridad judicial accionada sobre las facultades de la ANTV que fueron trasladadas a la CRC y las que se derivan del principal objeto de su existencia, resulta razonable, en tanto se encuentra relacionado con la garantía de la prestación del servicio público de televisión en el municipio de Nunchía, Casanare.

FUENTE FORMAL: LEY 1978 DE 2019 – ARTÍCULO 15 / LEY 1978 DE 2019 – ARTÍCULO 19 / LEY 1978 DE 2019 – ARTÍCULO 22 / LEY 1978 DE 2019 – ARTÍCULO 43 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 68

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-04122-01(AC)

Actor: COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES -CRC-

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Temas: Tutela contra providencia judicial. Sucesión procesal por mandato de la Ley 1978 de 2019. Defecto sustantivo y violación directa de la Constitución. Confirma decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la solicitud de amparo

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la impugnación presentada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- (en adelante la CRC), contra la sentencia de 5 de noviembre de 2020, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro de la solicitud de tutela de la referencia, en la que negó las pretensiones la acción de tutela promovida contra el Tribunal Administrativo de Casanare.

I. ANTECEDENTES

Hechos

De la lectura integral de los expedientes de tutela y de la acción popular se extraen como

relevantes los siguientes hechos:

En ejercicio de la acción popular promovida contra la Nación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante el MinTIC), la Agencia Nacional de Televisión, actualmente liquidada (en adelante la ANTV) y Radio Televisión Nacional de Colombia (en adelante RTVC), el Personero Municipal de Nunchía, Casanare, pidió que se protegieran los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna de los habitantes de ese municipio, los cuales consideró vulnerados por la falta del servicio público de televisión pública gratuita.

Mediante sentencia de 15 de diciembre de 2016, el Tribunal Administrativo de Casanare declaró vulnerados los derechos colectivos invocados y, en consecuencia, ordenó a la ANTV y a RTVC adoptar las medidas necesarias para garantizar a los habitantes del municipio de Nunchía, Casanare, el acceso efectivo al servicio público de televisión, para lo cual estableció las siguientes órdenes:

“4.1. Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC diseñará un plan concreto de cobertura para prestar el servicio público de televisión para el Municipio de Nunchía con la alternativa técnica que escoja el operador público de carácter nacional o la autoridad competente.

4.2. El plazo para diseñar y presentar el plan al tribunal será: hasta seis (6) meses. Para ejecutarlo, hasta doce (12) meses adicionales. Todos contados desde ejecutoria de fallo

4.3. La ANTV deberá definir y precisar las políticas públicas que se requieran para cumplir dicho plan y plazos, proveer o hacer apropiar los recursos necesarios para ejecutarlo y adoptar las determinaciones administrativas, contratos incluidos, para que se obtenga el resultado final esperado (...).

4.4. El producto final debe ser cobertura real para el Municipio de Nunchía de televisión pública abierta, en la modalidad o con la tecnología que la Administración defina, con acceso efectivo para toda la comunidad, la cual deberá estar disponible a más tardar a partir del 1° de enero de 2020, según la programación y la planeación que la parte pasiva expuso en el proceso”.

Del mismo modo, dispuso que mientras se implementaba el servicio público de televisión gratuita en el municipio de Nunchía, Casanare, correspondía ejecutarse las siguientes medidas cautelares:

“- Establecer un plan concreto de cobertura para el Municipio de Nunchía con la alternativa técnica que escoja el operador público de carácter nacional, para lo cual definirán el estado actual de las cosas y medidas de todo orden por tomar, en relación con la prestación del servicio público de televisión (plazo de 2 meses).

- Poner en funcionamiento, provisionalmente, en las instituciones educativas públicas del Municipio de Nunchía, puntos de acceso a la televisión pública abierta, con la tecnología que escoja el operador público de carácter nacional. Para tal efecto deberán definir en qué instituciones de educación pública, urbanas o rurales, se prestará el servicio público de televisión (plazo de 2 meses).

- Concretar el plan de sustitución de televisión analógica por TDT y saber en qué año entra

el Municipio de Nunchía.

- Mientras se realiza el plan de inversiones para la estructuración del “proyecto acceso universal de televisión – DTH Social” y se ejecuta completamente, se brinde una solución pública de corto y mediano plazo, porque ni los estudios, contratos, planes o promesas de que algún día se hará sirven para dar el servicio público de televisión”.

Por último, declaró probada la excepción falta de legitimación en la causa por pasiva invocada por el MinTIC.

Inconformes con esa decisión, las entidades demandadas la apelaron. La ANTV consideró que es a RTVC y no a esa entidad a quien le corresponde, como nuevo gestor u operador del servicio público de radio y televisión, cumplir con las funciones de administración, operación y mantenimiento de la Red Pública de Televisión o reposición de equipos necesarios para poner en funcionamiento o dar cobertura al servicio público de televisión en el municipio de Nunchía.

Por su parte, RTVC señaló que teniendo en cuenta que su competencia se limita a administrar, operar y mantener la red pública de radio y televisión, así como gestionar los proyectos de radio y televisión pública nacional elaborados por la ANTV, se hace necesario que esa entidad elabore el respectivo plan de expansión y desembolse los recursos correspondientes para ejecutar las políticas de ampliación y garantía de la cobertura del servicio de televisión en el municipio de Nunchía.

Por medio de sentencia de 29 de octubre de 2018, la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la decisión recurrida y resolvió transformar en definitivas las medidas cautelares ordenadas en primera instancia.

Luego de definir las competencias de la ANTV y RTVC en la garantía de la prestación del servicio público de televisión gratuito, concluyó que ambas entidades cumplen un papel fundamental, por lo que resultaba necesario que en conjunto adelantaran las gestiones necesarias para cumplir ese propósito en el municipio de Nunchía, Casanare.

Del mismo modo reconoció que, aun cuando se había acreditado que se estaban adelantando algunas gestiones para ampliar la cobertura de la señal de televisión en el país, en el caso del municipio de Nunchía, Casanare, el servicio no estaba siendo garantizado.

El 25 de julio de 2019, mediante Ley 1978 de 2019 “Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones”, se dispuso la supresión y liquidación de la ANTV y se estableció que el MinTIC y la CRC, sustituirían a la ANTV en la posición que esta ocupare en los procesos judiciales en curso, de acuerdo con las competencias que se transfirieron en esa misma ley.

Conforme con lo anterior, el apoderado de la fiduciaria La Previsora S.A., liquidadora en el proceso de liquidación de la ANTV, solicitó que se tuviera al MinTIC como sucesor procesal de la ANTV dentro del trámite de la acción popular promovida por el personero municipal de Nunchía, Casanare.

Por medio de auto de 25 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo de Casanare dispuso tener al MinTIC y a la CRC como sucesores procesales de la ANTV, en virtud de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 43 de la Ley 1978 de 2019, el artículo 68 del Código General del Proceso

y de la sentencia de 15 de noviembre de 2019, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estad.

La CRC interpuso recurso de reposición contra esa decisión, al considerar que no resultaba procedente tener como sucesor procesal de la ANTV a esa entidad, pues no era jurídicamente posible que la CRC asumiera el cumplimiento de lo ordenado a la ANTV en la sentencia del 15 de diciembre de 2016.

Al respecto, afirmó que el inciso 2° del artículo 43 de la Ley 1978 de 2019, estableció que la sucesión procesal debe aplicarse de conformidad con las competencias de la ANTV que fueron transferidas al MinTIC y a la CRC en esa misma ley.

De acuerdo con ello, señaló que en el artículo 39 de la Ley 1978 de 2019 se definieron las funciones asignadas a la ANTV que asumiría el MinTIC y la CRC, precisando que esta última entidad asumiría la facultad de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos, y sobre las demás el MinTIC y la Superintendencia de Industria y Comercio.

En ese orden, adujo que en la sentencia de 15 de diciembre de 2016 se ordenó a la ANTV definir y precisar las políticas públicas que se requieran para la ampliación de la cobertura de la prestación del servicio público de televisión, lo que no tiene relación alguna con la competencia trasladada en la citada norma.

Explicó que corresponde al MinTIC definir las políticas, planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso a todos los habitantes del territorio nacional a las tecnologías de la información y las comunicaciones conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1341 de 2009.

Mediante auto de 6 de julio de 2020, el Tribunal Administrativo de Casanare confirmó la decisión recurrida. Luego de efectuar la transcripción de las órdenes dadas en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, señaló que las mismas no se limitan al diseño de políticas públicas, sino que buscan garantizar una cobertura real de la televisión pública abierta en el municipio de Nunchía.

Señaló que dentro de las funciones asignadas a la CRC en el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, se encuentra la de regular los mercados de redes y los servicios de comunicaciones con el fin de que la prestación del servicio sea de calidad. Adicionalmente, se refirió a las competencias fijadas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

Por último, indicó que “confrontadas las funciones antes transcritas, con las órdenes impuestas en la sentencia y que fueron previamente relacionadas, se colige que la CRC tiene como objetivo, la protección de los usuarios del servicio de televisión, el desarrollo de infraestructura y la regulación de carácter general y particular relacionada con los recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, aspectos que se hacen parte de la orden impuesta a la ANTV, que tiene como objetivo final, garantizar la cobertura del servicio de televisión en el municipio de Nunchía, razón por la cual, no se efectuará modificación alguna a la providencia objeto de recurso”.

2. Fundamentos de la acción

La CRC acudió al mecanismo de protección constitucional con el objeto de que se amparen los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, los cuales consideró vulnerados con la decisión de tener a la CRC y al MinTIC como sucesores procesales de la ANTV, en el trámite de la acción popular promovida por el personero municipal del Nunchía, adoptada por el Tribunal Administrativo de Casanare en auto de 25 de febrero de 2020, confirmada en providencia de 6 de julio de 2020. Concretamente alegó la configuración de los siguientes defectos:

Defecto sustantivo, el cual se habría configurado por la indebida interpretación de la Ley 1978 de 2019. Este cargo lo desarrolló en forma separada, respecto del auto de 25 de febrero de 2020 y de la providencia de 6 de julio de la misma anualidad.

En relación con el primero, adujo que el Tribunal Administrativo de Casanare “(i) extendió el alcance del inciso 2° del artículo 43 de la Ley 1978 de 2019, al tener como sucesores procesales de la ANTV de manera simultánea a MinTIC y a la CRC, sin el respectivo análisis de sus competencias, (ii) omitió realizar una revisión y análisis de los artículos 18 y 22 de la Ley 1341 de 2009, modificados por la Ley 1978 de 2019 y del artículo 39 de esta última, en los cuales se establecen de manera taxativa las funciones y competencias del MinTIC y la CRC respectivamente”.

Explicó que el artículo 43 de la Ley 1978 de 2019 establece que “el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de acuerdo con las competencias que se transfieren por medio de la presente Ley, sustituirán a la Autoridad Nacional de Televisión en la posición que esta ocupare en los procesos judiciales en curso, incluyendo arbitramentos en que participen en cualquier calidad”. De acuerdo con ello, el Tribunal Administrativo de Casanare debió analizar las competencias de la ANTV que en virtud de la Ley 1978 de 2019 fueron transferidas al MinTIC y a la CRC, para efectos de definir la entidad a la que le correspondía materializar el cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, proferida en el trámite de la acción popular promovida por el personero municipal de Nunchía.

Al respecto, afirmó que en ese sentido la Sección Primera del Consejo de Estado en un proceso de nulidad simpl, definió como sucesor procesal de la ANTV a la CRC a partir de un análisis que efectuó de las competencias asignadas en la Ley 1978 de 2019. Para tal efecto, transcribió el siguiente aparte:

“Así las cosas, la CRC está legitimada para acudir al presente proceso como sucesora procesal de la ANTV, en tanto que: i) tiene personería jurídica; ii) dada las funciones asignadas a través de la Ley 1978 de 2019 y iii) teniendo en cuenta el objeto de la presente controversia. Lo anterior aunado al hecho consistente en que el apoderado general de la liquidación de la citada autoridad le manifestó al Despacho que el proceso de la referencia fue repartido a la CRC, al señalar que: '[...] teniendo en cuenta las competencias asumidas por cada una de las entidades y la naturaleza del proceso de la referencia; corresponde a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, asumir la parte procesal que tenía la Autoridad Nacional de Televisión, hoy en liquidación [...]”.

Del mismo modo, consideró que el Tribunal Administrativo de Casanare omitió la aplicación de los artículos 18 y 22 de la Ley 1341 de 2009, modificados por la Ley 1978 de 2019 y del artículo 39 de esta última que establece las competencias del MinTIC y de la CRC.

Adujo que las funciones de la ANTV que fueron trasladadas a la CRC se limitan a las competencias de regulación, inspección, vigilancia y control de contenidos, para lo cual se apoyó en el artículo 39 de la Ley 1978 de 2011. Sobre ese particular, señaló que si bien el Tribunal Administrativo de Casanare hizo referencia al citado precepto, ignoró su verdadero alcance.

Del mismo modo, sostuvo que las funciones de la CRC descritas en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, no guardan una relación de conexidad con las órdenes dadas en el trámite de la acción popular. Agregó que esto no fue advertido por el Tribunal accionado y le impuso cargas a las CRC que excede el límite de sus competencias.

En esa línea, señaló que el artículo 18 de la Ley 1341 de 2009 asignó de manera taxativa las funciones al MinTIC dentro de las cuales se destaca, “Definir, adoptar y promover las políticas, planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional, a las tecnologías de la información y las comunicaciones (...)”.

Asimismo, a juicio de la entidad actora, el Tribunal Administrativo de Casanare desconoció lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 1978 de 2019, que creó el Fondo Único de Tecnologías de Información y las Telecomunicaciones con el objeto de proveer los recursos necesarios para garantizar, entre otros, el fortalecimiento y expansión de la prestación del servicio público de televisión gratuita a lo largo del territorio nacional.

Respecto del auto de 6 de julio de 2020, manifestó que el Tribunal accionado abordó un análisis de los numerales 2, 3 y 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, que hace referencia a las competencias asignadas a la CRC, sin embargo, arribó a la conclusión de que “Confrontadas las funciones antes transcritas, con las órdenes impuestas en la sentencia y que fueron previamente relacionadas, se colige que la CRC tiene como objetivo, la protección de los usuarios del servicio de televisión, el desarrollo de infraestructura y la regulación de carácter general y particular relacionada con los recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, aspectos que se hacen parte de la orden impuesta a la ANTV, que tiene como objetivo final, garantizar la cobertura del servicio de televisión en el municipio de Nunchía, razón por la cual, no se efectuará modificación alguna a la providencia objeto de recurso”, la cual a juicio de la actora, es errada.

Sobre ese particular, se refirió a las funciones descritas en esos numerales relativas a (i) promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales, (ii) expedir la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos referidos a la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales y (iii) definir las condiciones en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Del mismo modo, señaló que la autoridad judicial accionada no efectuó un estudio integral de esas competencias, pues de haberlo hecho hubiese evidenciado que no se encuentran relacionadas con la ampliación de la cobertura de la prestación del servicio público de televisión abierta.

Asimismo, consideró que esas funciones estaban asignadas a la CRC antes de la expedición de la Ley 1978 de 2019, por lo que de resultar válido el argumento de que es a la CRC que le corresponde garantizar la prestación del servicio público de televisión a la población del municipio de Nunchía, debió haber sido vinculada en el trámite de la acción popular como demandada y no como sucesora procesal.

En definitiva, a juicio de la actora, el defecto sustantivo se originó en que “(i) se desatendió la literalidad de artículo 43 de la Ley 1978 de 2019, (ii) se omitió realizar una interpretación sistemática y razonable de las disposiciones legales que establecen las competencias a cargo de la CRC, el MinTIC y el FontIC y, por si fuera poco, (iii) se le dio un alcance al texto legal que determina las funciones de la CRC que este claramente no tiene. Lo anterior implica, insístase, que se fuerce a la CRC a cumplir con órdenes que se alejan de su órbita competencial. Ello, en últimas, apareja vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia radicado en cabeza de esta Comisión”.

Violación directa de la Constitución, que a juicio de la parte actora, se configuró porque la decisión de tener a la CRC como sucesora procesal de la ANTV, en el trámite de la acción popular promovida por el personero municipal de Nunchía, Casanare, excede las competencias conferidas a esa entidad, lo que desconoce los artículos 29, 121 y 229 de la Constitución Política.

3. Pretensiones

En el escrito de tutela se formularon las siguientes:

“PRIMERA: Que se tutelen los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que ostenta la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC.

SEGUNDA: Que, como consecuencia de la primera petición, se dejen sin efectos las siguientes providencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Casanare en el proceso con radicado 85001-2333-000-2015-00034-00, con ponencia de la señora Magistrada Aura Patricia Lara Ojeda, en lo que respecta a tener como sucesor procesal de la ANTV a la CRC:

- El auto de 25 de febrero de 2020, mediante el cual ordenó tener a la Comisión de Regulación de Comunicaciones como sucesor procesal de la hoy extinta ANTV dentro del referido proceso.
- El auto de 6 de julio de 2020, mediante el cual se dispuso NO REPONER la decisión proferida en el auto de 25 de febrero de 2020”.

4. Pruebas relevantes

Obran en el expediente los siguientes documentos:

Copia de la Sentencia de 29 de octubre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado.

Copia del auto de 25 de febrero de 2020, emanado del Tribunal Administrativo de Casanare.

Copia del recurso de reposición interpuesto por la CRC.

Copia del auto de 6 de julio de 2020, en el que el Tribunal Administrativo de Casanare resuelve

el recurso de reposición.

5. Trámite procesal

Por auto de 25 de septiembre de 2020, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y ordenó notificar esa providencia al Tribunal Administrativo de Casanare, así como a la Sección Primera del Consejo de Estado, al MinTIC, a RTVC, a la ANTV y a la Personería Municipal de Nunchía, Casanare, en calidad de terceros interesados.

Del mismo modo, solicitó al Tribunal Administrativo de Casanare y a la Sección Primera del Consejo de Estado, que remitiera copia digital del expediente 85001-23-31-000-2015-00034-01, correspondiente a la acción popular promovida por el Personero Municipal de Nunchía.

6. Oposición

6.1. Respuesta del Tribunal Administrativo de Casanare

La Magistrada ponente de la decisión objeto de reproche constitucional pidió que se negaran las pretensiones de la solicitud de amparo, al considerar que no se vulneraron los derechos fundamentales invocados, toda vez que la decisión de tener a la CRC como sucesora procesal de la ANTV se fundamentó en normas y jurisprudencia vigentes.

Manifestó que en el auto de 25 de febrero de 2020 se expresaron los argumentos en los que se fundamenta la decisión acusada, esto es, que el artículo 43 de la Ley 1978 de 2019 dispuso tener a la CRC como sucesora procesal de la ANTV.

Informó que contra esa decisión la actora presentó recurso de reposición en donde señaló que dentro de sus funciones no estaba la de diseñar políticas públicas relacionadas con la prestación del servicio de televisión gratuita, ni apropiarse recursos para financiar esa clase de proyectos, el cual fue resuelto por auto de 6 de julio de 2020, en el que se confirmó dicha decisión, al encontrar que, en contraste con lo considerado por la CRC, la orden dada a la ANTV para garantizar los derechos colectivos de la población del municipio de Nunchía, Casanare, no se concretaba en el diseño de políticas públicas, sino que estaba asociada a funciones de la CRC establecidas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

En definitiva, sostuvo que no se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia invocados por la parte actora, pues la CRC fue vinculada al trámite de la acción popular como sucesora procesal de la ANTV dentro de las competencias que tiene a su cargo, sin que se hubiese impuesto órdenes ajenas a sus funciones, a lo que agregó que al resolver el recurso de reposición se atendieron argumentos similares a los presentados en la solicitud de amparo.

6.2. Respuesta de Radio Televisión Nacional de Colombia -RTVC-

La apoderada de la entidad solicitó que se desvincule del trámite constitucional por falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la función principal de la entidad es la de programar, producir y emitir los canales públicos de Televisión Nacional, Señal Colombia, Canal Institucional, así como las Emisoras Públicas Nacionales, Radio Nacional de Colombia y Radiónica, por lo que existe imposibilidad fáctica y legal para manifestarse frente a los hechos y

las pretensiones de la solicitud de amparo formulada contra el Tribunal Administrativo de Casanare.

Con todo, manifestó que RTVC ha cumplido lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Casanare en la acción popular promovida por el personero municipal de Nunchía, lo cual quedó consignado en el acta No. 2 de 28 de enero de 2020, en donde se informa la entrega de la “Estación TDT Nunchía” sobre la cual se ha verificado su funcionamiento, actuaciones que han sido puestas en conocimiento de esa autoridad judicial.

6.3. El MinTIC, la Personería Municipal de Nunchía y la Sección Primera del Consejo de Estado guardaron silencio.

7. Sentencia de tutela impugnada

Por medio de la sentencia de 5 de noviembre de 2020, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó las pretensiones de la solicitud de amparo, al encontrar que la decisión objeto de reproche constitucional resultaba razonable. Del mismo modo, negó la solicitud de desvinculación del trámite constitucional formulada por RTVC.

Para efectos de fundamentar ese argumento, se refirió a lo expresado en el auto de 6 de julio de 2020, que confirmó la providencia de 25 de febrero de 2020, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Casanare dispuso tener a la CRC y al MinTIC como sucesores procesales de la ANTV en el trámite de la acción popular promovida por el personero municipal de Nunchía. Concretamente, reiteró el análisis que se efectuó sobre las competencias establecidas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 22 de la Ley 1978 de 2019 y las órdenes dadas para materializar la protección de los derechos colectivos amparados en sentencia de 15 de diciembre de 2016.

En ese marco, concluyó que “De la anterior transcripción de funciones, junto con las órdenes impuestas en la sentencia la Sala encuentra razonable las consideraciones del Tribunal accionado, que señaló que, comoquiera que la CRC tiene como objetivo, i) la protección de los usuarios del servicio de televisión, así como ii) el desarrollo de infraestructura y la regulación de carácter general y particular relacionada con los recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, aspectos que se hacen parte de la orden impuesta a la ANTV, que tiene como propósito final, garantizar la cobertura del servicio de televisión en el municipio de Nunchía, estaba debidamente acreditada la sucesión procesal en el caso concreto”.

En ese orden de ideas, afirmó que la autoridad judicial accionada sustentó en debida forma las razones por las cuales ordenó tener a la CRC como sucesor procesal de la ANTV en el trámite de la acción popular, “cuestión distinta es que la entidad accionante no esté de acuerdo con ello”.

8. Escrito de impugnación

Dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, la entidad actora impugnó la sentencia de primera instancia bajo los siguientes argumentos:

Insistió en que en la sentencia proferida dentro de la acción popular se dispuso que “La ANTV deberá definir y precisar las políticas públicas que se requieran para cumplir dicho plan y plazos, proveer o hacer apropiar los recursos necesarios para ejecutarlo y adoptar las determinaciones administrativas, contratos incluidos, para que se obtenga el resultado final esperado (...)” y, por su parte, el artículo 39 de la Ley 1978 de 2019 previó que “todas las funciones de regulación y de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos

que la Ley asignaba a la ANTV serán ejercidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones”.

A juicio de la CRC, teniendo en cuenta que las funciones de la ANTV que le fueron trasladadas por mandato de la Ley 1978 de 2019, recaen únicamente en la competencia de regulación, inspección, vigilancia y control de contenidos, no existe relación de conexidad con la orden impuesta a la ANTV en la acción popular y, por lo tanto, resulta improcedente la sucesión procesal dispuesta en las providencias objeto de reproche constitucional.

Asimismo, reiteró los argumentos expuestos en la solicitud de amparo en torno a la configuración del defecto sustantivo, a lo que agregó que aun cuando el a quo encontró que el Tribunal accionado expuso las razones en las cuales se fundamentaba la decisión de tener a la CRC como sucesor procesal de la ANTV, las mismas se encuentran sustentadas en una interpretación errada sobre las competencias de la CRC en materia de la prestación del servicio público de televisión.

Manifestó que al analizar las competencias establecidas en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, se desconocieron los siguientes aspectos:

“(i) De conformidad con el artículo 39 de la Ley 1978 de 2019, las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control en materia de contenidos que antes ostentaba la ANTV, hoy están a cargo de la CRC, siendo éstas las únicas que la Comisión “heredó” de dicha entidad.

(ii) Ninguna de las funciones asignadas por el legislador a la CRC contempla acciones asociadas a la ampliación de cobertura de la prestación del servicio de televisión o garantía de la efectiva prestación del mismo, lo cual, como ya se indicó, hace parte de la orden impartida a la ANTV y luego “heredada” por la CRC y constituye el fin último de la acción popular donde se vinculó a la Comisión como sucesor procesal de la ANTV.

(iii) Las funciones que antes ostentaba la hoy extinta ANTV y que fueron transferidas a la CRC corresponden a la regulación, vigilancia y control de contenidos audiovisuales y son las establecidas en los numerales 25 al 308 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, de los cuales se desprende que las mismas están encaminadas y se limitan a garantizar el pluralismo informativo y los derechos de los televidentes, especialmente de los niños y la familia, a partir del control posterior de contenidos audiovisuales”.

Aseveró que el Tribunal Administrativo de Casanare en el auto de 6 de julio de 2020, efectuó una interpretación errada de los numerales 2, 3 y 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019, y “adecuó el alcance de las referidas competencias, de modo tal que la orden judicial impartida en la acción popular a la ANTV pareciera subsumirse en las mismas, para a su vez hacer parecer que la decisión de tener a mi poderdante como sucesora de la ANTV en la acción popular, se encuentra ajustada a derecho”.

Se refirió a cada una de las competencias descritas en los citados preceptos. En relación con los dos primeros, señaló que hacen referencia a la facultad de la CRC de regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y los mercados de esa clase de servicios para garantizar la libre competencia y contrarrestar las fallas

de mercado que surja. Respecto del tercero, señaló que establece la potestad de regular las condiciones de uso de infraestructura de otros servicios, particularmente, el de energía eléctrica, necesarios para la prestación de servicios de telecomunicaciones, entre ellos, el de televisión abierta radiodifundida.

Adujo que esas competencias son regulatorias y no se relacionan con el diseño y ejecución de políticas públicas, ni con la provisión de recursos económicos para garantizar la ampliación de la cobertura de servicios de telecomunicaciones.

Reiteró que las funciones señaladas en los citados preceptos estaban en cabeza de la CRC antes de la expedición de la Ley 1978 de 2019, “es decir, que si en gracia de discusión se considerara válido el argumento expuesto por el Tribunal en el auto del 6 de febrero de 2020, lo cierto es que entonces el órgano colegiado debió vincular a la CRC a la acción popular desde el inicio de la misma y no como sucesor de la ANTV”.

Reprochó que el a quo no hubiese efectuado un análisis de las funciones del MinTIC a cuya entidad le fueron trasladadas competencias de la ANTV por medio de la Ley 1978 de 2019, de las cuales resaltó la de “definir las políticas planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso a todos los habitantes del territorio nacional a las tecnologías de la información y las comunicaciones”.

Señaló que para determinar a cuál entidad le corresponde cumplir la orden impuesta a la ANTV en la sentencia de 15 de septiembre de 2016, relativa a proveer o hacer apropiar los recursos necesarios para la ejecución de dicho plan, debe tenerse en cuenta que el artículo 34 de la Ley 1978 de 2019 que creó el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional adscrita al MinTIC, cuyo objeto es financiar planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las TIC, garantizar el fortalecimiento de la televisión pública, la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público y cultural, entre otros.

Por último, reiteró que el Tribunal accionado al interpretar de forma indebida la normatividad que define las competencias de la CRC y del MinTIC, vinculó a la actora al trámite de la acción popular, sin que las competencias asignadas a la entidad le permitan garantizar el cumplimiento de las órdenes dadas para materializar la protección de los derechos colectivos de los habitantes del municipio de Nunchía.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 25 del Reglamento Interno (Acuerdo 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir la presente impugnación.

2. Planteamiento del problema jurídico

La Sala debe determinar, en los términos del escrito de impugnación, si la sentencia de 5 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado que negó las pretensiones de la solicitud de amparo debe confirmarse, o si por el contrario, se debe revocar, en tanto el Tribunal Administrativo de Casanare vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, al vincular a la CRC como sucesora procesal

de la ANTV, en el trámite de la acción popular promovida por el Personero Municipal del Nunchía, desconociendo lo establecido en la Ley 1978 de 2019 sobre la sucesión procesal y desbordando el límite de las competencias asignadas a la CRC, por lo que incurrió en un defecto sustantivo y en violación directa de la Constitución.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, “cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”, mandato que materializa las obligaciones internacionales contenidas en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.3 literal a) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Carta).

Esta Corporación judicial en la sentencia de unificación emanada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 31 de julio de 2011, acogió la tesis de admitir la procedencia excepcionalísima de la solicitud de tutela contra providencias judiciales, cuando se advierta una manifiesta vulneración iusfundamental.

Más adelante, la misma Sala en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2011, precisó el ámbito de aplicación de la acción de tutela contra providencias judiciales, lo que llevó a concluir que su procedencia se debe predicar, también, respecto “de sus máximos tribunales”, en tanto se trata de autoridades públicas que “pueden eventualmente vulnerar los derechos fundamentales de personas”. En la misma decisión, el Consejo de Estado acogió las condiciones de aplicación que sistematizó la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005.

Los requisitos generales de procedencia que deben ser verificados, son: (i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada; (iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (...); (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (...); (v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible (...) y (vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

Ahora bien, los requisitos específicos de procedencia que ha precisado la jurisprudencia constitucional en la misma sentencia C-590 de 2005, son los siguientes: (i) Defecto orgánico; (ii) Defecto procedimental absoluto; (iii) Defecto fáctico; (iv) Defecto material o sustantivo; (v) Error inducido; (vi) Decisión sin motivación; (vii) Desconocimiento del precedente y (viii) Violación directa de la Constitución.

Al juez de tutela le corresponde verificar el cumplimiento estricto de todos los requisitos generales de procedencia, de tal modo que una vez superado ese examen formal pueda constatar si se configura, por lo menos, uno de los defectos arriba mencionados, siempre y cuando, en principio, hayan sido alegados por el interesado. Estos presupuestos han sido acogidos en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y de la Corte

Constitucional.

En definitiva, la acción de tutela contra providencias judiciales, como mecanismo excepcional, se justifica en el carácter prevalente que se debe dar a la cosa juzgada y a los principios constitucionales de autonomía e independencia del juez natural, atributos que debe tener en consideración el juez constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de cualquier fallo.

4. Estudio y solución del caso concreto

La decisión objeto de reproche constitucional no incurrió en los defectos alegados. El fallo de primera instancia debe confirmarse

La Sala, atendiendo los argumentos expuestos en el escrito de impugnación, anticipa que confirmará el fallo de primera instancia porque la autoridad judicial accionada no incurrió en un defecto sustantivo ni en violación directa de la Constitución, análisis que se abordará de manera conjunta.

En sentencia de 15 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Casanare declaró vulnerados los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. Con el fin de materializar esa protección constitucional, estableció medidas definitivas y cautelares que correspondía ejecutar a la ANTV y a RTVC, dirigidas a garantizar la prestación “del servicio de televisión pública gratuita cuando menos transitoriamente en las instituciones educativas estatales en el municipio de Nunchía”.

Esa decisión fue confirmada por la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de 29 de octubre de 2018, que además transformó en definitivas las medidas cautelares decretadas en la sentencia de primera instancia. Al respecto, decidió lo siguiente:

“PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 15 de diciembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por los motivos indicados en la parte considerativa de esta sentencia, TRANSFORMAR en medidas definitivas las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal Administrativo de Casanare en el ordinal 3. de la parte resolutive de la sentencia apelada, las cuales deberán ser cumplidas dentro del término de seis (6) meses”.

Posteriormente, mediante auto de 25 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo de Casanare, en atención a la solicitud formulada por el apoderado de La Fiduprevisora S.A., dispuso tener como sucesores procesales de la ANTV al MinTIC y a la CRC.

Al respecto, la autoridad judicial accionada analizó el cumplimiento de dos requisitos, en el marco de lo establecido en el artículo 68 del CGP: (i) que sobrevenga la extinción o fusión de una persona jurídica que sea parte en un proceso y (ii) que la parte que comparezca al proceso acredite la calidad de sucesor aportando prueba en la que se evidencie que el derecho debatido le fue asignado.

En relación con el primer presupuesto, sostuvo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 1978 de 2019, la ANTV entró en liquidación desde la vigencia de esa norma. Respecto del segundo, afirmó que el artículo 43 de la Ley 1978 de 2019, “establece que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación

de Comunicaciones sustituirán a la Autoridad Nacional de Televisión en la posición que esta ocupare en los procesos judiciales en curso”.

Advirtió que La Previsora S.A. señaló que corresponde al MinTIC asumir la parte procesal que tenía la ANTV en el trámite de la acción popular, no obstante, adujo que conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 1978 de 2019, “la Comisión de Regulación de Comunicaciones también sustituyó a la entidad que entró en proceso de liquidación”. En ese sentido, se refirió a lo expresado por la Sección Primera del Consejo de Estado en fallo de 15 de noviembre de 201, dictada dentro del trámite del medio de control de nulidad simple, en el que se ordenó tener como sucesores procesales de la ANTV al MinTIC y a la CRC.

Contra esa decisión la CRC presentó recurso de reposición, bajo el argumento de que no resultaba procedente la sucesión procesal decretada respecto de esa entidad, porque las competencias de la ANTV que le fueron trasladadas en la Ley 1978 de 2019, son las de inspección, vigilancia y control sobre los contenidos, lo cual no tiene relación con las órdenes dadas en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, que se concretan al diseño y ejecución de políticas públicas para la ampliación de la cobertura del servicio de televisión gratuito en el municipio de Nunchía y a la apropiación de recursos necesarios para financiar esa clase de proyectos.

Por auto de 6 de julio de 2020, la autoridad judicial accionada confirmó la decisión recurrida, al considerar que conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 1978 de 2019 “se colige que tanto el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como la Comisión de Regulación de Comunicaciones, sucedieron a la ANTV en lo que atañe a las competencias que se transfieren” y, por lo tanto, “con el fin de determinar si la CRC debe suceder o no a la extinta ANTV en el presente proceso, es necesario, determinar qué órdenes le fueron impuestas en la sentencia correspondiente”, para lo cual realizó la transcripción de las medidas ordenadas en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, confirmadas en sentencia de 29 de octubre de 2018, a partir de lo cual concluyó que, en contraste con lo señalado por la CRC, las órdenes que se encuentran a cargo de los sucesores procesales de la ANTV no se concretan al diseño de políticas públicas, sino en general, a la garantía de la prestación del servicio de televisión pública abierta en el municipio de Nunchía con tecnologías TDT.

Luego de hacer referencia a las funciones a cargo de la CRC consagradas en los artículos 19 y 22 de la Ley 1341 de 2009, modificados por la Ley 1978 de 2019, concluyó que están relacionadas con las medidas adoptadas en el trámite de la acción popular para garantizar la protección de los derechos colectivos de los habitantes del municipio de Nunchía, en tanto, “con las órdenes impuestas en la sentencia (...) se colige que la CRC tiene como objetivo, la protección de los usuarios del servicio de televisión, el desarrollo de infraestructura y la regulación de carácter general y particular relacionada con los recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, aspectos que se hacen parte de la orden impuesta a la ANTV, que tiene como objetivo final, garantizar la cobertura del servicio de televisión en el municipio de Nunchía, razón por la cual, no se efectuará modificación alguna a la providencia objeto de recurso”.

Descendiendo al caso concreto, la Sala no avizora que, como lo afirmó la parte actora, el Tribunal Administrativo de Casanare a partir del análisis de las órdenes contenidas en los fallos de la acción popular, hubiera impuesto a la CRC como sucesora procesal de la ANTV funciones relacionadas con el diseño y la ejecución de políticas públicas, ni con la provisión de recursos económicos necesarios para garantizar la prestación del servicio público de televisión abierta en el municipio de Nunchía, ni es posible darle ese alcance a la decisión cuestionada.

En efecto, en el auto de 25 de febrero de 2020, la autoridad judicial accionada únicamente dispuso tener como sucesores procesales de la ANTV, al MinTIC y a la CRC, sin impartir una orden concreta a cada una de esas entidades para la ejecución de las medidas fijadas en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, con el fin de garantizar la prestación del servicio público de televisión en el municipio de Nunchía.

Es decir, el debate que abordó el Tribunal Administrativo de Casanare consistió en determinar desde el punto de vista estrictamente procesal, si le correspondía vincular a la CRC y al MinTIC como sucesores procesales de la ANTV de acuerdo con la verificación general de las órdenes judiciales contenidas en el fallo popular, pero ya será en el trámite de cumplimiento, de ser el caso, en donde se determine concretamente las responsabilidades para cada una de las entidades vinculadas en el marco de las atribuciones señaladas en la ley.

De igual modo, en el auto de 6 de julio de 2020 aseveró que el cumplimiento de las medidas fijadas en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, no se limita al diseño y ejecución de políticas públicas como lo entendió la CRC, sino a todo lo necesario para garantizar de manera efectiva de la prestación de servicio público de televisión en el municipio de Nunchía.

En ese orden de ideas, la autoridad judicial accionada explicó que la razón para tener como sucesora procesal a la CRC de la ANTV radicó en la protección de los usuarios del servicio de televisión, el desarrollo de infraestructura y la regulación de carácter general y particular relacionada con recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, lo que para la Sala es una conclusión que deviene razonable.

En efecto, conforme lo indicó el tribunal demandado, el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, establece que “La Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Para estos efectos la Comisión de Regulación de Comunicaciones adoptará una regulación que promueva la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria la neutralidad de la red, e incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la presente Ley”.

Para la Sala, en los mismos términos que lo indicó el Tribunal Administrativo de Casanare, esas competencias se pueden relacionar con el objetivo que se persigue en el trámite de la acción popular, esto es, garantizar la prestación del servicio de televisión en el municipio de Nunchía, lo que cobra mayor relevancia, en tanto involucra la protección de los derechos de los usuarios y el pluralismo informativo.

Al respecto, es importante precisar que la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de 29 de octubre de 2018, que confirmó el fallo de 15 de diciembre de 2016, dictado por el Tribunal Administrativo de Casanare, destacó que una de las razones en las que se fundamentó la vinculación de la ANTV en el trámite de la acción popular, radicó en que “como directora de la política general del servicio de televisión, debe brindar las herramientas necesarias para fortalecer y desarrollar la televisión pública, lo cual implica desempeñar actividades de

financiación; velar por el acceso efectivo; **al igual que inspeccionar, vigilar, seguir, controlar y regular la prestación adecuada del servicio público de televisión**".

Es decir, que el juez popular tuvo en cuenta la facultad de inspección, vigilancia y control que estaba en cabeza de la ANTV para vincularla en la ejecución de las medidas dictadas para garantizar el acceso efectivo al servicio público de televisión abierta en el municipio de Nunchía. Ahora bien, tal como lo ha indicado la CRC en la solicitud de amparo y en el escrito de impugnación, en virtud de lo expuesto en el artículo 39 de la Ley 1478 de 2019, esa competencia en materia de contenidos fue trasladada a la CRC, y en los demás aspectos al MinTIC.

El citado artículo señala:

“ARTÍCULO 39. Supresión de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV). A partir de la vigencia de la presente Ley, se suprime y se liquida la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) de que trata la Ley 1507 de 2012, en consecuencia, esta Entidad entrará en proceso de liquidación y utilizará para todos los efectos la denominación "Autoridad Nacional de Televisión en liquidación". **En consecuencia, todas las funciones de regulación y de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos que la Ley asignaba a la ANTV serán ejercidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones** y las demás funciones de inspección, vigilancia y control que la Ley asignaba a la ANTV serán ejercidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Así mismo, todas las funciones de protección de la competencia y de protección del consumidor que la Ley asignaba a la ANTV serán ejercidas por la Superintendencia de Industria y Comercio. Con excepción de las expresamente asignadas en la presente Ley”.

Entonces, para la Sala ese argumento expuesto en las providencias objeto de reproche constitucional, permite concluir que la decisión de vincular a la CRC como sucesora procesal de la ANTV es razonable y no vulnera garantías ius fundamentales, pues la CRC tiene asignadas funciones que se vinculan a la garantía de la prestación del servicio público de televisión abierta.

Ahora bien, la actora también reprochó que se expresara como fundamento de la vinculación como sucesora procesal de la ANTV, las facultades descritas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, pues, a su juicio, las mismas no tienen relación de conexidad con lo dispuesto en la sentencia de 15 de diciembre de 2016, confirmada por la sentencia de 29 de octubre de 2018 en el trámite de la acción popular. Además, señaló que, si en gracia de discusión se admitiera que la tiene, el tribunal accionado debió vincular a la CRC como demandada y no como sucesora procesal.

Al respecto, la Sala encuentra que en el auto de 6 de julio de 2020, el Tribunal Administrativo de Casanare expuso los argumentos en los que se fundamentó la decisión de vincular a la CRC como sucesora procesal, para lo cual hizo referencia a las competencias de la entidad descritas en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, analizadas previamente, y en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 22 de esa misma disposición, que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes:

(...)

2. Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

3. Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias.

(...)

5. Definir las condiciones en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, **incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora**, bajo un esquema de costos eficientes. Esta facultad, está radicada en cabeza de esta comisión, de manera exclusiva, para lo cual deberá expedir una nueva regulación en un término máximo de seis (6) meses, previa la elaboración de un estudio técnico, donde se establezcan las condiciones de acceso a postes, ductos e infraestructura pasiva que pueda ser utilizada por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión, y el servicio de radiodifusión sonora. En la definición de la regulación se analizarán esquemas de precios, condiciones capacidad de cargas de los postes, capacidad física del ducto, ocupación requerida para la compartición, uso que haga el propietario de la infraestructura, así como los demás factores relevantes con el fin de determinar una remuneración eficiente del uso de la infraestructura. Lo anterior, incluye la definición de reglas para la división del valor de la contraprestación entre el número de operadores que puedan hacer uso de la infraestructura, de acuerdo con la capacidad técnica del poste y física del ducto, que defina la CRC”. **(Negritas fuera del texto original)**

Dichas competencias complementan el análisis efectuado en torno al artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, en tanto sirven al cumplimiento de las principales funciones asignadas a la CRC, esto es, “promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora”.

Además, resulta importante señalar que el numeral 5° del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, fue modificado por la Ley 1978 de 2019, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Numeral 5° del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009	Texto modificado en la Ley 1978 de 2019
<p>Definir las condiciones en las cuales podrán ser utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, bajo un esquema de costos eficientes.</p>	<p>Definir las condiciones en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, bajo un esquema de costos eficientes.</p> <p>Esta facultad, está radicada en cabeza de esta comisión, de manera exclusiva, para lo cual deberá expedir una nueva regulación en un término máximo de seis (6) meses, previa la elaboración de un estudio técnico, donde se establezcan las condiciones de acceso a postes, duetos e infraestructura pasiva que pueda ser utilizada por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión, y el servicio de radiodifusión sonora. En la definición de la regulación se analizarán esquemas de precios, condiciones capacidad de cargas de los postes, capacidad física del dueto, ocupación requerida para la compartición, uso que haga el propietario de la infraestructura, así como los demás factores relevantes con el fin de determinar una remuneración eficiente del uso de la infraestructura. Lo anterior, incluye la definición de reglas para la división del valor de la contraprestación entre el número de operadores que puedan hacer uso de la infraestructura, de acuerdo con la capacidad técnica del poste y física del dueto, que defina la CRC.</p>

Nótese que en la Ley 1978 de 2019 se incluyó expresamente en la función descrita en el numeral 5, el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, que tiene relación con la materia de la acción popular promovida por el Personero Municipal de Nunchía con el objeto de que se garantizara la prestación del servicio público de televisión a los habitantes de ese municipio, razón por la que no resulta ilógico e irrazonable, como lo indica la CRC, que se haga alusión a esas competencias para fundamentar la decisión de vincularla como sucesora procesal de la ANTV en el trámite de la acción popular, al que también se vinculó, en la misma condición, al MinTIC teniendo en

cuenta las competencias asignadas a esa entidad.

Ahora bien, es cierto que en las providencias cuestionadas no se expresó como fundamento jurídico el artículo 18 de la Ley 1978 de 2019, que contiene el listado de competencias de esa cartera ministerial, sin embargo, no se encuentra de qué forma el análisis de ese precepto puede variar la decisión de vincular a la CRC como sucesora procesal de la ANTV.

Entonces, la Sala no encuentra razones que avizoren que la decisión de vincular a la CRC como sucesora procesal de la ANTV en el trámite de la acción popular, vulnere los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia invocados al haber, presuntamente, desbordado el límite de las competencias asignadas a esa entidad en el ordenamiento jurídico, imponiendo órdenes que le sean materialmente imposible de cumplir. Ello, porque en los autos objeto de tutela no se dictaron órdenes concretas que permitan advertir que se impusieron obligaciones que están por fuera de las funciones de la CRC, y porque el análisis procesal efectuado por la autoridad judicial accionada sobre las facultades de la ANTV que fueron trasladadas a la CRC y las que se derivan del principal objeto de su existencia, resulta razonable, en tanto se encuentra relacionado con la garantía de la prestación del servicio público de televisión en el municipio de Nunchía, Casanare.

Así las cosas, la Sala confirmará la sentencia de 5 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por las razones expuestas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- CONFÍRMASE la sentencia de 5 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por las razones expuestas.

Segundo.- NOTIFÍQUESE esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero.- PUBLÍQUESE esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

Cuarto.- REMÍTASE el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Esta sentencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA Presidente de la Sección	STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO Consejera
--	---

(Firmado electrónicamente)

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Consejera

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

