

**RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA DE ACCIÓN POPULAR / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS / SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN GRATUITA / FALTA DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL - No desvirtúa la afectación de los derechos colectivos**

[P]ese a los argumentos de inconformidad planteados por la ANTV en su escrito de apelación, se tiene que su obligación frente a la garantía de la prestación del servicio público de televisión no se limita a la aprobación de los planes de inversión y su financiación sino que dicha entidad debe realizar seguimientos a la ejecución de los mismos, para verificar su correcta implementación; y si bien, al tenor del material probatorio referido, es posible vislumbrar que las entidades accionadas han realizado algunas gestiones y/o tareas, dentro de su marco de competencias, tendientes o encaminadas a mitigar progresivamente la problemática concerniente al acceso al servicio público de televisión, es posible concluir que, aun son apremiantes, las necesidades de quienes habitan y/o residen en la municipalidad de Chámeza; y en ese orden de ideas, la problemática que aquí se suscita, no puede ni debe escapar de la órbita de éste Juez Constitucional, quien ciertamente debe tomar las medidas pertinentes en el asunto de la referencia. En efecto, se encuentra demostrado que en el municipio de Chámeza – Casanare, persisten, sin lugar a equívocos, los problemas de acceso al servicio público de televisión gratuita, situación que han tenido que soportar los habitantes y residentes de dicha municipalidad; así como la carencia que afecta sus derechos al acceso a la información, a los medios masivos de comunicación, a la publicidad, a la igualdad, entre otras garantías propias de un Estado Social de Derecho. En consecuencia, para la Sala resulta evidente que, tanto la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) como la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) continúan vulnerando el derecho e interés colectivo de la población Chamezana, relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y, además de ello, esta vulneración implica una transgresión a los derechos de los consumidores y usuarios puesto que tratándose del acceso al servicio de televisión ambos derechos se encuentran íntimamente ligados, puesto que, como se explicó, es la televisión uno de los medios más relevantes para brindar a los usuarios y consumidores información de diferente tipo, publicidad y contenidos, entre otros, educativos y sociales. Por ello, la Sala considera necesario no solo amparar el derecho a al acceso al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna, tal como lo hizo el Tribunal de primera instancia, sino amparar igualmente el derecho a los consumidores y usuarios, los cuales están siendo vulnerados por la ANTV y RTVC por la falta de señal de televisión en el Municipio de Chámeza, Casanare. Finamente, en relación a los argumentos esbozados por las entidades demandadas, en lo atinente a los trámites presupuestales y a la escasez de recursos económicos, al tenor del precedente jurisprudencial arriba referido, no están llamados a prosperar, por cuanto ello no es impedimento para la protección efectiva de los derechos colectivos, en especial los de la población que habita y/o reside en el municipio de Chámeza (Casanare).

**FUENTE FORMAL:** LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 323 / LEY 182 DE 1995 / LEY 1753 DE 2015 / LEY 182 DE 1995 / LEY 14 DE 1991 / DECRETO 3550 DE 2004 / DECRETO 3912 DE 2004

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN PRIMERA

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D. C., siete (7) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 85001-23-33-000-2017-00075-01(AP)**

**Actor: PERSONERÍA MUNICIPAL DE CHÁMEZA (CASANARE) Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC), AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN (ANTV) Y RADIO TELEVISIÓN DE COLOMBIA (RTVC)**

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por la **Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)**<sup>1</sup> y por la sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC)**,<sup>2</sup> en contra de la sentencia de 6 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.<sup>3</sup>

#### I. SOLICITUD

I.1. La **Personería Municipal de Chámeza (Casanare)** en conjunto con la **Procuraduría Regional de Casanare** y con los ciudadanos **Anggie Karina Urbano Rojas, Sonia Aleida Bohórquez Cruz, Marlen Guerrero Espinosa, Néstor Ariel Cruz Holguín, Carlos Arturo Bohórquez, Geison Andrei Holguín Lozano, Dairo Arley Plazas Morales y Fredy Ramírez Alfonso**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de agosto 5 de 1998<sup>4</sup>, presentaron demanda<sup>5</sup> en contra de la **Nación – Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC)**, de la **Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)** y de la sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC)**, con miras a obtener la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el acceso a los servicios públicos y a que su

---

<sup>1</sup> Visible a folios 676 a 718 del cuaderno No. 3 del expediente popular de la referencia.

<sup>2</sup> Folios 723 a 731 del cuaderno No. 3 del expediente.

<sup>3</sup> Folios 645 a 665 del cuaderno No. 3 del expediente.

<sup>4</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>5</sup> Folios 1 a 16 del cuaderno No. 1 del expediente popular de la referencia.

prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios, para efectos de obtener sentencia por medio de la cual se ordene a las entidades accionadas, que en forma inmediata, procedan a la instalación de los equipos necesarios para poner en funcionamiento el servicio de televisión pública gratuita en el municipio de Chámeza (Casanare).

## II. LOS HECHOS

Los hechos que fundamentaron la demanda de acción popular fueron los siguientes:

**II.1.** Los actores populares sostienen que la televisión en Colombia, es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado; y en dicho servicio público están inmersos los principios constitucionales concernientes al interés general, legalidad y cumplimiento de los fines y deberes estatales, establecidos en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia de 1991.<sup>6</sup>

**II.2.** Indicaron que el Estado brinda este servicio público, a través de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y de la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), entidades que tienen a su cargo la formulación de los planes, regulación, dirección, gestión y control del servicio de televisión y la adopción de medidas pertinentes para su cabal cumplimiento, al tenor de lo normado en las Leyes 182 del 20 de enero de 1995,<sup>7</sup> 1341 del 30 de julio de 2009,<sup>8</sup> 1507 del 10 de enero de 2012<sup>9</sup> y el Decreto Ley 4169 del 3 de noviembre de 2011.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> **“ARTÍCULO 2°.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

<sup>7</sup> “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 entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.”

<sup>8</sup> “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.”

<sup>9</sup> “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.”

**II.3.** Anotaron que: “[...] Algunos canales que hacen parte del servicio público de televisión en Colombia, son: Señal Colombia, Señal Institucional y Canal Uno, los cuales deberían de llegar a muchos colombianos por medio de una Red Pública Nacional de Transmisión, compuesta por un sistema de estaciones que se extiendan a lo largo y ancho del país y a través del cual los contenidos públicos deberían ser accesibles a cada habitante de ciudades, municipios, veredas y corregimientos de Colombia, situación que está lejos de la realidad para la mayoría de los habitantes del municipio de Chámeza (Casanare) [...]”.<sup>11</sup>

**II.4.** Esgrimieron que Chámeza (Casanare) es un municipio que, desde hace aproximadamente 20 años, no cuenta con el servicio público de televisión gratuita; situación que sin duda quebranta el derecho fundamental a la información de los habitantes de dicha localidad, así como el de la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios públicos para todos los habitantes de Colombia. Ello, debido a que sus habitantes no pueden acceder a los contenidos informativos, culturales y deportivos que transmiten canales públicos; como por ejemplo, Señal Colombia, Señal Institucional y Canal Uno, a los que tienen acceso otros entes territoriales y grandes urbes del país.

**II.5.** Pusieron de presente, que pese a que elevaron sendas peticiones a las entidades del orden nacional, así como al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), solicitando que se les permitiera acceder al servicio público de televisión para el municipio, sólo obtuvieron como resultado respuestas evasivas.

**II.6.** Pusieron de presente, que: “[...] Actualmente Chámeza (Casanare) sigue sin el servicio público de televisión gratuita, violándose el derecho fundamental consagrado en el artículo 20 de nuestra Constitución –“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación (...) situación muy diferente viven ciudades colombianas como Bogotá, Medellín y Barranquilla, que siempre han contado con el servicio público gratuito, y que además hoy en día, cuentan hasta con canales en HD, pero para nuestra humilde

---

<sup>10</sup> “Por el cual se modifica la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional del Espectro y se reasignan funciones entre ella y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.”

<sup>11</sup> Folio 2 del cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

*comunidad Chamezana, los recursos y los planes de expansión destinados al aumento de la cobertura del servicio no le alcanzan ni para la televisión análoga, violándonos así el derecho fundamental a la igualdad (...) en la señal institucional se suele transmitir los debates que se le dan a los proyectos de ley en su proceso de creación, y los Chamezanos tenemos dos representantes casanareños en la Cámara y un Senador oriundo del Casanare, pero es imposible ver la gestión y la gallardía con la que defienden nuestros intereses, ya que no contamos con la señal televisiva, violándonos, de esta manera, el derecho fundamental a la información y a la igualdad, entre otros Derechos [...]”.*<sup>12</sup>

**II.7.** Destacaron que la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), indicó que el municipio de Chámeza no cuenta con cobertura para acceder a los contenidos digitales públicos nacionales y regionales y que, a efectos de garantizar el acceso universal a la televisión pública digital, esa entidad estudia la posibilidad de ejecutar un proyecto complementario al de Televisión Digital Terrestre (TDT), denominado Televisión Digital Satelital Social (TDS). Con éste último, se pretende alcanzar el 100% de la cobertura poblacional nacional en beneficio de aquellas regiones cuyas características geográficas impiden la cobertura a través de estaciones de TDT.

**II.8.** Relataron que: “[...] en el año 2014, transmitieron un mundial de fútbol desde Brasil, y que la Selección Colombia quedó en el quinto puesto, y que además uno de nuestros compatriotas quedó de goleador del torneo, e hizo el gol más bonito del torneo, pero muchos de nuestros jóvenes de escasos recursos no pudieron ver la hazaña debido a la falta del servicio de televisión pública gratuita, violándoseles, así, derechos fundamentales como el de la información y la igualdad, entre otros (...) de igual manera, a comienzos del año 2015, transmitieron un concurso llamado MISS UNIVERSO, y una compatriota de nuestra igualitaria Colombia fue elegida como la señorita más linda del mundo, hazaña que fue imposible que nuestra población fuera testigo [...]”.<sup>13</sup>

**II.9.** Agregaron que el Consorcio Canales Nacionales Privados viene adelantando su plan de expansión y cubrimiento de señal analógica, y que, en la actualidad, desarrollan un plan para brindar cobertura de Televisión Digital Terrestre (TDT) radiodifundida, pero sólo a las poblaciones que tengan un número mayor a 20.000

---

<sup>12</sup> Folio 4 del cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

<sup>13</sup> Folio 5 del cuaderno No. 1 del expediente.

habitantes; y el municipio de Chámeza, por su parte, solo cuenta con 2.003 habitantes. En ese orden de ideas, dicho municipio no forma parte de las obligaciones de cobertura adquiridas por los canales nacionales privados, y por lo tanto, no recibe la señal analógica ni recibirá la señal de TDT de manera radiodifundida, desafortunadamente.

**II.10.** Consideran que ante el panorama antes descrito, se transgreden los derechos colectivos concernientes al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente, así como los derechos de los consumidores y usuarios.

### **III. PRETENSIONES**

**III.1.** Las pretensiones elevadas en la causa popular que se estudia, son las siguientes:

*“[...] PRIMERO: DECLARAR que el Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las comunicaciones (MINTIC), la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) vulneran los derechos colectivos invocados, toda vez que no han realizado la instalación y restablecimiento del servicio de televisión pública gratuita en el municipio de Chámeza, pese a que es su obligación legal.*

*SEGUNDO: ORDENAR a las anteriores entidades, que de forma inmediata, procedan a la instalación de todos los equipos necesarios para poner en funcionamiento el servicio público de televisión gratuita en el citado municipio [...]”.*<sup>14</sup>

### **IV. ACTUACIÓN PROCESAL**

**IV.1.** El **Tribunal Administrativo de Casanare**, mediante auto de 8 de mayo de 2017,<sup>15</sup> admitió la acción popular interpuesta por la parte actora y, como consecuencia, ordenó que se notificara a las entidades accionadas, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

---

<sup>14</sup> Folio 6 del cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

<sup>15</sup> Folios 18 a 19 del cuaderno No. 1 del expediente.

**IV.2.** De igual forma, dispuso en el mismo proveído, que se informara de la presente acción constitucional instaurada a los miembros de la comunidad afectada, a través de un medio masivo de comunicación (prensa, radio o televisión) de amplia circulación, para efectos de su conocimiento.

**IV.3.** Las notificaciones arriba referidas, se llevaron a cabo en debida forma, tal y como se observa a folios 20 a 27 del cuaderno No. 1 del expediente.

**V.**

**CO**

### **NTESTACIONES DE LA DEMANDA**

**V.1.** La apoderada judicial de la sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC)**, mediante escrito presentado el 22 de mayo de 2017,<sup>16</sup> dio contestación a la demanda popular, en los siguientes términos:

Señaló que la RTVC es el operador público de televisión abierta radiodifundida y está constituida como una sociedad entre entidades públicas, indirecta, del orden nacional y su gestión se enmarca dentro de un esquema organizacional orientado por tres objetivos misionales: i) la operación de la red nacional de radio y televisión, ii) la programación y producción de la radio y iii) la programación y producción de la televisión.

Sostuvo que la política pública de expansión de la red de televisión abierta, destinada a todo el territorio nacional, está en cabeza de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y que la RTVC solo ejecuta las acciones tendientes a ello, una vez aquella entidad le provea los recursos necesarios.

Adujo que es cierto que el municipio de Chámeza hace parte de los 306 municipios que no tienen cobertura de la red de televisión pública; sin embargo, esta situación se está superando con la implementación del proyecto de televisión abierta radiodifundida digital terrestre (TDT), regulado a través del Acuerdo No. 002 del 4 de abril de 2012, expedido por la extinta Comisión Nacional de Televisión (hoy ANTV), en el que se fijó como meta alcanzar un porcentaje de cubrimiento poblacional de 92.26%, a diciembre de 2018. Frente al 8% restante, manifestó que la ANTV estructuró un proyecto con tecnología alterna o

---

<sup>16</sup> Folios 28 a 42 del cuaderno No. 1 del expediente.

complementaria a la TDT, que permitirá garantizar el cubrimiento de la totalidad de la geografía nacional, la cual se denomina DTH (*“Direct To Home”*), que es un sistema de radiodifusión por satélite en el cual los usuarios residenciales pueden recibir la señal mediante la ubicación de antenas.

Se opuso a las pretensiones, así como a la vinculación de la RTVC, dentro de la presente acción, con base en el siguiente argumento: “[...] *teniendo en cuenta que ésta es simplemente la encargada de la operación de la red nacional de radio y televisión, la programación y producción de la radio y la programación y producción de la televisión, mas no está normativamente facultada para determinar las políticas del servicio de televisión determinadas en la ley [...]*”.<sup>17</sup>

Puso de presente, dentro de sus argumentos defensivos, que al tenor de lo dispuesto en la Ley 182 del 20 de enero de 1995,<sup>18</sup> la televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esa ley, a los particulares y a las comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia.

Aseveró que la estructura de la RTVC está descrita en el Decreto 3912 del 24 de noviembre de 2004,<sup>19</sup> norma que determina que, su patrimonio, productos e ingresos no pueden destinarse a fines distintos de los que corresponden a su objeto ni a favor de personas naturales o jurídicas de derecho público o privado; pues su capacidad se circunscribe al desarrollo de su objeto social y no podrá ejecutar actos distintos, ni destinar parte de sus bienes o recursos a fines diferentes.

Explicó que, una vez vencido el plazo indicado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015,<sup>20</sup> los ciudadanos afectados por la carencia del servicio público de televisión en el municipio de Chámeza ya estarían legitimados para impetrar la acción pública respectiva.

---

<sup>17</sup> Folio 31 del cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>18</sup> *“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 entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.”*

<sup>19</sup> *“Por el cual se aprueba la estructura de la Sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia, RTVC y se determinan las funciones de sus dependencias.”*

<sup>20</sup> *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.*

Así, formuló como excepción, la **falta de legitimación en la causa por pasiva**, en atención a que en la demanda popular no se señalan con claridad los hechos a través de los cuales esa entidad ocasionó agravio a los derechos colectivos que se dicen transgredidos. Agregó que sus funciones no guardan relación directa con el objeto de la litis a fin de satisfacer los derechos reclamados, de tal modo que, a su juicio, considera improcedente la presente acción constitucional.

También invocó el medio exceptivo atinente a la **improcedencia de la acción popular impetrada por la inexistencia de acciones u omisiones atribuibles a la RTVC que vulneren o amenacen los derechos colectivos alegados**, pues, en su sentir, los ciudadanos del municipio de Chámeza tenían a su alcance la acción de grupo como vía procesal alternativa, a fin de obtener el resarcimiento de los perjuicios que se le causaron con la omisión que se alega. Añadió que la RTVC ha actuado de manera diligente, en la operación y mantenimiento de la red analógica existente, así como en el despliegue de la Televisión Pública Digital, dada su condición de ejecutor de dicho proyecto.<sup>21</sup>

**V.2.** El apoderado judicial de la **Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)** dio contestación oportuna a la acción constitucional, mediante escrito fechado el 22 de mayo de 2017,<sup>22</sup> esbozando que no le constan los hechos allí consignados, por cuanto afirma que solo son apreciaciones subjetivas elevadas por parte de los actores populares.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones, al considerar que, según lo normado en el literal c) del artículo 194 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015,<sup>23</sup> esa entidad se encuentra dentro del término legal para garantizar el acceso al servicio público de televisión gratuita que la parte actora demanda. Sostuvo que las labores de administración, operación y mantenimiento de la red pública de televisión (y particularmente en lo concerniente a la instalación de los equipos para garantizar dicho servicio público), no son un asunto de su competencia, por lo que adujo que la acción pública se torna a todas luces improcedente.

Argumentó que, en aras de cumplir los objetivos impuestos por el Plan Nacional de Desarrollo, esa entidad trabaja en la implementación de la política de acceso

---

<sup>21</sup> Siguiendo los lineamientos que le impone la ANTV, según lo regulado por el literal c) del artículo 194 de la Ley 1752 de 2015 y demás normas concordantes.

<sup>22</sup> Folios 90 a 127 del cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>23</sup> *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.*

universal al servicio de televisión pública, bajo el principio de televisión digital para todos, utilizando la plataforma de acceso satelital directo al hogar, que permitirá llevar los contenidos de canales públicos nacionales, canales públicos regionales y canales de operación privada a los hogares utilizando tecnología satelital.

Acusó que la RTVC es la entidad encargada de la operación, administración y mantenimiento de la red pública de televisión; señaló que esta no realizó un trabajo de campo con mediciones para establecer la cobertura de la Red Pública de TDT en el municipio de Chámeza, pues se limitó a señalar que, de acuerdo con la base de datos de cobertura actual, ese ente territorial no cuenta con esta para acceder a los contenidos digitales públicos nacionales y regionales.

Refirió que: “[...] la RTVC sería la llamada a dar las explicaciones correspondientes en relación con la forma como se presta el servicio de televisión pública nacional en el Municipio de Chámeza – Casanare, y la forma como se realizan, o han venido realizando labores de administración, operación y mantenimiento o reposición de equipos necesarios para poner en funcionamiento el servicio de televisión en dicho Municipio y/o para dar cobertura al mismo [...]”.<sup>24</sup>

Narró que la RTVC adelantó un proceso de contratación para la prestación de los servicios de administración, operación y mantenimiento de la infraestructura técnica y civil de la red pública de radio y televisión, y suscribió, el contrato No. 508 del 13 de diciembre de 2013, para dichos efectos.

Indicó que la ANTV inició funciones a partir del 10 de abril de 2012, y desde entonces, además de financiar las labores de administración, operación y mantenimiento de la red pública de televisión, en cabeza de la RTVC, aprobó la financiación del Plan de Inversión relativo a la estructuración del proyecto de acceso universal de televisión - DTH Social, con la cual se aspira a dar cubrimiento de señal a la totalidad de la población colombiana, independiente del lugar geográfico en que esté ubicada, requiriéndose por parte de los usuarios de una antena y receptor satelital.

Planteó, como medios exceptivos, los siguientes: improcedencia de la acción popular impetrada por la inexistencia de acciones u omisiones atribuibles a la

---

<sup>24</sup> Folio 105 del cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

ANTV, que vulneren o amenacen los derechos colectivos alegados;<sup>25</sup> improcedencia de la acción popular impetrada por la inexistencia de un daño contingente o actual a un derecho colectivo;<sup>26</sup> y, finalmente, improcedencia de la acción popular por no estar catalogado el servicio de televisión como un servicio público domiciliario esencial.<sup>27</sup>

**V.3. La apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**, mediante escrito presentado el 22 de mayo de 2017,<sup>28</sup> hizo frente a todas las pretensiones incoadas al estimar que los hechos que sustentan la presentación de la demanda popular, corresponden a apreciaciones subjetivas de la parte actora, y en su criterio, las entidades llamadas a responder son la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC).

Afirmó que el *petitum* de la demanda constitucional, carece a todas luces de sustento fáctico y jurídico que la soporte, y que ese Ministerio, no tiene legitimación en la causa por pasiva para atender lo que allí se solicita al tenor de lo normado en la Ley 1341 del 30 de julio de 2009.<sup>29</sup>

Precisó que a esa entidad solo le atañe diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con el fin de contribuir al desarrollo económico, social y político de la Nación y elevar el bienestar de los Colombianos.

Advirtió que: “[...] *Es importante señalar que, la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV tiene una Junta Nacional de Televisión que se encuentra integrada, entre otros, por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, lo*

---

<sup>25</sup> Para fundamentar esta excepción, rememoró los argumentos defensivos expuestos en precedencia.

<sup>26</sup> Aduciendo que esa entidad ha sido respetuosa de sus deberes constitucionales y legales; ha adelantado toda clase de actuaciones encaminadas a satisfacer y brindar el servicio de televisión pública a la totalidad de los habitantes del territorio nacional en los términos del literal c) del artículo 194 de la Ley 1753 de 2015; como quiera que dicha meta fue fijada para el 31 de diciembre de 2018, y dado que este término no ha acaecido, en su sentir no puede predicarse la existencia de vulneración a derecho colectivo alguno.

<sup>27</sup> Esgrimiendo que según el artículo 365 de la Carta Política, las Leyes 141 y 142 de 1995, la televisión no es un servicio público esencial; tal criterio tiene respaldo en las consideraciones esbozadas en la sentencia C-663 de 2000 de la Corte Constitucional. Añadió que pese a que la ley calificó la televisión como un servicio público, no es menos cierto que dispuso su implementación de manera progresiva atendiendo las necesidades y disponibilidades presupuestales.

<sup>28</sup> Folios 264 a 281 y 282 a 298 del cuaderno No. 2 del expediente de la referencia.

<sup>29</sup> “*Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.*”

*cual no implica per sé que el Ministerio a su cargo deba asumir las funciones que no le ha asignado la Ley y que, por el contrario, son propias de la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV [...]*.<sup>30</sup>

Resaltó que, aunque la Ley 182 del 20 de enero de 1995,<sup>31</sup> estableció que la televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, no puede desconocerse que de forma posterior, la Ley 1507 del 10 de enero de 2012,<sup>32</sup> le asignó como objetivo a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas en la prestación del servicio público de televisión; con el fin de velar por el acceso al mismo, garantizar su eficiencia, así como constituirse como el principal interlocutor con los usuarios y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes.

Arguyó que, dentro de las actuaciones que ese Ministerio ha desplegado en favor del Municipio de Chámeza, en el marco de sus competencias, están, entre otras, la implementación de las siguientes tecnologías: *puntos vive digital, kioscos vive digital*, fibra óptica y conexiones digitales.

En ese orden de ideas, propuso como excepciones: la **falta de legitimación en la causa por pasiva**<sup>33</sup> e **improcedencia de la acción popular**.<sup>34</sup>

## VI. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Mediante providencia del 13 de julio de 2017,<sup>35</sup> el Tribunal Administrativo de Casanare fijó fecha para celebración de audiencia especial de pacto de

---

<sup>30</sup> Folio 266 Vto. del cuaderno No. 2 del expediente.

<sup>31</sup> *“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 entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.”*

<sup>32</sup> *“Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.”*

<sup>33</sup> Dado que considera que esa Cartera no es la entidad que ha transgredido los derechos e intereses colectivos invocados por la parte actora.

<sup>34</sup> Por cuanto no hay prueba alguna que acredite que ese Ministerio ha vulnerado las garantías que se dicen conculcadas.

<sup>35</sup> Folios 391 a 392 del cuaderno No. 2 del expediente.

cumplimiento,<sup>36</sup> la cual se llevó a cabo y se declaró fallida el 12 de septiembre de 2017,<sup>37</sup> ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio entre las partes.

## VII. LA PROVIDENCIA APELADA

Mediante sentencia de 6 de abril de 2018,<sup>38</sup> el **Tribunal Administrativo de Casanare**, en observancia del material probatorio obrante en el proceso, amparó el derecho colectivo concerniente al acceso al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna, atribuyendo su vulneración a la **Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)** y a la sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC)**. De igual forma, y en aras de garantizar la protección de los derechos colectivos arriba referidos, ordenó a las entidades condenadas la implementación de medidas cautelares.

En primer lugar, citó el marco jurídico y normativo que rige las acciones populares en nuestro país, haciendo referencia a la Constitución Política de Colombia de 1991 (art. 88),<sup>39</sup> a la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 (art. 144)<sup>40</sup> y, finalmente, a

---

<sup>36</sup> Artículo 27 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998.

<sup>37</sup> Folios 440 a 444 del cuaderno No. 2 del expediente.

<sup>38</sup> Folios 645 a 665 del cuaderno No. 3 del expediente de la referencia.

<sup>39</sup> **“Artículo 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

<sup>40</sup> **“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos.** Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

la Ley 472 del 5 de agosto de 1998.<sup>41</sup> Acto seguido, analizó de forma breve, el marco legal y reglamentario que impone a cargo de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y de la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) los deberes y/o cargas de formulación de los planes, regulación, dirección, gestión y control del servicio público de televisión y la adopción de medidas pertinentes para su cabal cumplimiento, al tenor de lo normado en las Leyes 182 del 20 de enero de 1995,<sup>42</sup> 1341 del 30 de julio de 2009,<sup>43</sup> 1507 del 10 de enero de 2012<sup>44</sup> y el Decreto Ley 4169 del 3 de noviembre de 2011.<sup>45</sup>

Esbozó que: “[...] acorde con los artículos 2° y 366 de la Carta Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, en tanto que contribuyen al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población; igualmente el artículo 365 del Texto Superior dispone que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares; la eficiencia, la igualdad, la eficacia, la economía, la celeridad, además, son principios que gobiernan la actividad administrativa, según las previsiones del artículo 209 de la Constitución. **Es decir, conforme con el ordenamiento constitucional, la televisión no solo es un servicio público sino que el mismo es inherente a la conducción del Estado Social de Derecho, y que la autoridad o los terceros que lo presten, deben hacerlo en forma oportuna y bajo los principios ya enunciados [...]**”.<sup>46</sup> (Destaca la Sala)

---

<sup>41</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”

<sup>42</sup> “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 entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.”

<sup>43</sup> “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.”

<sup>44</sup> “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.”

<sup>45</sup> “Por el cual se modifica la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional del Espectro y se reasignan funciones entre ella y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.”

<sup>46</sup> Folio 659 Vto. del cuaderno No. 3 del expediente de la referencia.

i) Respecto a los Derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y derechos de los consumidores y usuarios (literales “J” y “N” del artículo 4° de la Ley 472 de 1998), el Tribunal manifestó que: “[...] De las normas analizadas, es dable concluir entonces que la televisión es un servicio público inherente el Estado Social de Derecho que pregona el artículo 1° de la Constitución Política, en tanto que contribuye al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Pero además, es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas establecidas en esa ley, a los particulares y comunidades organizadas. Desde el punto de vista técnico se le concibió como un servicio de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, consistente en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea y desde la óptica de derechos fundamentales, vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales. Y en lo que se refiere a los fines de dicho servicio público, tiene entre otros los de formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana para alcanzar las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local (...) Así las cosas, con fundamento en las pruebas señaladas y el análisis de las normas que regulan la competencia en materia de televisión, debe concluirse que: i) La población urbana y rural de Chámeza (Casanare), no cuenta con servicio de televisión, ii) Quienes deben realizar las gestiones administrativas, técnicas, contractuales, operativas y demás que sean necesarias para prestar ese servicio público a la población mencionada son la ANTV y la RTVC y iii) Las dos entidades mencionadas, aunque han desplegado acciones tendientes a prestar ese servicio público en todo el territorio nacional, lo cierto es que no han realizado todas las gestiones necesarias para cumplir con el propósito de esta acción constitucional en el municipio de Chámeza (...) Resulta claro, entonces, que a pesar de que las gestiones tendientes a garantizar el servicio público de televisión a la población de Chámeza, que también hace parte de la República de Colombia, se inició en el año 2005, lo cierto es que hasta la fecha no se le ha garantizado ese derecho colectivo (...) Así las cosas, por las razones anotadas, y acogiendo en parte los planteamientos hechos por el agente del Ministerio Público, se declararán vulnerados los derechos colectivos de

*acceso al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por parte de la ANTV y la RTVC, al no propiciar la prestación del servicio gratuito de televisión pública a la zona urbana y veredas del municipio de Chámeza (Casanare), omitiendo tomar las medidas necesarias para la instalación de los equipos necesarios y demás elementos que posibiliten cumplir con esta función en igualdad de condiciones a los demás entes territoriales [...]”.*<sup>47</sup>

De otra parte, y en lo que al decreto de medidas cautelares en el *sub examine* se refiere, el a quo puso de presente, que: “[...] El otro problema jurídico es establecer si hay lugar o no a decretar las medidas tendientes a garantizar ese derecho colectivo (...) **Por lo tanto, a este título se dispondrá que las dos entidades responsables, es decir, la ANTV y la RTVC, en forma solidaria, elaboren un plan concreto para definir el estado actual de cosas y las medidas de todo orden que sean necesarias para garantizar el servicio público de televisión de manera temporal mientras ponen en funcionamiento el sistema definitivo. Ese plan concreto incluirá las visitas que sean necesarias al municipio de Chámeza, zona urbana y rural, para establecer las condiciones geográficas, los sitios comunitarios y escuelas públicas donde deben instalarse los elementos necesarios para prestar el servicio público de televisión, etc., y de acuerdo a ello, implementar el sistema técnico para esos efectos, todo ello de acuerdo con sus competencias y autonomía. En todo caso, la implementación y puesta en operación del servicio de televisión temporal mientras se pone en funcionamiento el sistema definitivo, no podrá sobrepasar el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia (...)** De otra parte, y como medida definitiva y en consideración a la situación geográfica y contextura del terreno del municipio de Chámeza, la ANTV y la RTVC deberán realizar los estudios que sean necesarios, las contrataciones pertinentes y en un término no mayor a un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, implementaran y pondrán en operación el sistema definitivo que técnicamente sea necesario para garantizar el servicio público de televisión a la población urbana y rural de Chámeza. Lo anterior sin perjuicio de que conforme con las programaciones hechas en el Plan Nacional de Desarrollo, lo realicen antes [...]”.

<sup>48</sup> (Negrillas por fuera de texto original)

---

<sup>47</sup> Folios 659 Vto., 660 Vto., 662 Vto., 663 y 663 Vto. del cuaderno No. 3 del expediente de la referencia.

<sup>48</sup> Folios 663 Vto. a 664 del cuaderno No. 3 del expediente.

Agregó que, para las medidas definitivas, debía aclararse que ellas no incluían los subsidios para equipos terminales, televisores y paneles solares y demás requeridos por la comunidad para la recepción de la señal, y por tanto, sería cada interesado el que debería costear los equipos necesarios para ello, y si es del caso, el que pague los costos de acceso a canales privados, según lo que dispongan la ANTV y/o la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), al tenor de lo establecido en la Ley 1507 del 10 de enero de 2012.<sup>49</sup>

Con base en dichas consideraciones, el Tribunal Administrativo de Casanare resolvió:<sup>50</sup>

[...]

**PRIMERO: DECLÁRAR PROBADA** la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de la Tecnología de la Información y las Comunicaciones, por lo expuesto en precedencia.

**SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC – por las razones anotadas en las consideraciones.

**TERCERO: DECLARAR** vulnerados los derechos colectivos de acceso al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por parte de la ANTV y la RTVC, al no propiciar la prestación del servicio gratuito de televisión pública a la zona urbana y veredas del municipio de Chámeza (Casanare), omitiendo tomar las medidas necesarias para la instalación de los equipos necesarios y demás elementos que posibiliten cumplir con esta función en igualdad de condiciones a los demás entes territoriales.

**CUARTO:** Para garantizar los derechos colectivos mencionados en el ordinal anterior, **ORDENAR** a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la implementación de las siguientes medidas:

a)

es:

**Cautelar**

---

<sup>49</sup> “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.”

<sup>50</sup> Folios 664 Vto. a 665 del cuaderno No. 3 del expediente.

*Elaborar un plan concreto para definir el estado actual de cosas y las medidas de todo orden que sean necesarias para garantizar el servicio público de televisión de manera temporal mientras ponen en funcionamiento el sistema definitivo.*

*Ese plan concreto incluirá las visitas que sean necesarias al municipio de Chámeza, zona urbana y rural, para establecer las condiciones geográficas, los sitios comunitarios y escuelas públicas donde deben instalarse los elementos necesarios para prestar el servicio público de televisión, etc., y, de acuerdo a ello, implementar el sistema técnico para esos efectos, todo ello de acuerdo con sus competencias y autonomía.*

*En todo caso, implementación y puesta en operación del servicio de televisión temporal mientras se pone en funcionamiento el sistema definitivo, no podrá sobrepasar el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, según lo anotado en las consideraciones.*

*Dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término indicado, los representantes legales de la ANTV y de la RTVC rendirán informe y acreditarán el cumplimiento de las medidas cautelares dispuestas.*

**b) Definitiv**  
**as:**

*La ANTV y la RTVC deberán realizar los estudios, las contrataciones pertinentes y demás medidas que sean necesarias para garantizar el servicio público de televisión a los pobladores de la zona urbana y rural de Chámeza, en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia. Tal medida incluye la implementación y puesta en operación del sistema definitivo que técnicamente sea necesario para garantizar dicho servicio, según lo anotado en las consideraciones.*

**QUINTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, por los motivos señalados en el cuerpo de este fallo.

**SEXTO: CONFORMAR COMITÉ DE VERIFICACIÓN**, cuya integración, funciones y fines se sujetaran a lo señalado en las consideraciones.

**SÉPTIMO: NO CONDENAR** en costas en la instancia.

**OCTAVO: ORDENAR** el archivo del expediente cuando esta providencia se encuentre ejecutoriada o cuando se cumpla lo dispuesto en ella, según el caso. Aprobado en Sala de la fecha. Notifíquese y Cúmplase.

[...].”

La anterior decisión, fue debidamente notificada a las partes del presente proceso, tal y como consta a folios 666 a 675 del cuaderno No. 3 del expediente popular de la referencia.

## VIII. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

**VIII.1.** El apoderado especial de la **Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)**, mediante escrito allegado de forma oportuna y dentro del término legal ante el Tribunal, interpuso recurso de apelación,<sup>51</sup> el 12 de abril del 2018, contra la decisión de primera instancia y contra las medidas cautelares allí decretadas, aduciendo los siguientes argumentos, así:

Reiteró que la entidad ha venido cumpliendo con las funciones que le son propias, y que tal y como se encuentra demostrado en el proceso, la ANTV no es la entidad encargada de las funciones de administración, operación y mantenimiento de la red pública de televisión; y, adicionalmente, afirmó que no se probó en el *sub judice* que se hayan violado derechos constitucionales, o que la ANTV haya incurrido en conducta omisiva alguna respecto a los habitantes del municipio de Chámeza (Casanare).

Recordó que: “[...] la ANTV ha sido diligente en la apropiación de recursos, con el fin de dar una cobertura amplia de la prestación del servicio público de televisión a nivel nacional, sin que se le pueda trasladar a esta entidad la falta de diligencia por parte del Operador Público del Servicio, o hacerla partícipe de la misma (...) La sentencia de primera instancia trata indistintamente a la ANTV y a la RTVC, como si se tratara de entidades con las mismas obligaciones y funcionamiento. Por esta razón, les ordena conjuntamente que se cumpla con lo que se contiene en la parte resolutive, pero ello no debe ser así (...) el H. Tribunal Administrativo de Casanare no se percató que las funciones de la ANTV no incluyen la administración, operación y mantenimiento de la red pública de televisión, lo que sí corresponden específicamente a la RTVC [...]”<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Folios 676 a 686, 687 a 691, 694 a 711 y 712 a 717 del cuaderno No. 3 del expediente.

<sup>52</sup> Folio 677 Vto. del cuaderno No. 3 del expediente.

Explicó que, según la sentencia de constitucionalidad No. C – 298 de 1999 de la Corte Constitucional, a la CNTV (hoy ANTV), le “(...) *corresponde la dirección de la política estatal en materia de televisión, así como la regulación de este servicio, (...) puede y debe ejercer las actividades de inspección y vigilancia sobre las personas que presten el servicio en orden a garantizar su adecuada prestación, y así evitar que la actividad resulte afectada por las prácticas monopolísticas, así como impedir el abuso de los grandes grupos económicos, la intervención de ciertos intereses políticos o la injerencia del ejecutivo*”.<sup>53</sup>

Advirtió que, de conformidad con los artículos 5° y 6° del Decreto 3550 de 2004;<sup>54</sup> el literal a. del numeral 2° del artículo 22 de la Ley 182 de 1995<sup>55</sup>; y las sentencias de 4 de marzo de 2008 y 21 de septiembre de 2011, proferidas, respectivamente, por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Medellín y por el Tribunal Administrativo de Santander, es la RTVC, como nuevo gestor u operador del servicio público de radio y televisión, la autoridad a la que le corresponde 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 Chámeza, más no a la ANTV.

Recalcó que, la RTVC, también es la entidad llamada a garantizar que la señal de televisión de los operadores públicos nacionales y regionales llegue, en la medida de lo posible, a la totalidad de los habitantes del territorio nacional, tal y como se reconoce en el Contrato N° 478 de 29 de noviembre de 2013, celebrado con la Unión Temporal Afianza – Telbroad, para la elaboración de un estudio jurídico, financiero y técnico que permita definir un modelo de implementación del Proyecto Acceso Universal de Televisión – DTH social.

---

<sup>53</sup> Folios 677 Vto. a 678 del cuaderno No. 3 del expediente.

<sup>54</sup> “por el cual se suprime el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, y se ordena su disolución y liquidación”.

<sup>55</sup> “ARTÍCULO 22. CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO EN FUNCIÓN DE SU NIVEL DE CUBRIMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 335 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> Clasificación del servicio en función de su nivel de cubrimiento. La Comisión Nacional de Televisión definirá, y clasificará el servicio así: (...). **2. En razón de su nivel de cubrimiento territorial: a) Televisión nacional de operación pública.** <Ver Notas del editor> Se refiere a las señales de televisión operadas por Inravisión o el ente público pertinente, autorizadas para cubrir todo el territorio nacional. (...)”.

Aseveró que está demostrado que, la entidad, dentro del marco de la Ley 1507 del 10 de enero de 2012,<sup>56</sup> ha venido adelantando todas las gestiones que se encontraban a su alcance para garantizar el servicio público de televisión gratuito en el Municipio de Chámeza, toda vez que, mediante Resolución N.º 2363 de 17 de octubre de 2014, aprobó la financiación del Plan de Inversión del proyecto “*Acceso Universal al Servicio Público de Televisión*” en su componente inversiones de capital, y asignó recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos a la sociedad RTVC.

De igual forma, mediante Resolución N° 0174 de 19 de marzo de 2015, la ANTV aprobó la financiación del Plan de Inversión del proyecto “*DTH Social – Componente Acceso Satelital y Gastos Operativos*”, y asignó recursos de este Fondo, a la sociedad RTVC.

Informó que el proyecto “DTH Social” no ha sido ejecutado por RTVC debido al “[...] *incremento de la tasa cambiaria, lo cual incide ampliamente en el valor del proyecto ya que tanto las inversiones de capital y operativas se contratan teniendo en cuenta el dólar como moneda de referencia, por tanto el proyecto quedó desfinanciado [...]*”, y por “[...] *la necesidad de establecer estrategias que aseguren la penetración del servicio DTH Social, favoreciendo a los habitantes de menores recursos la apropiación tecnológica necesaria*”.

Con base en lo anterior, solicitó al órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que “[...] *consecuente con los argumentos anteriormente expuestos, que sirven de fundamento al presente recurso, reitero mi petición inicial, en el sentido de que se revoque la decisión contenida en la sentencia impugnada, en cuanto declaró vulnerados los derechos colectivos allí señalados por parte de la ANTV, ordenando que para la protección efectiva de los derechos vulnerados e intereses colectivos se realicen por parte de esta entidad las acciones allí indicadas y, así mismo, se desestimen las pretensiones de la demanda, en consideración a que como se encuentra demostrado en el proceso, la ANTV no es la entidad encargada de las funciones de administración, operación y*

---

<sup>56</sup> “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.”

*mantenimiento de la red pública de televisión y, adicionalmente, no se probó en el expediente que la ANTV haya violado derecho constitucional alguno, o haya incurrido en conducta omisiva alguna, respecto a los habitantes del municipio de Chámeza – Casanare*".<sup>57</sup>

**VIII. 2.** El apoderado judicial de la sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC)**, por su parte, interpuso recurso de apelación adhesiva el 19 de abril de 2018,<sup>58</sup> indicando entre otros aspectos, que:

Si bien es cierto la acción popular como tal, se encuentra establecida con el fin de evitar un daño contingente, hacer cesar un peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre derechos e intereses colectivos, restituir las cosas a su estado anterior cuando fuera posible, no es aplicable en este caso específico dado que la entidad está cumpliendo con las funciones ordenadas en la normatividad correspondiente.

Refirió, que: “[...] *En el fallo recurrido, se afirma que la RTVC es responsable frente a la operación, administración y mantenimiento de la red pública del servicio de radio y televisión. No obstante, de acuerdo con el material probatorio allegado en el curso del proceso, no hay prueba alguna de la que se desprenda que Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC haya actuado negligentemente en el ejercicio de esta función, vulnerando así o poniendo en peligro el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. En la litis no se hizo un estudio concienzudo y efectivo sobre los hechos y el material probatorio que obra en el proceso, para establecer si la RTVC ha vulnerado tales derechos colectivos [...]*”.<sup>59</sup>

Adujo, también, que: “[...] *De lo anterior se desprende que no ha existido amenaza o vulneración de derecho alguno por parte de la RTVC, toda vez que ésta, ha actuado adecuadamente y en el cumplimiento del plan estructurado por la ANTV, reglamentado por el Acuerdo No. 002 de 4 de abril de 2012, dentro del cual no está*

---

<sup>57</sup> Folios 685 a 685 Vto. del cuaderno No. 3 del expediente.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, folios 723 a 731 y 736 a 738.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, folio 723.

*incluido llevar la citada tecnología al municipio de Chámeza, al menos hasta el 30 de septiembre del 2018, que culmina la Fase III de Televisión Digital Terrestre (TDT). De otra parte, debe atender señor Magistrado que del contenido del artículo 194 de la Ley 1753 de 2015,<sup>60</sup> para el Estado, llevar la televisión abierta a todo el territorio nacional, es entonces una prioridad de política pública, que busca alcanzar un país más equitativo en lo correspondiente al acceso a la información y las comunicaciones [...]”.*<sup>61</sup>

Esgrimió que la política pública de expansión de la red que lleve la televisión abierta a todo el territorio nacional, está en cabeza de la ANTV, y en la cual la RTVC no tiene participación, toda vez que su misión se circunscribe a la ejecución de las acciones tendientes a ello, una vez la Autoridad le provea de los recursos necesarios para tal fin. Es decir, a su juicio, la RTVC depende de que se le designe como ejecutor de los proyectos de la ANTV y, por ende, de los recursos económicos que ésta debe girar para que las tareas que dicha misión demanden, se acaten a cabalidad; “[...] por lo que al ser recibidos la totalidad de los recursos requeridos, mi representada estaría en condiciones de asegurar la prestación del servicio de televisión (...) así las cosas, queda claro que la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC, sólo se encarga de la operación, administración y mantenimiento de la red nacional de radio y televisión, así como de la programación y producción de la radio y de la televisión. Lo cual dista mucho de ser quien determina o diseñar los planes de cobertura para prestar el servicio público de televisión ni mucho menos escoger la alternativa técnica que deba operar en Chámeza u otro municipio del país [...]”.

<sup>62</sup>

En resumen, argumentó que, como su papel 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 ésta última 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 Chámeza.

---

<sup>60</sup> “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”.”

<sup>61</sup> Folio 724 Vto. del cuaderno No. 3 del expediente popular.

<sup>62</sup> Folio 725 del cuaderno No. 3 del expediente popular.

Por los motivos expuestos, peticionó a esta Corporación, que: “[...] reconsidere la decisión asumida en sentencia proferida el día seis (6) de abril de 2018, por el Tribunal Administrativo de Casanare y en su lugar se REVOQUE el contenido de la misma, dada su inexactitud, y por ende, improcedencia jurídica y se falle consecuentemente y conforme se ha dejado sentado jurisprudencialmente por el Consejo de Estado, desvirtuándose una posible violación a los derechos colectivos por la no prestación del servicio público de televisión, que deba o pueda ser protegido por este tipo de acciones, y en consecuencia, negar las pretensiones de la presente acción popular [...]”.<sup>63</sup>

IX.

AL

### EGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

**IX.1.** El apoderado especial de la **Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)**, reiteró las aseveraciones señaladas en su escrito de apelación, contra la sentencia de primera instancia del 6 de abril de 2018.

Hizo hincapié, en que: “[...] es pertinente hacer referencia a la delimitación de funciones de las entidades prestadoras del servicio de televisión, en tanto si bien tienen como objetivo común permitir la prestación del servicio público en los términos establecidos constitucionalmente, los medios en los que cada entidad ejerce tal fin están delimitados legalmente por las funciones asignadas a cada entidad por la ley y sus reglamentos, es así que no debe atribuirse a la ANTV funciones asignadas a otros entes como RTVC, quien tiene un carácter técnico y de ejecución material del servicio de televisión [...]”.<sup>64</sup>

Reiteró, que: “[...] respecto a la RTVC, el Decreto 3550 de 28 de octubre de 2004 (que suprimió el Instituto Nacional de Radio y Televisión – “Inravisión”), dispuso en los artículos 5° y 6° que se entendería como nuevo gestor del servicio público de radio y televisión a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC, a la cual le fueron asignadas las funciones de contratar la operación, administración y mantenimiento de la red pública de televisión en el país. Bajo ese entendido, la

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, folio 725 Vto.

<sup>64</sup> *Ibíd.*, folio 793.

*ANTV no tiene como función la de administración y mantenimiento del servicio de televisión sino la de inspección y vigilancia, razón por la cual no puede el juez constitucional imponer acciones que desbordan la competencia funcional de índole legal a la entidad, disponiendo que sea ésta la que deba prestar el servicio [...]”.*<sup>65</sup>

Aseveró que la ANTV, sin lugar a dudas, es una entidad con funciones de vigilancia y control, desde un contexto administrativo y que sus funciones no pueden ir hasta la ejecución material del servicio, en tanto éste requiere de unos criterios técnicos y unas funciones especializadas para el manejo y mantenimiento de equipos en el campo práctico de la prestación del servicio. En ese orden de ideas, afirmó que la entidad ANTV ha actuado, en todo momento, conforme le obliga la ley.

Por lo anterior, deprecó que, mediante sentencia de segunda instancia, se sirva revocar el fallo apelado y se denieguen las pretensiones de la acción popular, o al menos en lo concerniente con la ANTV, toda vez que: “[...] a esa entidad no le corresponde ejercer funciones de administración, operación y mantenimiento de la red pública de televisión y porque tampoco es la encargada de realizar actividades tendientes a instalar los equipos correspondientes para proveer el servicio de televisión, y por el contrario, ha cumplido con las funciones a su cargo [...]”.<sup>66</sup>

**IX.2.** La apoderada judicial de la sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC)**, describió traslado para alegar de conclusión el 25 de octubre del 2018,<sup>67</sup> en los siguientes términos:

Explicó que la sociedad RTVC, es el operador público de televisión abierta radiodifundida y su gestión se enmarca dentro de un esquema organizacional orientado por tres (3) objetivos misionales, a saber: **i)** la operación de la red nacional de radio y televisión; **ii)** la programación y producción de la radio y **iii)** la programación y producción de la televisión.

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*, folio 794.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, folios 795 a 796.

<sup>67</sup> *Ibíd.* folios 797 a 800.

Advirtió, que: “[...] La misión de la RTVC se circunscribe a la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, pero es en cabeza de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) que se encuentra la función de proveer los recursos necesarios para tal fin, pues así está previsto en la política pública de expansión de la red que lleve la televisión abierta a todo el territorio nacional. Es decir, la RTVC depende de que se le designe como ejecutor de los recursos económicos para los proyectos de la ANTV, en consecuencia es ésta la que debe disponer del presupuesto para que las tareas, que la misión de expansión de la red de televisión demanden, se acaten a cabalidad; por lo que una vez sean recibidos la totalidad de los recursos requeridos, mi representada estaría en condiciones de asegurar la prestación del servicio [...]”.<sup>68</sup>

Manifestó que la sociedad RTVC no es el ente encargado de definir con qué tecnología se va a llegar a la población restante de cubrimiento de analógica de TDT, ni mucho menos atribuirse la misión de implementarla ya que la única legalmente autorizada para ello es la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), al punto que ella puede, discrecionalmente, encargar la ejecución y operación de dicha tecnología a un operador privado y no necesariamente al operador público, que es la RTVC, sin más.

Adujo que: “[...] En definitiva, RTVC sería una simple ejecutora, en caso de ser seleccionada por la ANTV, de los planes o proyectos creados por esta autoridad tendientes a desarrollar, dirigir y ejecutar la política general del servicio de televisión, como ocurrió con la tecnología de Televisión Digital Terrestre (TDT). La sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC, sólo se encarga de la operación, administración y mantenimiento de la red nacional de radio y televisión, así como de la programación y producción de la radio y de la televisión. Lo cual dista mucho de ser quien determina o diseña los planes de cobertura para prestar el servicio público de televisión, ni mucho menos, escoger la alternativa técnica que deba operar en Chámeza u otro municipio del país [...]”.<sup>69</sup>

Anotó que: “[...] En este orden de ideas, cualquier exigencia promovida mediante acción judicial, como la presente acción popular, debe dirigirse contra la Entidad

---

<sup>68</sup> *Ibíd.* folio 797 Vto.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, folio 798 Vto.

*Estatat que tiene a su cargo la labor de velar por el acceso a la televisión, es decir, para la presente litis, la entidad contra quien se debe proferir sentencia condenatoria es la ANTV, ya que mi representada es una simple ejecutora, prestadora del servicio de televisión, pero en las condiciones y conforme a lo que se le ordene por la máxima autoridad en televisión que es la ANTV; quien claro está, cumplirá su labor a través de mi representada, girándole los recursos necesarios para implementar, construir, operar la infraestructura técnica y personal necesaria, para así, poder prestar el servicio público de televisión [...]”.*<sup>70</sup>

Referenció que, de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado,<sup>71</sup> la prestación del servicio público de televisión, si bien está ligado al cumplimiento de los fines del Estado, no está forzosamente en cabeza del Estado, es decir que no es el único prestador del mismo, al estar sujeto a las condiciones del mercado.

Manifestó que, en el *sub examine*, con el material probatorio allegado se desprende que la sociedad RTVC ha actuado diligentemente en todo momento, y en el ejercicio de sus funciones; procurando que el acceso al servicio público de televisión sea eficiente y oportuno, motivo por el cual no se observa una transgresión de las garantías que se dicen vulneradas, a la postre.

En ese orden de ideas, solicitó a este Juez Constitucional que se revoque la sentencia apelada, y como consecuencia de ello, se denieguen las pretensiones elevadas por la parte demandante, en lo que a esa entidad se refiere.

**IX.3.** Las demás partes, guardaron silencio, al interior de las presentes diligencias.

---

<sup>70</sup> *Ibíd.*, folio 798 Vto.

<sup>71</sup> “El Consejo de Estado en sus fallos NR – 318778 proferido dentro del expediente 25000-23-27-000-2004-01546-01, C. P: Ramiro Saavedra Sierra; y NR – 2018810, proferido dentro del expediente 25000-23-15-000-2010-02404-01, C. P: Stella Conto Díaz del Castillo; ver sentencia AP-2003-00020 de 13 de mayo de 2004. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia AP-2003-00254 de 10 de febrero de 2005”.

## X. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Pese a que en proveído calendado el 8 de octubre de 2018,<sup>72</sup> donde ésta Corporación admitió los recursos de apelación interpuestos por la **Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)** y por la sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC)** y, en consecuencia, ordenó notificar al **Ministerio Público** para efectos de que rindiese su concepto dentro de la causa popular que aquí se estudia,<sup>73</sup> éste último, optó por guardar silencio al interior de las presentes diligencias.

## XI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### XI.1. COMPETENCIA

Esta Sala es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y por la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), en contra de la sentencia de 6 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, acorde con lo establecido por el artículo 37 de la Ley 472 de 1998,<sup>74</sup> así como en los artículos 1 y 2 del Acuerdo 55 de 2003 proferido por el Consejo de Estado<sup>75</sup> y el artículo 152 (numeral 16) de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 (CPACA),<sup>76</sup> por lo tanto, es procedente descender al estudio de los recursos interpuestos de manera oportuna.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Folio 785 del cuaderno No. 3 del expediente de la referencia.

<sup>73</sup> Al tenor de lo normado en el artículo 198, numeral 3° de la Ley 1437 del 2011 (CPACA).

<sup>74</sup> “Artículo 37°.- Recurso de Apelación. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente. (...)”.

<sup>75</sup> Acuerdo 55 de 2003 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado. “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”. El artículo primero establece la distribución de negocios entre secciones y el artículo segundo, lo concerniente a la impugnación de las acciones constitucionales.

<sup>76</sup> “Artículo 152. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia. (...) 16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.”

<sup>77</sup> Visibles a folios 676 a 686, 687 a 691, 694 a 711, 712 a 717, 723 a 731 y 736 a 738 del cuaderno No. 3 del expediente de la referencia.

## **XI.1.2. CUESTIÓN PREVIA – Medidas cautelares en el fallo de primera instancia**

El Tribunal de primera instancia, luego de amparar los derechos colectivos profirió las órdenes tendientes a garantizar los derechos colectivos, frente a lo cual adoptó medidas de carácter cautelar, en los siguientes términos:

*“**CUARTO:** Para garantizar los derechos colectivos mencionados en el ordinal anterior, **ORDENAR** a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la implementación de las siguientes medidas:*

### **a) Cautelares:**

*Elaborar un plan concreto para definir el estado actual de cosas y las medidas de todo orden que sean necesarias para garantizar el servicio público de televisión de manera temporal mientras ponen en funcionamiento el sistema definitivo.*

*Ese plan concreto incluirá las visitas que sean necesarias al municipio de Chámeza, zona urbana y rural, para establecer las condiciones geográficas, los sitios comunitarios y escuelas públicas donde deben instalarse los elementos necesarios para prestar el servicio público de televisión, etc., y, de acuerdo a ello, implementar el sistema técnico para esos efectos, todo ello de acuerdo con sus competencias y autonomía.*

*En todo caso, implementación y puesta en operación del servicio de televisión temporal mientras se pone en funcionamiento el sistema definitivo, no podrá sobrepasar el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, según lo anotado en las consideraciones.*

*Dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término indicado, los representantes legales de la ANTV y de la RTVC rendirán informe y acreditarán el cumplimiento de las medidas cautelares dispuestas”.*

Al respecto, la Sala pone de presente que la medida cautelar es una institución jurídica que tiene como fin adoptar las acciones necesarias para proteger los

derechos e intereses en debate durante el trámite del proceso y así lograr garantizar la efectiva realización de la decisión judicial<sup>78</sup>. Por tanto, esta es una decisión previa y provisional que quedará consolidada al momento de proferirse el fallo definitivo que ponga fin al proceso.

Ahora bien, el recurso de apelación de la sentencia tiene como objeto que el superior estudie la decisión en los aspectos desfavorables al apelante y en los términos del artículo 323 del Código General del Proceso<sup>79</sup>, *“se otorgará en el efecto suspensivo la apelación de las sentencias que versen sobre el estado civil de las personas, las que hayan sido recurridas por ambas partes, las que nieguen la totalidad de las pretensiones y las que sean simplemente declarativas. Las apelaciones de las demás sentencias se concederán en el efecto devolutivo, pero no podrá hacerse entrega de dineros u otros bienes, hasta tanto sea resuelta la apelación”*.

En este sentido, la Sala considera que las órdenes dadas por el juez de primera instancia no pueden tener el carácter de medias cautelares toda vez que la finalidad del recurso es dar la oportunidad a las partes de tener un debate ante el superior del proceso porque no están de acuerdo con las decisiones adoptadas por el *a quo*; en consecuencia, obligar al cumplimiento del fallo de forma previa, desconoce el debido proceso y el trámite de la segunda instancia, más aún en un caso como el presente, en el que se discute la competencia de las entidades condenadas para ejecutar las órdenes dadas.

Sobre esta misma problemática, esta Sección ya había tenido oportunidad de pronunciarse, en sentencia del 22 de febrero del año en curso, en la cual sostuvo:

---

<sup>78</sup> Artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998 y 229 del C.P.A.C.A.

<sup>79</sup> Disposición aplicable al trámite de la apelación en la acción popular, por la remisión expresa que hace el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, así: **“ARTICULO 37. RECURSO DE APELACION.** *El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente [...]”*.

*“La Sala considera que la situación planteada reviste de suma importancia, pues, se reitera, que en la sentencia proferida al interior de una acción popular, el Juez debe resolver la controversia y adoptar medidas definitivas que, en caso de ser apeladas, deben ser revisadas por el superior jerárquico, en aras de garantizar el derecho a la doble instancia, razón por la que carece de toda técnica jurídica la emisión de medidas cautelares en la misma, pues estas son de carácter provisional o transitorio.*

*A juicio de la Sala, el hecho de dictar medidas cautelares al interior de una sentencia, vulnera el derecho al debido proceso y a la doble instancia de la autoridad obligada, pues el trámite de apelación del auto que decreta una medida cautelar difiere del previsto para la apelación de sentencia, en tanto que en el primer evento la alzada se resuelve de plano y en el segundo se debe admitir el recurso y correr traslado del mismo a las partes y al Ministerio Público, lo cual resulta aún más dispendioso. Lo anterior, aunado al hecho de que hace ilusorio un pronunciamiento en segunda instancia, tal como ocurrió en el presente caso.*

*La Sala destaca que, si bien, el objeto de la acción popular es el amparo de los derechos colectivos, en cuyo trámite se debe observar la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el Juez también está obligado a velar por el respeto del debido proceso, garantías procesales y el equilibrio entre las partes, lo cual no se advirtió en el trámite de la presente acción popular”<sup>80</sup>.*

Así las cosas, la Sala reitera su pronunciamiento anterior en el sentido que no es procedente la adopción de medidas cautelares en el fallo de primera instancia, pues con ello se desconoce el debido proceso y la doble instancia<sup>81</sup>, postulados constitucionales de gran valor en un Estado Social de Derecho, cuya observancia

---

<sup>80</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de febrero de 2018, Rad. 2014-00129 (AP), M.P. María Elizabeth García González.

<sup>81</sup> “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.*

debe ser el faro conductor de la actividad judicial y en consecuencia, tornará en definitivas las medidas cautelares ordenadas en el fallo apelado.

### XI.1.3. LAS ACCIONES POPULARES Y SU PROCEDENCIA

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro, agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones<sup>82</sup> acerca de la **naturaleza** de la acción popular, y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

*“[...] (i) ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]”<sup>83</sup>.*

---

<sup>82</sup> Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>83</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional<sup>84</sup> como el Consejo de Estado<sup>85</sup>, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada<sup>86</sup>, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales<sup>87</sup>, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.<sup>88</sup>

#### **XI.4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

**XI.4.1.** La Personería Municipal de Chámeza (Casanare), en conjunto con la Procuraduría Regional de Casanare y con otros ciudadanos,<sup>89</sup> en su calidad de actores populares, atribuyen a la Nación – Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) la vulneración de los derechos e intereses colectivos relacionados con el acceso a los

---

<sup>84</sup> Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

<sup>86</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

<sup>87</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

<sup>88</sup> Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

<sup>89</sup> Anggie Karina Urbano Rojas, Sonia Aleida Bohórquez Cruz, Marlen Guerrero Espinosa, Néstor Ariel Cruz Holguín, Carlos Arturo Bohórquez, Geison Andrei Holguín Lozano, Dairo Arley Plazas Morales y Fredy Ramírez Alfonso.

servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios, como consecuencia de la no prestación del servicio público de televisión gratuita; y por consiguiente, pretenden obtener sentencia de segunda instancia favorable a sus pretensiones, por medio de la cual se ordene a las entidades accionadas, que en forma inmediata, procedan a la instalación de los equipos necesarios para poner en funcionamiento el servicio de televisión pública gratuita en el municipio de Chámeza (Casanare).<sup>90</sup>

**XI.4.2. El Tribunal Administrativo de Casanare**, mediante sentencia de 6 de abril de 2018 y en observancia del material probatorio obrante en el proceso, amparó el derecho colectivo concerniente al acceso al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna y, además, ordenó a las entidades condenadas la implementación de medidas cautelares. Ello, debido a que encontró probado que, en efecto: (i) la población urbana y rural de Chámeza (Casanare), no cuenta con servicio de televisión; (ii) tanto a la ANTV como a la RTVC, en conjunto, les corresponde realizar las gestiones administrativas, técnicas, contractuales, operativas y demás que sean necesarias para prestar ese servicio público a la población mencionada; (iii) Las dos entidades mencionadas no han sido eficientes ni eficaces en sus gestiones, en aras de cumplir a cabalidad con el propósito de la presente acción constitucional y; (iv) la entidades accionadas han omitido, en definitiva, tomar las medidas pertinentes para la instalación de los equipos necesarios y demás elementos, que posibiliten cumplir con esta función, en igualdad de condiciones a los demás entes territoriales.<sup>91</sup>

**XI.4.3.** Con base en lo anterior, el Tribunal Administrativo de Casanare declaró vulnerado el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y como consecuencia de lo anterior, ordenó a la ANTV y a la RTVC la implementación de medidas cautelares (transitorias y definitivas) encaminadas a garantizar el acceso al servicio público de televisión, de manera temporal, mientras se ponía en funcionamiento el sistema definitivo; estableciendo que dicha medida no podría sobrepasar el término de tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esa providencia y que, de igual manera, debían realizar los estudios, las contrataciones pertinentes y demás medidas que

---

<sup>90</sup> Folios 1 a 16 del cuaderno No. 1 del expediente popular de la referencia.

<sup>91</sup> Folios 659 Vto., 660 Vto., 662 Vto., 663 y 663 Vto. del cuaderno No. 3 del expediente de la referencia.

fueren necesarias para garantizar el servicio público de televisión a los pobladores de la zona urbana y rural de Chámeza, en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esa sentencia.<sup>92</sup>

**XI.4.4.** Inconformes con la anterior decisión de primera instancia, la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), dentro del término legal, interpusieron recurso de apelación y apelación adhesiva contra la decisión de primera instancia.

**XI.4.4.1.** La ANTV reiteró que no ha vulnerado los derechos colectivos alegados en la demanda toda vez que es la RTVC, como nuevo gestor u operador del servicio público de radio y televisión, la autoridad a la que le corresponde cumplir con las funciones de administración, operación y mantenimiento de la Red Pública de Televisión y con la reposición de equipos necesarios para poner en funcionamiento o dar cobertura al servicio público de televisión en Chámeza (Casanare), más no a la ANTV. Indicó que la ANTV tiene como función, la dirección de la política estatal en materia de televisión y la actividad de inspección y vigilancia sobre las personas que presten este servicio. Insistió que la RTVC es el ente que debe garantizar que la señal de televisión de los operadores públicos – nacionales y regionales – llegue a todo el territorio nacional

**XI.4.4.2.** Por su parte, la RTVC consideró que no está demostrado que haya vulnerado algún derecho colectivo puesto que ha actuado conforme al plan estructurado por la ANTV, a través del Acuerdo 002 de 2012, dentro del cual no está incluido el municipio de Chámeza. Insistió que la política pública de expansión de la red de televisión abierta, se encuentra en cabeza de la ANTV y la misión de la RTVC se circunscribe a la operación, administración y mantenimiento de la red nacional, así como la programación y producción de radio y televisión, conforme a los planes de expansión y el desembolso de recursos realizados por la ANTV. EN consecuencia, sostuvo que corresponde a esta última entidad garantizar la cobertura del servicio de televisión en el Municipio de Chámeza.

---

<sup>92</sup> Folios 664 Vto. a 665 del cuaderno No. 3 del expediente.

**XI.4.5.** En ese orden de ideas corresponde a la Sala determinar si están vulnerando los derechos colectivos invocados por la falta de prestación del servicio público de televisión gratuita a los habitantes del Municipio de Chámeza, Casanare y cuál es la entidad competente para garantizar dicho servicio público.

**XI.4.6.** De ahí que, a efectos de entrar a resolver el caso concreto, la Sala considera necesario abordar los siguientes temas: **(i)** revisará el núcleo esencial y el alcance de los derechos e intereses colectivos alegados como vulnerados; **(ii)** hará una breve alusión y/o estudiará el fundamento constitucional del servicio público de televisión; **(iii)** examinará y/o analizará el marco normativo y reglamentario que regula las funciones y competencias asignadas legalmente a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) y, finalmente, **(iv)** abordará la solución del caso concreto.

#### **XI.5. Núcleo esencial y alcance de los derechos e intereses colectivos alegados como vulnerados.**

**XI.5.1.** Respecto del concepto de **derecho colectivo**, el Consejo de Estado ha establecido lo siguiente:

*“[...] El **derecho colectivo**, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”<sup>93</sup>.*

En la misma línea conceptual, la Sala se ha pronunciado de la siguiente manera:

---

<sup>93</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Bogotá D. C., 10 de febrero de 2005. Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP). Referencia: Acción Popular.

*[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]”<sup>94</sup>.*

#### **XI.5.1.2. El acceso a los servicios públicos y a su prestación en forma eficiente y oportuna**

Este derecho colectivo busca la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, en cuanto a su la calidad, precio y cobertura. Frente a esos derechos, al Estado le corresponde su regulación y control con miras a que dichos elementos se cumplan en debida forma.

En relación con este derecho colectivo, la jurisprudencia de la Corporación ha establecido que:

*“EL DERECHO COLECTIVO AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A SU PRESTACIÓN EFICIENTE no se está frente al desarrollo de una función administrativa en los términos del artículo 209 Constitucional, sino de una actividad económica intervenida por el Estado, cuya prestación debida se relaciona directamente con la consecución de sus fines (art. 2 C. N.). El modelo constitucional económico de la Carta Política de 1991 está fundado en la superación de la noción “francesa” de servicio público, conforme a la cual éste era asimilable a una función pública, para avanzar hacia una concepción económica según la cual su prestación está sometida a las leyes de un mercado fuertemente intervenido; así se deduce del artículo 365 constitucional cuando dispone que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y que estos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.*

*Nótese que la norma es clara en señalar que el Estado debe asegurar la prestación (no prestar forzosamente) al tiempo que permite la concurrencia de Agentes (públicos, privados o mixtos) en su prestación. De acuerdo con tal disposiciones se destaca, jurídicamente, que los servicios públicos “son inherentes a la finalidad social del Estado”, pues contribuyen al bienestar y*

---

<sup>94</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.

*mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 2 y 366 ibídem.) y es por ello que su prestación comporta la concreción material de la cláusula Estado Social de Derecho (art. 1 ibídem); así lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, como mecanismo auxiliar en la administración de Justicia (art. 230). De manera que los derechos colectivos que se involucran en la prestación de los servicios públicos no aluden a la función pública propia del Estado, sino a una actividad económica que por implicar el tráfico de servicios inherentes a la finalidad social del Estado, que la doctrina colombiana, con base en expresión foránea, llama “bienes meritorios”, exige la intervención del mismo a través de los instrumentos tradicionales de policía administrativa: regulación y control (inc. 2 art. 365 C. N). En otras palabras, el bien jurídico colectivo por proteger no refiere a la función administrativa, sino a los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio [...]”. (Subrayado fuera de texto)<sup>95</sup>.*

### **XI.5.1.3. Derechos de los consumidores y usuarios**

Pese a que el artículo 88 de la Constitución no alude expresamente a los derechos de los consumidores como susceptibles de protección por vía de las acciones populares, el Consejo de Estado ha reconocido y amparado tal derecho con base en “*el desarrollo de la habilitación al legislador para reconocer otros derechos de esta índole contenida en esta disposición, el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998*”. Al respecto, este Tribunal ha sostenido que:

*[...]*

*Se trata, con todo, de una decisión legal que tiene un firme sustento constitucional. El reconocimiento que hacen los artículos 78 y 369 de la Constitución, de los consumidores y usuarios como un segmento específico de la población, al cual se reconoce un conjunto de derechos y en relación con el cual se encomienda al Estado y a los productores y distribuidores de bienes y servicios una serie de responsabilidades y deberes, envuelve una decisión del constituyente estructurante del orden constitucional económico, a la par que ofrece cobertura suficiente y explica esta determinación del legislador. Su finalidad, en últimas, es hacer de la acción popular un canal más para la protección de los intereses de un colectivo tan significativo dentro del funcionamiento del sistema económico social de mercado instaurado por la Constitución como los consumidores y usuarios, caracterizado por su*

---

<sup>95</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP) de fecha 10 de febrero de 2005. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez.

*vulnerabilidad y posición de desigualdad en las relaciones de consumo. De aquí que como ha sido señalado por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión “los instrumentos que el ordenamiento jurídico contempla para la protección de los derechos de los consumidores, pueden ser individuales o colectivos”.<sup>96</sup>*

*De acuerdo con lo previsto por el artículo 78 Superior:*

**“Artículo 78.** *La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

*Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.”*

*En este orden de ideas, se tiene que el reconocimiento de este derecho colectivo busca establecer una suerte de contrapeso a la libertad de empresa proclamada por la Carta como uno de los pilares del sistema económico, en tanto que apunta a focalizar la atención de las autoridades no solo en la promoción de la libre competencia y el eficiente funcionamiento del mercado, sino también en este segmento de la población que por sus características (lega, y por lo tanto, desprovisto de información y conocimiento profundo del bien o servicio que se adquiere) y la posición que ocupa (carente de un poder de negociación significativo en el mercado) tiende a ser la parte débil de las transacciones que tienen lugar con productores, comercializadores y distribuidores de bienes y servicios. La proclamación del Estado social y democrático de Derecho resulta incompatible con una visión del sistema económico que centre la protección constitucional de las relaciones económicas solo en dirección de amparar la libertad de emprender, de contratar y la libre competencia. A causa de la desigualdad propia de las relaciones de consumo, la consideración de la comunidad de personas a quienes se dirige la actividad desarrollada por los sujetos que actúan en ejercicio de las libertades que proclama el artículo 333 de la Constitución y de sus particularidades resulta imperativa.<sup>97</sup>*

---

<sup>96</sup> Sentencia de 3 de junio de 2010, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-01737-01(AP). C.P.: María Claudia Rojas Lasso. Respecto de la legítima coexistencia de mecanismos de amparo de derechos individuales con acciones populares, véase la sentencia del 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>97</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00617-01(AP). También, de esta misma Sala de Decisión, ver la

*Dada su posición de inferioridad y necesidad de protección el artículo 78 Superior es explícito en señalar ámbitos que involucran a consumidores y usuarios en los cuales el Estado debe centrar su atención. Es el caso de la regulación del control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y de la información que se debe suministrar al público en su comercialización, así como del régimen de responsabilidad imputable a quienes atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado abastecimiento de los consumidores y usuarios en la producción y comercialización de bienes y servicios. De aquí el carácter tuitivo del Derecho del Consumo y su preocupación por modular principios clásicos del Derecho Privado como la igualdad y la autonomía de la voluntad, que aun cuando aplicables, son permeados y atemperados por las normas constitucionales que sustentan esta materia.*

*La protección de los consumidores no es, pues, un asunto que constitucionalmente pueda resultar indiferente para las autoridades. En desarrollo de esta responsabilidad se han expedido normas como el Decreto 3466 de 1982 o, recientemente, la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), en virtud de las cuales se establece que los consumidores y usuarios tienen, entre otros, derecho a: (i) que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores<sup>98</sup>; (ii) a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación<sup>99</sup>; o (iii) a recibir protección contra la publicidad engañosa<sup>100</sup>. Igualmente, y en paralelo con este último derecho, se ha establecido la prohibición de publicidad engañosa,<sup>101</sup> entendida como “[a]quella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión”;<sup>102</sup> y se ha impuesto una especial carga de advertencia en cabeza de los productores y distribuidores de bienes nocivos para la salud de las personas<sup>103</sup>. El desconocimiento de estas reglas y de todas aquellas estatuidas en aras de*

---

sentencia de 20 de junio de 2013. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Rad. 25000-23-24-000-2010-00618-01.

<sup>98</sup> Artículo 3.1.2 del Estatuto del Consumidor.

<sup>99</sup> Artículo 3.1.3 ídem.

<sup>100</sup> Artículo 3.1.4 íbidem.

<sup>101</sup> ARTÍCULO 30. PROHIBICIONES Y RESPONSABILIDAD. Está prohibida la publicidad engañosa. // El anunciante será responsable de los perjuicios que cause la publicidad engañosa. El medio de comunicación será responsable solidariamente solo si se comprueba dolo o culpa grave. En los casos en que el anunciante no cumpla con las condiciones objetivas anunciadas en la publicidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, deberá responder frente al consumidor por los daños y perjuicios causados. (El apartado subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-592 de 2012)

<sup>102</sup> Artículo 5.13 del Estatuto del Consumidor.

<sup>103</sup> ARTÍCULO 31. PUBLICIDAD DE PRODUCTOS NOCIVOS. En la publicidad de productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud, se advertirá claramente al público acerca de su nocividad y de la necesidad de consultar las condiciones o indicaciones para su uso correcto, así como las contraindicaciones del caso. El Gobierno podrá regular la publicidad de todos o algunos de los productos de que trata el presente artículo. PARÁGRAFO. Lo dispuesto en este artículo, no podrá ir en contravía de leyes específicas que prohíban la publicidad para productos que afectan la salud.

*proteger a este grupo conlleva una afectación del derecho colectivo proclamado por el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 susceptible de ser amparado en sede de acción popular”.*

## **XII. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO**

En el caso *sub examine*, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Casanare, en el fallo proferido el 6 de abril de 2018, encontró probado que la **Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)** y la sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC)**, vulneraron el derecho colectivo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Lo anterior, por cuanto consideró demostrado: *“(i) que la población urbana y rural de Chámeza (Casanare), no cuenta con servicio de televisión; (ii) quienes deben realizar las gestiones administrativas, técnicas, contractuales, operativas y demás que sean necesarias para prestar ese servicio público a la población mencionada son la ANTV y la RTVC; (iii) Las dos entidades mencionadas, aunque han desplegado acciones tendientes a prestar ese servicio público en todo el territorio nacional, lo cierto es que no han realizado todas las gestiones necesarias para cumplir con el propósito de esta acción constitucional en el municipio de Chámeza; (iv) que a pesar de que las gestiones tendientes a garantizar el servicio público de televisión a la población de Chámeza, que también hace parte de la República de Colombia, se inició en el año 2005, lo cierto es que hasta la fecha no se le ha garantizado ese derecho colectivo; y (v) se declararán vulnerados los derechos colectivos de acceso al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por parte de la ANTV y la RTVC, al no propiciar la prestación del servicio gratuito de televisión pública a la zona urbana y veredas del municipio de Chámeza (Casanare), omitiendo tomar las medidas necesarias para la instalación de los equipos necesarios y demás elementos que posibiliten cumplir con esta función en igualdad de condiciones a los demás entes territoriales”.*<sup>104</sup>

La ANTV apeló la decisión al considerar que no es responsable de la vulneración de los derechos colectivos, toda vez que es RTVC la autoridad a la que le

---

<sup>104</sup> Folios 659 Vto., 660 Vto., 662 Vto., 663 y 663 Vto. del cuaderno No. 3 del expediente de la referencia.

corresponde cumplir con las funciones de administración, operación y mantenimiento de la red pública de televisión; así como la encargada de garantizar que la señal de televisión de los operadores públicos nacionales y regionales llegue, en la medida de lo posible, a la totalidad de los habitantes del territorio nacional.

Por su parte, RTVC impugnó la sentencia de primera instancia en consideración a que su papel 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, para lo cual se hace necesario que la ANTV 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 Chámeza.

De conformidad con lo indicado, la Sala procederá a analizar si, en efecto, se produjo la vulneración de los derechos colectivos alegados, por causa de que la ANTV y RTVC no han garantizado la prestación del servicio público de televisión gratuita a los habitantes del Municipio de Chámeza – Casanare.

## **XII.1. El fundamento constitucional y legal del servicio público de televisión.**

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, mediante sentencia de tutela No. T-599 del 1° de noviembre de 2016 (M. P: Luis Ernesto Vargas Silva), se refirió a los fundamentos constitucionales del servicio público de televisión en los siguientes términos. Veamos:

*“[...] 140. La Constitución Política le otorga competencia al Congreso de la República para fijar la política pública en materia de televisión (Art. 77 CP y Art. 3° AL 02/11). Al tratarse de un servicio público la normatividad televisiva está vinculada al artículo 365 superior. Esta disposición establece que **los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.** (...).*

141. En tanto receptor y difusor de ideas, opiniones y sucesos, la televisión también está supeditada al respeto y realización de las libertades de expresión e información, a los postulados del pluralismo y la democracia participativa y a los límites del derecho a fundar medios masivos de comunicación (Art. 1, 2, 7 y 20 C.P.). **La jurisprudencia constitucional ha recalcado el lugar de privilegio que ocupa el servicio público de televisión en la construcción de la identidad nacional, el proceso comunicativo y la consolidación del régimen democrático.**

142. Recientemente la Sentencia C-359 de 2016[86] recordó esa orientación:

“La relevancia del proceso comunicativo que se realiza a través de la televisión incide (...) tanto en el derecho a informar y ser informado, como en las libertades de opinión y expresión. En lo que atañe al primero, porque permite la transmisión pública no solo de noticias de interés para la totalidad de la sociedad o una parte de ella, sino también de informes técnicos, académicos, culturales o de cualquier otra índole que trasciendan al interés meramente personal. Además, al ser una garantía de doble vía, su objeto de amparo igualmente incluye el derecho a recibir información veraz e imparcial [118]. Nótese cómo, por el papel que cumple en la sociedad, este derecho se relaciona directamente con el sistema democrático, particularmente cuando se articula con la libertad de fundar medios masivos de comunicación[119], ya que no solo actúa como un contrapeso a los poderes estatales, sino que forma ciudadanos críticos con la capacidad de expresar una opinión o de adoptar una posición respecto de la manera como se ejerce la función pública, se accede a la prestación de servicios o se llevan a cabo otros intereses del Estado”.

143. Tomando como referencia la Ley 182 de 1995[87] la Sala reseñará brevemente los principios generales del servicio de televisión, las finalidades asignadas por el legislador, su clasificación (...).

144. El artículo 1° de la Ley 182 de 1995 establece que **la televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponde, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esa ley**, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política.

145. La misma disposición precisa que la televisión es un servicio de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, a través de la emisión, transmisión,

difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea. De acuerdo con el legislador **la televisión está vinculada intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales.**

146. El artículo 2º del ese cuerpo normativo puntualiza los fines y principios del servicio de televisión. Señala que **su objeto es formar, recrear de manera sana, educar e informar veraz y objetivamente.** Con la consagración de esos propósitos **el legislador busca satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la difusión de los valores humanos y las expresiones culturales de carácter nacional, regional y local.**

147. En el propósito de alcanzar esas metas el legislador ordena el respeto de los principios de i) imparcialidad en las informaciones; ii) separación entre opiniones e informaciones; iii) respeto al pluralismo político, religioso, social y cultural; iv) respeto a la honra, el buen nombre, la intimidad de las personas y los derechos y libertades que reconoce la Constitución; v) protección de la juventud, la infancia y la familia; vi) respeto a los valores de igualdad, consagrados en el artículo 13 de la Constitución Política; vii) preeminencia del interés público sobre el privado y viii) responsabilidad social de los medios de comunicación.

148. El derecho de operar y explotar medios masivos de televisión debe ser autorizado por el Estado, dependiendo de las posibilidades del espectro electromagnético, las necesidades del servicio y la prestación eficiente y competitiva del mismo. Igualmente, una vez otorgada la concesión, el operador o el concesionario de espacios de televisión hacen uso de la misma, sin permisos o autorizaciones previas. En todo caso, el servicio está sujeto a la intervención, dirección, vigilancia y control del órgano regulador (Art. 29 L.182/95).

149. El legislador clasificó la televisión en función de la tecnología de trasmisión, los usuarios, la orientación general de la programación y su nivel de cubrimiento (Art. 19, 20, 21 y 22 L.182/95).

150. **En atención a la tecnología de transporte de señal la televisión se clasifica en radiodifundida, cableada y satelital. La primera llega al usuario desde la estación transmisora por medio del espectro electromagnético y se propaga por el aire sin guía artificial. La segunda es entregada a través de un medio físico de distribución destinado exclusivamente a esa trasmisión o compartido para la**

prestación de otros servicios de telecomunicaciones. La tercera es recibida por el usuario desde un satélite de distribución directa.

151. A su vez, en función de los usuarios la televisión se clasifica en abierta y por suscripción. Es **abierta** cuando la señal puede ser recibida libremente por cualquier persona ubicada en el área de servicio de la estación, sin perjuicio de la destinada únicamente a determinados usuarios de conformidad con lo dispuesto por el regulador. La televisión **por suscripción o cerrada** es aquella en que la señal, independientemente de la tecnología de transmisión utilizada y con sujeción a un mismo régimen jurídico de prestación, se destina a ser recibida únicamente por personas autorizadas para la recepción.

152. Del mismo modo, de conformidad con la orientación general de la programación la televisión se divide en comercial y de interés público, social, educativo y cultural. En la **televisión comercial** la programación se destina a la satisfacción de los hábitos y gustos de los televidentes, con ánimo de lucro, sin que esta clasificación excluya el propósito educativo, recreativo y cultural que debe orientar a toda la televisión colombiana. A su turno, la **televisión de interés público, social, educativo y cultural** es aquella en la que la programación se orienta, en general, a satisfacer las necesidades educativas y culturales de la audiencia.

153. Finalmente, en relación con el nivel de cubrimiento la televisión se clasifica en **nacional de operación pública; nacional de operación privada;** regional; local y comunitaria sin ánimo de lucro. La primera es operada por un ente público y tiene alcance nacional. La segunda está autorizada como alternativa privada, abierta al público, en todo el territorio nacional. La **televisión regional**, a su vez, cubre un área geográfica determinada, formada por el territorio del Distrito Capital o de más de un departamento. La **televisión local**, por su parte, es prestada en un área geográfica que no supera el ámbito del municipio, distrito, área metropolitana o asociación de municipios respectiva. Por último, la **televisión comunitaria** se caracteriza por la ausencia de ánimo de lucro". (Negrillas y subrayas de la Sala)

Mediante la Ley 182 de 1995 “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 entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones”, se estableció que la televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación

corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta Ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política (artículo 1º). Asimismo, se determinó que los fines del servicio de televisión son formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana. Con el cumplimiento de los mismos, se busca satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local (artículo 2º).

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018, “*Todos por un nuevo país*”, expedido mediante la Ley 1753 de 2015, en el capítulo relativo a la estrategia territorial: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial, se dispuso lo concerniente a la expansión de las telecomunicaciones sociales y mejoramiento de la calidad de los servicios TIC, y en cuanto al servicio de televisión, se indicó que:

**“ARTÍCULO 194. EXPANSIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES SOCIALES Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS TIC.**

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min TIC), diseñará e implementará planes, programas y proyectos que promuevan en forma prioritaria el acceso y el servicio universal a las Tecnologías de la Información, y las Comunicaciones (TIC) a las zonas apartadas del país. Para el efecto, se tendrán en cuenta los siguientes lineamientos:

(...)

c) Despliegue de la Televisión Digital. La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) promoverá el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (TDT) y Direct to Home (DTH) para que esta llegue a todo el territorio nacional. Para esto, el Fondo de Desarrollo de la Televisión y los Contenidos podrán subsidiar equipos terminales, televisores, y paneles solares dirigidos a centros comunitarios y escuelas públicas en zonas apartadas del país”.

**XI.2. Marco normativo y reglamentario que regula las funciones y competencias asignadas legalmente a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a la Sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC).**

A efectos de recopilar el marco normativo y reglamentario que regula las funciones y competencias asignadas legalmente a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a

la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la Sala considera importante destacar que, en primer lugar y por medio de la Ley 1507 de 10 de enero de 2012, se creó la **Autoridad Nacional de Televisión –ANTV–**, “*como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. (...)*”.

El objeto de la ANTV es “*brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, garantizar (...) la eficiencia en la prestación del servicio (...). La ANTV será el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes y dirigirá su actividad dentro del marco jurídico, democrático y participativo que garantiza el orden político, económico y social de la Nación*”.<sup>105</sup>

El mismo cuerpo normativo, le asigna a la ANTV las siguientes competencias:

*[...] ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN (ANTV). De conformidad con los fines y principios establecidos en el artículo 2o de la Ley 182 de 1995, la ANTV ejercerá las siguientes funciones, con excepción de las consignadas en los artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la presente ley:*

*a) Ejecutar para el cumplimiento de su objeto los actos y contratos propios de su naturaleza;*

*b) Adjudicar las concesiones y licencias de servicio, espacios de televisión, de conformidad con la ley;*

*c) Coordinar con la ANE los asuntos relativos a la gestión, administración y control del espectro radioeléctrico;*

*(...).*

---

<sup>105</sup> Artículo 2º.

*i) Velar por el fortalecimiento y desarrollo de la TV Pública;*

*j) Promover y desarrollar la industria de la televisión;*

*(...).*

*ARTÍCULO 15. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DEL ESPECTRO. (...). La ANTV será la encargada de asignar las frecuencias que previamente haya atribuido la Agencia Nacional del Espectro (ANE) para la operación del servicio de televisión.*

*ARTÍCULO 16. CREACIÓN Y OBJETO DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LA TELEVISIÓN Y LOS CONTENIDOS. Créase el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos como una cuenta especial a cargo de la ANTV.*

*El objeto del Fondo es el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión, la financiación de programación educativa y cultural a cargo del Estado y el apoyo a los contenidos de televisión de interés público desarrollado por operadores sin ánimo de lucro además de financiar el funcionamiento de la ANTV.*

*(...).*

*ARTÍCULO 18. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO. El Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos destinará anualmente, como mínimo, el 60% de sus recursos para el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión.*

*(...)"*.

En lo que respecta a la controversia que nos ocupa, es necesario precisar que el Capítulo I del Título III de la Ley 1507 remite a la Ley 182 del 20 de enero de 1995,<sup>106</sup> para efectos de completar el espectro de funciones que le corresponden a

---

<sup>106</sup> "Por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforman la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se

la ANTV y que están referidas a la política pública general, el control y la vigilancia del servicio de televisión y el otorgamiento de concesiones, y competencias en materia de espectro electromagnético. Estas funciones son las siguientes:

*“[...] ARTÍCULO 5o. FUNCIONES. En desarrollo de su objeto corresponde a la Comisión Nacional de Televisión:*

*a. 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; [107].*

*b. Adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio público de televisión. Para estos efectos, podrá iniciar investigaciones y ordenar visitas a las instalaciones de los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión; exigir la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, sin que le sea oponible la reserva o inviolabilidad de los mismos; e imponer las sanciones a que haya lugar; [108].*

*(...).*

*e. Reglamentar el otorgamiento y prórroga de las concesiones para la operación del servicio, los contratos de concesión de espacios de televisión y los contratos de cesión de derechos de emisión, producción y coproducción de los programas de televisión, así como los requisitos de las licitaciones, contratos y licencias para acceder al servicio, y el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de*

---

*reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones”.*

<sup>107</sup> Ley 1507 de 2012. “ARTÍCULO 10. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA. Sin perjuicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, todas las autoridades a que se transfieren funciones en virtud de la presente Ley, ejercerán, en el marco de sus competencias, la función que el literal a) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995 asignaba a la Comisión Nacional de Televisión”.

<sup>108</sup> *Ibíd.*, “ARTÍCULO 11. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE CONTROL Y VIGILANCIA. La Autoridad Nacional de Televisión ANTV ejercerá las funciones que el literal b) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995 asignaba a la Comisión Nacional de Televisión, sin perjuicio de las actividades relacionadas con la dirección y manejo de la actividad concesional que en calidad de entidad concedente deba realizar la ANTV, de conformidad con el artículo 14 de la presente ley, y de aquellas relacionadas con el control y vigilancia del espectro radioeléctrico para la prestación del servicio de televisión de acuerdo con el artículo 15 de la presente ley. (...)”.

televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos;<sup>[109]</sup>.

(...).

g. Fijar los derechos, tasas y tarifas que deba percibir por concepto del otorgamiento y explotación de las concesiones para la operación del servicio de televisión, y las que correspondan a los contratos de concesión de espacios de televisión, así como por la adjudicación, asignación y uso de las frecuencias. (...);<sup>[110]</sup>.

(...).

**ARTÍCULO 25. DE LAS SEÑALES INCIDENTALS Y CODIFICADAS DE TELEVISIÓN Y DE LAS SANCIONES POR SU USO INDEBIDO.** Se entiende por señal incidental de televisión aquella que se transmite vía satélite y que esté destinada a ser recibida por el público en general de otro país, y cuya radiación puede ser captada en territorio colombiano sin que sea necesario el uso de equipos decodificadores.

La recepción de señales incidentales de televisión es libre, siempre que esté destinada al disfrute exclusivamente privado o a fines sociales y comunitarios.

Las señales incidentales, no podrán ser interrumpidas con comerciales, excepto los de origen.

Previa autorización y pago de los derechos de autor correspondientes, y en virtud de la concesión otorgada por ministerio de la ley o por la Comisión Nacional de Televisión, los operadores públicos, privados y comunitarios y los concesionarios de espacios de televisión, podrán recibir y distribuir señales codificadas.

(...).

---

<sup>109</sup> *Ibíd.*, “ARTÍCULO 14. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES. La ANTV ejercerá las funciones que conferían a la Comisión Nacional de Televisión el literal e) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995 (...).”

<sup>110</sup> *Ibíd.*, “ARTÍCULO 14. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES. La ANTV ejercerá las funciones que conferían a la Comisión Nacional de Televisión el literal e) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995, y en materia de concesiones, el literal g) del mismo artículo, con excepción de la función al régimen de uso del espectro radioeléctrico quedará a cargo de la Agencia Nacional de Espectro (ANE). (...).” [Subraya la Sala].

*La Comisión establecerá también las demás condiciones en que puede efectuarse la distribución de la señal [111].*

Por su parte, la Ley 14 de 29 de enero de 1991, por la cual se dictan normas sobre el servicio de televisión y radiodifusión oficial, señaló que al extinto Instituto Nacional de Radio y Televisión –Inravisión-, le correspondían las siguientes funciones, a saber:

*“[...] ARTÍCULO 9º.- Objeto de Inravisión. En desarrollo de su objeto corresponde a Inravisión:*

*a) Prestar en nombre del Estado el servicio de televisión y radiodifusión oficial, sin perjuicio del que por Ley o contrato corresponda prestarlo a otras entidades o personas;*

*b) Prestar con carácter comercial, en régimen de libre y leal competencia, servicios de valor agregado y telemáticos, soportados por los servicios de televisión y de difusión a su cargo;*

*c) Prestar directamente o contratar el servicio de transmisión de señales de televisión en las diferentes modalidades tecnológicas destinadas a ser recibidas por el público;*

*(...).*

*e) Utilizar directamente los espacios de televisión, darlos en concesión a particulares para que los utilicen o asociarse con éstos y utilizarlos conjuntamente, para transmitir programas informativos, recreativos y didácticos. (...).*

*f) Sin perjuicio del servicio que compete a las organizaciones regionales de televisión, Inravisión podrá prestar el servicio de televisión para determinadas regiones del territorio nacional, con emisiones autónomas, para lo cual organizará dependencias descentralizadas. Para la definición de la programación así emitida, Inravisión podrá integrar consejos o comités regionales de televisión que cumplirán funciones asesoras del director ejecutivo en materia de programación;*

*(...).*

*i) Realizar todas las operaciones lícitas para el desarrollo de su objeto directa o indirectamente, tales como producir, comprar, vender, tomar o dar en arrendamiento toda clase de bienes. Podrá igualmente adquirir derechos de autor.*

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*, “ARTÍCULO 14. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES. (...). En particular, la ANTV ejercerá la función prevista en el artículo 25 de la Ley 182 de 1995 sobre distribución de señales incidentales. (...)”.

*j) Realizar los demás actos y contratos propios de su naturaleza y consecuentes con sus fines”.*

Posteriormente, en virtud del Decreto 3550 de 28 de octubre de 2004, se suprimió el Instituto Nacional de Radio y Televisión –Inravisión- y se ordenó su disolución y liquidación. El párrafo del artículo 4° ordenó que, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, se transfieran al gestor del servicio todas las funciones que le fueron asignadas a Inravisión y que se precisen para la operación del servicio público de Televisión y Radio Nacional. En esa medida, los artículos 5° y 6° de la misma regulación establecen que el papel de gestor del servicio público de radio y televisión le corresponde a RTVC y que, bajo esa calidad, contratará la operación, administración y mantenimiento de la Red Pública de Radio y Televisión. Además, el artículo 43 *Ibídem*, indicó que Inravisión debía garantizar la continuidad y cumplimiento de sus obligaciones hasta que fueran subrogadas a Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC-.

Ahora bien, por Escritura Pública N.° 3138 de 28 de octubre de 2004, se constituyó la sociedad comercial denominada Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC-, cuyo objeto social es “*la producción y programación de la radio y televisión públicas*”. En tal virtud, RTVC podrá, entre otras acciones: **i)** programar la televisión pública nacional; **ii)** producir contenidos; **iii)** transmitir programas; **iv)** prestar el servicio de transmisión de señales de televisión; **v)** administrar, operar y mantener directamente o a través de terceros la Red Pública de Televisión y Radio; y **vi)** ofrecer, proveer y/o suministrar el servicio de capacidad satelital.<sup>112</sup>

Posteriormente, y mediante el Decreto 3912 de 24 de noviembre de 2004, se aprobó la estructura de la Sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC-** al igual que se le asignaron las siguientes funciones:

*“[...] Artículo 5°. Subgerencia de Televisión. Son funciones de la Subgerencia de Televisión.*

*Funciones Generales:*

---

<sup>112</sup> Folios 53 a 60 del cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

*1. Diseñar y definir los contenidos y la programación de los canales Señal Colombia e Institucional con base en el estudio e investigación de audiencias.*

*2. Planear, definir y participar en la contratación de los servicios de producción de los contenidos con base en las políticas establecidas por la Gerencia General y la Junta Directiva.*

*3. Realizar la gestión de producción y contratación de empresas de producción cumpliendo con el presupuesto establecido.*

*4. Administrar, controlar y hacer seguimiento a los contratos de producción de televisión.*

*5. Dirigir y coordinar la emisión de los canales Señal Colombia, Institucional y Canal Uno de acuerdo con la parrilla diseñada.*

(...)"

En atención a lo anterior, y descendiendo al caso concreto, se puede concluir que, la RTVC, en su condición de gestor del servicio público de radio y televisión, tiene bajo su cargo deberes relacionados con la programación y el contenido, así como con la prestación misma del servicio de televisión pública; por su parte la ANTV, 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.<sup>113</sup>

Así las cosas, para la Sala es claro que tanto la ANTV como la RTVC cumplen un papel determinante y complementario para alcanzar el objetivo de que la población del Municipio de Chámeza acceda al servicio público de televisión, motivo por el cual, se hace necesario que en el marco de sus competencias coadyuven con la

---

<sup>113</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. No. 85001-23-31-000-2015-00034-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

realización de dicho propósito. En otras palabras, la obligación de garantizar la prestación del servicio público de televisión recae de manera solidaria en la ANTV y en la RTVC.

**XII.3. De la amenaza, vulneración y riesgo de los derechos colectivos de la población que habita en el municipio de Chámeza (Casanare), concernientes al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios.**

Con base en las pruebas obrantes en el expediente, y al tenor de los hechos relacionados en la demanda popular elevada por la Personería Municipal de Chámeza (Casanare), por la Procuraduría Regional de Casanare y por otros ciudadanos, la Sala observa que los habitantes de la municipalidad de Chámeza no cuentan con el servicio de televisión pública gratuita.

Esta situación, se advierte de las siguientes pruebas documentales que obran en el plenario, así:

**(i)** Oficio del 27 de octubre de 2016,<sup>114</sup> suscrito por el Gerente General del Consorcio Canales Nacionales Privados, y dirigido a la Personería Municipal de Chámeza, a través del cual le informa que ese consorcio es el encargado de la administración, operación y mantenimiento de las redes de transmisión de los canales nacionales privados; adelanta su plan de expansión y cubrimiento de señal analógica y en la actualidad se encuentran desarrollando su plan para brindar cobertura de Televisión Digital Terrestre (TDT) a las poblaciones mayores de 20.000 habitantes de acuerdo con el censo de 1993 proyectado a junio de 1997, conforme con los contratos de concesión suscritos entre la Comisión Nacional de Televisión y Caracol Televisión y RCN Televisión; de conformidad con el censo de 1993 proyectado a junio de 1997, el municipio de Chámeza cuenta con 2.003 habitantes, en consecuencia, **no forma parte de las obligaciones de cobertura adquiridas por los canales nacionales privados, y por lo tanto, no recibe la señal analógica, ni recibirá la señal de TDT de los mismos de manera radiodifundida.**

---

<sup>114</sup> Folio 15 del cuaderno No. 1 del expediente.

(ii) Oficios del 21 de septiembre de 2016,<sup>115</sup> expedidos por la Personería Municipal de Chámeza, y dirigido al Ministerio de la Tecnología de la Información y de las Comunicaciones (MINTIC) y a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) a través de los cuales les solicitó el acceso al servicio de televisión pública gratuita a favor de la población de ese ente territorial.

(iii) Oficio del 3 de octubre de 2016, suscrito por el coordinador del área de ingeniería de red de la RTVC,<sup>116</sup> por medio del cual informa que a partir del año 2013, esa entidad inició el despliegue de cobertura de televisión en todo el país, a través de la implementación de la red pública de Televisión Digital Terrestre -TDT-; actualmente cuenta con 23 estaciones en funcionamiento en diferentes zonas del país, abarcando un 70% de la población colombiana; el proceso de implementación y puesta en operación de las estaciones que conforman la red pública de TDT se realiza de manera progresiva de acuerdo con las metas de cobertura definidas por la ANTV, en las cuales se encuentra una cobertura del 92.26% de la población en el año 2018. No obstante, señala que la ANTV ha dispuesto que la transición definitiva de la televisión analógica convencional a la televisión digital finalice con el apagón analógico en el año 2019; asimismo, manifestó que **el municipio de Chámeza no cuenta con cobertura para acceder a los contenidos digitales nacionales y regionales**; esa entidad estudia la posibilidad de ejecutar un proyecto complementario al de TDT denominado Televisión Satelital -TDS Social-, con el cual se pretende alcanzar el 100% de la cobertura poblacional nacional en beneficio de aquellas regiones cuyas características geográficas impiden la cobertura a través de estaciones de TDT.

(iv) Acta número 185 del 1 de junio de 2016, de la reunión de la Junta Nacional de Televisión de la ANTV,<sup>117</sup> en la que se trató lo pertinente a la consultoría sobre acceso universal de televisión – TDS Social; se precisa la cobertura de red de RTVC a nivel municipal para el año 2013 (306 no cubiertos, 816 cubiertos) sin tener en cuenta la población de zona rural; se indica que en cuanto al cubrimiento y garantía del acceso universal, los reguladores han implementado dos claras estrategias:

---

<sup>115</sup> Folios 9 y 11 del cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>116</sup> Folios 13 a 14 del cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>117</sup> Folios 527 a 533 del cuaderno No. 3 del expediente.

*“a) Generación de eficiencia en los mercados propiciando la competencia, eficiencia y los avances tecnológicos.*

*En lo que respecta a esta estrategia, las agencias a cargo de la regulación del servicio de televisión (CNTV, en su momento, y ANTV) han desarrollado las siguientes políticas de servicio universal:*

- Financiación de la expansión y fortalecimiento de la cobertura de las redes analógicas y digitales de la TV pública, nacional y regional, con una meta de servicio universal del 92%.*
- Promoción de la competencia en el servicio de TV abierta de operación privada: dos concesionarios con una meta de cobertura poblacional, analógica y digital, del 84% (municipios de más de 20 mil habitantes) la cual alcanza actualmente en el servicio analógico una cobertura poblacional del 92%.*
- Promoción de la competencia en el servicio de TV por suscripción.*
- Política de neutralidad tecnológica en TV cerrada: cable (analógico y digital), IPTV y DTH, entre otras tecnologías.*

*b) Reducción de las diferencias de acceso a los servicios, originadas por diferencias de recursos entre segmentos de la población, población dispersa o ubicada en la periferia (geográfica y de áreas de coberturas de las redes).*

*Persisten las diferencias de acceso al servicio público de televisión, debido a las siguientes razones:*

- Menor capacidad de pago para acceder a servicios de TV cerrada (suscripción por cable y DTH) o por auto servicio a través de sistemas comunitarios.*
- Problemas de percepción de TV abierta, por imposibilidad de las redes para lograr el servicio universal o por restricciones geográficas de acceso de las señales.*

*Con respecto a esta segunda estrategia, se ha buscado en diferentes ocasiones, por parte de los entes reguladores, brindar una solución que permita el acceso a señales de la TV abierta al 8% de la población que hoy no cuenta con este servicio, propiciando la construcción de la infraestructura necesaria para implementar una capacidad satelital de servicio DBS o DTH, a cargo de los recursos del FONTV y gestionada directamente por el regulador (CNTV) o por el operador público RTVC (ANTV).”*

- En la mentada acta, también se indicó que dentro de los departamentos que deben ser beneficiados con el proyecto de universalización del servicio de televisión, se encuentra Casanare, y en dicha reunión se presentó por un proyecto para garantizar el acceso universal a televisión que debía analizar la Dirección de la ANTV, para dar concepto sobre su pre factibilidad<sup>118</sup>.

(v) Certificación del 19 de mayo de 2017,<sup>119</sup> expedida por el coordinador del área de Ingeniería de Red de la RTVC (Sistema de Medios Públicos), a través de la cual indica que, de acuerdo con la base de datos de cobertura actual de la red de televisión, el municipio de Chámeza, no cuenta con cobertura para acceder a la televisión abierta radiodifundida en tecnología analógica de los canales públicos nacionales y con la implementación de las tres primeras fases de despliegue de la TDT pública no se logra dar cobertura para el acceso a los contenidos digitales públicos nacionales y regionales.

(vi) Dictamen pericial rendido por el ingeniero experto, Juan Carlos Aguirre Hernández,<sup>120</sup> cuyo objeto principal consistía en realizar mediciones de cobertura, nivel de recepción y calidad del servicio de televisión abierta en el municipio de Chámeza (Casanare),<sup>121</sup> en el cual se concluyó lo siguiente:

*“4. Conclusiones:*

*En el marco de las funciones de la Autoridad Nacional de Televisión, consignadas en la Ley 1507 de 2012, y tomando como insumo la visita técnica realizada con el equipo humano y tecnológico de la ANTV, se concluye que el municipio de Chámeza en el departamento de Casanare, **no cuenta con el servicio de televisión abierta radiodifundida ni analógica ni digital.***

*Desde el punto vista técnico, existen dos plataformas que podrían suplir el servicio de televisión para el municipio mencionado: la primera, es la implementación de un transmisor de radiodifusión digital cuya zona de cobertura sea el casco urbano y las zonas aledañas susceptibles de propagación de señal en el espacio libre (sin obstáculos); y la segunda, es la habilitación de señal con un sistema de radiodifusión por satélite que desde una cabecera central, transporte los contenidos de la televisión pública a la población que no cuente con el servicio.*

---

<sup>118</sup> Folio 527 a 533 Vto. C.3.

<sup>119</sup> Folio 43 del cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>120</sup> Folios 548 a 550 y 555 a 558 del cuaderno No. 3 del expediente.

<sup>121</sup> Con el propósito de determinar si existía servicio en la modalidad de televisión abierta y en qué condiciones se estaría prestando por parte de los operadores habilitados.

*Las dos alternativas deberán ser diseñadas e implementadas por los operadores habilitados para prestar el servicio, en el marco de la Ley 182 de 1992, y la demás normatividad vigente que les aplique.*

*Adicionalmente, se deja claridad que la definición o toma de decisión respecto de cuál es la mejor alternativa a implementar para suplir la prestación del servicio de Chámeza (Casanare), es potestad directa de RTVC, el cual, como operador de la red de radiodifusión en Colombia, goza de dicha facultad, razón por la que tal determinación está fuera del alcance de este informe y por consiguiente de las competencias de la Autoridad Nacional de Televisión [...].”*

- Corrido el traslado respectivo de dicho dictamen, por parte del Tribunal y para efectos de su contradicción u objeción, la ANTV se pronunció sobre su contenido, sin mostrar inconformidad alguna. (fls. 563 a 565 del cuaderno No. 3 del expediente de la referencia).
- La contradicción del dictamen se surtió en audiencia de pruebas, llevada a cabo el 20 de febrero de 2018, en la cual el perito respondió los interrogantes, realizados por el Magistrado sustanciador y las partes, de los cuales se resaltan:

“¿Cómo hace el Estado para llegar a toda la población?

**Respuesta:** Adujo que está utilizando la TDT y según un estudio la segunda forma de complementar el servicio de televisión abierta es la satelital, pero tiene entendido que está en el análisis por la Junta de Televisión para empezar su implementación.

¿Si se implementa el sistema, el televidente podría tener señal?

**Respuesta:** Adujo que sí, pero que requeriría una antena de satélite que es sólida de forma circular de 60 centímetros de diámetro y un decodificador (que es diferente al de TDT).

¿La TDT podría implementarse en el municipio de Chámeza – Casanare?

Manifestó que sí, sin embargo, el costo de las plataformas es muy elevado, por lo que es más factible instalar la televisión satelital debido a la eficiencia de esta.

(...)

¿En Colombia, cuál de las dos televisiones se utilizan: análoga o satelital?

**Respuesta:** dijo que la analógica se implementó desde el año 1953; a partir del 2008 mediante Acuerdo 10, se adoptó el sistema digital para optimizar el espectro radioeléctrico y darle paso a las comunicaciones móviles; esta última posibilita la recepción de más canales, mejora la

*señal, entre otras ventajas; a diciembre de 2007 las redes privadas RCN y CARACOL llegaron al 88.44% de la obligación (que les compete (en el contrato de concesión se establece la obligación de llegar a 377 municipios) y la RTVC tiene cobertura de más del 70% del país (...)) las dos plataformas funcionan de manera simultánea y se prevé que para el 31 de diciembre de 2019, la emisión de señales analógicas se dejen de prestar y se pase únicamente a la tecnología satelital [...]”.*<sup>122</sup>

De las pruebas anteriormente referenciadas, observa la Sala que, sin duda alguna, el municipio de Chámeza (Casanare) no cuenta ni ha contado con el acceso al servicio de televisión pública gratuita, en favor de la población de este ente territorial. En efecto, al poseer solo 2.003 habitantes, el municipio no se beneficia parte de las obligaciones de cobertura adquiridas por los canales nacionales privados, y por lo tanto, no recibe la señal analógica, ni recibirá la señal de TDT de los mismos de manera radiodifundida. Si bien es cierto la sociedad RTVC, a partir del año 2013, inició el despliegue de cobertura progresivo de televisión en todo el país, a través de la implementación de la red pública de Televisión Digital Terrestre -TDT-, la Sala encuentra que el municipio de Chámeza no cuenta con cobertura para acceder a la televisión abierta radiodifundida en tecnología analógica de los canales públicos nacionales; y con la implementación de las tres primeras fases de despliegue de la TDT pública, no se logra dar cobertura para el acceso a los contenidos digitales públicos nacionales y regionales en su favor.

De igual forma se evidencia que desde los años 2003 y 2005, las entidades demandadas han aunado esfuerzos mediante la suscripción de contratos y convenios, con el propósito de garantizar la adecuada prestación del servicio público de televisión en el país y, en especial, ejecutar un plan de expansión del cubrimiento del servicio de televisión, en aquellas zonas del territorio nacional donde no existe cubrimiento, entre ellas, el departamento de Casanare; no obstante ello, estas medidas no han sido suficientes para garantizar este servicio en el Municipio de Chámeza.

**XII.4.** Ahora bien, la Sala pone de presente que durante todo el trámite procesal, las autoridades demandadas, Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), aducen que vienen cumpliendo sus

---

<sup>122</sup> Folios 548 a 550 y 555 a 558 del cuaderno No. 3 del expediente.

funciones conforme al ámbito de sus competencias y que es a la otra entidad a la que corresponde realizar las gestiones tendientes a brindar el servicio de televisión en el municipio.

Sobre este aspecto, la Directora de la Autoridad Nacional de Televisión rindió informe juramentado,<sup>123</sup> el 2 de octubre de 2017, en el que respondió los cuestionamientos planteados por el Tribunal Administrativo de Casanare, respecto al cubrimiento de la televisión pública nacional, en los siguientes términos:

***“[...] Pregunta # 1: ¿Quién o quiénes son las personas naturales o jurídicas que, de conformidad con la ley, son las responsables de determinar la forma para lograr cubrimiento universal de la televisión pública en Colombia?”***

***Respuesta:*** “(...) la televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado que tiene como fin satisfacer las finalidades sociales del Estado, de conformidad con la Ley 182 de 1995; acorde con el artículo 194 de la Ley 1753 de 2015 corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñar e implementar planes, programas y proyectos que promuevan en forma prioritaria el acceso y el servicio universal a las tecnologías de la información y las comunicaciones a las zonas apartadas del país; particularmente la Autoridad Nacional de Televisión promoverá el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre y Directo to Home (DTH) para que llegue a todo el territorio nacional, para lo cual el Fondo de Desarrollo de la Televisión y los Contenidos podrán subsidiar equipos terminales, televisores y paneles solares dirigidos a centros comunitarios y escuelas públicas en zonas apartadas del país, labor en la cual esa entidad viene trabajando y que a la Junta Nacional de Televisión de la Autoridad Nacional de Televisión le compete adoptar las decisiones necesarias para que esa entidad desarrolle las funciones que en materia de políticas públicas le atribuye la ley.

***Pregunta # 2: ¿Quién o quiénes son las personas naturales o jurídicas que, de conformidad con la ley, determinan cuál es el ente u operador privado encargado de ejecutar el plan de cubrimiento de la televisión pública nacional?”***

***Respuesta:*** A esa entidad (ANTV), le corresponde planificar y determinar cómo ejecutar los planes de cobertura de la televisión pública nacional, seleccionando para tal fin los mecanismos que considere necesarios para llevar a cabo la cobertura poblacional según las metas impuestas por la Junta Nacional de Televisión.

***Pregunta # 3: ¿Cuál es el plan de expansión de la televisión satelital y cómo se va a implementar en Colombia, más específicamente en el municipio de Chámeza - Casanare, zona urbana y rural determinando el sistema de cubrimiento, plazos para su ejecución y responsables?”***

---

<sup>123</sup> Folios 541 a 542 del cuaderno No. 3 del expediente.

**Respuesta:** De acuerdo con la Ley 1753 de 2015, se dispuso como meta el 31 de diciembre de 2018, para el desarrollo de la TDT y DTH a fin de que llegue a todo el territorio nacional; la Junta Nacional de Televisión de la Autoridad Nacional de Televisión presentó un documento de política pública, a través del cual, se establece como mecanismo de acceso a los actuales prestadores del servicio en esta modalidad como son: Directv, Colombia Telecomunicaciones, Claro, Une-EPM, Alfa Dorada TV y Tele 30 y que se está determinando por parte de esa Junta el cronograma de ejecución y la forma de seleccionar el prestatario o prestatarios del servicio [...].”

De igual forma, se tiene que la Comisión Nacional de Televisión y la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC, celebraron contrato de comodato No. 017 del 24 de marzo de 2003,<sup>124</sup> en virtud del cual la primera entregó a la segunda, a título de comodato y/o préstamo de uso, los bienes y obras civiles que se relacionan en los anexos 1 a 4 del memorando IE7926 del 4 de agosto de 2005, suscrito por el subdirector técnico y de operaciones de la CNTV. Así como el Convenio interadministrativo No. 001 del 21 de enero de 2005,<sup>125</sup> con el propósito de garantizar la adecuada prestación del servicio público de televisión.

La Sala pone de presente que recientemente se pronunció en un caso similar al que aquí se analiza, al abordar la temática asociada a la ausencia de suministro del servicio público de televisión en el municipio de Nunchía, Casanare y las competencias tanto de la ANTV como de la RTVC, frente a su prestación. En aquella oportunidad, la Sección indicó:<sup>126</sup>

**“XII.2.3. En atención a lo anterior, se puede concluir que, mientras que la RTVC, en su condición de gestor del servicio público de radio y televisión, tiene bajo su cargo deberes relacionados con la programación y el contenido, así como con la prestación misma del servicio de televisión pública; la ANTV, por su parte y 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.**

---

<sup>124</sup> Folios 132 a 141 del cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

<sup>125</sup> Folios 324 a 329 del cuaderno No. 2 del expediente.

<sup>126</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 29 de octubre de 2018, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación: 85001-23-31-000-2015-00034-01 (AP).

Así pues, la Sala coincide con el Ministerio Público cuando sostiene que tanto la ANTV como la RTVC cumplen un papel determinante y complementario para alcanzar el objetivo de que la población del Municipio de Nunchía acceda al servicio público de televisión, motivo por el cual, se hace necesario que en el marco de sus competencias coadyuven con la realización de dicho propósito. **En otras palabras, la obligación de garantizar la prestación del servicio público de televisión recae de manera solidaria en la ANTV y en la RTVC.**

[...]

Finalmente, en el escrito contentivo del recurso de apelación interpuesto por la ANTV se afirma que el proyecto “DTH Social” no ha sido ejecutado por RTVC debido al “(...) incremento de la tasa cambiaria, lo cual incide ampliamente en el valor del proyecto ya que tanto las inversiones de capital y operativas se contratan teniendo en cuenta el dólar como moneda de referencia, por tanto el proyecto quedó desfinanciado (...)” y por “(...) la necesidad de establecer estrategias que aseguren la penetración del servicio DTH Social, favoreciendo a los habitantes de menores recursos la apropiación tecnológica necesaria (...)”.

**Ante ello, es menester recalcar que en reiterada jurisprudencia,<sup>127</sup> la Sala ha precisado que los trámites presupuestales, la falta de disponibilidad presupuestal o de recursos económicos, no es de ninguna manera un argumento suficiente para desvirtuar la afectación de los derechos colectivos y mucho menos para cohibir al juez de la acción popular de adoptar las medidas de amparo que las circunstancias ameriten en aras de la protección de tales derechos.**

De otro lado, la Sala le recuerda a la ANTV que una de sus funciones principales es la de dirigir, ejecutar y desarrollar la política general del servicio público de televisión, luego, entonces, no resulta razonable que la mencionada autoridad pretenda excusar la ausencia de cobertura de la señal de televisión pública en el Municipio de Nunchía en “la necesidad de establecer estrategias que aseguren la penetración del servicio DTH Social”.

**En conclusión, pese a que en el expediente obran pruebas que revelan que la ANTV y RTVC le han imprimido cierto grado de avance al proceso de cobertura de la señal de televisión en la**

---

<sup>127</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 25 de octubre de 2000, Rad. N.º 2000-00512-01; 5 de septiembre de 2002, Rad. N.º 2001-00303-01, C. P: Camilo Arciniegas Andrade; 10 de abril de 2008, Rad. N.º 2001-01961-01, C. P: María Claudia Rojas Lasso; 15 de septiembre de 2011, Rad. N.º 2004-01241-01 y 22 de enero de 2015 Rad. N.º 2011-00256-01, C. P: Guillermo Vargas Ayala, entre otras.

***totalidad del territorio colombiano (la primera aprobando la financiación de inversiones de proyectos y la segunda ejecutando los recursos asignados), no está acreditado que hayan logrado suministrarles a los habitantes del Municipio de Nunchía el servicio público de televisión, motivo por el cual la Sala procederá a confirmar integralmente la sentencia impugnada”*** (negritas fuera del texto)

Así las cosas, en el caso concreto se tiene que tanto la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) como la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), cumplen un papel determinante y complementario para efectos de lograr y/o concretar que la población de la municipalidad de Chámeza pueda acceder al servicio público de televisión; y por ende, se hace imperativo que en el marco de sus competencias coadyuven de forma armónica, para poder satisfacer dicho propósito. En ese orden de ideas, les corresponde a ambas entidades garantizar la prestación del mentado servicio público.

La Sala resalta que en su escrito de apelación, la ANTV indicó que en el marco de la Ley 1507 de 2012 ha emitido las resoluciones N° 2363 de 2014 y 174 de 2015, en virtud de las cuales aprobó la financiación del Plan de Inversión del proyecto “Acceso Universal al Servicio Público de Televisión” y la financiación del Plan de Inversión del Proyecto “DTH Social – Componente Acceso Satelital y Gastos Operativos” respectivamente.

Sobre estas resoluciones, la Sala se pronunció en el precedente citado anteriormente, en los siguientes términos:

*“La ANTV, mediante la Resolución N.º 2363 de 17 de octubre de 2014<sup>128</sup>, resolvió “[a]probar a RTVC (...) la financiación del Plan de Inversión del proyecto “Acceso Universal al Servicio Público de Televisión” en lo que tiene que ver con el componente Inversiones de Capital, en adelante el Plan de Inversión (...), y asignar la suma de hasta \$5.752.200.000 provenientes del FONTV para su ejecución, en los términos aprobados por la Junta Nacional de Televisión, según consta en Actas N.º 88 y 89 de 2014”.*

---

<sup>128</sup> *Ibíd.*, folios 671 y ss. “por la cual se aprueba la financiación del Plan de Inversión del proyecto “Acceso universal al servicio público de televisión” en su componente Inversiones de Capital, y se asignan recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia RTVC”.

Adicionalmente, los artículos 5º y 6º de la Resolución 2363, establecen lo siguiente:

*“ARTÍCULO 5. OBLIGACIONES A CARGO DE LA ANTV. La ANTV se obliga al cumplimiento del desembolso de la suma asignada a favor de RTVC y a realizar la supervisión sobre la ejecución del Plan de Inversión.*

*ARTÍCULO 6. SUPERVISIÓN. La supervisión de la ejecución del Plan de Inversión estará a cargo del Coordinador Técnico y de la Coordinadora de Fomento a la Industria de la ANTV, quienes de acuerdo con sus competencias, tendrán a su cargo las siguientes funciones:*

- 1. Exigir a RTVC la ejecución idónea y oportuna del Plan de Inversión, así como la presentación de los informes que considere necesarios para la correcta supervisión.*
- 2. Realizar el seguimiento y verificación de cada una de las obligaciones señaladas en el presente acto administrativo.*
- 3. Informar al Director de la ANTV cualquier situación que incida en la ejecución del Plan de Inversión aprobado mediante el presente acto administrativo.*
- 4. Solicitar al Coordinador Administrativo y Financiero de la ANTV, o a quien haga sus veces, realizar el desembolso respectivo.*
- 5. Proteger los derechos de la ANTV, de RTVC y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del Plan de Inversión.*
- 6. Remitir al Director de la ANTV, dentro de los seis (6) meses siguientes a la finalización del plazo para la ejecución de la presente resolución, la certificación de cumplimiento sobre la ejecución de los recursos utilizados y el balance final de los recursos entregados.*
- 7. Las demás obligaciones que contribuyan a garantizar el cabal cumplimiento y ejecución del presente acto administrativo”.*

Por otro lado, mediante la Resolución N.º 0174 de 10 de marzo de 2015<sup>129</sup>, la ANTV decidió “[a]probar a RTVC (...), la financiación del Plan de Inversión del proyecto “DTH Social – Componente Acceso Satelital y Gastos Operativos” (...), y asignar la suma de \$63.535´049.722, en los términos aprobados por la Junta Nacional de Televisión, según consta en las Actas N.º 88 y 89 de 2014 y el Documento Conpes 3815 de 2 de octubre de 2014, desagregados de la siguiente manera:

---

<sup>129</sup> *Ibíd.*, folios 671 y ss. “por la cual se aprueba la financiación del Plan de Inversión del proyecto “DTH Social – Componente Acceso Satelital y Gastos Operativos” y se asignan recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia RTVC”.

<i>Vigencia</i>	<i>Monto</i>
2015	6.254.000.000
2016	6.441.620.000
2017	6.634.868.600
2018	6.833.914.658
2019	7.038.932.098
2020	7.250.100.061
2021	7.467.603.062
2022	7.691.631.154
2023	7.922.380.089”.

La Resolución 174 de 2015, en términos semejantes a los estipulados en la Resolución 2363 de 2014, contiene sendos artículos según los cuales la ANTV se obliga en relación con la RTVC, tanto al desembolso de cada una de las sumas asignadas para cada vigencia, como a la realización de un conjunto de acciones específicas encaminadas a la supervisión sobre la ejecución del Plan de Inversión”.

De conformidad con la ley y con los actos administrativos señalados por la ANTV en el recurso de apelación, se advierte que las obligaciones de esta entidad, en lo concerniente al objetivo de garantizar la prestación del servicio público de televisión en el Municipio de Nunchía, no se extinguen con la mera aprobación de la financiación de los planes de inversión de los respectivos proyectos del servicio de televisión, sino que también se extienden a otro tipo de actuaciones como son los requerimientos periódicos de la documentación e información relativa al desarrollo de la gestión para la implementación de los proyectos, así como la correlativa verificación y seguimiento, incluso mediante la realización de visitas, del cumplimiento del cronograma de ejecución y de las obligaciones estipuladas, para efectos de lograr la finalización exitosa de los proyectos.

Además, valga resaltar que en el documento final de consultoría contratado por RTVC para la ejecución del plan de inversión “Estructuración Proyecto Acceso Universal de Televisión – DTH Social” -antecedente de las Resoluciones previamente indicadas-, también se establece que la ANTV, para efectos de cumplir con su deber de garantizar el acceso al servicio de televisión, tiene bajo su responsabilidad funciones de licenciamiento para prestar el servicio de televisión satelital, así como de reglamentación de la prestación del servicio de Televisión Satelital Social. En cuanto a este último punto,

debe agregarse que el Documento Conpes N.º 3815 de 2 de octubre de 2014 recomienda que la ANTV, junto con la Comisión de Regulación de Comunicaciones, debe expedir la regulación especial en la que se incluyan las condiciones bajo las cuales RTVC operará la red satelital y prestará el servicio DTH Social”.

En conclusión, pese a los argumentos de inconformidad planteados por la ANTV en su escrito de apelación, se tiene que su obligación frente a la garantía de la prestación del servicio público de televisión no se limita a la aprobación de los planes de inversión y su financiación sino que dicha entidad debe realizar seguimientos a la ejecución de los mismos, para verificar su correcta implementación; y si bien, al tenor del material probatorio referido, es posible vislumbrar que las entidades accionadas han realizado algunas gestiones y/o tareas, dentro de su marco de competencias, tendientes o encaminadas a mitigar progresivamente la problemática concerniente al acceso al servicio público de televisión, es posible concluir que, aun son apremiantes, las necesidades de quienes habitan y/o residen en la municipalidad de Chámeza; y en ese orden de ideas, la problemática que aquí se suscita, no puede ni debe escapar de la órbita de éste Juez Constitucional, quien ciertamente debe tomar las medidas pertinentes en el asunto de la referencia.

En efecto, se encuentra demostrado que en el municipio de Chámeza – Casanare, persisten, sin lugar a equívocos, los problemas de acceso al servicio público de televisión gratuita, situación que han tenido que soportar los habitantes y residentes de dicha municipalidad; así como la carencia que afecta sus derechos al acceso a la información, a los medios masivos de comunicación, a la publicidad, a la igualdad, entre otras garantías propias de un Estado Social de Derecho.

En consecuencia, para la Sala resulta evidente que, tanto la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) como la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) continúan vulnerando el derecho e interés colectivo de la población Chamezana, relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y, además de ello, esta vulneración implica una transgresión a los derechos de los consumidores y usuarios puesto que tratándose del acceso al servicio de televisión ambos derechos se encuentran íntimamente ligados, puesto que, como se explicó, es la televisión uno de los medios más relevantes para brindar a los usuarios y consumidores información de diferente tipo, publicidad y contenidos, entre otros, educativos y sociales.

Por ello, la Sala considera necesario no solo amparar el derecho a al acceso al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna, tal como lo hizo el Tribunal de primera instancia, sino amparar igualmente el derecho a los consumidores y usuarios, los cuales están siendo vulnerados por la ANTV y RTVC por la falta de señal de televisión en el Municipio de Chámeza, Casanare. Finamente, en relación a los argumentos esbozados por las entidades demandadas, en lo atinente a los trámites presupuestales y a la escasez de recursos económicos, al tenor del precedente jurisprudencial arriba referido, no están llamados a prosperar, por cuanto ello no es impedimento para la protección efectiva de los derechos colectivos, en especial los de la población que habita y/o reside en el municipio de Chámeza (Casanare).

Dicha regla se encuentra presente en reiterada jurisprudencia de esta Sección, la cual se esboza en la sentencia de 10 de abril de 2008, expediente 15001-23-31-000-2004-00397-01 (AP), C.P. Camilo Arciniegas Andrade:

***“[...] La falta de disponibilidad presupuestal y las implicaciones de una orden judicial en la planeación no son razón para dejar de conceder la protección reclamada cuando se ha demostrado la amenaza o la violación del derecho colectivo. Esta Sala ya ha tenido oportunidad de desvirtuar el argumento del apelante para enervar la protección de los derechos colectivos a pretexto de la incidencia que las órdenes impartidas para asegurar su protección tendría en el Plan y atendida la escasez de recursos presupuestales.*”**

*[...]*

*Se reitera que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos. Cosa distinta es que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades municipales que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtenerlos [...]”* (Negrillas por fuera de texto original)

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión del Tribunal respecto a la responsabilidad de la ANTV y la RTVC en relación con la vulneración de los derechos colectivos acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios.

## **XII.5. La decisión y órdenes impartidas en primera instancia**

**XII.5.1.** Respecto al amparo del derecho colectivo relacionado con **el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna**, conforme a lo expuesto, la Sala considera que fue acertada la decisión del Tribunal; no obstante, considera que el raciocinio del juez popular debe ir más allá, y luego de hacer un análisis sistemático y conjunto del material probatorio obrante en el plenario así como de los hechos y derechos que se dicen conculcados en la acción constitucional instaurada, esta Sala de decisión optará, además, por decretar el amparo del interés colectivo atinente a **los derechos de los consumidores y usuarios**. Lo anterior, si se tiene en cuenta que existe una relación inescindible y/o, si se quiere, inseparable o complementaria entre los derechos antes aludidos; es decir, en el *sub lite* no es posible materializar la garantía de uno sin el otro que lo acompañe y/o custodie.

En ese orden de ideas, y al encontrarse plenamente acreditada la limitación al acceso al servicio público de televisión gratuita, a la cual se ha visto sometida la comunidad Chamezana, la Sala confirmará el amparo respecto del derecho al **acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna** y, de otra parte, decretará la protección de la garantía colectiva concerniente a **los derechos de los consumidores y usuarios**, por las razones expuestas en precedencia.

En ese sentido, la Sala procederá a modificar el ordinal tercero (3º) de la parte resolutive de la sentencia apelada del 6 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, indicando que las autoridades accionadas también vulneraron y/o transgredieron el derecho colectivo concerniente a **los derechos de los consumidores y usuarios**, de los habitantes de la municipalidad de Chámeza (Casanare)

**XII.5.2.** Por último, en la relación con las órdenes dadas por el Tribunal, las cuales no fueron objeto de controversia en los recursos de apelación; la Sala adoptará como medidas definitivas aquellas adoptadas como cautelares por el Tribunal en el ordinal cuarto (4º) de la parte resolutive de la sentencia apelada, tal como se puso de presente al inició de las consideraciones y lo resolvió en ocasión

anterior<sup>130</sup>, habida cuenta de la necesidad de garantizar la prestación del servicio público de televisión en el Municipio de Chámeza, dentro de un plazo de seis (6) meses, contadas a partir de la notificación de esta sentencia.

En todo lo demás, se confirmará el contenido de la parte resolutive de la sentencia apelada de 6 de abril de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Casanare.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.**

**FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral 3° de la sentencia de 6 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, el cual quedará así:

*“[...] **TERCERO: DECLARAR** vulnerados los derechos colectivos de acceso al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a los derechos de los consumidores y usuarios, por parte de la ANTV y la RTVC, al no propiciar la prestación del servicio gratuito de televisión pública a la zona urbana y veredas del municipio de Chámeza (Casanare), omitiendo tomar las medidas necesarias para la instalación de los equipos necesarios y demás elementos que posibiliten cumplir con esta función en igualdad de condiciones a los demás entes territoriales [...]”.*

**SEGUNDO:** Por las 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 4° de la parte resolutive de la sentencia apelada, las cuales deberán ser cumplidas dentro del término de seis (6) meses contadas a partir de la notificación de esta sentencia.

**TERCERO: CONFIRMAR**, en todo lo demás, el fallo impugnado de 6 de abril de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>130</sup> Sentencia del 29 de octubre del 2018, rad. 85001-23-31-000-2015-00034-01 (AP), MP. Roberto Augusto Serrato Valdés-

**CUARTO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**QUINTO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Consejero de Estado**

**Presidente**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Consejero de Estado**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Consejero de Estado**