



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016).

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Expediente número 11001032400020140018900
Actor: HERNANDO MORALES PLAZA
Demandada: AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN
Referencia: RECURSO ORDINARIO DE SÚPLICA CONTRA AUTO QUE DECRETA MEDIDA CAUTELAR

Se decide el recurso ordinario de súplica interpuesto por la **Autoridad Nacional de Televisión - ANTV**, en contra del auto de 23 de julio de 2014, proferido por el señor Consejero doctor Guillermo Vargas Ayala, en Sala Unitaria, a través del cual decretó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

I.- ANTECEDENTES

El ciudadano **Hernando Morales Plaza**, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -



C.P.A.C.A., presentó demanda ante esta Corporación, con el fin de que se declarara la nulidad, previa suspensión provisional, del capítulo III, artículos 42 al 46 del Acuerdo número 010 de 24 de noviembre de 2006 *“Por medio del cual se reglamenta el servicio de televisión por suscripción”*, expedido por la Comisión Nacional de Televisión, hoy Autoridad Nacional de Televisión – ANTV.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA RECURRIDA.

Mediante proveído de 23 de julio de 2014, el Consejero de Estado, doctor Guillermo Vargas Ayala, decretó la suspensión provisional de los efectos de *“los artículos 42 al 46 del Acuerdo No. 010 del 24 de noviembre de 2006”*, estableciendo al efecto, lo siguiente:

Precisó que del contenido de la solicitud de suspensión provisional y de la confrontación de las normas demandadas con aquellas que se invocan como fundamento de dicha petición, fue posible advertir que *“el designio constitucional ha sido el de entregar la atribución de la creación de conductas reprochables y de sus correspondientes sanciones de manera directa y exclusiva al Legislador”*.

En tal sentido, adujo que *“como los artículos 42 y 43 del acto impugnado determinan comportamientos constitutivos de faltas o de reproche y los artículos 44 a 46 crean sanciones para quienes recaigan en esos tipos, así como criterios para la aplicación y gradación de la sanción y el régimen de transición de las investigaciones que se encuentran adelantando al momento*



de entrada en vigencia del Acuerdo 010 de 2006, resulta claro que se desconoce de manera abierta la reserva legal en materia sancionatoria”.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO

En contra de la referida providencia, la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV, obrando a través de su apoderado judicial, interpuso recurso ordinario de súplica, argumentando, en síntesis, lo siguiente:

Destacó que, en el caso concreto, las facultades sancionatorias que le son reconocidas a la ANTV son un desarrollo legal de las funciones de inspección, vigilancia y control que constitucionalmente le corresponden, para que como órgano ejecutor de la política pública en materia de televisión, cuente con las herramientas jurídicas que le permitan hacer cumplir sus decisiones por parte de los particulares.

Sostuvo que de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, los principios del derecho penal se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado, los cuales *“hacen que el [principio] de tipicidad no tenga (...) la misma connotación que presenta en el derecho penal, en donde resulta ser más riguroso”, en razón a que “los tipos penales tienen una estructura autónoma, al paso que los administrativos sancionatorios no”.*

En tal sentido, puso de presente que de acuerdo con la Corte Constitucional *“la tipicidad en las infracciones disciplinarias se establece por la lectura*



sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria. Esta forma de definir la tipicidad a través de normas complementarias, es un método legislativo que ha sido denominado el de las normas en blanco”.

Así las cosas, reiteró que la jurisprudencia constitucional “ha reconocido que los principios del debido proceso y del derecho penal, entre ellos el de predeterminación legal de las faltas, se siguen aplicando en materia administrativa sancionatoria, pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal. Por ello, la descripción típica de las conductas y de las sanciones hecha por el mismo legislador en todos sus elementos no resulta exigible con la misma intensidad y rigor en el campo administrativo sancionador (...)”.

Aunado a lo anterior, precisó que si bien dicha Corporación “ha explicado que debido a que en el derecho administrativo sancionador existen controles para evitar la arbitrariedad de quien impone la sanción, como son las acciones contencioso administrativas, es admisible una mayor flexibilidad del principio de legalidad, de manera que la forma típica pueda tener un carácter determinable. Pero en todo caso, ha señalado que lo anterior no significa la concesión de una facultad omnímoda al operador jurídico, para que en cada situación establezca las hipótesis fácticas del caso particular. Por ello, la Corte ha sido cuidadosa en precisar, que si bien es posible la existencia de una forma típica determinable, es imprescindible que la legislación o el



mismo ordenamiento jurídico, establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa (...).

En ese orden de ideas, adujo que “por voluntad del Legislador [Ley 182 de 1995], la CNTV tenía la facultad de reglamentar el régimen sancionatorio de los distintos servicios de televisión (...). En virtud del carácter general de la ley, le estaba permitido a la CNTV, reglamentar el régimen jurídico sancionatorio, aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos, y como quiera que el legislador estableció esta facultad para una materia específica como lo es la prestación del servicio de televisión (...).”

En consecuencia, afirmó que “el contenido de los artículos 42 a 46 del Acuerdo No. 010 de 2006 no invaden ni suplantán las facultades legales, según el artículo primero, es el de regular las condiciones de operación y explotación del servicio público de televisión por suscripción en todo el territorio colombiano”. Además “la facultad de la CNTV para reglamentar las condiciones de prestación del servicio de televisión está contenido en el literal e) del artículo 5 de la Ley 182 de 1995, según el cual el Legislador le otorgó a la Comisión Nacional de Televisión la función de reglamentar el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos”.



Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicitó que se revoque la decisión contenida en la providencia de 23 de julio de 2014, en cuanto accedió al decreto de la suspensión de los efectos del acto demandado.

IV.- TRASLADO DEL RECURSO

En escrito obrante a folios 79 a 85 del cuaderno de solicitud de medida cautelar, el demandante se opuso a la prosperidad del recurso de súplica, pues a su juicio *“la ANTV no se encuentra investida por mandato constitucional de la prerrogativa o calidad para determinar faltas por medio del Acuerdo No. 010 de noviembre 24 de 2006, conculca el principio de legalidad, pues toda conducta punible debe ser descrita por el legislador de manera previa, clara y precisa como requisito indefectible, forzoso y obligatorio que tiene correspondencia con el respeto al debido proceso”*.

Adujo que el acto administrativo demandado, *“viola el principio de legalidad, en virtud que a su discrecionalidad norma la tasación y calificación gradual de las faltas y sanciones que por mandato constitucional corresponde desarrollar al Congreso de la República”*.

En cuanto al principio de reserva legal, afirmó que en el artículo 44 del Acuerdo *“se establece la imposición de sanciones para los concesionarios de televisión, de acuerdo con unos criterios determinados por la misma Comisión Nacional de Televisión que no tiene potestad reglamentaria ni mucho menos potestad legislativa”*.



Finalmente, sostuvo que *“en materia disciplinaria, la jurisprudencia ha establecido que la consagración de los comportamientos reprochables, así como los criterios para su fijación y los procedimientos para adelantar su imposición, corresponden a una materia que compete desarrollar de manera exclusiva a ley”*.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, *“cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”*, de manera que la misma será procedente en los eventos en que se advierta la transgresión del ordenamiento jurídico superior, circunstancia en virtud de la cual se hace necesaria la adopción de la medida cautelar hasta tanto el juez contencioso administrativo se pronuncie sobre la legalidad del acto cuya nulidad se pretende.

En la providencia recurrida, el Consejero de Estado, doctor Guillermo Vargas Ayala, concluyó que el Acuerdo número 010 de 24 de noviembre de 2006 fijó una serie de conductas susceptibles de ser reprochadas y, además, las sanciones a ser impuestas a quien incurriera en ellas, en claro desconocimiento del principio de legalidad y, consecuentemente, de la reserva de ley que reviste dicha materia.



En contra de dicha decisión, el apoderado de la entidad demandada interpuso recurso de súplica, cuyo sustento principal fue la sentencia C- 726 de 2009, en la cual la Corte Constitucional declaró la exigibilidad de las normas contenidas en la Ley 182 de 1995, y con fundamento en las cuales fue expedido el Acuerdo objeto de la presente demanda.

Por su parte, el demandante, al pronunciarse sobre el recurso en mención, sostuvo que la determinación de comportamientos como reprochables, las sanciones que los mismos acarrearán y el procedimiento para su imposición, son funciones exclusivas del legislador, de manera que, en su sentir, la suspensión provisional de las normas demandadas, debe mantenerse.

En ese orden de ideas, corresponde a la Sala establecer si al expedir el Acuerdo número 010 de 24 de noviembre de 2006, la Comisión Nacional de Televisión desbordó el límite de su competencia para reglamentar *“el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión”*, contrariando con ello el principio de legalidad que rige en materia sancionatoria.

Sea lo primero traer a colación lo dispuesto en el literal e) del artículo 5º y el literal h) del artículo 12 de Ley 182 de 1995, normas en desarrollo de las cuales la Comisión Nacional de Televisión – CNTV, hoy Autoridad Nacional de Televisión – ANTV, expidió las disposiciones cuya nulidad se pretende en el *sub lite*, esto es, los artículos 42 a 46 del Acuerdo 010 antes referido.



Las normas legales en comento, son del siguiente tenor:

“Artículo 5o. Funciones. En desarrollo de su objeto, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión:

*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 televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos;***

(...)

Artículo 12. Funciones de la Junta Directiva. Son funciones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión:

h) Sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones contractuales, o por transgresión de las disposiciones legales y reglamentarias o de las de la Comisión, relacionadas con el servicio”.

(Negrillas y subrayado fuera del texto).

En desarrollo de lo anterior fue expedido el Acuerdo número 010 de 24 de noviembre de 2010, cuyos artículos 42 a 46 corresponden a los preceptos objeto de la presente solicitud de medida cautelar, en tanto disponen:

“42. FALTA. Para los efectos del presente acuerdo, se entiende como falta toda conducta realizada o ejecutada por el concesionario de televisión por suscripción que sea contraria a la Constitución; a la ley, en especial a las normas y obligaciones contenidas en las Leyes 182 de 1995, 335 de 1996, 506 de 1999 y 680 de 2001; al contrato de concesión; a lo dispuesto



en el presente acuerdo y en todas aquellas normas que lo modifiquen, complementen o adicionen.

ARTÍCULO 43. CLASIFICACIÓN DE LAS FALTAS. *Las faltas en que incurran los concesionarios de televisión por suscripción en cumplimiento de la prestación de este servicio se clasificarán de la siguiente manera:*

a) En la transmisión de producción nacional propia:

- 1. Informar directamente a los televidentes de manera parcializada o tendenciosa los sucesos o noticias.*
- 2. Comprometer la objetividad e imparcialidad del contenido de un programa a cambio de retribución en dinero o en especie por parte de terceros que se beneficien de aquel, salvo que se trate de publrreportajes plenamente identificados como tales y que cumplan la reglamentación que para el efecto expida la Comisión.*
- 3. No permitir al televidente conocer dos o más posiciones diferentes frente a un tema o situación en particular, en programas informativos.*
- 4. Denigrar de la religión, clase social, raza, cultura, sexo o condición sexual, de personas con defectos físicos, o de partidos o movimientos políticos.*
- 5. Difundir informaciones inexactas, falsas, injuriosas o lesivas de la honra o del buen nombre de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.*
- 6. Negarse a otorgar el derecho de rectificación cuando hubiere lugar, conforme al procedimiento descrito en el artículo 30 de la Ley 182 de 1995.*
- 7. Haber tenido el deber de rectificar por orden de juez competente por más de tres (3) veces, informaciones inexactas, injuriosas, falsas o lesivas de la honra o del buen nombre de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.*
- 8. Hacer publicidad de cultos religiosos, partidos políticos o ideologías de cualquier índole, que induzcan al televidente a adherirse o a tomar decisiones frente a estos, mediante la utilización de elementos que impliquen engaño.*



9. Incluir en la programación anuncios comerciales que promocionen cualidades, calidades o características de bienes o servicios que no correspondan a la realidad.

Las demás de esta naturaleza, que contraríen la Constitución, la ley y el presente acuerdo y las normas que lo modifiquen, complementen o adicionen.

b) Operativas y administrativas:

1. Prestar el servicio de televisión por suscripción en un área diferente a la adjudicada o autorizada.

2. Incumplir las obligaciones de carácter económico contraídas con la Comisión Nacional de Televisión.

3. Abrir la señal de sus canales para que sean recibidas por el público en general, sin la previa autorización de la Comisión.

4. Incumplir las condiciones de los contratos celebrados con los usuarios.

5. Ser titulares directamente o por interpuesta persona o en asociación con otras empresas, de más de una concesión del servicio de televisión por suscripción. Esta limitación se extiende a los cónyuges, compañera o compañero permanente y a los parientes de estos en el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil. Igualmente, a las sociedades en las que participen los socios de una persona jurídica titular del servicio de televisión por suscripción y aquellas en que participen las personas que tengan con dichos socios los vínculos aquí previstos.

6. Interrumpir a los suscriptores la recepción de los canales colombianos de televisión abierta y que se sintonicen en el área de cubrimiento y/o no transmitir dichos canales en los términos establecidos en el presente acuerdo o en las normas que lo complementen, modifiquen o adicionen.

7. Ceder el compromiso adquirido con la Comisión Nacional de Televisión en virtud de una concesión para operar el servicio público de televisión por suscripción.

8. Cobrar por la transmisión y distribución de señales incidentales.



9. Utilizar equipos DTH propios del sistema de televisión satelital para la recepción y transmisión de canales codificados.

10. Incumplir lo dispuesto en el presente acuerdo respecto de la cesión de cuotas sociales o modificación de la composición accionaria.

11. Incumplir las normas de protección al consumidor.

12. No informar anualmente ante la Comisión Nacional de Televisión el pago de los derechos de autor y conexos.

13. No registrar ante la Comisión la(s) tarifa(s) que cobran a los usuarios en los términos previstos en el presente acuerdo.

14. No cumplir el Plan de Expansión presentado a la Comisión.

15. No prestar el servicio de manera gratuita en los términos previstos en el artículo 49 del presente acuerdo.

Las demás de esta naturaleza que contraríen la Constitución, la ley y el presente acuerdo y las normas que lo modifiquen, complementen o adicionen.

c) En la comercialización:

Incumplir las disposiciones sobre comercialización previstas en el presente acuerdo y las demás de esta naturaleza, que contraríen la Constitución, la ley y el presente acuerdo y las normas que lo modifiquen, complementen o adicionen.

ARTÍCULO 44. SANCIONES. *La Comisión Nacional de Televisión impondrá multas, así:*

a) Desde cien (100) hasta (600) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha en que se cometió la falta, sin exceder el máximo legal, a los concesionarios del servicio de televisión por suscripción que por primera vez incurran en las faltas establecidas en el presente acuerdo;

b) Desde seiscientos (600) hasta (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha en que se cometió la falta, sin exceder el máximo legal, a los concesionarios del servicio de televisión por suscripción que reiteradamente incurran en las faltas establecidas en el presente acuerdo.



Conforme a lo establecido en el presente artículo, la Comisión Nacional de Televisión impondrá sanciones más gravosas a los concesionarios que reiteradamente incurran en la misma falta.

PARÁGRAFO. Las sanciones previstas en este artículo se aplicarán sin perjuicio de lo previsto en el literal h) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, y del decomiso de los bienes y equipos cuya utilización desnaturalice la prestación del servicio de Televisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 182 de 1995.

ARTÍCULO 45. CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN Y GRADACIÓN DE LA SANCIÓN. Para la gradación y aplicación de las sanciones, se tendrán en cuenta la gravedad de la falta, el daño producido y la reincidencia en su comisión.

ARTÍCULO 46. PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y FAVORABILIDAD. A los concesionarios del servicio de Televisión por suscripción que estén siendo investigados a la fecha de entrada en vigencia del presente acuerdo, se les aplicarán las disposiciones relativas a las faltas y sanciones vigentes para la fecha de su comisión, salvo que las modificaciones dispuestas les resulten más favorables”.

Ahora bien, de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, en el derecho administrativo de carácter sancionatorio, a diferencia del derecho penal, la aplicación de los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley, como manifestación del derecho al debido proceso, reviste un menor grado de rigurosidad, dado por la naturaleza de las conductas objeto de reproche, el tipo de sanciones que su ocurrencia acarrea, el procedimiento para su imposición y los derechos fundamentales que se ven involucrados.

Ciertamente, en la sentencia C-726 de 2009, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de las expresiones “e/

régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y los reglamentos”, contenida en literal e) del artículo 5º de la Ley 182 antes referida, y “de las de la Comisión” contenida en el inciso 1º, literal h) del artículo 12 ibídem; se señaló:

“(…) la CNTV tiene facultades exclusivas en regulación normativa en el campo del servicio público de televisión, con sujeción a la ley. Además se ha concluido que ejerce una potestad sancionatoria que le ha conferido el legislador, orientada a hacer cumplir sus decisiones, adoptadas dentro de la órbita de sus competencias legales y constitucionales.

Ahora bien la Corte detecta que, dentro de las facultades de regulación normativa que el legislador le ha conferido a la CNTV, se encuentran algunas que se refieren concretamente a la reglamentación del régimen sancionatorio que ella aplica (…). Así pues, es claro para la Corte que el Legislador le ha conferido a la CNTV potestades reglamentarias respecto del régimen sancionatorio que ella misma aplica.

*(…) A respecto la Corte debe recordar brevemente su jurisprudencia sentada en torno a este asunto en donde ha hecho ver que los principios del derecho penal se aplican mutatis mutandis, al derecho sancionador. En efecto, **reiteradamente la Corporación ha hecho ver que los principios del derecho penal se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado**. Entre estos principios, ocupa un lugar principalísimo el de la legalidad de las faltas y de las sanciones, conforme al cual las conductas sancionables y las sanciones administrativas correspondientes es competencia exclusiva del legislador, y no de la administración o de los órganos administrativos independientes (...).*

*(…) **La Corte ha señalado que en materia sancionatoria el principio de legalidad no reviste la misma intensidad que en materia penal,** conclusión que se ha visto reforzada con las consideraciones relativas a que la sanción administrativa no implica privación de la libertad física, al paso que la sanción penal sí conlleva esta grave restricción de derechos fundamentales (...).*

Así pues, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso y del derecho penal, entre ellos el de predeterminación legal de las faltas, se siguen aplicando en materia sancionatoria, pero pueden operar con cierta flexibilidad en relación con el derecho penal. Por ello la descripción típica de las conductas y de las sanciones hecha por el mismo legislador en todos sus elementos no resulta exigible con la misma intensidad y rigor en el campo administrativo sancionador (...).

(...) Así mismo, esta Corporación ha explicado que debido a que en el derecho administrativo sancionador existen controles para evitar la arbitrariedad de quien impone la sanción, como son las acciones contencioso administrativas, es admisible una mayor flexibilidad del principio de legalidad, de manera que “la forma típica pueda tener un carácter determinable. Pero en todo caso, ha señalado que lo anterior “no significa la concesión de una facultad omnímoda al operador jurídico, para que en cada situación establezca las hipótesis fácticas del caso particular.

Por ello, la Corte ha sido cuidadosa en precisar que si bien es posible la existencia de una forma típica determinable, es imprescindible que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico, establezca ciertos criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa, como ha sido reiterado con insistencia”.

(Negrillas y subrayado fuera del texto).

En tal sentido, se tiene que si bien la Constitución Política prevé que la definición de determinadas conductas como infracciones y la potestad de que las mismas sean sancionadas, es una facultad exclusiva del Legislador, lo cierto es que no puede desconocerse la existencia de un margen de acción a la protestad reglamentaria sancionatoria, y específicamente en los eventos en los cuales la norma legal ha definido “*de manera previa los elementos básicos de la conducta a sancionar, los criterios para su definición, las sanciones y pautas para su determinación, y finalmente el*

*procedimiento para su imposición*¹, esto es, cuando a la luz de las disposiciones legales la conducta a sancionar resulte determinable.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-135 de 2016, estableció:

(...) la reserva de ley limita la potestad reglamentaria (art. 189-11 Superior) porque exige que ciertos asuntos sean regulados por normas de rango legal, sin que ello implique el vaciamiento de la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ellas se circunscriben a un marco de referencia concreto dado por éste. Lo anterior significa que si bien el Congreso no está obligado a desarrollar de manera íntegra todas las materias, debe delimitar los temas para evitar ambigüedades y debe fijar reglas específicas para que opere la debida ejecución de la ley.

Sobre éste último punto, la jurisprudencia constitucional ha decantado que “en muchos casos, la naturaleza misma de las materias objeto de regulación no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias a efectos de permitir su cumplida ejecución, y que en tales casos el contenido de la reserva está referido al núcleo esencial de la materia reservada, de tal manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley. Quiere lo anterior decir que corresponde al legislador regular directamente el núcleo de las materias reservadas, el objeto propio de la reserva, sin perjuicio de la posterior especificación que, en ciertos supuestos, se deje a la actuación administrativa”[38]. Además de indicar que “(...) en materia de derecho administrativo sancionador, el legislador puede establecer normas con un mayor grado de generalidad, que no implican per se la vulneración del principio de legalidad, siempre y cuando se establezca un marco de referencia cierto para la determinación de la infracción y de la sanción en un caso concreto[39]”².

¹ Sentencias C- 343 de 2006, C-498 de 2002, C-1076 de 2002, C-125 de 2003.

² Sentencia C-135 de 2016.

Tal flexibilidad en la aplicación de los principios constitucionales a que se viene haciendo referencia, implica que la actividad sancionatoria de la Administración ha de circunscribirse al desarrollo de los elementos esenciales de aquellos comportamientos considerados como faltas, de tal suerte que los actos reglamentarios expedidos resultan complementarios de la ley, como sucede en el caso sometido a consideración, en el cual la CNTV, a partir de los parámetros fijados en la Ley 182 de 1995, procedió a fijar cada una de las conductas que conllevan el desconocimiento de las obligaciones de los operadores, concesionarios de espacios y contratistas de televisión, así como las sanciones atribuibles en el evento en que las mismas ocurran.

En efecto, de la lectura de la Ley 182 de 1995 y de los artículos 42 a 46 del Acuerdo número 010 de 24 de noviembre de 2006, la Sala puede advertir que dicha ley, además de contemplar los elementos esenciales para la definición por vía reglamentaria de los comportamientos constitutivos de falta, prevé criterios orientadores para definir el tipo de sanción a imponer y, en el caso de las multas, el rango dentro del cual las mismas han de oscilar.

En tal sentido, resulta procedente confrontar los artículos acusados con los preceptos legales de la Ley 182 de 1995, que le sirvieron de sustento, tal y como se realizará a continuación.

LEY 182 DE 1995	ACUERDO 010 DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2006

ARTICULO 5o. FUNCIONES. En desarrollo de su objeto, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión: (...) d) Investigar y sancionar a los operadores, concesionarios de espacios y contratistas de televisión por violación del régimen de protección de la competencia, el pluralismo informativo y del régimen para evitar las prácticas monopolísticas previsto en la Constitución y en la presente y en otras leyes, o por incurrir en prácticas, actividades o arreglos que sean contrarios a la libre y leal competencia y a la igualdad de oportunidades entre aquéllos, o que tiendan a la concentración de la propiedad o del poder informativo en los servicios de televisión, o a la formación indebida de una posición dominante en el mercado, o que constituyan una especie de práctica monopolística en el uso del espectro electromagnético y en la prestación del servicio. e) Reglamentar(...) el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos.	ARTÍCULO 42. FALTA. Para los efectos del presente acuerdo, se entiende como falta toda conducta realizada o ejecutada por el concesionario de televisión por suscripción que sea contraria a la Constitución; a la ley, en especial a las normas y obligaciones contenidas en las Leyes 182 de 1995, 335 de 1996, 506 de 1999 y 680 de 2001; al contrato de concesión; a lo dispuesto en el presente acuerdo y en todas aquellas normas que lo modifiquen, complementen o adicionen.
ARTÍCULO 29. LIBERTAD DE OPERACIÓN, EXPRESIÓN Y DIFUSIÓN. (...) Salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo. Sin embargo, los mismos podrán ser clasificados y regulados por parte de la Comisión Nacional de Televisión, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los	ARTÍCULO 43. CLASIFICACIÓN DE LAS FALTAS. Las faltas en que incurran los concesionarios de televisión por suscripción en cumplimiento de la prestación de este servicio se clasificarán de la siguiente manera: a) En la transmisión de producción nacional propia: 1. Informar directamente a los televidentes de manera parcializada o tendenciosa los sucesos o noticias.

finos y principios que rigen el servicio público de televisión, protegen a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral y fomentar la producción colombiana.

ARTICULO 55. OBLIGATORIEDAD DE DEDICAR TIEMPO DE PROGRAMACIÓN A TEMAS DE INTERÉS PÚBLICO. Los canales nacionales, regionales, zonales y locales de televisión estarán obligados a dedicar un porcentaje de su tiempo a temas de interés público. El cubrimiento de éstos debe hacerse con criterio de equidad, en el sentido de que, en éste, se provea igualdad de oportunidades para la presentación de puntos de vista contrastantes. La Comisión Nacional de Televisión reglamentará los términos para el cumplimiento de la obligación prevista en el presente artículo

2. Comprometer la objetividad e imparcialidad del contenido de un programa a cambio de retribución en dinero o en especie por parte de terceros que se beneficien de aquel, salvo que se trate de publirreportajes plenamente identificados como tales y que cumplan la reglamentación que para el efecto expida la Comisión.

3. No permitir al televidente conocer dos o más posiciones diferentes frente a un tema o situación en particular, en programas informativos.

4. Denigrar de la religión, clase social, raza, cultura, sexo o condición sexual, de personas con defectos físicos, o de partidos o movimientos políticos.

(...)

9. Incluir en la programación anuncios comerciales que promocionen cualidades, calidades o características de bienes o servicios que no correspondan a la realidad.

Las demás de esta naturaleza, que contraríen la Constitución, la ley y el presente acuerdo y las normas que lo modifiquen, complementen o adicionen.

ARTÍCULO 30. DERECHO A LA RECTIFICACIÓN. El Estado garantiza el derecho a la rectificación, en virtud del cual, a toda persona natural o jurídica o grupo de personas se les consagra el derecho inmediato del mismo, cuando se vean afectadas públicamente en su buen nombre u otros derechos e intereses por informaciones que el afectado considere inexactas, injuriosas o falsas transmitidas en programas de televisión cuya divulgación pueda perjudicarlo (...).	ARTÍCULO 43. CLASIFICACIÓN DE LAS FALTAS. (...) 5. Difundir informaciones inexactas, falsas, injuriosas o lesivas de la honra o del buen nombre de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. 6. Negarse a otorgar el derecho de rectificación cuando hubiere lugar, conforme al procedimiento descrito en el artículo 30 de la Ley 182 de 1995. 7. Haber tenido el deber de rectificar por orden de juez competente por más de tres (3) veces, informaciones inexactas, injuriosas, falsas o lesivas de la honra o del buen nombre de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.
ARTÍCULO 51. DE LA PROTECCIÓN AL USUARIO Y AL CONSUMIDOR. (...) En ningún caso se permitirá realizar proselitismo político, ni destacar la gestión de determinadas personas en dichos espacios (...).	ARTÍCULO 43. CLASIFICACIÓN DE LAS FALTAS. (...) 8. Hacer publicidad de cultos religiosos, partidos políticos o ideologías de cualquier índole, que induzcan al televidente a adherirse o a tomar decisiones frente a estos, mediante la utilización de elementos que impliquen engaño.
ARTÍCULO 5. FUNCIONES. En desarrollo de su objeto, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión: (...) c) (...) regular las condiciones de operación y explotación del mismo, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva	ARTÍCULO 43. CLASIFICACIÓN DE LAS FALTAS. (...)

del área asignada (...) ARTÍCULO 24. DE LA OCUPACIÓN ILEGAL DEL ESPECTRO. Cualquier servicio de televisión no autorizado por la Comisión Nacional de Televisión, o que opere frecuencias electromagnéticas sin la previa asignación por parte de dicho organismo, es considerado clandestino. ARTÍCULO 48. DE LAS CONCESIONES A LOS OPERADORES ZONALES. (...) i) El establecimiento, uso, explotación, modificación o ampliación de la red de televisión autorizada deberán efectuarse de conformidad con el título de concesión (...).	b)Operativas y administrativas 1. Prestar el servicio de televisión por suscripción en un área diferente a la adjudicada o autorizada. (...) 3. Abrir la señal de sus canales para que sean recibidas por el público en general, sin la previa autorización de la Comisión.
ARTÍCULO 48. DE LAS CONCESIONES A LOS OPERADORES ZONALES. La escogencia de los operadores zonales, se hará siempre y sin ninguna excepción por el procedimiento de licitación pública (...).Para tales efectos, la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión tendrá en cuenta las siguientes disposiciones especiales (...). (...) c) El otorgamiento de la concesión por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión por contrato o licencia, dará lugar al pago de una tarifa (...). (...) m) La concesión obliga a la explotación directa del servicio público objeto de la misma y será intransferible.	ARTÍCULO 43. CLASIFICACIÓN DE LAS FALTAS. b)Operativas y administrativas (...) 2. Incumplir las obligaciones de carácter económico contraídas con la Comisión Nacional de Televisión. (...) 5. Ser titulares directamente o por interpuesta persona o en asociación con otras empresas, de más de una concesión del servicio de televisión por suscripción. Esta limitación se extiende a los cónyuges, compañera o compañero permanente y a los parientes de estos en el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil. Igualmente, a las sociedades en las que participen los socios de una persona jurídica titular del servicio de televisión por suscripción y aquellas en que participen las personas que tengan con dichos socios los vínculos aquí

	previstos. (...) 7. Ceder el compromiso adquirido con la Comisión Nacional de Televisión en virtud de una concesión para operar el servicio público de televisión por suscripción. b)Operativas y administrativas (...)
ARTÍCULO 25. DE LAS SEÑALES INCIDENTALES Y CODIFICADAS DE TELEVISIÓN Y DE LAS SANCIONES POR SU USO INDEBIDO. (...) 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. Prevía autorización y pago de los derechos de autor correspondientes (...) los operadores públicos, privados y comunitarios y los concesionarios de espacios de televisión, podrán recibir y distribuir señales codificadas. Cualquier otra persona natural o jurídica que efectúe la recepción y distribución a que se refiere el inciso anterior con transgresión de lo dispuesto en el mismo, se considerará infractor y prestatario de un servicio clandestino y como tal estará sujeto a las sanciones que establece el artículo anterior. Las empresas que actualmente presten los servicios de recepción y distribución de señales satelitales se someterán, so pena	ARTÍCULO 43. CLASIFICACIÓN DE LAS FALTAS. b)Operativas y administrativas (...) 6. Interrumpir a los suscriptores la recepción de los canales colombianos de televisión abierta y que se sintonicen en el área de cubrimiento y/o no transmitir dichos canales en los términos establecidos en el presente acuerdo o en las normas que lo complementen, modifiquen o adicionen. (...) 8. Cobrar por la transmisión y distribución de señales incidentales. 9. Utilizar equipos DTH propios del sistema de televisión satelital para la recepción y transmisión de canales codificados. (...) 15. No prestar el servicio de manera gratuita en los términos previstos en el artículo 49del presente acuerdo.

de las sanciones correspondientes a lo dispuesto en este artículo.	
ARTÍCULO 54. INVALIDEZ DE LAS NEGOCIACIONES HECHAS SIN PREVIA AUTORIZACIÓN. No tendrá ninguna validez la negociación de derechos o cuotas sociales de sociedades concesionarias de espacios o programas de televisión de canales estatales, espacios o programas de televisión, cuando ésta no cuente con la autorización previa de la Comisión Nacional de Televisión (...). ARTÍCULO 57. DEL CONTROL SOBRE LA ENAJENACIÓN DE LA PROPIEDAD. (...) Respecto de la enajenación de la propiedad de las acciones que se negocien en bolsa, el propietario deberá informar sobre la misma a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, dentro de los cinco (5) días siguientes, siempre que la transacción comprenda la adquisición en forma global o sucesiva del cinco por ciento (5%) o más de las acciones. Será ineficaz toda enajenación de acciones de las sociedades abiertas, cuando se contravenga lo dispuesto en el presente Título y en las demás normas sobre la materia.	ARTÍCULO 43. CLASIFICACIÓN DE LAS FALTAS. b) Operativas y administrativas (...) 10. Incumplir lo dispuesto en el presente acuerdo³ respecto de la cesión de cuotas sociales o modificación de la composición accionaria.
ARTÍCULO 12. FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA. Son funciones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión: (...)	ARTÍCULO 45. CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN Y GRADACIÓN DE LA SANCIÓN. Para la gradación y aplicación de las sanciones, se tendrán en cuenta la gravedad de la falta, el daño producido y la

³Acuerdo 010 de 24 de noviembre de 2006. Artículo 25. CESIÓN DE CUOTAS SOCIALES O CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN ACCIONARIA. Cualquier modificación en las cuotas sociales o en la composición accionaria del concesionario, superior al cinco por ciento (5%) realizada en un año continuo, deberá ser autorizada previamente por la Comisión Nacional de Televisión, la cual podrá solicitar los documentos que considere necesarios para tal efecto.

h) Sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones contractuales, o por transgresión de las disposiciones legales y reglamentarias o de las de la Comisión, relacionadas con el servicio. (...) Para el ejercicio de tal facultad la Junta Directiva deberá tener en cuenta la gravedad de la falta, el daño producido y la reincidencia en su comisión;	reincidencia en su comisión. ARTÍCULO 46. PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y FAVORABILIDAD. A los concesionarios del servicio de Televisión por suscripción que estén siendo investigados a la fecha de entrada en vigencia del presente acuerdo, se les aplicarán las disposiciones relativas a las faltas y sanciones vigentes para la fecha de su comisión, salvo que las modificaciones dispuestas les resulten más favorables”.
---	---

Siendo ello así, para la Sala, en principio, es dable afirmar que los artículos 42, 43, 45 y 46 del referido acto administrativo, no parecen desbordar la competencia atribuida por la Ley 182 de 1995 a la CNTV – hoy ANTV, para efectos de establecer el régimen sancionatorio a los operadores, concesionarios y suscriptores del servicio de televisión, por cuanto, como quedó visto, dichos preceptos desarrollan de manera precisa y detallada las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley 182 de 1995.

Así las cosas, de los precitadas normas reglamentarias no emerge, *prima facie*, la transgresión de los artículos 4, 6, 121, 150 y 152 de la Constitución Política y el numeral 2 del artículo 6º de la Ley 5ª de 1992, aludida por el demandante en la solicitud de suspensión provisional de

los efectos de las disposiciones acusadas, comoquiera que las mismas no suponen la adición o, incluso, modificación de la Ley 182 en comento.

En consecuencia, la Sala procederá a revocar la providencia suplicada en lo atinente a la suspensión provisional de los efectos de los artículos 42, 43, 45 y 46 del Acuerdo número 010 de 24 de noviembre de 2006, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

De otro lado, en relación con el artículo 44 del acto administrativo en mención, la Sala pudo advertir que al confrontarlo con la norma legal que regula la materia, esto es, el artículo 5 de la Ley 182, resulta evidente la vulneración de ésta última, tal y como se pone de presente a continuación:

LEY 182 DE 1995	ACUERDO 010 DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2006
ARTÍCULO 5. FUNCIONES. En desarrollo de su objeto, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión: (...) d) Investigar y sancionar a los operadores, concesionarios de espacios y contratistas de televisión por violación del régimen de protección de la competencia, el pluralismo informativo y del régimen para evitar las prácticas monopolísticas previsto en la Constitución y en la presente y en otras leyes, o por incurrir en prácticas, actividades o arreglos que sean contrarios a la libre y leal competencia y a la igualdad de oportunidades entre aquéllos, o que	ARTÍCULO 44. SANCIONES. La Comisión Nacional de Televisión impondrá multas, así: a) Desde cien (100) hasta (600) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha en que se cometió la falta, sin exceder el máximo legal, a los concesionarios del servicio de televisión por suscripción que por primera vez incurran en las faltas establecidas en el presente acuerdo; b) Desde seiscientos (600) hasta (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha en que

tiendan a la concentración de la propiedad o del poder informativo en los servicios de televisión, o a la formación indebida de una posición dominante en el mercado, o que constituyan una especie de práctica monopolística en el uso del espectro electromagnético y en la prestación del servicio. <u>Las personas que infrinjan lo dispuesto en este literal serán sancionadas con multas individuales desde seiscientos (600) hasta seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción, y deberán cesar en las prácticas o conductas que hayan originado la sanción.</u> <u>Igualmente, la Comisión sancionará con multa desde cien (100) hasta seiscientos (600) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción a los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y demás personas naturales que autoricen, ejecuten o toleren las conductas prohibidas por la Constitución y la ley.</u>	se cometió la falta, sin exceder el máximo legal, a los concesionarios del servicio de televisión por suscripción que reiteradamente incurran en las faltas establecidas en el presente acuerdo. Conforme a lo establecido en el presente artículo, la Comisión Nacional de Televisión impondrá sanciones más gravosas a los concesionarios que reiteradamente incurran en la misma falta. PARÁGRAFO. Las sanciones previstas en este artículo se aplicarán sin perjuicio de lo previsto en el literal h) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, y del decomiso de los bienes y equipos cuya utilización desnaturalice la prestación del servicio de Televisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 182 de 1995.
--	--

Así las cosas, mientras la Ley 182 de 1995 prevé que en los eventos en que los “*administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y demás personas naturales*” infrinjan el régimen de prohibiciones, serán sujetos pasivos de multas comprendidas entre cien (100) y seiscientos (600) salarios mínimos legales mensuales vigentes; el artículo 44 señala dicha sanción para los concesionarios de televisión por suscripción que, por primera vez, incurran en comportamientos erigidos como faltas en el Acuerdo número 010 de 24 de noviembre de 2006, haciendo menos gravosa la situación para ellos. Por ende, encuentra la Sala, en principio, un desconocimiento de los límites fijados



por el Legislador para la imposición de las multas, y con ello de las normas invocadas en la solicitud de suspensión provisional, existiendo razón jurídica para mantener la medida cautelar respecto del artículo 44 acusado.

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

R E S U E L V E:

Primero: REVÓCASE parcialmente el proveído recurrido. En su lugar, **DENÍEGASE** la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de los artículos 42, 43, 45 y 46 del Acuerdo número 010 de 24 de noviembre de 2006, de acuerdo con los argumentos planteados en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo: CONFÍRMASE en lo demás el auto de 23 de julio de 2014, con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

