



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015).-

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

**EXPEDIENTE No. 250002324000 2006 00582 01
ACTOR: Comisión Nacional de Televisión
DEMANDADO: Instituto Nacional de Radio y Televisión y
otros
ACCIÓN: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Procede la Sala, en cumplimiento de la orden del juez de tutela proferida en la providencia de mayo 14 de 2015, en la cual se dispuso proferir sentencia de reemplazo en el proceso de la referencia, en el sentido de decidir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 31 de julio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", mediante la cual se declaró la nulidad del artículo cuarto de la Resolución 004 de 8 de febrero de 2005, proferida por el apoderado general de la Fiduciaria La Previsora, Sociedad Liquidadora del Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISIÓN), en lo relativo a las reclamaciones hechas a los contratos 082 de 2000, 028 de 2001 y 016 de 2002 de la demanda promovida en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.



1.- Antecedentes

1.1- La demanda

La Comisión Nacional de Televisión, actuando por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad de que se decrete la nulidad de la Resolución No. 014 de 20 de enero de 2006¹; del artículo cuarto de la Resolución 770 de 20 de octubre de 2005², en relación con el aparte que indica “(...) *manteniendo inmodificable la causal de rechazo 17 en relación con los convenios que hubiesen terminado a esa fecha(...)*”; y del artículo cuarto de la Resolución 004 de 8 de febrero de 2005, proferidas por el liquidador del Instituto Nacional de Radio y Televisión - INRAVISIÓN EN LIQUIDACIÓN -, mediante las cuales se decidió sobre la reclamación prestada por la Comisión Nacional de Televisión en el proceso de liquidación del Instituto Nacional de Radio y Televisión – INRAVISIÓN EN LIQUIDACIÓN -.

A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la demandada “(...) *se cancele a favor de la Comisión Nacional de Televisión, siguientes sumas de dinero: (...) En total son ochocientos ochenta y cuatro millones, novecientos setenta y cuatro mil trescientos veintiocho pesos y cincuenta y cuatro centavos moneda corriente, más los rendimientos financieros respectivos que se causen hasta la fecha de reintegro (...)*”.

¹ “(...) POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN 770 DE 2005 (...)

² “(...) POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN PRESENTADO POR LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN (...)



1.2.- Argumentos de la demanda

1.2.1.- Infracción de las normas en las cuales debían fundarse los actos administrativos

El demandante considera que los actos administrativos enjuiciados violan el Decreto 3550 de 2004, el Decreto Ley 254 de 2000, los artículos 2488 a 2511 del Código Civil.

Inicialmente indica que “(...) *NO SE TUVIERON EN CUENTA LOS CRÉDITOS EXISTENTES A FAVOR DE LA CNTV, EN ESPECIAL, LOS SALDOS A FAVOR POR CONCEPTO DE LOS CONVENIOS TERMINADOS ANTES DEL 28 DE OCTUBRE DE 2004 (...)*” existiendo la obligación del liquidador, conforme al artículo 9 (numeral 16°) del Decreto 3550 de 2004, de dar cierre a la liquidación de la contabilidad de la entidad en marcha e iniciarla de la entidad en liquidación, para lo cual debe tener en cuenta las sumas de dinero que se adeudaban a la Comisión Nacional de Televisión.

Señala, conforme a los artículos 264 y 267 del Código de Procedimiento Civil, que “(...) Todos los actos administrativos que en esta demanda se han señalado, constituyen plena prueba del crédito que existe a favor de la Comisión Nacional de Televisión (...)”. Y agrega, de acuerdo con el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, que “(...) *constituyen prueba sumaria los convenios y contratos, así como las actas de liquidación respectivas (...)*”.

El actor manifiesta que “(...) *INRAVISIÓN en liquidación no atendió a los señalado en el Decreto 3550 de 2004 y en especial el artículo 32 del Decreto Ley 254 de 2000 (...)*”; comenta que los dineros entregados por dicha entidad al Instituto Nacional de



Radio y Televisión debían ser empleados, única y exclusivamente, para los proyectos pactados en los convenios suscritos, para lo cual el instituto debía abrir una cuenta especial independiente en una entidad bancaria, de cuyo movimiento debía dar cuenta a la Comisión Nacional de Televisión y si dichas sumas no eran utilizadas debían ser devueltas (junto con sus rendimientos). En el evento en que se surtiera la liquidación de los contratos, se debían devolver las sumas pendientes de pagar allí señaladas.

Finalmente indica que “(...) *La actuación administrativa de INRAVISIÓN en liquidación violentó de la misma manera el artículo 1603 [d]el Código Civil, el numeral 3° del artículo 5° de la Ley 80 de 1993, así como los artículos 23 y 60 del mismo estatuto (...)*”

1.2.2.- La falsa motivación de los actos demandados

La demandante considera que los actos administrativos se encuentran falsamente motivados en la medida en que “(...) *las circunstancias de hecho y de derecho, es decir, la existencia de los saldos por concepto de los contratos que se encontraban y las obligaciones derivadas del mismo, no se encuentra reflejada en las decisiones tomadas. Al contrario, las hizo a un lado basándose en argumentos frágiles y poco convincentes (...)*”.

Frente a la Resolución No. 004 de 8 de febrero de 2005, señala que el mismo consideró que los convenios celebrados con INRAVISIÓN incurrieron en la causal de rechazo No. 17, relacionada con la insuficiencia de soportes, “(...) *cuando se ha demostrado a través de las respectivas actas de liquidación de los contratos y demás actos administrativos, que LA OBLIGACIÓN EXISTE. Esto permite aseverar que se ha incurrido en falsa motivación. No se tuvieron en cuenta las realidades y*



evidencias contractuales, máxime cuando estas habían sido analizadas, estudiadas y acordadas. (...)”.

En relación con la Resolución No. 770 del 20 de octubre de 2005, afirma que violentó sus derechos patrimoniales al sustituir la causal No. 17, por las causales 19 y 43 respecto de los convenios que se encontraban vigentes al 28 de octubre de 2003 y mantener dicha causal para los convenios terminados a la mencionada fecha, puesto que “(...) *las obligaciones a cargo de INRAVISIÓN – en liquidación – son expresas, claras y exigibles según el artículo 68 del C C A. Se reitera la falsa motivación y la infracción de las normas en las cuales debía fundarse para decidir INRAVISIÓN – en liquidación -. Como ya se indicó anterior, esta sustitución de causales de rechazo sin ninguna clase de argumentación legal, contraría lo indicado por el artículo 29 de la Constitución (...)*”.

Finalmente, respecto de la Resolución No. 014 del 20 de enero de 2006, “(...) *es palmario el desconocimiento de los mandatos legales (infracción de las normas en las cuales debía fundarse el acto). No existe proporcionalidad ni relación alguna de hecho ni de derecho, entre la realidad y contundencia de las obligaciones contractuales, y la decisión última tomada por INRAVISIÓN (...)*”

1.3.- Corrección y Reforma de la demanda

Mediante memorial radicado el 14 de julio de 2006³, el actor corrigió la demanda “(...) *adjuntando en copias auténticas los actos administrativos demandados, junto a sus constancias de notificación y ejecutoria (...)*”.

³ Fol. 321-322, Expediente.



Mediante memorial radicado el 2 de diciembre de 2006 reformó la demanda incluyendo dos nuevos demandados: La Nación – Ministerio de Comunicaciones y la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia⁴.

El 29 de enero de 2007, la Comisión Nacional de Televisión –CNTV-, a través de su apoderado presentó nuevo memorial de reforma de la demanda para sustituir la cuarta pretensión, así: “(...) *Cuarta: A título de restablecimiento del derecho, ordenar al Instituto Nacional de Radio y Televisión, INRAVISIÓN EN LIQUIDACIÓN, se cancele a favor de la Comisión Nacional de Televisión, las siguientes sumas de dinero:(...) Total \$862.640.353.00 (...)*”. El demandante estableció que frente a los Convenios números 031 de 2004 y 039 de 2004 que no habían valores a restituirse. Respecto del Convenio No. 015 de 2003, manifestó que la suma adeudada actualmente era de \$668.022.

1.4.- Contestación de la demanda

El Ministerio de Comunicaciones, por medio de apoderado judicial, en memorial obrante a folio 415 del cuaderno principal, contestó la demanda, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y como argumentos de defensa de los actos acusados precisó:

Pretende la entidad actora la nulidad de la Resolución 014 de 20 de enero de 2006 y de los artículos 4º de la Resolución 770 de 20 de octubre de 2005 y 4º de la Resolución 004 de 8 de febrero de 2005, proferidas por el Instituto Nacional de Radio y Televisión, en este sentido advierte que el reclamo no es una cancelación, sino una restitución de dineros, por virtud de los contratos de fomento celebrados

⁴ Fol. 364-368, Expediente.



entre la Comisión Nacional de Televisión y el Instituto Nacional de Radio y Televisión.

Los dineros que aquella entidad le entregaba a ésta se caracterizaban por: i) tener una destinación específica; ii) estar depositados en una cuenta especial, abierta para el efecto; iii) de su manejo debía informarse periódicamente a la Comisión Nacional de Televisión; y iv) finalizado el encargo convenido, el Instituto Nacional de Radio y Televisión debía rendir cuentas detalladas de su gestión a la Comisión Nacional de Televisión y entregar el balance que reflejara el dinero invertido y el saldo más los intereses o rendimientos producidos por el dinero en cuenta, los que debía devolver a ésta entidad.

Por ello, el dinero así recibido no entraba al patrimonio del Instituto Nacional de Radio y Televisión, entidad depositaria o tenedora de los mismos en los términos del respectivo contrato, debiéndose devolver a la Comisión Nacional de Televisión, el saldo del dinero al finalizar el convenio o encargo de cada uno de los contratos de fomento.

Emitido el Decreto 3550 de 28 de octubre de 2004, que ordenó la supresión y disolución de INRAVISIÓN, se dispuso aplicar las reglas comunes previstas en la legislación vigente. Así, el compromiso del Ministerio tenía que ver con las deudas de la liquidación provenientes de acreedores que hubiesen sido parte en el proceso liquidatorio; el Ministerio asumió el compromiso de pagar a los terceros una vez se agotaran los activos disponibles para cumplir con el proceso de liquidación. Esa fue la disposición consignada en el Decreto 3550 de 28 de octubre de 2004 al disponer que el Ministerio de Comunicaciones realizará el pago de las condenas judiciales que se profieran en contra de la entidad liquidada, esto es, de deudas referidas a aquellos acreedores que fueron parte del proceso pero que sus créditos quedaron



insolutos por falta de activos disponibles de propiedad de INRAVISIÓN para hacer el respectivo pago.

En respuesta a los hechos manifestó que de acuerdo con la prueba documental que reposa en el expediente, es cierta la celebración de los contratos entre la Comisión Nacional de Televisión y el Instituto Nacional de Radio y Televisión pero debe precisar que: i) Inravisión desapareció de la vida jurídica desde el 27 de octubre de 2006, fecha en la cual se suscribió el acta de liquidación; ii) el contrato cedido a RTVC fue el 032 de 2004 y no el 039 como equivocadamente se informa y consta en la cláusula décima tercera de la respectiva acta suscrita el 8 de abril de 2005 por la CNTV, Inravisión en liquidación y RTVC, luego dicho contrato debe ser excluido de las pretensiones de la demanda; iii) los saldos pendientes de devolución del contrato 091 de 2003, fueron reconocidos y ordenada su restitución por ser bienes con destinación específica y, por ende, excluidos de la masa de liquidación, según consta en la Resolución 770 de 20 de octubre de 2005, numeral III, literal b), razón por la cual también debe ser excluido de la cuantía de las pretensiones de la demanda; iv) los contratos 082 de 2000, 028 de 2001 y 016 de 2002, se hallaban liquidados antes del 28 de octubre de 2004; v) los contratos 015 de 2003 y 039 de 2004 relacionados en los literales e), f) y h) se encontraban en ejecución para el 28 de octubre de 2004, fecha para la cual se decretó la suspensión y liquidación de Inravisión en los términos del Decreto 3550 de 2004, por ende, subrogados al nuevo gestor del servicio público de radio y televisión, Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC, luego los saldos correspondientes a estos contratos no se podían incorporar a la masa de la liquidación, como se sostuvo en la Resolución 14 de 20 de enero de 2006.

En cuanto hace al segundo hecho, es cierto el emplazamiento del liquidador en cumplimiento de un deber legal del liquidador; la presentación oportuna de los



créditos por parte de la CNTV, no le consta al Ministerio, y por ende, se atiende a lo que se pruebe en el proceso. En relación con el tercer hecho, de acuerdo con los documentos aportados al proceso, es cierta la expedición de la Resolución 004 de 8 de febrero de 2005 por Inravisión, más no así que la extinta entidad hubiese atentado contra los derechos patrimoniales de la actora según se aprecia de lo hasta acá afirmado.

Al cuarto hecho, es cierto que se interpuso el recurso de reposición pero los bienes que allí se refieren estaban excluidos de la masa de liquidación. Respecto del quinto hecho es cierto que se expidió la Resolución 770 de 20 de octubre de 2005 por Inravisión pero no así que se hubiese desconocido la realidad contractual hasta el punto que se ordenó la devolución del saldo insoluto aplicable al contrato 091 de 2003, respecto de los demás por ser bienes con destinación específica, excluidos de la masa de la liquidación y por ello nada se podía devolver.

Es cierto el hecho sexto; el séptimo, no lo comparte; el octavo, no le consta y el noveno no es cierto pues los saldos no pertenecían a la masa de liquidación y por lo tanto el Ministerio tampoco los debe, pues su compromiso fue con las deudas de la liquidación.

De igual forma, propuso como excepciones: i) falta de agotamiento de la vía gubernativa; ii) indebida acción judicial; iii) cobro de lo no debido; y, iv) falta de legitimación en la parte pasiva.

La sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia, contestó la demanda, se opuso a las pretensiones de la demanda, frente a los hechos y como argumentos de defensa de la legalidad de los actos acusados precisó:



El liquidador de la extinta Inravisión únicamente podía devolver los saldos que se encontraran en las cuentas abiertas con ese fin y que no estaban confundidas con el patrimonio de la extinta Inravisión. Manifiesta que no es cierto que el contrato cedido hubiese sido el 039 de 2004 sino el 032 actualmente en proceso liquidatorio con la CNTV, razón por la cual debe ser excluido de las pretensiones; los contratos 015, 031 y 039 se encontraban pendientes por ejecutar y liquidar a la fecha del acta de liquidación de Inravisión y a la fecha tales contratos no habían sido subrogados a la RTVC por lo que a la entidad no le asiste responsabilidad alguna respecto de las obligaciones surgidas de aquellos, el único contrato cedido fue el 032 y respecto de los demás hechos manifiesta que no le constan y se atiene a lo que se prueba en el proceso.

Se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó en consecuencia negar las súplicas de la demanda y como excepciones propuso: i) inepta demanda por indebida escogencia de la acción; ii) inexistencia del demandado, –INRAVISIÓN; iii) falta de legitimación en la causa por pasiva; iv) inexistencia de presupuestos de responsabilidad; y, v) cobro de lo no debido.

2.- La sentencia de primera instancia

En providencia de 31 de julio de 2008, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, resolvió:

“(…) Primero: No prosperan las excepciones propuestas tanto por el Ministerio de Comunicaciones como por la sociedad RTVC.

Segundo: Declárase la nulidad del artículo cuarto de la resolución No. 004 de febrero 8 de 2005 en lo que respecta a

las reclamaciones hechas por los contratos números 082 de 2000, 028 de 2001 y 016 de 2002.

Tercero: A título de restablecimiento del derecho, se ordena al Ministerio de Comunicaciones que pague la suma de ochocientos sesenta y un millones novecientos setenta y dos mil trescientos veintiocho pesos moneda corriente (\$861.972.328) debidamente actualizados, como bienes excluidos de la masa de liquidación [a] favor de la Comisión Nacional de Televisión (...)"

Frente a las excepciones propuestas por los demandados, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, indicó:

"(...) 1. Falta de agotamiento de la vía gubernativa

(...)

En el artículo 7° de la resolución No. 004 de febrero 8 de 2005 se dispuso que contra ese acto procedía el recurso de reposición, el cual debía interponerse ante la entidad en liquidación, dentro de los cinco días siguientes a la desfijación del edicto.

A folios 230 a 246 del cuaderno principal obra copia del recurso de reposición que interpuso la demandante en contra de la resolución No. 004 de 2005, el cual fue resuelto a través de la resolución No. 770 de octubre 20 de 2005, contra la cual también procedía el recurso de reposición de conformidad con su artículo sexto.

A folios 256 a 273 del cuaderno principal, obra copia del recurso de reposición presentado por la CNTV en contra de la resolución No. 770 de 2005, el cual fue resuelto por medio de la resolución No. 14 de enero 20 de 2006.

En consecuencia, para esta Sala es claro que la comisión demandante agotó la vía gubernativa, y por tanto esta excepción no está llamada a prosperar.

Además de lo anterior, como el Ministerio se vinculó a este proceso de conformidad con el numeral tercero del literal b) del artículo 3 del acta final de liquidación de Inravisión, frente a esta entidad no había necesidad de agotar la vía gubernativa.

Por lo expuesto esta excepción no está llamada a prosperar.

(...)

2. Indebida acción judicial:

(...)

De acuerdo con las pretensiones de la demanda, es claro que la acción escogida por la demandante es la adecuada, ya que busca que se declare la nulidad de unos actos administrativos por medio de los cuales, según ella se le lesionaron unos derechos, y como consecuencia de la declaración de nulidad se restablezca su derecho.

(...)

3. Cobro de lo no debido:

(...)

Como esta excepción se contrae al estudio de la controversia, se estudiará en ese momento procesal y en consecuencia, como tal, no está llamada a prosperar.

(...)

4. Falta de legitimidad en la causa por pasiva

(...)

De acuerdo con lo dicho en esta acta, al Ministerio de Comunicaciones le compete entre otras obligaciones, asumir el pago de las condenas judiciales que se profieran en contra de Inravisión, mientras que a la sociedad RTVC es a quien le asiste la obligación de atender los procesos judiciales, ya sea que Inravisión sea la parte demandante, demandada o intervenga como tercero.



Así las cosas, en vista de que Inravisión se liquidó y dejó de existir, el Ministerio de Comunicaciones tiene legitimación en la causa por pasiva y de comparecer a este juicio, toda vez que es la entidad llamada a pagar las costas judiciales en caso que prosperen las pretensiones de la demanda, de otra parte la sociedad RTVC también tiene legitimación en la causa por pasiva de conformidad con el acta de liquidación, ya que es a quien le corresponde atender los procesos judiciales.

(...)

5. Inexistencia del demandado:

(...)

Si bien es cierto que Inravisión se liquidó y por tanto dejó de existir, a folios 364 a 368 del cuaderno principal, obra un escrito de corrección de la demanda en el cual se incluyó como demandados a la Nación – Ministerio de Comunicaciones y a la sociedad RTVC, razón por la cual esta excepción y a la sociedad RTVC, razón por la cual esta excepción no está llamada a prosperar.

(...)

6. Inexistencia de presupuesto de responsabilidad

(...)

Como esta excepción se contrae al estudio de la controversia, se estudiará en ese momento procesal y en consecuencia, como tal, no está llamada a prosperar. (...)"

Los principales argumentos que llevaron a la primera instancia a adoptar la decisión anulatoria y, como consecuencia de ella, acceder al respectivo restablecimiento del derecho, son los siguientes:



“(...) Ahora de acuerdo con las copias aportadas con la demanda, se encuentra que el Director de la CNTV y el Presidente de Inravisión suscribieron unos contratos con la finalidad que la Comisión a través del Fondo para el Desarrollo de la Televisión, le entregara a título de financiamiento a Inravisión unas sumas de dineros para financiar unos proyectos.

En estos contratos se acordaba que uno de los requisitos para que la CNTV realizara los desembolsos, era Inravisión debía abrir una cuenta especial independiente en una entidad financiera para el manejo de estos recursos, de cuyo movimiento rendiría informes a la División de Promoción y Desarrollo de la Televisión Pública. Además se acordaba que Inravisión sólo destinaría esos dineros para el financiamiento de esos proyectos.

Según estos contratos, Inravisión sería responsable ante la Comisión por la realización a cabalidad del proyecto y por el manejo de las sumas asignadas, y al finalizar la inversión, se comprometía a entregarle un informe final, en el que reflejara los rendimientos financieros obtenidos durante la ejecución del proyecto y los saldos que no hubieran sido ejecutados, sumas ambas que debían ser reintegradas al Fondo para el Desarrollo de la Televisión.

De otra parte, de la lectura de los actos demandados se tiene que en este caso los contratos 016 de 2002, 028 de 2001 y 082 de 2000 se encontraban terminados con antelación a la orden de liquidación de Inravisión, mientras que los contratos 015 de 2003, 031 de 2004, 032 de 2004 y 039 de 2004 se encontraban vigentes para esa fecha.

En primer lugar se estudiará lo relacionado con los contratos 016 de 2002, 028 de 2001, 082 de 2000 ejecutados y liquidados para la fecha de la liquidación de Inravisión:

(...)

En cumplimiento de este emplazamiento, el apoderado de la CNTV presentó sus reclamaciones acompañadas de un escrito en el que explicaba con detalles tales acreencias, sin embargo no presentó ninguna prueba de tales deudas.



Por medio de la resolución No. 004 de 2005, el liquidador decidió rechazar tales crédito[s] argumentando la causal de soportes insuficientes, ya que como base en los soportes allegados y las pruebas que reposaban en poder de la entidad, no era posible establecer la existencia de la obligación reclamada.

Frente a esta resolución el apoderado de la CNTV presentó recurso de reposición, en el cual solicitó que se reconocieran y admitieran con cargo a la masa de liquidación de Inravisión las reclamaciones presentadas, para lo cual anexó copia de los contratos con sus actas de liquidación, así como aportó los números de las cuentas bancarias en las cuales la Comisión le giraba los dineros a Inravisión, en cumplimiento de los contratos.

Respecto de estos contratos en la resolución 770 de 2005 el liquidador explicó que estos créditos debían someterse al proceso de reclamaciones, lo que implicaba que si existían suma de dinero a restituir, dada su naturaleza de bienes de terceros en poder de la entidad con destinación específica y que no fueron ejecutados, debían restituirse como sumas de dinero excluidas de la masa de liquidación.

Además de lo anterior, manifestó que en los registros contables de la entidad y específicamente en las cuentas bancarias destinadas para disponer de los valores consignados, no se encontró suma alguna que debiera restituirse a la CNTV por concepto de los convenios 016 de 2002, 028 de 2001 y 082 de 2003.

En este orden de ideas, y de todo lo expuesto con antelación para la Sala es claro en primer lugar que el dinero que debe restituirse a la CNTV, con fundamento en las actas de liquidación de estos contratos, no era de propiedad de Inravisión, ya que ésta sólo lo manejaba e invertía en los proyectos aprobados por la CNTV, y por tanto es un dinero excluido de la masa de liquidación, que debería estar en las cuentas bancarias que se abrieron en cumplimiento de esos contratos.

En segundo lugar, del acervo probatorio se tiene que las sumas de dinero que no se reintegraron a la CNTV, son las siguientes:



(...)

Contrato No. 082 de 2000:

En el acta de liquidación de este contrato se acordó que Inravisión le debía reintegrar a la CNTV la suma de \$3.836.463.781.

Por medio de los recibos 04-306 de abril y 4662 de septiembre de 2004 Inravisión consignó a la CNTV la suma de \$3.160.222.020.

En total el dinero que queda por reintegrar es de \$676.241.761.

Contrato No. 028 de 2001:

En el acta de liquidación de este contrato se acordó que Inravisión le debía reintegrar a la CNTV la suma de 4.729.645.

Contrato No. 016 de 2002:

En el acta de liquidación de este contrato se acordó que Inravisión debía reintegrar a la CNTV la suma de \$1.396.524.434.

Por medio del recibió de caja No. 4523 de marzo de 2004, Inravisión le consignó a la CNTV la suma de \$1.215.523.513.

En total el dinero que le queda por reintegrar es de \$181.000.922.

Así las cosas, la Comisión probó que hay unas sumas de dinero [que] no se reintegraron, de las cuales ni el liquidador de Inravisión en la vía gubernativa ni RTVC al momento de contestar la demanda, demostraron que fueron reintegradas.

(...)

Entonces, como no se demostró que esos dineros se hubieran reintegrado, y por el contrario como aparece demostrado en el expediente aún se deben, el cargo de la demanda en relación con estos contratos sí prospera.

(...)

Finalmente respecto del contrato 015 de 2003 se precisa que este contrato aún no se había liquidado al momento en que se ordenó la liquidación de Inravisión, ya que se liquidó de manera unilateral el 14 de febrero de 2005 por medio de la Resolución No. 112.



De conformidad con el numeral segundo del artículo 4° del Decreto 3550 de 2004, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de televisión y radio la Nación debería subrogar en el nuevo gestión del servicio (RTVC), los contratos y convenios en ejecución suscritos con la CNTV para el cumplimiento de su objeto, entonces como el contrato 015 de 2003 aún no se había liquidado, automáticamente se subrogó a la sociedad RTVC, por lo que es esta entidad la llamada a reintegrar los dineros que no se hubieran invertido en los proyectos y por tanto el liquidador de Inravisión actuó bien al rechazar este crédito, y por tanto el cargo de la demanda en relación con este contrato tampoco está llamado a prosperar.

Así las cosas, por todo lo expuesto con antelación, esta Sala declarará la nulidad del artículo cuarto de la resolución No. 004 de febrero 8 de 2005 en lo que respecta a las reclamaciones hechas por los contratos números 082 de 2000, 028 de 2001 y 016 de 2002 y como consecuencia de lo anterior ordenará pagar la suma de ochocientos sesenta y un millones novecientos setenta y dos mil trescientos veintiocho pesos moneda corriente (\$861.972.3289 debidamente actualizados, como bienes excluidos de la masa de liquidación a favor de la CNTV, suma que será pagada por el Ministerio de Comunicaciones, de acuerdo con el artículo tercero numeral tercero del literal b) (sic) del decreto 3550 de 2004, que dispone que le corresponde al Ministerio de Comunicaciones realizar el pago de las condenas judiciales. (...)

3.- Los recursos de apelación presentados por la Radio Televisión Nacional de Colombia y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones

3.1.- La sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia

La demandada considera que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por la actora, se encuentra caducada, dado que el último acto administrativo (Resolución 014 de 20 de enero de 2006), mediante el cual la extinta



entidad resolvió el recurso de reposición, quedó ejecutoriada en el mes de enero de 2006, mientras que la demanda fue radicada el 6 de junio de 2006, es decir cinco meses después.

Insiste en que hay falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el *a quo* omite pronunciarse sobre el anexo 10 del acta de liquidación final de Inravisión donde se relacionan los procesos que debía atender en calidad de sucesor procesal, que no son otros que los procesos en curso al momento del cierre de la liquidación, en modo alguno son nuevos, como éste.

Reitera la inexistencia del demandado, Instituto Nacional de Radio y Televisión, por lo que no hay forma para iniciar procesos nuevos en su contra, como sucede en el presente caso. Recalca, nuevamente, que tanto en el acta de liquidación final de Inravisión como en el decreto liquidatorio y demás normas aplicables, la sociedad Radio y Televisión de Colombia solo debía atender los procesos judiciales en curso al momento de la liquidación.

Alega que hay falta de fundamento frente a las declaraciones de nulidad realizadas por la primera instancia. Sostiene que no hay razón para declarar la nulidad del acto administrativo, toda vez que las pruebas fueron allegadas con el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 004 de 2005 y sólo es permitido presentar evidencias relacionadas con las tenidas en cuenta por el liquidador para tomar la decisión recurrida, “(...) *máxime si tenemos en cuenta que las exigencias de reconocimiento de acreencias fueron plenamente establecidas en el aviso emplazatorio (...)*” (folios 568 a 569 del Cuaderno del Tribunal).

3.2.- El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones



Adujo que “(...) *Lo que hay que resolver es un punto de derecho, que es donde falla la sentencia de primera instancia, es decir, se debe dilucidar si el Ministerio de Comunicaciones debe o no responder por las reclamaciones de la CNTV en contra de la extinta Inravisión derivadas de los contratos de fomento celebrados entre aquellas partes, cuando los recursos económicos provenientes de tales contrataciones no formaban parte del patrimonio de Inravisión, quedando fuera de la masa de la liquidación. (...)*”, señalando que el ministerio no debe responder porque “(...) *lo que está por fuera del patrimonio de Inravisión está también por fuera de la mas de la liquidación y, por esa misma línea, por fuera de la responsabilidad del Ministerio de Comunicaciones (...)*”.

Afirmó que la parte actora no demostró los supuestos de hecho de las normas invocadas, es decir, no probó la razón por la cual el Ministerio debía pagarle, como tampoco el juzgador se pronunció sobre su defensa, ni indicó la razón legal por la cual el Ministerio debía asumir tal responsabilidad.

Expresa que para el caso de la liquidación de Inravisión, el Ministerio asumió el compromiso de pagarle a los terceros una vez se hubieran agotado los activos disponibles para cumplir con el proceso de liquidación. “(...) *Esa era la ley consignada en el Decreto 3550 de 28 de octubre de 2004 y no podía ser variada ni se puede entender tal por el hecho de la expresión contenida en el Acta de liquidación de fecha 27 de octubre de 2006 cuando dice que el Ministerio realizará el pago de las condenas judiciales que se profieran en contra de la entidad liquidada. Forzosamente tiene que entenderse que se trata de deudas de la liquidación, es decir, referidas a aquellos acreedores que fueron parte del proceso pero que sus créditos quedaron insolutos por falta de activos disponibles de propiedad de Inravisión para hacerles el pago. (...)*” (folios 10 a 11 del Cuaderno Principal).



Sostuvo que debía tenerse en cuenta el artículo 25 del Decreto 3550 de 2004 relativo a la masa de liquidación, en consonancia con lo previsto en la Sección VII de la Ley 222 de 1995, Patrimonio a Liquidar, artículo 179, para precisar que la norma es lo suficientemente clara y los dineros procedentes de los convenios mencionados en las pretensiones de la demanda no ingresaron al patrimonio de Inravisión.

Alegó que, por ende, el contenido de la sola acta de liquidación de Inravisión no es suficiente para reclamar responsabilidad económica al Ministerio de Comunicaciones, pues dicha responsabilidad “(...) está *circunscrita* (1) a los créditos que, presentados oportunamente a la liquidación, no fueron pagados por no haber alcanzado el patrimonio de Inravisión, y (2) a los procesos que se hallaban en curso al momento del cierre de la liquidación. Pero tanto aquellos como éstos tenían que ver con el patrimonio de Inravisión, es decir, con los activos y pasivos que conformaban el patrimonio a liquidar. En consecuencia, quedaron por fuera de la responsabilidad del Ministerio de Comunicaciones: (1) los acreedores que no se presentaron al proceso, (2) quienes no demandaron antes del cierre de la liquidación y (3) todas aquellas reclamaciones que no iban referidas al patrimonio de Inravisión (...)” (folio 12 del Cuaderno Principal).

Agrega que:

“(...) En este último punto, que es el atinente a la demanda, obsérvese que los saldos que reclama el accionante no formaban parte del patrimonio de Inravisión, pues esta entidad era tenedora de los dineros provenientes de los contratos de fomento celebrados con la CNTV y por tanto debía restituirle los saldos una vez se cumpliera o fracasara el objetivo de tales contratos. Por ende, esos dineros ni los créditos que conformaban su reclamo fueron parte de la masa de liquidación, razón que de suyo refuerza



la exclusión de la responsabilidad del Ministerio de Comunicaciones.

(...)

Dicho en otros términos: el dinero así recibido no entraba al patrimonio de Inravisión, entidad que era depositaria o tenedora de los mismos en términos del respectivo contrato, para darles la destinación indicada en el mismo debiendo devolverle a la CNTV el saldo del dinero así recibido al finalizar el convenio o encargo de cada uno de los “Contratos de Fomento”, Esas son las condiciones y estipulaciones de cada uno de los contratos cuya devolución de saldos se reclama con la demanda. Esa precisión es importante tenerla en cuenta, ya que se constituye en uno de los horcones (sic) del proceso según las pretensiones del escrito introductorio (...).”

Planteó que en el artículo 5° del Decreto 3550 de 2004, se designó como gestor del servicio público de radio y televisión a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia, a quien se le subrogarían, por parte de Instituto Nacional de Radio y Televisión, los contratos y convenios en ejecución suscritos con la Comisión Nacional de Televisión, para el cumplimiento de su objeto.

Fue por ello, en su concepto, que la liquidación del instituto le devolvió a la comisión, los saldos de algunos de los contratos ya concluidos, puesto que, respecto a los contratos que se hallaban en ejecución, nada podía devolver “(...) ya que estos fueron legalmente subrogados a RTVC (...)”.

4.- Alegatos de conclusiones y concepto del Ministerio Público

Tanto la parte demandante como los demandados, presentaron los respectivos alegatos de conclusiones reiterando las posiciones expuestas a lo largo del proceso judicial. El agente del Ministerio Público guardó silencio.



5.- Consideraciones de la Sala

Inicialmente la Sala considera pertinente pronunciarse en relación con los argumentos esbozados por la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia, que insiste en que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho adolece del fenómeno de la caducidad y que no le asiste legitimidad en la causa por pasiva.

5.1.- La caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Frente a la existencia del fenómeno de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es necesario resaltar que mediante decisión del 8 de mayo de 2014, esta Sala consideró que en el presente caso la Comisión Nacional de Televisión no había ejercido la acción dentro del término de caducidad lo que generaba como consecuencia la extinción del derecho de acción, resolviendo “(...) *PRIMERO: REVOCAR el fallo de primera instancia y en su lugar declarar probada, de oficio, la excepción de caducidad de la acción (...)*”.

Sin embargo, mediante providencias del 10 de diciembre de 2014, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, y del 14 de mayo de 2015, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y, en consecuencia, se dejó sin efecto la sentencia dictada el 8 de mayo de 2014, ordenándosele a esta Sala proferir “(...) *una sentencia de reemplazo con fundamento en la normatividad vigente, o para que en su defecto se aparte del mismo exponiendo las razones de su disenso (...)*”.

En su argumentación, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, consideró:

“(...) v) La Sala no considera procedente el argumento de la autoridad judicial demandada, según el cual la entidad accionante debió interponer la demanda el día 5 de junio de 2006, debido a que ese día se prestó atención al público después de las doce del día – 12:00 PM -, ya que tal consideración se sustenta en una interpretación que hace caso omiso del principio pro actione, como debe ser, conforme con los principios constitucionales del Estado Social de Derecho, especialmente el de la tutela judicial efectiva.

Habría que agregar que materialmente no es posible considerar que la atención al público por cinco horas, esto porque se retomaron labores al mediodía, pueda ser considerado un día completo para efectos de darle aplicación al artículo 62 de la Ley 4 de 1913, que hace referencia expresa al término día y no a unas horas de trabajo.

vi) Aunque en gracia de discusión se aceptara que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debía promoverse el 5 de junio de 2006, después del mediodía, lo cierto es que la parte demandante no tenía como saber la fecha exacta de aquella terminación, pues esta no es un hecho notorio de público conocimiento y, por lo tanto, no podía exigírsele que acudiera al día siguiente a los despachos judiciales. Los ceses de actividades no pueden implicar el traslado de cargas a los usuarios de la administración de justicia.

4. En conclusión se tiene que el Consejo de Estado, Sección Primera, al dictar la providencia del 8 de mayo de 2014, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV -, debido a que no tuvo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al igual que otros despachos judiciales del país, no prestaron atención al público por el cese de actividades o “paro judicial” entre el 17 de mayo y el 5 de junio de 2006 (...)

En dicha medida, la alegada caducidad no se presenta en el presente proceso judicial, por así haberlo dispuesto providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado que protegieron los derechos fundamentales de la Autoridad Nacional de



Televisión (antes Comisión Nacional de Televisión) y que son acatadas por esta Sala, razón por la que el cargo, entonces, debe ser desechado.

5.2.- La falta de legitimidad por pasiva de parte de la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia

La sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia cuestiona el fallo de primera instancia en la medida en que “(...) *omitió pronunciarse sobre el anexo 10 del acta de liquidación final de Inravisión, donde se relacionaron los procesos que debía atender rtvc en calidad de sucesor procesal de la extinta entidad (...)*”.

En su sentir, “(...) *sólo debe atender los procesos en CURSO al momento del cierre de la liquidación, en MODO ALGUNO PROCESOS NUEVOS como éste, tal como consta en el acta de liquidación final de Inravisión, así: (...)*”. En consecuencia “(...) *rtvc ya no ostenta la calidad de sucesor procesal de la extinta entidad, pues su obligación sólo se extendía a los procesos en CURSO al momento de la liquidación final de Inravisión, razón de más para haber sido excluido de la Litis bajo estudio. (...)*”.

Al respecto cabe indicar que el artículo cuarto del acta final del Instituto Nacional de Radio y Televisión – En Liquidación⁵, transfirió a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia una serie de propiedades, derechos y obligaciones, dentro de las que se encuentra: “(...) *obligaciones (...)* 1. *Atender los procesos judiciales, administrativos, arbitrales o de otro tipo, ya sea que la entidad liquidada intervenga como parte demandante, demandada o en calidad, asumiendo los gastos que genere su atención, salvo los relacionados con los abogados externos que fueron*

⁵ Fol. 396-403, Cuaderno Principal.



contratados por la entidad en liquidación, por el término previsto en los respectivos contratos. (...)".

Nótese que la entidad en dicha acta no limita la obligación a solo la atención de los procesos judiciales existentes al momento de suscribir el acta de la liquidación.

Ahora bien, el anexo al que hace alusión la entidad demandada corresponde al listado de los procesos judiciales, administrativos, arbitrales o de otro tipo **que se encontraban en trámite**, resultando claramente imposible incluir un proceso que no se había iniciado al momento de suscribirse dicha acta ni al momento de elaborarse el informe final de la liquidación, conforme al artículo 33 del Decreto 3550 de 2004, y que debe contener "(...) 8. *Procesos en curso y estado en que se encuentre (...)*"⁶.

Así pues, el contenido de la obligación transferida implica la atención de los procesos judiciales en que intervenga como parte demandante Inravisión – En liquidación -, como el presente en la medida en que fueron los actos administrativos expedidos por el liquidador de la entidad en liquidación los que son enjuiciados y era dicha entidad, si hubiera tenido existencia jurídica, quien hubiera tenido que comparecer a este estrado judicial a responder por la legalidad de los actos

⁶ **ARTÍCULO 33. INFORME FINAL DE LA LIQUIDACIÓN.** Una vez culminado el proceso de liquidación del Instituto Nacional de Radio y Televisión-Inravisión en Liquidación, el Liquidador elaborará un informe final de liquidación que contendrá como mínimo los siguientes asuntos:

1. Administrativos y de gestión.
2. Laborales.
3. Operaciones comerciales y de mercadeo.
4. Financieros.
5. Jurídicos.
6. Manejo y conservación de los archivos y memoria institucional.
7. Bienes y obligaciones remanentes, y
8. Procesos en curso y estado en que se encuentren.

El informe deberá ser presentado al Ministerio de Comunicaciones para la formulación de las objeciones pertinentes.



administrativos por los cuales calificó la reclamación de la Comisión Nacional de Televisión, razón por la que a la Comisión Nacional de Televisión le asiste legitimación en la causa en este proceso judicial y, en consecuencia, el cargo debe desecharse.

5.3.- Los actos acusados

5.3.1.- El artículo 4º de la Resolución 004 de febrero 8 de 2005 expedida por el liquidador del Instituto Nacional de Radio y Televisión –en liquidación; “(...) *Por la cual se decide sobre las reclamaciones presentadas oportunamente, los bienes que integran la masa de liquidación y los que están excluidos de ella; las reclamaciones aceptadas y rechazadas con relación a las sumas y bienes excluidos de la masa de la liquidación, y su orden de restitución; y los créditos aceptados y rechazados contra la masa de la liquidación, su cuantía y prelación de pago. (...)*”.

5.3.2.- El artículo 4º de la Resolución 770 de octubre 20 de 2005, “(...) *POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN PRESENTADO POR LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN (...)*”, en relación con el aparte que indica “(...) *manteniendo inmodificable la causal de rechazo 17 en relación con los convenios que hubiese terminado a esa fecha (...)*”.

5.3.3.- La Resolución 014 de 20 de enero de 2006, “(...) *POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN EN CONTRA LA RESOLUCIÓN 770 DE 2005 (...)*” expedida por Inravisión en Liquidación, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por la CNTV en contra de la Resolución 770 de 2005.

5.4.- El caso concreto



5.4.1.- El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones insiste su responsabilidad económica se encuentra limitada a los créditos oportunamente con cargo a la masa de la liquidación del Instituto Nacional de Radio y Televisión.

En síntesis, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones considera que tanto el Decreto 3550 de 2004 como el acta de liquidación del Instituto Nacional de Radio y Televisión en Liquidación, limitó la responsabilidad de pagar los créditos reconocidos a cargo de la masa de la liquidación puesto que son estas obligaciones las que deben sufragarse con el patrimonio de la entidad en liquidación, razón por la que no pueden cancelarse por parte de dicha cartera ministerial la obligación reclamada por la Comisión Nacional de Televisión, en la medida en que reclama dineros que no hacían parte de dicha masa de liquidación.

Inicialmente debe señalarse que la Resolución No. 770 de 20 de octubre de 2005, como la Resolución No. 14 de 20 de enero de 2006, encuentran que las sumas objeto de reclamación por parte de la Comisión Nacional de Televisión son sumas excluidas de la masa de liquidación. La Resolución No. 770 de 20 de octubre de 2005 indicó:

“(...) En primer lugar es preciso identificar los convenios suscritos entre Inravisión y la comisión nacional de Televisión, que al 28 de octubre de 2004 se encontraban vigentes, así como aquellos convenios que con anterioridad a dicha fecha se habían terminado. Ello debido a las consecuencias jurídicas que de tal distinción se derivan.

En este sentido, es necesario señalar que los convenios que se encontraban terminados con anterioridad a la orden de liquidación son los siguientes: a. 016 de 2002; b. 028 de 2001; c. 082 de 2000; d. 091 de 2003. A su vez, los contratos que se encontraban



vigentes a esa fecha, son: a. 015 de 2003; b. 031 de 2004; c. 032 de 2004 y d. 039 de 2004.

En segundo lugar, hay que anotar que si los convenios se encontraban terminados antes de la orden de liquidación de INRAVISIÓN, los créditos reclamados deben someterse al proceso de reclamaciones, lo cual implica que si existen sumas de dinero a restituir a la entidad reclamante, dada su naturaleza de bienes de terceros en poder de la entidad, que tenían una destinación específica y que no fueron ejecutados, deben restituirse como sumas de dinero excluidas de la masa de la liquidación.

Por el contrario, si dichos convenios se encontraban vigentes, como consecuencia de la orden de liquidación, los mismos fueron subrogados por mandato del Decreto 3550 de 2004, al nuevo Gestor del Servicio, esto es, a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia –rtvc, entidad que detenta la posición contractual que ocupaba INRAVISIÓN, debido a la subrogación personal y legal ordenada a través del mencionado decreto.

Sin embargo, y dada esa circunstancia, la entidad en liquidación ha seguido efectuando pagos en relación con los convenios vigentes a esa fecha, con base en lo dispuesto en el artículo 43 transitorio del Decreto 3550 de 2004, que faculta al liquidador a continuar ejecutando las apropiaciones de la vigencia fiscal del año 2004, debidamente comprometidas. Lo anterior, debido a circunstancias de orden presupuestal que le impiden a la sociedad rtvc en el corto tiempo recibir dichos dineros.

En tercer lugar, hay que aclarar que a partir del 28 de octubre de 2004 no se generan intereses de mora en contra de la entidad en liquidación, debido a que una de las consecuencias de adelantar un proceso concursal, es la suspensión de pagos. Lo anterior, con el fin de que se de aplicación al procedimiento reglado y de orden público que regula los procedimientos liquidatorios de entidades públicas del orden nacional. Igualmente, únicamente en el evento de que existan remanentes, después de cancelar el pasivo externo de la entidad, es viable jurídicamente reconocer y pagar valores por concepto de la desvalorización monetaria sufrida por los acreedores.



Teniendo en cuenta lo expuesto, únicamente a través del presente acto administrativo, INRAVISIÓN EN LIQUIDACIÓN se pronunciará sobre los convenios terminados con anterioridad al 28 de octubre de 2004, en relación con los cuales, es preciso señalar que:

a. En los registros contables de la entidad, y específicamente en las cuentas bancarias destinadas para disponer de los valores consignados, no se encontró suma de dinero alguna que deba restituirse a la Comisión Nacional de Televisión, por concepto de los Convenios 016 de 2002, 028 de 2001, y 082 de 2003.

b. Por concepto del convenio 091 de 2003, de acuerdo con los registros contables, se debe restituir la suma de ochenta y un millones novecientos noventa y siete mil seiscientos treinta y tres pesos con sesenta y seis centavos, moneda corriente (\$81.997.633.66 pesos m/cte.), por concepto de capital y rendimientos a la fecha de liquidación de la entidad.

c. Con respecto a las actas de liquidación de algunos convenios, las cuales fueron suscritas de mutuo acuerdo por las partes, y que establecen la obligación de la entidad en liquidación de restituir sumas de dinero a la Comisión Nacional de Televisión, en razón a que no fueron ejecutadas, es preciso señalar que por corresponder a dineros de terceros que tienen una destinación específica, el Liquidador únicamente puede entregar los valores que se encuentren en su poder, bajo su tenencia, en las respectivas cuentas bancarias, así se trate de un bien fungible como lo es el dinero. Lo anterior, en aplicación de lo dispuesto por las normas que se refieren a la devolución de bienes excluidos de la masa de la liquidación.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con las normas que regulan el proceso concursal de INRAVISIÓN, y las entidades públicas del orden nacional, no es posible que se inicie o continúen procesos de carácter ejecutivo o de jurisdicción coactiva en contra de la entidad.

De otra parte, con respecto a los convenios vigentes a la orden de liquidación, la reclamación debe rechazarse con fundamento en las causales 19 y 43, esto es, "19. Contratos que fueron



subrogados o cedidos al nuevo Gestor del Servicio” y “43. No objeto de reclamación (...)”

La Resolución No. 14 de 20 de enero de 2006, a su turno indicó:

“(...) En sexto lugar, se debe aclarar que las sumas a restituir no tienen la naturaleza de créditos fiscales, sino la de bienes excluidos de la masa de la liquidación, al pertenecer a la COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN, siendo INRAVISIÓN simplemente un ejecutor de esos recursos, de acuerdo con lo acordado en los convenios respectivos (...)”

La exclusión de la masa de liquidación de los recursos provenientes de los denominados contratos de fomento, fue evidenciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al indicar que *“(...) es claro en primer lugar que el dinero que debe restituirse a la CNTV, con fundamento en las actas de liquidación de estos contratos, no era de propiedad de Inravisión, ya que ésta sólo lo manejaba e invertía en los proyectos aprobados por la CNTV, y por tano es un dinero excluido de la masa de liquidación, que debería estar en las cuentas bancarias que se abrieron en cumplimiento de esos contratos (...)”*.

La Sala coincide con el criterio esbozado por la primera instancia en la medida en que, siguiendo los lineamientos del artículo 299 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero⁷, aplicable por la remisión que realiza el artículo 21 del Decreto Ley 254 de 2000 (modificado por la Ley 1105 de 2006)⁸, que a su vez complementa el

⁷ **2. Bienes excluidos de la masa de la liquidación.** Además de lo dispuesto en los artículos [1154](#) y [1399](#) del Código de Comercio, no formarán parte de la masa de la liquidación: (...) d. Los bienes que tenga la entidad intervenida en calidad de depositario o fiduciario; (...)

⁸ **Artículo 11.** El artículo [21](#) del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 21. Bienes excluidos de la masa de la liquidación. No formarán parte de la masa de la liquidación:

régimen de liquidación de INRAVISIÓN, al tenor del artículo 1° del Decreto 3550 de 2004⁹, las sumas de dinero que debían restituirse a la Comisión Nacional de Televisión **son dineros que la entidad en liquidación tenía como depositario**, dada las características de los mencionados contratos de fomento líneas atrás expuestas.

-
- a) Los recursos de seguridad social, los cuales deberán ser entregados a la entidad que determine el Gobierno Nacional;
 - b) Los bienes y derechos que determine el acto de supresión o disolución, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, siempre que dichos bienes estén afectos al servicio y se requieran para la prestación del mismo cuando se trata de la creación de nuevas entidades o del traslado de competencias; cuandoquiera que la entidad no posea otros bienes o recursos para atender la totalidad de sus pasivos, deberá reconocerse a la entidad en liquidación, por la entidad que reciba los bienes u otra entidad que se señale, el valor comercial de los bienes que se transfieran o establecerse un mecanismo que permita a la liquidación disponer de recursos, con cargo a dichos bienes, para atender total o parcialmente el pago de acreencias, todo ello en la forma que señale el reglamento;
 - c) Los bienes públicos que posea la entidad en liquidación, que conforme a la Constitución y la ley sean inalienables, inembargables e imprescriptibles;

d) Los demás que establece el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo. Los recursos destinados a la ejecución de funciones, como consecuencia de la liquidación, fusión o traslado de competencias, de las que trata el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, conforman parte del organismo receptor de la correspondiente función o competencia.

⁹ **ARTÍCULO 1o. SUPRESIÓN, DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN.** Suprímese el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, creado mediante Decreto 3267 del 20 de diciembre de 1963 como establecimiento público adscrito al Ministerio de Comunicaciones, transformado por la Ley 42 de 1985 como entidad asociativa de carácter especial y posteriormente por la Ley [182](#) de 1995 transformada en sociedad entre entidades públicas, organizada como empresa industrial y comercial del Estado, naturaleza esta conservada por la Ley 335 de 1996.

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, entrará en proceso de disolución y liquidación y utilizará para todos los efectos la denominación Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión en Liquidación

Para efectos de la liquidación del Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en los aspectos no contemplados por el presente decreto, se aplicará lo señalado en el Decreto-ley [254](#) de 2000 y en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad, lo pertinente en las disposiciones sobre liquidación del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y del Código de Comercio.



Ahora bien, el artículo 3° del Acta Final de Inravisión en Liquidación indica como obligaciones que se transfieren a la Nación – Ministerio de Comunicaciones, la de “(...) 1. Realizar el pago total de las acreencias reconocidas que no fueron canceladas por la liquidación, en razón a que los activos disponibles no fueron suficientes para solucionar el 100% de los pasivos reconocidos, los cuales se detallan en el ANEXO CUATRO de la presente acta (...)”.

De este artículo no puede seguirse que a lo único que se obligó el Ministerio de Comunicaciones fue a cancelar los créditos de la masa de la liquidación. En él claramente se habla de “(...) todas las acreencias reconocidas que no fueron canceladas (...)” e igualmente de “(...) en razón a que los activos disponibles no fueron suficientes para solucionar el 100% de los pasivos reconocidos (...)”, expresión amplia en que pueden caer los dineros que debiendo estar en las cuentas especiales que manejaba el Instituto Nacional de Televisión, no se encuentran en ellas y no se da razón de su paradero, razón por la que dicha cartera debe hacerse cargo de las sumas excluidas de la masa que sean reconocidas en el presente proceso judicial, tanto por lo dispuesto en este artículo como por lo dispuesto en el numeral 4° del literal b) del artículo 3° de dicha acta que le asigna a dicho ministerio “(...) 4. Efectuar el pago de las condenas judiciales que se profieran en contra de la entidad liquidada (...)”. El cargo, en consecuencia, no prospera.

5.4.1.- La sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia considera que no hay lugar a la nulidad del acto administrativo pues las pruebas fueron allegadas con el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 004 de 2005 y sólo es permitido presentar evidencias relacionadas con las tenidas en cuenta por el liquidador.

La entidad demandada reitera que no ha debido declararse la nulidad del acto demandado puesto que para ella resulta claro que la reclamación inicial presentada



por la Comisión Nacional de Televisión no cumplió con los requisitos legales para su reconocimiento no pudiendo, a través del recurso de reposición, allegar pruebas adicionales a la ya aportadas.

Al respecto cabe recordar que conforme al artículo 51 del Código Contencioso Administrativo, uno de los requisitos para interponer los recursos es “(...) 3. *Relacionar las pruebas que se pretende hacer valer (...)*”. A su turno, el artículo 56 del citado código permite que solicite por los administrados la práctica de pruebas e inclusive que las mismas se decreten oficiosamente, regulándose para el efecto, en el artículo 58, los términos para su práctica.

Ahora bien, no hay norma alguna dentro del Decreto 3550 de 2004 ni en el Decreto Ley 254 de 2000, que impida a los acreedores aportar nuevos documentos que le permitan acreditar la prueba de la obligación reclamada, por lo que el argumento no tiene vocación de prosperidad.

Cabe precisar que las razones esenciales para rechazar el crédito reclamado se encuentran, de una parte en que los convenios 015 de 2003, 031 de 2004 y 039 de 2004 se encontraban vigentes a la fecha de entrada en liquidación por parte del Instituto Nacional de Radio y Televisión por lo que la reclamación de los valores adeudados no estaba sujeta al trámite del proceso liquidatorio y, de otra parte, para los convenio 016 de 2002, 028 de 2001 y 082 de 2003, a pesar de que se tuvieron en cuenta los documentos allegados en el recurso de reposición, el liquidador consideró que solo era posible restituir lo que se encontraba bajo su poder, esto es, lo que correspondía al convenio 091 de 2003

Ahora bien, frente a la calificación de los créditos reclamados por la Comisión Nacional de Televisión en el proceso de liquidación del Instituto Nacional de Radio y



Televisión debe señalarse que frente a los contratos números 031 de 2004, 039 de 2004 y 015 de 2003, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró, inicialmente que respecto de los contratos números 031 de 2004 y 039 de 2004 no había valor alguno a restituir toda vez que “(...) *a través del recibo de caja número 5163 se canceló la suma de \$1.025.775 por lo que no hay ningún valor a restituir respecto del contrato No. 031 de 2004; a su vez por medio del recibo de caja se canceló la suma de \$11.224.755 y por medio del recibo de caja se canceló la suma de \$11.224.755 y por tanto tampoco hay valor a restituir con relación al contrato No. 039 de 2004, por lo que el cargo de la demanda referido a estos contratos no está llamado a prosperar (...)*”, documento que reposa a folio 383 del expediente, por lo que no hay valores a restituir con ocasión de los citados contratos.

En relación con el Contrato No. 015 de 2003, la Corporación de primera instancia concluyó que la reclamación se encontraba correctamente rechazada, lo cual no fue controvertido por los apelantes, puesto que:

“(...) [D]e conformidad con el numeral segundo del artículo 4° del decreto 3550 de 2004, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de televisión y radio la Nación debería subrogar en el nuevo gestor del servicio (RTVC), los contratos y convenios en ejecución suscritos con la CNTV para el cumplimiento de su objeto, entonces como el contrato 015 de 2003 aún no se había liquidado, automáticamente se subrogó a la sociedad RTVC, por lo que es esta entidad la llamada a reintegrar los dineros que no se hubieren invertido en los proyectos y por tanto el liquidador de Inravisión actuó bien al rechazar este crédito, y por tanto el cargo de la demanda en relación con este contrato tampoco está llamado a prosperar. (...)”

Ahora bien, frente a los contratos números 016 de 2002, 028 de 2001 y 082 de 2000, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca indicó:

“(...) En segundo lugar, del acervo probatorio se tiene que las sumas de dinero que no se reintegraron a la CNTV, son las siguientes: (...) Contrato No. 082 de 2000: (...) En el acta de liquidación de este contrato se acordó que Inravisión le debía reintegrar a la CNTV la suma de \$\$3.8386.463.781. (...) Por medio de los recibos 04-306 de abril y 4662 de septiembre de 2004 Inravisión consignó a la CNTV la suma de \$3.160.222.020. (...) En total el dinero que queda por reintegrar es de \$676.241.761 (...) Contrato No. 028 de 2001: (...) En el acta de liquidación de este contrato se acordó que Inravisión de debía (sic) reintegrar a la CNTV la suma de 4.729.645 (...) Contrato 016 de 2002: (...) En el acta de liquidación de este contrato se acordó que Inravisión de debía (sic) reintegrar a la CNTV la suma de \$1.396.524.434. (...) Por medio del recibo de caja No. 4523 de marzo de 2004, Inravisión le consignó a la CNTV la suma de \$1.215.523.513. (...) En total el dinero que le queda por reintegrar es de \$181.000.922. (...) Así las cosas, la Comisión probó que hay unas sumas de dinero [que] no se reintegraron, de las cuales ni el liquidador de Inravisión en la vía gubernativa ni RTVC al momento de contestar la demanda, demostraron que fueron reintegradas (...) En este punto es importante precisar que si bien el liquidador en su momento manifestó que en las cuentas bancarias no existían esos dineros, no demostró que se hubieran reintegrado a la Comisión, y por tanto se siguen adeudando a esta entidad, punto este, que lleva a esta Sala a ordenar que se envíen copias a la Fiscalía, a la Procuraduría y a la Contraloría General de la Nación, para que adelanten las investigaciones correspondientes para averiguar el paradero de esas sumas de dinero (...)”

Ningún reproche le merece a la Sala la conclusión a la que arribó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la medida en que el Instituto Nacional de Radio y Televisión aceptó que existían suma de dinero que debían restituirse a la Comisión Nacional de Televisión.

El hecho de que esos dineros no reposen en las cuentas de la entidad pública en liquidación resulta irrelevante para efectos del reconocimiento de estas sumas



como dineros excluidos de la masa de liquidación que deben restituirse, sin embargo, para efectos de determinar el destino de dichos valores, resultó oportuna la actuación de la primera instancia de ordenar la compulsión de copias a los entes de control y a la Fiscalía General de la Nación para que se lleven a cabo las investigaciones pertinentes.

La Sala, entonces, considera que la sentencia de primera instancia se encuentra ajustada a derecho y, en consecuencia, debe ser confirmada.

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

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 31 de julio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



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

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
GONZÁLEZ**
Presidenta
Ausente con Permiso

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

GUILLERMO VARGAS AYALA