

RECURSO EXTRAORDINARIO DE SÚPLICA - Inexistencia de contrariedad jurisprudencial / CONVALIDACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO - Finalidad. Origen. Eventos en que no procede convalidación del acto / ACTO ADMINISTRATIVO - Convalidación. Casos en que no procede saneamiento / TELEVISIÓN POR SUSCRIPCIÓN - Competencia para reglamentarla / SERVICIO DE TELEVISIÓN POR SUSCRIPCIÓN - Inexistencia de convalidación de acto administrativo: nulidad originada en incompetencia de la CNT / COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN - Reglamentación del servicio de televisión por suscripción. Improcedencia de convalidación de acto administrativo

Encuentra la Sala Plena que la sentencia objeto del recurso extraordinario de súplica que se decide, no vulnera la jurisprudencia que cita el recurrente como contrariada. En efecto, en la jurisprudencia de las sentencias mencionadas por el suplicante como vulneradas, se precisa que la convalidación de los actos administrativos es una figura que se explica por razones de eficacia, seguridad de las actuaciones y satisfacción de las necesidades públicas, orientada a remediar los defectos o vicios de los actos de la Administración susceptibles de ser saneados. Este saneamiento puede tener diverso origen, del administrado, de la Administración pública e inclusive del propio legislador, pero dejando siempre sentado que frente a vicios o defectos como la inconstitucionalidad, la ilicitud no saneable o absoluta, la desviación de poder y la falta de competencia no es posible convalidar o remediar el acto viciado o defectuoso. Como lo destacan los fallos cotejados en el presente asunto, ha sido jurisprudencia reiterada de la Sala Plena de la Corporación que un acto administrativo en principio defectuoso puede ser convalidado posteriormente, bien de manera particular o general. Y tratándose de convalidaciones generales es perfectamente posible que ello ocurra a instancias de la ley, provocando, según la cita de Gastón Jéze igualmente transcrita en los fallos destacados, modificaciones en el régimen legal no solo en relación con las actuaciones que se adelanten a partir de la modificación producida, sino aún en relación con los procesos en trámite, debido que tales modificaciones provocan la validez de los actos defectuosos desde su origen, es decir, con efectos "extunc", con la salvedad hecha de los asuntos que ya hayan provocado efectos concretos y de cosa juzgada material. La Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia recurrida textualmente expresó: "la Sala considera que la intervención del legislador, mediante el artículo 21 de la Ley 335 de 1996,.. no saneó el acto acusado, porque la legalidad debe analizarse en el momento en que el acto administrativo nace a la vida jurídica y no con fundamento en normas posteriores, especialmente si se trata de vicios de nulidad absoluta como es el caso analizado, en donde la Comisión Nacional de Televisión modificó las normas legales que regulaban la televisión por suscripción, arrogándose así una competencia que correspondía al Congreso de la República". Por consiguiente, el aspecto que desestimó el fallador en la sentencia para que se produjera la convalidación fue precisamente la ausencia de uno de sus elementos fundamentales, como es el de que es requisito sine qua non que el acto potencialmente convalidable no adolezca de un defecto radical, como es la ilegalidad absoluta por falta de competencia de la entidad que lo profirió, que por fuerza no queda purgado así con posterioridad surja una ley que solucione el objeto que él trató de manera similar. En casos como el planteado, por tanto, el juicio es al momento en que el acto es expedido y no cuando es juzgado, como correctamente lo apreció el fallador en la sentencia recurrida. Por todo lo anterior, se observa que no hay evidencia de la vulneración de la jurisprudencia de la Sala Plena alegada por el recurrente.

NOTA DE RELATORÍA: La suplicada fue la sentencia 4179 de 3 de diciembre de 1997.  
Sección Primera: Ponente: Manuel Santiago Urueta A. Actor: María Teresa Garcés Lloreda.  
Demandado: comisión nacional de televisión.

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: ELIZABETH WHITTINGHAM GARCÍA

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil cuatro (2004)

Radicación número: 11001-03-15-000-1998-0782-01(S-782)

Actor: MARÍA TERESA GARCÉS LLOREDA

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN

Referencia: Recurso Extraordinario de Súplica contra la sentencia de 3 de diciembre de 1997, de la Sección Primera del Consejo de Estado.

Decide la Sala el recurso extraordinario de súplica interpuesto por el apoderado de la Comisión Nacional de Televisión contra la sentencia de 3 de diciembre de 1997 proferida por la Sección Primera de la Corporación, que decidió la nulidad del Acuerdo CNTV No. 005 del 14 de noviembre de 1996.

### ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo la ciudadana MARÍA TERESA GARCÉS LLOREDA, demandó ante esta Corporación, la nulidad del Acuerdo No. 005 del 14 de noviembre de 1996 de la Comisión Nacional de Televisión, por el cual se autorizó el ingreso al país del sistema de televisión directa por satélite conocida como "DTH".

La acusación básicamente señaló la ilegalidad del Acuerdo, por contravenir lo dispuesto en la Ley 182 de 1995 en materia de televisión, una de cuyas clasificaciones, en función de los usuarios del servicio, es la denominada "televisión por suscripción", cuyos requisitos de ley sobre la forma de operación y prestación del servicio no fueron acatados por el Acuerdo, particularmente los que se relacionan con la exigencia de que la operación se realice mediante concesión y el cumplimiento de porcentajes de programación nacional, provocando una situación de desigualdad entre los operadores frente al cumplimiento de requisitos y obligaciones para la prestación dicho servicio, consagrados en los artículos 33, 41, 42 y 43 de la mencionada ley.

A través de la sentencia de 3 de diciembre de 1997, la Sección Primera de la Corporación falló a favor de las pretensiones de la demandante, anulando el Acuerdo CNTV No. 005 del 14 de noviembre de 1996.

La sentencia expresamente se refirió a la oposición a la demanda planteada por la Comisión Nacional de Televisión, en cuanto a que en el acto acusado se había producido convalidación legal del mismo, como quiera que la Ley 335 de 20 de diciembre de 1996 modificó parcialmente la Ley 182 de 1995, y su artículo 21 prescribió, en su parte pertinente:

"El servicio de televisión satelital denominado (DBS) o televisión directa al hogar, o cualquiera otra denominación que se emplee para este sistema, deberá prestarse por permiso otorgado por la Comisión Nacional de Televisión y bajo las normas que para tal efecto dicha entidad establezca".

El juzgador desestimó el planteamiento, pues a su juicio, el saneamiento alegado no es

propriadamente la convalidación de la que habla la jurisprudencia del Consejo de Estado, ya que tal hipótesis trata del saneamiento de un acto administrativo por otro acto de la misma naturaleza, cuando el vicio de nulidad es saneable, argumento que fundamentó con jurisprudencia de la propia Sección Primera, particularmente la sentencia de 6 de junio de 1991, M.P. Miguel González Rodríguez, que plantea un caso de incompetencia de la autoridad administrativa, no saneable mediante el uso del mecanismo de convalidación de un acto administrativo por otro.

## EL RECURSO EXTRAORDINARIO

El recurso extraordinario de súplica acusa como jurisprudencia contrariada, la contenida en las siguientes providencias de la Sala Plena:

**-Sentencia de 10 de diciembre de 1980, M. P. Jorge Dangond Flórez, exp. 644.** La parte pertinente al tema objeto del recurso extraordinario es del siguiente tenor:

"Sobre el fenómeno de la convalidación, ampliamente estudiado y aceptado por la doctrina como medio conveniente y eficaz de eliminar, en forma expresa o tácita, los efectos de la invalidez de los actos administrativos, el Consejo de Estado se ha pronunciado en varias oportunidades y ahora ratifica lo que expresó la Sección Primera en Sentencia de 4 de mayo de 1973 (M.P. Carlos Galindo Pinilla, exp. 1592):

"Convalidar es remediar o curar de un vicio el acto originalmente inválido y, como tal, es una institución común a todas las ramas del derecho, pero que en el público, adquiere connotaciones específicas. En esta esfera, la convalidación se justifica fundamentalmente por las razones de seguridad y estabilidad que supone la satisfacción de las necesidades públicas. (...).

La convalidación de un acto administrativo puede provenir del particular afectado porque este consienta expresamente el acto o porque no haga uso dentro de los términos legales del recurso de apelación para agotar la vía gubernativa o porque deja transcurrir el término de caducidad sin formular la pretensión en acción contencioso administrativa; pero también puede emanar de la propia administración, cuando ésta, conociendo el vicio declara válido el acto o remedia la omisión en que pudo incurrir, mediante un acto de confirmación, para evitar un pronunciamiento de anulación por vía judicial. (...).

Es claro que no todos los vicios del acto administrativo pueden ser susceptibles de convalidación: escapan a esta posibilidad de saneamiento la carencia absoluta de competencia, a menos que se trate de una competencia puramente interna, o el acto ilícito porque su contenido no se ajusta a las normas jurídicas vigentes.

Dada su naturaleza este vicio no puede subsanarse, pues el acto de convalidación, por tener también contenido ilícito, sería así mismo nulo. (...).

Es natural que las limitaciones de la potestad convalidatoria enunciadas a título de ejemplo, operan a nivel de los órganos administrativos de ejecución pero no condicionan ni constriñen a los órganos investidos de competencia para dictar las normas legales y generales de cuya violación deriva el vicio del acto. La razón es clara porque el poder normativo supone la facultad de apreciar razones supremas de conveniencia pública, que constituyen el "juicio político" sobre el cual se sustenta la normatividad que se dicta.

En consecuencia, es evidente que el órgano competente para dictar la norma disponga de un amplio poder, también de carácter general, para convalidar los actos de ejecución de sus

disposiciones, cuando éstos adolecieren de vicios que puedan consistir en la omisión de formalidades, requisitos, condiciones, etc., consagrados por el mismo. (...).

El raciocinio es, pues, muy simple: si a un órgano, para el caso el encargado de dictar las leyes, se le atribuye la facultad de señalar condiciones, requisitos, formalidades, etc., por vía general, es porque dispone de un poder para hacer el juicio político sobre la conveniencia y oportunidad de sus propias regulaciones; de este poder político deriva naturalmente la facultad de derogar o modificar las disposiciones anteriores, de consagrar excepciones generales a las mismas, y de convalidar, también por vía general, los actos irregulares por violación de sus propias regulaciones".

**-Sentencia de 2 de abril de 1982, M.P. Jacobo Pérez Escobar, exp. 787.** El aparte destacado por el recurrente de este fallo señala:

"De lo expuesto se desprende que en el caso sub-judice se ha operado plenamente el fenómeno jurídico denominado "purga de ilegalidad", o sea la convalidación del acto ... impugnado, debiéndose, por consiguiente, revocar la sentencia apelada. La purga de ilegalidad consiste, siguiendo la doctrina de la Corte Suprema de Justicia (sentencia de 29 de mayo de 1933), en considerar no viciado de nulidad un acto administrativo que fue ilegal en el momento de su nacimiento, si la norma señalada como quebrantada ha desaparecido de la vida jurídica en el momento de proferirse el fallo por el juez contencioso administrativo, por derogatoria, subrogación o por haber sido declarada inexecutable o nula, pero también porque haya recibido sustento legal posterior a su expedición. Este fenómeno forma parte de uno más amplio, que es la convalidación de los actos administrativos, sobre el cual ha expresado la Sección Primera en sentencia de 15 de mayo de 1973, Anales, Tomo LXX, pág. 239, de la que fue ponente el Consejero doctor Carlos Galindo Pinilla (...).

La anterior doctrina fue ratificada por la misma Sección Primera, en sentencia de 24 de abril de 1980, en la cual se habló de la purga de ilegalidad como un fenómeno que forma parte de la convalidación (exp. 3059, ponente Doctor Jacobo Pérez Escobar)".

Con relación a la jurisprudencia reseñada, el recurrente considera evidente que la sentencia suplicada adoptó doctrina contraria a la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corporación, relativa a la convalidación mediante ley posterior a la expedición del acto acusado, cuando afirma que sólo procede convalidación mediante otro acto administrativo posterior, y que los actos sólo se juzgan frente a la legislación vigente al momento de su expedición.

Señala que dentro del proceso se planteó la convalidación del acto mediante ley posterior, tema ampliamente tratado por la jurisprudencia de la Sección Primera y de la Corporación, no obstante lo cual el fallo de aquella, en forma equivocada y contrariando la jurisprudencia, encontró que en este caso no se producía la convalidación aludida, pues tal hipótesis se refiere al saneamiento de un acto administrativo por otro acto de la misma naturaleza sólo cuando el vicio es saneable.

Sobre tal decisión, destaca que se ha contrariado la jurisprudencia referenciada porque para esta el acto impugnado se juzga con la legislación vigente al momento del fallo y no a la fecha de su expedición, y la convalidación de un acto opera no solo por otro acto sino mediante ley posterior.

#### INFORME DE RELATORÍA

El Informe de la Relatoría de la Corporación, visible a folios 292 a 296, reporta que efectuada la búsqueda en la base de datos e índices que reposan en esa oficina se hallaron las sentencias

mencionadas por el recurrente y que estas se refieren a los temas de convalidación de los actos administrativos y la purga de ilegalidad, con las conclusiones antes anotadas y resaltadas, proferidas por la Sala Plena del Consejo de Estado, que por demás han sido reiteradas posteriormente, a través de las sentencias de 15 de mayo de 1990, M.P. Jaime Abella Zárate, exp. S-098, y de 8 de abril de 1997, M.P. Amado Gutiérrez Velásquez, exp. S-650, de esta Corporación.

#### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Encuentra la Sala Plena que la sentencia objeto del recurso extraordinario de súplica que se decide, no vulnera la jurisprudencia que cita el recurrente como contrariada.

En efecto, en la jurisprudencia de las sentencias mencionadas por el suplicante como vulneradas, se precisa que la convalidación de los actos administrativos es una figura que se explica por razones de eficacia, seguridad de las actuaciones y satisfacción de las necesidades públicas, orientada a remediar los defectos o vicios de los actos de la Administración susceptibles de ser saneados. Este saneamiento puede tener diverso origen, del administrado, de la Administración pública e inclusive del propio legislador, pero dejando siempre sentado que frente a vicios o defectos como la inconstitucionalidad, la ilicitud no saneable o absoluta, la desviación de poder y la falta de competencia no es posible convalidar o remediar el acto viciado o defectuoso.

Como lo destacan los fallos cotejados en el presente asunto, ha sido jurisprudencia reiterada de la Sala Plena de la Corporación que un acto administrativo en principio defectuoso puede ser convalidado posteriormente, bien de manera particular o general. Y tratándose de convalidaciones generales es perfectamente posible que ello ocurra a instancias de la ley, provocando, según la cita de Gastón Jéze igualmente transcrita en los fallos destacados, modificaciones en el régimen legal no solo en relación con las actuaciones que se adelanten a partir de la modificación producida, sino aún en relación con los procesos en trámite, debido que tales modificaciones provocan la validez de los actos defectuosos desde su origen, es decir, con efectos "extunc", con la salvedad hecha de los asuntos que ya hayan provocado efectos concretos y de cosa juzgada material.

No obstante, en el asunto que se estudia, el acto objeto de acusación en acción de simple nulidad, es decir el Acuerdo CNTV No. 005 de 1996, fue expedido el 14 de noviembre de 1996 (Diario Oficial No. 42.929 del 29 de noviembre de 1996) y su artículo 1º acordó:

"Autorizar el ingreso a Colombia del Sistema de televisión directa por satélite".

Con fecha 20 de diciembre se expidió la Ley 335 (Diario Oficial No. 42.946 del 24 de diciembre de 1996), que dispuso en su artículo 21:

"El servicio de televisión satelital denominado (DBS) o televisión directa al hogar, o cualquier otra denominación que se emplee para este sistema, deberá prestarse por permiso otorgado por la Comisión Nacional de Televisión y bajo las normas que para tal efecto dicha entidad establezca. Cuando a través de este sistema se presten otros servicios de telecomunicaciones se requerirá autorización previa del Ministerio de Comunicaciones.

En todo caso cualquiera que sea la reglamentación o permiso siempre causará el pago de las tasas, tarifas y derechos que señale la Comisión Nacional de Televisión para el servicio de televisión por suscripción, así como el cumplimiento de las obligaciones que determine".

Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia recurrida textualmente expresó: "la Sala considera que la intervención del legislador, mediante el artículo 21 de la Ley 335 de 1996, en donde se dice que el servicio de televisión satelital deberá prestarse mediante permiso otorgado por la Comisión Nacional de Televisión y bajo las normas que para tal efecto dicha entidad establezca, no saneó el acto acusado, porque la legalidad debe analizarse en el momento en que el acto administrativo nace a la vida jurídica y no con fundamento en normas posteriores, especialmente si se trata de vicios de nulidad absoluta como es el caso analizado, en donde la Comisión Nacional de Televisión modificó las normas legales que regulaban la televisión por suscripción, arrogándose así una competencia que correspondía al Congreso de la República" (fls. 250 –251).

Por consiguiente, el aspecto que desestimó el fallador en la sentencia para que se produjera la convalidación fue precisamente la ausencia de uno de sus elementos fundamentales, como es el de que es requisito sine qua non que el acto potencialmente convalidable no adolezca de un defecto radical, como es la ilegalidad absoluta por falta de competencia de la entidad que lo profirió, que por fuerza no queda purgado así con posterioridad surja una ley que solucione el objeto que él trató de manera similar. En casos como el planteado, por tanto, el juicio es al momento en que el acto es expedido y no cuando es juzgado, como correctamente lo apreció el fallador en la sentencia recurrida.

Por todo lo anterior, se observa que no hay evidencia de la vulneración de la jurisprudencia de la Sala Plena alegada por el recurrente, no teniendo por tanto vocación de prosperidad el recurso extraordinario de súplica interpuesto.

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

FALLA:

NO PROSPERA EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA interpuesto contra la sentencia de diciembre 3 de 1997, proferida por la Sección Primera de la Corporación.

Se condena en costas al recurrente de conformidad con el artículo 392 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Devuélvase a la Sección de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que ésta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

Presidente

ALBERTO ARANGO MANTILLA

TARSICIO CÁCERES TORO

REINALDO CHAVARRO BURITICÁ

MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ

MARÍA NOEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ

RICARDO HOYOS DUQUE

JESÚS M. LEMOS BUSTAMANTE

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

MARIA INÉS ORTIZ BARBOSA

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ  
PEÑARANDA

NICOLÁS PÁJARO

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

DARÍO QUIÑONES PINILLA

GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR

ELIZABETH WHITTINGHAM GARCÍA

MERCEDES TOVAR DE HERRÁN

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 30 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.728 - 15 de abril de 2024)



MINTIC