

COMISION DE REGULACION DE
TELECOMUNICACIONES

CRT

REPUBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 775 DEL 2003

"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por AVANTEL S.A. contra la Resolución CRT 665 del 30 de abril de 2003"

LA COMISION DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confiere el artículo 50 del CCA, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Mediante Resolución 665 del 30 de abril de 2003, se resolvió la solicitud presentada por la empresa AVANTEL S.A., en adelante AVANTEL, tendiente a obtener la imposición de servidumbre de acceso uso e interconexión, de su red con la red de Telefonía Móvil Celular de la sociedad BELLSOUTH S.A., en adelante BELLSOUTH.

La CRT, en la mencionada resolución, se declaró sin competencia para conocer de la solicitud de imposición de servidumbre sobre la red de TMC de BELLSOUTH presentada por AVANTEL y, en consecuencia, ordenó el archivo de la actuación administrativa iniciada para esos efectos, mediante oficios 402761 y 402764.

Dentro del término legal, AVANTEL, presentó personalmente recurso de reposición contra la Resolución CRT 665 de 2003. En el escrito de reposición, solicitó la revocatoria de la Resolución recurrida y, que en su lugar: (i) se rechace por improcedente la solicitud de revocatoria directa de las actuaciones administrativas adelantadas por la CRT presentada por BELLSOUTH, (ii) se declare la competencia de la entidad para la imposición de la servidumbre y (iii) se continúe con la actuación administrativa de imposición de servidumbre sobre las redes de TMC de BELLSOUTH.

Adicionalmente, requiere se reconozca por acto administrativo el derecho de AVANTEL de recibir interconexión de los operadores de las redes de telefonía móvil celular a cargo de BELLSOUTH y se informe al Ministerio de Comunicaciones para efectos de que la entidad adelante la investigación administrativa correspondiente.

[Handwritten signature]

[Handwritten initials]
1/2

De conformidad con lo previsto en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, el recurso presentado por AVANTEL cumple con los requisitos de ley, por lo que deberá admitirse y se procederá a su estudio, siguiendo el mismo orden propuesto por la impugnante:

I. En cuanto al alcance de las normas supranacionales frente al tema objeto de recurso.

En resumen, expone AVANTEL que el ordenamiento supranacional reconoce la potestad estatal para ordenar la celebración de contratos de interconexión. Considera que las facultades derivadas de ese ordenamiento son fuente de competencia de la CRT para la imposición de la servidumbre requerida.

Así mismo, considera la recurrente que la potestad de la CRT para "ordenar a un operador de telecomunicaciones suministrar interconexión a sus redes," deriva de normas supranacionales como la contenida en la resolución 432 de la Secretaria General de la Comunidad Andina¹ lo cual desde su punto de vista, no se está cumpliendo en la decisión recurrida dado que la CRT en "algunos casos reconoce su potestad de imponer servidumbres y para otros no."

Por último, manifiesta que las normas establecidas en la Resolución 432 de la Comunidad Andina y, en especial, su artículo 34 que atribuye a la autoridad de Telecomunicaciones competente del país miembro la posibilidad de fijar las condiciones de la interconexión, constituye una atribución de competencia directa a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. En consecuencia, la CRT omitió la aplicación de las normas comunitarias en su decisión recurrida.

Consideraciones de la CRT

En relación con este cargo, es importante precisar que el objeto de la solicitud presentada por AVANTEL, fue la imposición de servidumbre de acceso, uso e interconexión entre el sistema de acceso troncalizado operado por el solicitante, sobre las redes de TMC de BELLSOUTH en cuya órbita se efectuó el pronunciamiento de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, al declarar su falta de competencia.

Así las cosas, en lo que radica el desacuerdo de la CRT frente a los planteamientos del recurso, es en los alcances que se pretende dar a las decisiones de la Comunidad Andina frente a las pretendidas facultades de la CRT para adelantar una actuación administrativa especial, como es la imposición de una servidumbre de acceso, uso e interconexión para la prestación de servicios de telecomunicaciones a través de los sistemas de acceso troncalizado.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso objeto de estudio son dos los aspectos que deben ser definidos en la legislación comunitaria para que resulte válida la pretensión de AVANTEL: (i) la consagración expresa de una acción especial de imposición de servidumbre por vía administrativa y (ii) la atribución expresa de la competencia para imponer un gravamen a la propiedad privada de esta naturaleza a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones ó a la autoridad competente, en los términos utilizados por el legislador supranacional.

Como se deriva del análisis y revisión de las disposiciones comunitarias², en ellas no se establece la posibilidad de imponer servidumbre, es decir, imponer un gravamen o restricción a la propiedad privada para efectos de la interconexión de las redes sobre las cuales recae la solicitud del recurrente, limitantes que no pueden entenderse involucrados en el ordenamiento vía interpretación o analogía, pues por sus características restrictivas, deben ser consagradas expresa e inequívocamente, so pena de quebrantar el orden constitucional y legal vigentes.

¹ Artículo 7: "Los operadores de redes públicas de telecomunicaciones están obligados a interconectar a sus redes o servicios y permitir el acceso a dichas redes, en condiciones equivalentes para todos los operadores que lo soliciten".

² Decisión 462 de 1999: artículos 30, 31 y 32. Resolución 432 de 2000: artículos 3, 8, 13, 14, 15 y 16

CB
AS

m
2/7

Ahora bien, en cuanto corresponde a las instancias, procedimientos y competencias en relación con la obligación de interconexión el legislador supranacional las difiere, según el caso, al ordenamiento interno y a la autoridad competente de los países miembros, lo que en consecuencia, mantiene incólume la atribución interna de esas competencias que, conforme el análisis de la Comisión en la decisión impugnada, no permite considerar, para efectos de la interconexión entre operadores de servicios de acceso troncalizado con redes de operadores de servicios de telefonía móvil celular, ni la existencia de una acción de imposición de servidumbre por vía administrativa, ni la atribución de función de esta naturaleza a la CRT.

En consecuencia, la decisión de la CRT objeto de cuestionamiento de ninguna manera desconoce el carácter de las decisiones de la Comunidad Andina ni el derecho a la interconexión de los operadores, conforme se establece del análisis efectuado en el punto 2. Consideraciones de la CRT, 2.1. Sin embargo, estas disposiciones no tienen los alcances pretendidos por AVANTEL frente a la imposición de la servidumbre y a la competencia directa de la CRT para imponerla.

Por las razones antes expuestas, no procede el cargo.

2. En cuanto a la obligación de interconexión derivada del ordenamiento jurídico interno.

Sostiene AVANTEL que las normas legales sí reconocen a la CRT la posibilidad de imponer servidumbres a todas las redes de telecomunicaciones. En consecuencia, considera que la CRT ha omitido la aplicación del artículo 15 de la Ley 555 de 2000, que le otorga expresas facultades para imponer servidumbre en el caso particular.

Consideraciones de la CRT

En relación con los argumentos expuestos por la impugnante, es preciso poner de presente que la CRT en forma expresa ha reconocido la obligación de interconexión de todos los operadores de servicios de telecomunicaciones, no sólo por los efectos de las disposiciones de carácter supranacional a las que se refiere AVANTEL³, sino porque ésta se encuentra claramente establecida en el ordenamiento interno. En cuanto a aquellas que resultan aplicables a los operadores de los sistemas de acceso troncalizado frente a otros operadores, sólo relacionamos el Decreto 2343 de 1996, reglamentario del Decreto Ley 1900 de 1990 y el artículo 14º de la Ley 555 de 2000, que en consideración de la CRT sí aplica a todos los operadores de telecomunicaciones.

Lo que no resulta cierto es la pretensión de AVANTEL de aplicabilidad del artículo 15 que se encuentra expresamente referido a las competencias de la CRT, dentro de las cuales se encuentra la de imponer servidumbres, entre *"los operadores de los Servicios de Comunicación Personal, PCS, entre sí y con otros operadores de servicios públicos de telecomunicaciones"*

El ámbito de aplicación del artículo mencionado no deriva de interpretación alguna sino del tenor literal de la norma. Así mismo, la diferenciación que hace la misma Ley 555 de 2000 de las facultades regulatorias atribuidas a la CRT frente al derecho-deber de los operadores de telecomunicaciones establecida en el artículo 14 y la facultad para imposición de servidumbre contenida en el artículo 15, sólo confirma que se trata de facultades distintas, una de las cuales (la establecida en el artículo 14º) aplica a todos los operadores de telecomunicaciones en tanto que otra (la consagrada en el artículo 15), sólo procede cuando se trate de operadores de PCS entre sí y con otros operadores. Ha sido el legislador y no la CRT quien ha otorgado un trato diferencial en cuanto hace a los mecanismos para hacer efectivo el derecho de interconexión entre los operadores que, por supuesto, no puede tacharse de violatorio del derecho a la igualdad en la medida en que los servicios involucrados son distintos.

Por las razones antes expuestas, no procede el cargo.

³ No sólo de la resolución 432 de 2000 emitida por la Secretaría de la Comunidad Andina sino de la 462 en la que se fundamenta.

09/11

me
3/7

3. En cuanto al alcance de las normas reglamentarias y de facultades frente a las competencias de la CRT.

En resumen, estima AVANTEL que las normas reglamentarias reconocen la potestad de la Comisión para imponer servidumbres en relación con todos los servicios y operadores de telecomunicaciones, por lo que la CRT omite dar aplicabilidad al artículo 37.13 del Decreto 1130 de 1999, aún cuando se trata de normas cobijadas por presunción de legalidad y que no han sido derogadas.

Consideraciones de la CRT

Considera la Comisión que su decisión frente a la solicitud de AVANTEL no pretende "inaplicar" la facultad atribuida por el Decreto 1130 de 1999. La decisión de la CRT se deriva de los alcances expresamente determinados para el ejercicio de la facultad de imponer servidumbres por la norma expedida en ejercicio de las facultades ordinarias del Presidente de la República que, por una parte, no tiene la capacidad para modificar el régimen de prestación de los servicios públicos, ni para crear procedimientos, acciones y competencias que no deriven de la ley y, por otra, remite en su aplicación al ordenamiento legal que es a quien compete, dada la entidad jurídica de la servidumbre y de su imposición administrativa, determinar la viabilidad de adelantar la correspondiente actuación administrativa.

En efecto, el Decreto 1130 de 1999 en forma expresa determina su órbita de aplicabilidad frente al tema en particular, en los siguientes términos: *"ART. 37. Funciones de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. Las siguientes funciones conferidas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones por la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2167 de 1992, o atribuidas al Ministerio de Comunicaciones por normas anteriores al presente decreto, serán ejercidas por dicha comisión."*

En ese contexto y frente a la situación particular, encontramos la función en la que sustenta el recurso AVANTEL, en el numeral 13 del mencionado artículo, que expresamente dispone: : *"13. Imponer, de conformidad con la ley, servidumbres de interconexión y de acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión o conexión de redes de telecomunicaciones así como señalar la parte responsable de cancelar los costos correspondientes."* (el subrayado es nuestro).

En consecuencia, la facultad para imposición de servidumbre debe estar referida, como resulta de la naturaleza y del mandato expreso del decreto, por una parte, de función atribuida con anterioridad al Ministerio de Comunicaciones y, por otra, de la posibilidad legal de hacerlo. Lo anterior implica necesariamente que para el ejercicio de la función mencionada, la CRT deba verificar el régimen jurídico particular de los distintos servicios, a efectos de establecer si en relación con ellos se ha establecido la figura de la servidumbre de interconexión y si ésta puede resultar impuesta administrativamente.

Al respecto, debe aclararse que la facultad mencionada debe ser definida por una norma de jerarquía legal que así lo determine expresamente, por cuanto resulta claro que la imposición de servidumbre constituye un acto limitativo del derecho a la propiedad (artículo 58 de la Constitución Política) y, en tal condición sólo la Ley puede establecerla, por razones de interés general ante las cuales cede el interés particular.

En efecto, el Código Civil dispone en sus artículos 879 y siguientes, las diversas clases de servidumbre –sólo una de las formas de limitar el dominio–, dentro de las cuales se encuentran las legales que, en atención a sus particularidades, tendría que ser la establecida por el legislador para darle tal naturaleza a la interconexión, acceso y uso de las redes. Sin embargo, es relevante precisar que el artículo 897 del Código Civil establece que las servidumbres legales son las relativas "al uso público" o a la "utilidad de los particulares" y taxativamente señala como tales las del uso de riberas, navegación o flote y dispone que serán servidumbres legales "las demás determinadas por las leyes respectivas". Conforme los alcances del Código Civil, las servidumbres se encuentran afectas a la existencia de un predio y concebidas como un gravamen sobre él. En consecuencia, las diferencias sustanciales de la obligación que supone la interconexión y el

03

m
417

acceso y uso de instalaciones esenciales exigiría una consagración positiva expresa en su carácter de gravamen que sólo se encuentra en el ámbito de aplicabilidad de la Ley 142 de 1994, y en el artículo 15 de la ley 555 de 2000, por supuesto inaplicables al caso particular.

Esta normatividad ha dispuesto la existencia de una modalidad de servidumbre que desvincula la existencia del gravamen de los bienes inmuebles y autoriza su imposición por vía administrativa.

Lo anterior, no desvirtúa que la interconexión y el derecho al uso de redes e infraestructura de terceros que surge del mandato legal contenido en el artículo 14 de la Ley 555 de 2000, deba ser imperativa para quien se encuentra obligado y exigible para aquel que se beneficia de la misma. Sin embargo, no existiendo una servidumbre con facultades originadas en la ley para imponerla por vía administrativa, los mecanismos, bien judiciales bien administrativos, para garantizar su cumplimiento, deben obedecer a la naturaleza de la limitación y a las competencias administrativas.

Por las razones antes expuestas, no procede el cargo.

4. En cuanto a los alcances de la regulación expedida por la CRT en materia de interconexión.

En resumen, AVANTEL considera que la regulación de la CRT preceptúa que las servidumbres pueden ser impuestas a cualquier operador de telecomunicaciones, sin distinción alguna, en atención al ámbito de aplicabilidad del Régimen Unificado de Interconexión, expedido por la CRT.

Así mismo, explica que la imposición de servidumbre está considerada por la CRT como aplicable a todos los operadores de telecomunicaciones en las Resoluciones 575, 469 y 489 de 2002, normas cuyo ámbito de aplicación se extiende a todos ellos, sin distinción en relación con la facultad de la CRT de imponer servidumbre y que, en la medida en que se encuentran vigentes, son de obligatorio cumplimiento por la entidad, por lo que el contenido de la resolución recurrida habría exigido su previa revocatoria.

Consideraciones de la CRT

En lo que respecta a este argumento de la recurrente no solo debe considerarse el ámbito de aplicación de las Resoluciones CRT 575, 469 y 489 de 2002, sino las facultades en las que se sustentó la expedición de tales actos administrativos, los que constituyen la órbita de las competencias regulatorias ejercidas por la CRT al expedirlas y el alcance de sus previsiones.

La Resolución 469 de 2002, tiene como objeto la modificación de la Resolución CRT 087 de 1997 que, entre otros aspectos regula la imposición de las servidumbres expresamente habilitadas por la Ley 142 de 1994. Así mismo, expide un Régimen Unificado de Interconexión que se sustenta, por una parte, en las expresas funciones que le corresponden frente a los servicios públicos domiciliarios de conformidad con la Ley 142 y el artículo 14 de la ley 555 de 2000, como es la de establecer los términos y condiciones en los cuales los operadores de telecomunicaciones *"deben permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso de sus instalaciones esenciales a otros operadores que se lo soliciten"*. El ejercicio de esta facultad se encuentra restringido a establecer de manera general y abstracta aspectos sustantivos de la relación que se establece entre operadores para la interconexión y no al otorgamiento de facultades distintas que desborden los límites señalados expresamente por el legislador, como sería la extensión de la facultad de imposición de servidumbre sobre redes distintas a las referenciadas por la Ley 142 de 1994 y la Ley 555 de 2000, tema que como se ha indicado sólo son jurídicamente viables de ser establecidas en virtud de disposición de jerarquía legal. Igual comentario surge frente a las facultades ejercidas mediante la Resolución CRT 469 de 2002, como consecuencia del artículo 37.3 y 37.7 del Decreto 1130 de 1999.

En consecuencia, en la resolución impugnada la CRT está ejerciendo facultades regulatorias de aspectos relacionados con la interconexión y con las servidumbres

OS
TS

26
3/7

correspondientes, las cuales no pueden contradecir ni desbordar los límites y lineamientos definidos por el legislador.

Igual análisis resulta aplicable frente a las Resoluciones CRT 575 y 489 de 2002 que, en lo relacionado con la interconexión, resultan normas de carácter compilatorio y de unificación. En consecuencia, la aplicabilidad de las resoluciones mencionadas debe estar referida a todo el marco jurídico que las sustenta y no en la forma autónoma como las interpreta el recurrente, para efectos de considerar que la facultad de la CRT para imponer la servidumbre solicitada deriva de esta regulación.

Contrario sensu, el procedimiento relacionado con la negociación directa entre las partes y la celebración del contrato correspondiente a las que se refieren las resoluciones anteriores y aún la intervención de la CRT en el conflicto o en la determinación de las condiciones particulares en las que debe darse la interconexión, sí resulta derivado de normas que integran ese marco normativo, tales como la resolución 432 de la Comunidad Andina.⁴ En forma concordante con esta Resolución, el Decreto 1130 de 1999, ha atribuido en forma expresa a la CRT la facultad de dirimir conflictos sobre asuntos de interconexión, a solicitud de parte, de expedir la regulación general y particular del régimen de interconexión, así como la regulación de los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión de redes y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la efectividad de interconexiones y conexiones, competencia reiterada en el artículo 14 de la Ley 555 de 2000. En consecuencia, para estos efectos, sí resulta la CRT la autoridad competente a la que se refieren las normas transnacionales y su ejercicio no ha sido negado ni desconocido por la CRT.

Sin embargo, la solicitud y el ámbito de la actuación de la CRT que produce su declaratoria de falta de competencia, se refiere a la imposición de la servidumbre por vía administrativa que es para lo que la CRT no encuentra sustento en el marco jurídico general, ni en el que rige los sistemas de acceso troncalizado. En consecuencia, tratándose de un problema de falta de competencia, no tendría la entidad más opción que la de declararla, como en efecto sucedió mediante la resolución impugnada, so pena de adelantar y culminar una actuación que, por este concepto, resultaría viciada desde el momento mismo en que se inició.

De otra parte, si AVANTEL considera que existe situación de conflicto frente a aspectos relacionados con la interconexión, este operador cuenta con la opción de requerir la intervención de la CRT, para que dentro del ámbito de sus competencias, intervenga, previa solicitud de parte, en aquellos asuntos materia de disenso, dado que, conforme obra en los antecedentes de la actuación, BELLSOUTH no niega la interconexión sino los términos en los que pretende hacerse efectiva por AVANTEL que, en consideración del operador de TMC, no corresponde a la que le está permitida a los servicios de acceso troncalizado en atención a su régimen jurídico particular.

En consecuencia, no resulta procedente ordenar la continuación del procedimiento administrativo de imposición de servidumbre solicitado por AVANTEL en el recurso.

Finalmente, debe señalarse que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en atención a la solicitud presentada por AVANTEL y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, remitirá copia de recurso de reposición presentado por el mencionado operador en la cual solicita informar al Ministerio de Comunicaciones sobre la presente actuación administrativa, para que de considerarlo pertinente inicie las investigaciones y gestiones a que haya lugar.

En mérito de lo expuesto,

⁴ La resolución 432 de 2000 establece, entre otras: 1. el acuerdo negociado que resulta acogido en la normatividad interna colombiana, (art 13) 2. La oferta básica que en el ordenamiento interno ha sido establecida sin aprobación de la autoridad competente, (art 13) 3. la negociación directa (art. 14), 3. la solución de controversias (art 32 y ss) y 4. Fijación de las condiciones de interconexión, dentro del procedimiento de solución de controversias y conforme el procedimiento adoptado en el ordenamiento interno.

09/15

2
6/7

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO. Admitir el recurso de reposición interpuesto por AVANTEL S.A. E.S.P. contra la Resolución CRT 665 del 30 de abril de 2003.

ARTICULO SEGUNDO. Confirmar en un todas sus partes la Resolución CRT 665 de 2003, por las razones expuestas en la presente Resolución.

ARTICULO TERCERO. En cumplimiento a lo establecido en el artículo 33 del C.C.A, remitir copia al Ministerio de Comunicaciones del escrito de reposición presentado por AVANTEL para que, de considerarlo procedente, adelante las actuaciones administrativas a que haya lugar.

ARTICULO CUARTO. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de AVANTEL S.A. y de BELLSOUTH S.A., o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede el recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa.

Dada en Bogotá D.C. a los 30 JUL 2003

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTHA PINTO DE DE HART
Ministra de Comunicaciones

MAURICIO LÓPEZ CALDERÓN
Director Ejecutivo

CE 16/07/03
CEE 23/07/03
SC 30/07/03
Código 3000-4-2-34

ZV/LMDDV

rc
7/7