

COMISION DE REGULACION DE
TELECOMUNICACIONES

CRT

REPUBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 917 DEL 2003

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición presentado por COSTATEL S.A. E.S.P. contra la Resolución CRT 823 de 2003 - Cargo por transporte en la interconexión con TELECOM en el municipio de Dibulla, Guajira -"

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 74.5 literales a) y b) de la Ley 142 de 1994, el artículo 37 numerales 1 y 14 del Decreto 1130 de 1999, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante Resolución CRT 823, del 25 de septiembre del 2003 "Por la cual se resuelve una solicitud presentada por la empresa COSTATEL S.A. E.S.P.", la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones resolvió la solicitud presentada por la empresa COSTATEL S.A. E.S.P., en adelante COSTATEL, relativa a la solución del conflicto surgido con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - TELECOM -, hoy Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., en adelante COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, por la aplicación de la opción de cargos de acceso por capacidad.

Mediante oficio recibido vía fax en la CRT el 3 de octubre del año en curso, con radicación interna No. 200332930, COSTATEL, a través de su representante legal, interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRT 823 del 2003.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo y los artículos 113 y 114 de la Ley 142 de 1994, el recurso presentado cumple con los requisitos de Ley, por lo que deberá admitirse y se procederá a su estudio, siguiendo el orden propuesto por el impugnante.

2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

2.1. Naturaleza jurídica de las Comisiones de Regulación y estructura administrativa

Como primer fundamento del recurso, COSTATEL cita un aparte de la sentencia C - 272 de 1998 de la Corte Constitucional y explica que las comisiones de regulación, en virtud del fenómeno jurídico de la descentralización cumplen funciones de carácter ejecutivas, "regulatorias" y reglamentarias que se encuentran en cabeza del Presidente de la República.

Adicionalmente, manifiesta el recurrente que con la expedición de la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994, el Estado se desprende de la titularidad de la prestación de

los servicios públicos domiciliarios y mantiene las calidades de ente regulador, de inspección, vigilancia y control.

CONSIDERACIONES DE LA CRT

Sobre las afirmaciones del recurrente en relación con la naturaleza jurídica de las comisiones de regulación y su estructura administrativa, la CRT no tiene ninguna objeción, y teniendo en cuenta que las mismas no afectan la decisión tomada inicialmente por la CRT, se procederá a continuar con el estudio de los demás argumentos propuestos.

2.2. Competencia de la CRT para resolver conflictos que surjan entre empresas por razón de los contratos de interconexión y para evaluar y estudiar las pruebas que se le presenten.

A continuación explica el recurrente, que de acuerdo con lo establecido en los artículos 73.8 y 74.3 de la Ley 142 de 1994, las comisiones de regulación tienen la función de orden administrativa de resolver los conflictos que se presenten por cualquier causa en los contratos de interconexión.

Adicionalmente, explica COSTATEL que de conformidad con el artículo 11, numeral 11.6 de la Ley 142 de 1994, es deber recíproco de las empresas COSTATEL y TELECOM, facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que presten servicios públicos y que los actos de dichas empresas, tal y como está estipulado en el artículo 32 de la Ley 142 de 1994, se rigen por las reglas del derecho privado.

Después de hacer referencia a los mencionados artículos, COSTATEL manifiesta que revisado el conjunto de funciones de la Ley 142 de 1994 y demás normas que la sustituyen, modifican o adicionan, "... se encuentra que ningún otra autoridad administrativa se encuentra revestida de la facultad legal de resolver los conflictos que surjan en la ejecución de los contratos de interconexión, como el propuesto y que la CRT, se niega a resolver sobre el alcance del contrato de interconexión y sobre su acta de 25 de enero de 2001, mediante el cual se pretende inhibir el derecho de Costatel al cobro del respectivo transporte desde Dibulla."

COSTATEL manifiesta que el conflicto presentado con TELECOM se encuentra en la órbita de competencias de las comisiones de regulación, pues el mismo surge precisamente del contrato y su ejecución y no de un hecho externo al contrato "...y es saber si la cláusula tercera del anexo financiero del contrato, mediante la cual se acordó entre Telecom y Costatel, el reconocimiento y pago de este último hasta que Telecom llegue a Dibulla, el pago de la suma de 40 pesos por minuto por concepto de transporte, es oponible o no."

COSTATEL explica que el acta del 25 de enero del 2001 es un documento contractual y que no tiene el alcance para ser un acto administrativo cubierto por la presunción de legalidad, y que los actos y contratos celebrados por las empresas de servicios públicos domiciliarios se rigen por el derecho privado y no por el derecho administrativo. Para COSTATEL, la CRT dentro de su función de resolver conflictos puede, a través de un procedimiento previamente establecido, determinar el alcance jurídico de un documento, su interpretación y su oponibilidad, cuando no se encuentre frente a un acto administrativo, cubierto por la presunción de legalidad.

Finalmente, COSTATEL manifiesta que negarse a decidir sobre los actos de derecho privado de la administración, desarrollados en la ejecución de un contrato de interconexión llevaría a la violación del principio de economía, puesto que: "...llevaría al absurdo de primero tener que demandar ante un juez la oponibilidad o no de una prueba determinada, para luego la autoridad administrativa resolviera sobre el problema de interconexión propuesto".

CONSIDERACIONES DE LA CRT

Con el fin de resolver el presente cargo, es importante aclarar que de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, las autoridades administrativas en sus decisiones deben resolver todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite de la actuación administrativa. COSTATEL en su

solicitud inicial de solución de conflicto y dentro del desarrollo de todo el trámite administrativo solicitó a la CRT declarar que **TELECOM** tiene la obligación, desde la entrada en vigencia del contrato de interconexión C-002-00, de pagar a **COSTATEL** en su calidad de operador de Telefonía Móvil Rural -TMR-, el cargo por transporte entre la ciudad de Dibulla y el nodo de interconexión de **TELECOM**, fundamentando su solicitud en la nulidad del acta del 25 de enero del 2001, en la cual las partes acordaron que **TELECOM** no pagaría el cargo por transporte acordado inicialmente en el contrato de interconexión C-002-00.

Con base en la solicitud presentada por **COSTATEL**, la CRT estableció en la resolución recurrida que el conflicto recaía sobre la validez o invalidez del acta del 25 de enero del 2001, y no sobre la modificación de algunas condiciones de la interconexión, como podrían ser el cumplimiento del principio acceso igual - cargo igual, el derecho a recibir una contraprestación razonable por el uso de la infraestructura y el principio de no discriminación, con el fin de garantizar principios de carácter legal y regulatorio.

Tal y como lo explica el recurrente, la CRT tiene la facultad de resolver conflictos derivados de un contrato de interconexión, con el fin de garantizar los principios de carácter legal y regulatorio, pero en este caso en particular, la solicitud de solución de conflicto presentada por **COSTATEL** se fundamentaba en la declaratoria de nulidad de un acto jurídico y no sobre la violación de principios que rigen la interconexión entre dicha empresa y **TELECOM** y que implicaran la modificación de las condiciones de la interconexión existente entre las empresas en conflicto¹.

Adicionalmente es preciso aclarar que la CRT nunca manifestó que el acta del 25 de enero del 2001 sea un acto administrativo, cubierto por la presunción de legalidad y que por esta razón se ha negado a definir el alcance jurídico de dicho acto. Es claro para la CRT que el acta del 25 de enero del 2001, es un acto jurídico de derecho privado y no un acto administrativo cubierto bajo la presunción de legalidad que cobija a dichos actos. La razón por la cual la CRT se declaró inhibida para conocer de la nulidad de la mencionada acta modificatoria del contrato de interconexión, está relacionada con los límites propios de su competencia, pues teniendo en cuenta que el recurrente solicitó la declaratoria de nulidad del acta por vicios en su formación, dicha declaratoria de nulidad le compete exclusivamente a los jueces de la República y no a una autoridad administrativa.

Por lo tanto, no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que la CRT esté negando sus facultades de solución de conflictos que le otorga la Ley, cosa distinta es que en ejercicio de las mismas le es imposible usurpar las funciones que le corresponden exclusivamente a la jurisdicción.

Finalmente debe aclararse que en ningún momento la CRT está violando el principio de economía de las actuaciones administrativas. De conformidad con este principio, debe tenerse en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos, que no se exijan documentos innecesarios, sin que ello implique que con el fin de garantizar dicho principio, una autoridad administrativa asuma competencias de una autoridad judicial.

Por las anteriores razones no procede el cargo interpuesto por el recurrente.

2.3. Los documentos suscritos en desarrollo de un contrato de interconexión, sin importar la naturaleza privada o pública de sus intervinientes, no se encuentra revestido de ningún tipo de presunción de legalidad.

COSTATEL explica que es necesario separar las funciones de autoridad jurisdiccional con las facultades de las autoridades administrativas para definir la "oponibilidad probatoria" de un determinado documento, siempre y cuando el mismo no se encuentre cubierto por la presunción de legalidad. Para **COSTATEL** "...Dentro de los límites sustantivos o adjetivos a la expedición de las actuaciones administrativas no se encuentra la facultad de no estudiar o determinar el alcance o legalidad de un acto suscrito entre los particulares, sino por el contrario, establecer las condiciones y valoración jurídica del acto particular y concreto, su alcance y legalidad".

¹ Es pertinente aclarar que esta no es la única razón por la cual la CRT puede entrar a modificar los contratos de interconexión. (Artículos 4.4.12 y 4.4.13 de la Resolución CRT 087 de 1997).

Para COSTATEL, la comisión debe proceder dentro del procedimiento de solución de conflictos de interconexión "...a resolver sobre la oponibilidad de la documentación aportada, para que luego las partes potencialmente afectadas con el acto, accionen ante las autoridades judiciales su legalidad o no, que no es mas que corroborar allí que el juez avale la decisión o la declare ilegal.

Finalmente, manifiesta el recurrente que la actuación administrativa no puede darse en abstracto, es decir que bajo la valoración de unos documentos específicos la CRT no puede partir sobre la presunción de legalidad de un acto que no la tiene, y por lo tanto la CRT debe definir si el acta del 25 de enero del 2001 tiene el alcance jurídico de modificar el contrato de interconexión entre COSTATEL y TELECOM.

CONSIDERACIONES DE LA CRT

En relación con el tema probatorio, la CRT considera pertinente aclarar que una autoridad administrativa tiene la facultad de utilizar todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil, tal y como lo señala el artículo 57 del Código Contencioso Administrativo, y dentro de estas facultades puede valorar las pruebas que le aportan cada una de las partes con el fin de resolver dentro del marco de sus facultades.

Esta libertad probatoria que tiene la autoridad administrativa no puede confundirse con el análisis de una prueba en particular, y menos con la declaratoria de nulidad de una de las pruebas que obran en el expediente. El juez, y en este caso la autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, debe analizar al momento de valorar las pruebas que las mismas sean conducentes, es decir que tengan aptitud legal o jurídica para convencer al juez sobre el hecho al que se refiere, que la prueba sea pertinente o relevante, que sean así mismo útiles y que exista ausencia de prohibición legal para investigar sobre determinado hecho.²

Este análisis probatorio que hace la autoridad administrativa, en ningún momento puede significar la declaratoria de nulidad de uno de los documentos que obra dentro del expediente administrativo, y menos cuando la pretensión del recurrente se fundamenta específicamente en la declaratoria de nulidad de un acto jurídico.

Adicionalmente, no se entiende la afirmación de COSTATEL en relación con la presunción de legalidad de los actos administrativos, pues al revisar el contenido de la decisión recurrida, en ningún momento fue citado este fenómeno jurídico para abstenerse de decidir sobre el conflicto presentado por el recurrente. Tal y como se evidencia dentro del expediente 3000-4-2-61, la solicitud de solución de conflicto presentada por COSTATEL se fundamentó en la declaratoria de nulidad de un acta, que como se explicó anteriormente dio como resultado la decisión de la CRT de abstenerse de resolver, teniendo en cuenta que en caso de haber decidido sobre la nulidad de dicho acto, estaría usurpando competencias de una autoridad de otra rama del poder público, violando lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley.

Finalmente, la CRT insiste que en el caso que COSTATEL considere que es necesario que se revisen las condiciones de la interconexión con TELECOM, hoy Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., dicha solicitud deberá presentarse dentro del marco de las facultades de solución de conflictos de la CRT, las cuales en ningún momento han sido negadas por la CRT, solamente que deben ejercerse con base en una solicitud de solución de conflicto en la cual se solicite la revisión de las condiciones de la interconexión existente entre las partes, explicando los principios de la interconexión que se quieran garantizar con la modificación solicitada, de conformidad con la regulación y la Ley, y no fundamentándose en la nulidad de un acto jurídico.

Por las razones expuestas anteriormente, no procede el presente cargo.

² Estos son los llamados por la doctrina, requisitos intrínsecos de las pruebas.

- 2.4. El Acta del 25 de enero de 2001, no tiene el alcance de modificar el contrato de interconexión por cuanto no fue suscrita por los representantes legales de las partes, por lo tanto, tal documento no es oponible.

COSTATEL insiste en que de conformidad con la cláusula décima del contrato de interconexión suscrito entre COSTATEL y TELECOM, las estipulaciones contractuales solo podrán ser modificadas expresamente por los representantes legales de las partes de común acuerdo.³ Por lo tanto, dicho documento no puede modificar el contrato pues el mismo no fue suscrito por el representante legal de TELECOM, sino por los doctores Barreto y Amariz, quienes no ostentaban la condición de representantes legales a 25 de enero de 2001.

El recurrente manifiesta que es errado pretender que la legalidad del acta del 25 de enero del 2001 sea estudiada por un juez de la república pues esto atentaría contra el principio de división de los poderes, pues es a la rama ejecutiva a quien le corresponde decidir los conflictos que se presenten en desarrollo de los contratos de interconexión, y a la rama judicial le corresponde revisar los actos que expida la rama ejecutiva del poder público.

Adicionalmente, COSTATEL cita jurisprudencia de la Corte Constitucional donde dicho organismo ha manifestado que en ejercicio del derecho de petición, la administración debe contestar razonable y coherentemente⁴, debe hacer un juicio lógico comparativo entre lo pedido y lo resuelto para establecer claramente si se trata o no de una verdadera contestación⁵ y que en este caso, la CRT no ha respondido de manera clara y precisa las peticiones de la actora y ha aparentado dar una respuesta cuando el fondo del problema continúa sin resolverse.

Finalmente, concluye el recurrente afirmando que la CRT al abstenerse de resolver sobre el conflicto surgido entre COSTATEL y TELECOM, está violando el principio de eficacia de las actuaciones administrativas.⁶

CONSIDERACIONES DE LA CRT

Dentro del análisis del presente cargo, es pertinente aclarar que la CRT en la Resolución 823 del 2003, se declaró inhibida para decidir sobre la solicitud presentada por COSTATEL, fundamentándose en la falta de competencia para declarar la nulidad de un acto jurídico de derecho privado, por vicios en su formación, en el caso en particular por vicios en el consentimiento, teniendo en cuenta que dicha declaratoria de nulidad la debe hacer un juez perteneciente a la jurisdicción ordinaria, con base en las causales previamente definidas en el Código Civil.

Otra cosa es la revisión de la legalidad de un acto administrativo por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, que faculta al juez competente para declarar la nulidad de un acto expedido por un órgano de la administración pública, con base en las causales establecidas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, y que en este caso no opera, teniendo en cuenta que el acta del 25 de enero de 2001 es un acto jurídico de derecho privado y no un acto administrativo, sujeto a la presunción de legalidad.

Adicionalmente, tal y como lo manifiesta el recurrente, la CRT, órgano de la rama ejecutiva del poder público, tiene la facultad legal de resolver los conflictos derivados del contrato de interconexión, y le corresponde a la rama judicial, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, revisar la legalidad de los actos administrativos que expida el ente regulador. Pero no es cierta la afirmación del recurrente en el sentido que es errado pretender que la legalidad del acta del 25 de enero del 2001 sea estudiada por un juez de la República, pues se atentaría contra el principio de división de poderes; todo lo contrario, de no ser así, la CRT como órgano de la rama ejecutiva del poder público, estaría asumiendo funciones de los jueces de la República, tal y como se explicó en el cargo 2.2. de la presente resolución.

³ Cláusula 10 del contrato de interconexión: "MODIFICACIONES DEL CONTRATO: 1. Ninguna de las partes se obliga por declaraciones o escritos hechos por sus funcionarios, empleados o agentes que sean contrarias a las disposiciones de este contrato. Las estipulaciones contractuales solo podrán ser modificadas expresamente por los representantes legales de las partes de común acuerdo."

⁴ Sentencias C - 023 de 1999 y T - 365 de 1997, entre otras.

⁵ Sentencias T - 418 de 1992, T - 575 de 1994, T - 206 de 1997.

⁶ Artículo 3, inciso quinto del C.C.A. "En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias."

Sobre la supuesta violación del principio de eficacia de las actuaciones administrativas, y en relación con los parámetros definidos por la H. Corte Constitucional frente al ejercicio del derecho de petición, la CRT considera que en aras de proteger estos principios sería ilegal e inconstitucional abrogarse las competencias de otros entes del Estado y que el cumplimiento de los mismos debe analizarse dentro del marco de las competencias asignadas a cada autoridad por la Constitución y la Ley.

Finalmente, en relación con la afirmación de COSTATEL, donde manifiesta que la CRT no respondió de manera clara y precisa las peticiones de la actora y aparentó en la resolución recurrida dar una respuesta, cuando el fondo del problema continúa sin resolverse, es pertinente reiterarle al recurrente que las razones por las cuales la CRT no dio una respuesta de fondo a la petición de COSTATEL, consistente en la solicitud de declaratoria de nulidad de un acto jurídico (acta 25 del 2001), se fundamentan en lo establecido en la Constitución Política y la Ley, las cuales le impiden asumir competencias que le corresponden a otro tipo de autoridad, especialmente en este caso donde pertenecen a la rama judicial de poder público y consisten en definir si existió algún vicio en la formación del acto jurídico celebrado entre COSTATEL y TELECOM el 25 de enero del 2001.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO.- Admitir el recurso de reposición interpuesto por COSTATEL S.A. E.S.P. contra la Resolución CRT 823 del 25 de septiembre del 2003.

ARTICULO SEGUNDO.- Negar las pretensiones del recurrente, y en su lugar, confirmar en todas sus partes la Resolución CRT 823 del 2003, por las razones expuestas en los considerandos de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar personalmente a los representantes legales de la Empresa de Telecomunicaciones de la Costa - COSTATEL S.A. E.S.P., y a la empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 03 DIC 2003


MARTHA PINTO DE DE HART
Presidente


MAURICIO LÓPEZ CALDERÓN
Director Ejecutivo


ZCV/Alia
CE. 19/11/03
C.E.E. 24/11/03
S.C. 27/11/03

Expediente: 3000-4-2-61