



## REPUBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 1346 DEL 2005

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRT 1295 de 2005"*

### LA COMISION DE REGULACION DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere la ley 142 de 1994, el Decreto 1130 de 1999, la Ley 555 de 2000, y el Código Contencioso Administrativo, y

### CONSIDERANDO

Que mediante la expedición de la Resolución CRT 1295 de 2005, la CRT resolvió la solicitud presentada por **COMCEL S.A** en adelante **COMCEL**, relacionada con el conflicto surgido entre dicho operador y, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, por la definición de los valores de los cargos de acceso aplicables a la relación de interconexión existente entre dichos operadores, respecto de las ciudades de Bogotá D.C, Santiago de Cali y Bucaramanga.

Que mediante escrito radicado ante la CRT bajo el número 200533052, de fecha 23 de septiembre de 2005, la doctora MEGUMI KAKOI METSUZAKI, en su calidad de Gerente Legal y apoderada de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución CRT 1295 de 2005.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo, el recurso cumple con los requisitos de ley, por lo que deberá admitirse y se procederá a su estudio, siguiendo el orden propuesto por el impugnante:

### Argumentos del recurso de reposición

Para dar una mayor claridad a la respuesta a los argumentos esgrimidos por la recurrente, y dada la conexidad existente entre éstos, se procederá a resumirlos de la siguiente manera:

El recuso pretende que se revoque en su totalidad la Resolución CRT 1295 de 2005, fundamentando su petición, en que la CRT incurrió en una falsa motivación por incorporar dentro de una resolución de carácter particular un nuevo elemento como lo es el de operador dominante

*Handwritten signature and initials in the bottom left corner.*

*Handwritten signature and initials in the bottom right corner.*

en el mercado, para reclasificar la operación local de Cali, Bucaramanga y Bogota, cuando dicho elemento no fue considerado en su oportunidad para la clasificación en el grupo 3 que se hizo para TELECOM. Así mismo, afirma que se incurrió en falsa motivación, por cuanto en su opinión, *"le da un alcance distinto a la nota del anexo 8 al considerar que todos los operadores que concurren en un mismo mercado deben recibir un mismo cargo de acceso, cuando la nota solamente se refiere a los operadores locales que no se encuentren en el listado."*

Adicionalmente, la recurrente manifiesta que con la resolución recurrida la CRT está desconociendo derechos de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** que han sido reconocidos por los demás operadores interconectados, y que, adicionalmente, está violando el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo por no ser proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Aduce la recurrente, que la CRT ha modificado una resolución de carácter general como es la 463 de 2001, mediante una resolución de carácter particular, desconociendo los requisitos exigidos por el Decreto 2696 de 2004, para la expedición de una resolución de tal categoría y violando el debido proceso por atacar derechos adquiridos otorgados mediante resoluciones de carácter general, sin sujetarse a los procedimientos establecidos para tales efectos.

Así mismo, discute que para el caso concreto sólo procedía una interpretación gramatical de lo establecido en el anexo 008, dada la claridad de dicho anexo que, a juicio de la recurrente, se comprueba mediante el pago de los cargos de acceso que han venido efectuando los operadores interconectados, correspondientes a los valores establecidos para el grupo 3.

Por último, argumenta que con la expedición de la resolución objeto del recurso, se ha incurrido en un error de derecho, denominado "errónea interpretación del orden positivo", que trae como consecuencia la pérdida de validez del acto.

## CONSIDERACIONES DE LA CRT

Con el fin de facilitar la respuesta a los argumentos anteriormente resumidos, en este aparte de la resolución se hará referencia a cada uno de ellos, dividiendo por los temas sobre los cuales versan los reproches de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** contra la resolución recurrida:

### 1. Sobre la falsa motivación:

Con el fin de analizar el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, se considera indispensable tener claridad sobre el concepto de la falsa motivación, tema en el cual basa la recurrente los argumentos expuestos contra la Resolución CRT 1295 de 2005.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la motivación es un elemento **esencial** de los actos administrativos, que está constituida por la representación y valoración que la administración hace de unos hechos, los cuales la impulsan a declarar su voluntad y a generar con ella determinados efectos jurídicos.

Teniendo claro lo anterior, debe mencionarse que, de conformidad con el desarrollo jurisprudencial, la falsa motivación, como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error bien sea de hecho o de derecho, porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, porque existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico.<sup>1</sup> En este sentido, el Consejo de Estado mediante sentencia No 11.370 de 1998<sup>2</sup>, manifestó lo siguiente:

<sup>1</sup> Expediente 17951. Consejo De Estado. Consejero Ponente: Dr. German Rodríguez Villamizar,

<sup>2</sup> Expediente No.11.370. Consejo De Estado. Consejero Ponente: Dr. Silvio Escudero Castro

uf.

fu

Quint

35  
400

"La causa es un elemento esencial de los actos administrativos que está constituida por la representación y valoración que el sujeto titular del poder administrativo hace de unos hechos, que lo impulsan a declarar su voluntad y a generar con ella determinados efectos jurídicos. La causa, entonces, gravita en la apreciación que el agente público hace de los hechos. La comprobación de la causa o la estimación de dicho presupuesto fáctico, no solo atañe a la administración, sino también a la jurisdicción. Cuando la representación y valoración de los hechos concuerda con la realidad y cuando la preceptiva jurídica determina las condiciones, que son aplicadas adecuadamente, para la apreciación de ciertos hechos, la causa del acto administrativo será regular y legal. A contrario sensu, si la declaración de voluntad, se fundamenta en hechos que no existieron, que fueron diferentes a como los presenta el sujeto titular del poder administrativo, el elemento causal del acto se encontrará viciado."

Adicionalmente, no puede perderse de vista que quien impugna un acto administrativo bajo el argumento de encontrarse falsamente motivado, tiene la carga probatoria (*onus probandi*) de demostrarlo, dado que sobre los actos de la administración gravita una presunción de legalidad que debe ser desvirtuada por quien pretenda impugnarlos. Así las cosas, como ocurre en el presente caso, quien aduce la ilegalidad del acto administrativo, por falsa motivación, esto es, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, debe demostrar qué normas se vulneraron con la expedición de los mismos y, además, exponer razonadamente el concepto de la violación.

En este orden de ideas, en el presente caso se ha debido demostrar bajo qué preceptos jurídicos se permitiría la presencia de cargos de acceso diferenciales en un mismo mercado. No obstante, el recurrente se limitó a afirmar que se debe respetar la clasificación contenida en el listado del anexo número 008 de la Resolución CRT 463 de 2001, sin que desde su punto de vista, se pueda interpretar conjuntamente el listado con la nota, por cuanto a su juicio ésta sólo aplica para las Empresas de TPBCL que no se encuentre expresamente dentro de la lista.

No obstante, dado que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, afirma que "hay falsa motivación ya que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones está basando su decisión en unos hechos que no corresponden a los motivos que se tuvieron en cuenta en su oportunidad para clasificar a Telecom hoy en liquidación en el grupo 3.", de los cuales destaca el concepto de clasificación de acuerdo con el mercado del operador dominante y el alcance dado a la nota del anexo 008 de la Resolución CRT 463 de 2001, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

Contrario a lo afirmado por la recurrente, la interpretación de las normas no debe realizarse únicamente desde una perspectiva gramatical, es decir, de manera exegética. Es más, la interpretación de las normas, con el fin de generar mayor certeza y confianza, debe cumplir con la noción de integridad y coherencia en el razonamiento jurídico, desarrollados por la H. Corte Constitucional, en Sentencia C-1260/01<sup>3</sup>, oportunidad en la cual se indicó:

"...25. Como se ha visto, un entendimiento amplio del término acciones en el artículo 60 superior logra armonizarse los criterios hermenéuticos más relevantes en este debate constitucional, pues esa interpretación es congruente con el tenor literal, recoge la voluntad histórica de la Asamblea sobre el punto, desarrolla vigorosamente los principios constitucionales, y es más adecuada para lograr los propósitos democratizadores buscados. En cambio, la visión restrictiva del término acciones mantiene una tensión entre estos criterios interpretativos. Ahora bien, la búsqueda de integridad y coherencia tiene una enorme importancia en el razonamiento jurídico, tal y como lo han destacado numerosos sectores de la doctrina jurídica contemporánea, pues favorecen la seguridad jurídica y fortalecen la legitimidad de la actividad judicial, en la medida en que aseguran una mayor imparcialidad en las decisiones de los jueces. En tales condiciones, es razonable suponer que en general es preferible aquella interpretación que logra satisfacer todos los criterios hermenéuticos suscitados en un debate jurídico, de tal manera que esos distintos puntos de vista se refuercen mutuamente y en cierta medida comprueben recíprocamente su validez, por medio de una suerte de "equilibrio reflexivo" o "coherencia dinámica."

Así las cosas, en la medida en que el recurso de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, recae sobre la aplicación de lo dispuesto en el Anexo 008 de la Resolución CRT 463 de 2001, varias veces mencionado, debe necesariamente insistirse en su interpretación, a la luz de los métodos de interpretación desarrollados por la doctrina<sup>4</sup> y la jurisprudencia<sup>5</sup>, los cuales fueron aplicados en la resolución recurrida y se procede nuevamente a su explicación, de la siguiente manera:

<sup>3</sup> Sentencia C-1260/01<sup>3</sup>, Magistrado Ponente (E) Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

<sup>4</sup> Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Purrua S.A. Págs 325 y ss.

<sup>5</sup> H. Corte Constitucional. Sentencia C-415/02 M.P Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia C-1260/01, MP Rodrigo Uprimny Yepes

a. Interpretación Exegética

La interpretación exegética de las normas pretende revisar el sentido gramatical de las palabras contempladas en ellas, por medio de esta interpretación exclusivamente sintáctica y literal. Sobre lo dispuesto en el cuadro del Anexo 008 de la Resolución CRT 463 de 2001 y en la nota subsiguiente, se concluye que por el solo hecho de estar "TELECOM" expresamente clasificada dentro del grupo 3 del Anexo 008 de la Resolución CRT 463 de 2001, la nota no le aplica, por cuanto esta empresa ya se encuentra clasificada en el cuadro anterior, y al ser restrictiva para las empresas de TPBCL que no se encuentren clasificadas en la tabla, no sería posible aplicarlo para "TELECOM", quien en sentido estricto ya está ubicada dentro de la tabla.

b. Interpretación Teleológica.

La interpretación teleológica por su parte, tiene como propósito buscar la finalidad pretendida por el legislador al momento de expedir determinada norma.

Tal y como se indicó en la resolución recurrida, desde una óptica teleológica, cabe señalar que la finalidad de la Resolución CRT 463 de 2001, tal como se estableció en el documento de lineamientos que acompañó la resolución, era proponer un nuevo esquema de cargos de acceso para los diferentes operadores, dado que el nivel de cargos de acceso en Colombia se encontraba por encima de los niveles de costos, para esto clasificó a los operadores en tres grupos.

La constitución de estos grupos de cargo de acceso se basó en el reconocimiento de cuatro aspectos: (i) Número de centros de alambre, (ii) Número de líneas, (iii) Dependencia de los cargos de acceso y (iv) Costo medio bruto del modelo US West - LECG

De esta manera, las empresas u operaciones de mayor tamaño, menores costos y menor dependencia debían realizar las mayores reducciones en los cargos (grupos 1 y 2), mientras que las empresas con condiciones contrarias debían hacer las menores reducciones (grupo 3). En consecuencia, los grupos fueron conformados para reconocer que los operadores dominantes en el servicio de TPBCL tenían que realizar reducciones diferenciales y que dichas reducciones deberían ser iguales para los otros operadores que concurrieran en los mismos mercados de los dominantes.

Con base en este criterio interpretativo, no tendría ningún sentido determinar que la regulación pretendió que operadores que concurren en el mismo mercado del dominante como las operaciones locales de TELECOM en CALI, BOGOTÁ y BUCARAMANGA, por el sólo hecho de denominarse TELECOM y encontrarse clasificadas en el cuadro, cobraran cargos de acceso diferentes, cuando es claro que la regulación de cargos de acceso de un mercado en competencia orientado a costos, no puede permitir que el vigilado en un mercado comience a ofrecer trato discriminatorio a sus usuarios frente a lo que ofrece el regulado.

c. Interpretación Sistemática.

Con el método de interpretación sistemática se busca que la norma jurídica sea interpretada como parte de un todo cuyo significado y alcance debe fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece y no aisladamente. En efecto, el artículo 30 del Código Civil indica que: *"El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía."*

Sobre el análisis sistemático, la sentencia C-415 de 2002<sup>6</sup>, ha dicho que este criterio de interpretación en conjunto con la Constitución, "(...) debe buscar en casos de duda, que en la medida de lo posible no sean nugatorias las garantías otorgadas a las personas, sino que por el contrario la norma jurídica sea interpretada "como parte de un todo cuyo significado y alcance debe fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece". (Subrayado fuera del texto)

En consecuencia, a la luz de la regulación vigente a la que se hizo referencia en la resolución recurrida, no podría haber un operador de TPBCL en el mismo mercado del dominante que cobre cargos de acceso diferentes, bajo el entendido de que jurídicamente es una sola empresa quien

<sup>6</sup> Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT. Referencia: Expediente D-3678.

*[Handwritten signatures and initials in the bottom left corner]*

*[Handwritten signature and initials in the right margin]*

presta el servicio, es por esto que con la nota del Anexo 008 de la Resolución CRT 087 de 1997, la CRT quiso garantizar que los cargos de acceso para un mismo mercado fueran iguales para todas las redes a las cuales otro operador desee interconectarse en un mismo mercado, con el fin de asegurar que se logren los resultados de un mercado en competencia.

Por lo anterior, bajo este criterio de interpretación, no es correcto afirmar que a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** le corresponde un solo valor de cargo de acceso ya que esta empresa se encuentra dividida en operaciones locales y departamentales y los cargos de acceso deben corresponder a los mercados donde se presta el servicio.

#### d. Interpretación Lógica.

A la luz de la interpretación lógica, bajo la cuál se pretende encontrar una integración relacional entre las disposiciones jurídicas para así eliminar la contradicción, es preciso entender que si el regulador clasificó empresas en el Anexo 008 de la Resolución 463 de 2001, involucrando únicamente a los operadores dominantes en cada mercado local, y adicionalmente, incorporó una nota complementaria, la cual dispone que las empresas que no aparecen en el listado deberán aplicar como tope los valores determinados para el operador que concurra en el respectivo mercado en que operen, es lógico que al no ser TELECOM, hoy COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, dominante en **todas sus operaciones, las demás operaciones consideradas como no dominantes deberán aplicar los valores de los cargos de acceso correspondientes al grupo al cual pertenece el operador dominante de los municipios o departamentos donde éstas concurren.**

Así las cosas, es claro para la CRT que la interpretación sistemática<sup>7</sup> contenida en la resolución recurrida de la nota del Anexo 008, respecto del listado incluido en el mismo, así como la interpretación lógica y teleológica<sup>8</sup> de la mencionada disposición, cumplen cabalmente con criterio anteriormente expuesto por la H. Corte Constitucional. Cosa distinta es que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no comparta la interpretación plasmada en la resolución recurrida y que por tal motivo, pretenda producir los efectos de la falsa motivación, en un caso, en el que a todas luces, lo que se presentó fue precisamente una motivación precisa, directamente relacionada con los hechos y el derecho en los que se sustentó la decisión regulatoria contenida en el Anexo 008 y que siguió cabalmente los criterios de integridad y coherencia en el razonamiento jurídico a los que ya se hizo referencia.

## 2. Sobre la proporcionalidad:

Ahora bien, pasando al criterio de proporcionalidad, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** manifiesta que la resolución objeto de recurso viola el artículo 36 del C.C.A., que hace referencia a las decisiones discrecionales de la administración, por cuanto la decisión en ella adoptada no es proporcional a los hechos que le sirven de causa.

En relación con el criterio de proporcionalidad, la Corte Constitucional mediante Sentencia No. T-425 de 1995<sup>9</sup>, ha dicho lo siguiente:

*"(...) El principio de armonización concreta implica la mutua delimitación de los bienes contrapuestos, mediante la concordancia práctica de las respectivas normas constitucionales, de modo que se asegure su máxima efectividad. En este proceso de armonización concreta de los derechos, el principio de proporcionalidad, que se deduce del deber de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios (C.P., art. 95-1), juega un papel crucial. Los límites trazados al ejercicio de los derechos, en el caso concreto, deben ser proporcionales, esto es, no deben ir más allá de lo indispensable para permitir la máxima efectividad de los derechos en pugna. La proporcionalidad se refiere*

<sup>7</sup> Con el método de interpretación sistemática se busca que la norma jurídica sea interpretada como parte de un todo cuyo significado y alcance debe fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece y no aisladamente. En efecto, el artículo 30 del Código Civil indica que: "El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía."

<sup>8</sup> La interpretación teleológica, tiene como propósito buscar la finalidad pretendida por el legislador al momento de expedir determinada norma.

<sup>9</sup> Ref.: Expediente T-72178. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

*entonces a la comparación de dos variables relativas, cuyos alcances se precisan en la situación concreta, y no a la ponderación entre una variable constante o absoluta, y otras que no lo son. La delimitación proporcional de los bienes jurídicos en conflicto, mediante su armonización en la situación concreta, se hace necesaria cuando se toma en serio la finalidad social del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (C.P., art. 2), y se pretende impedir que, por la vía de la restricción injustificada de los derechos, termine por socavarse el contenido de uno o varios de ellos”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso aclarar que la resolución recurrida, no es el resultado de una decisión discrecional de la administración, sino por el contrario, el resultado de una actuación administrativa, donde se observaron rigurosamente todos los requisitos del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, lo cual implicó dar traslado de la petición a la contraparte para que expresara sus opiniones, citar a audiencia de mediación, solicitar pruebas, y confrontar los estudios y demás información disponible, para posteriormente apoyados en la facultad otorgada por el artículo 25 de Código Civil, interpretar con autoridad el anexo 008 de la Resolución 463 de 2001, motivo de la controversia.

### **3. Sobre la modificación de una resolución de carácter general mediante la expedición de una resolución de carácter particular**

Con relación a este cargo, debe señalarse que, la resolución impugnada, lejos de modificar una disposición jurídica de carácter general, lo que hizo fue aplicar en el caso concreto la normativa vigente en debida forma.

En efecto, la decisión tomada, se adecua perfectamente a lo establecido en la Resolución CRT 463 de 2001, respecto a la nota que señala que los operadores que no se encuentren ubicados en el cuadro, deberán aplicar como tope los valores de cargos de acceso establecidos para el operador con el cual concurren en el mismo mercado.

Es así como al decidir que los cargos de acceso que remuneran la interconexión de **COMCEL** con las redes de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, en sus operaciones locales de Bogotá, Cali y Bucaramanga al no estar clasificadas en el cuadro, deben seguir la regla establecida en la nota del Anexo 008 de la citada resolución, se evidencia la coherencia estricta de la resolución de carácter particular con la resolución de carácter general, pudiéndose concluir que la Resolución CRT 1295 de 2005, no modifica en ninguna de sus partes la Resolución 463 de 2001, simplemente interpreta con autoridad lo allí establecido.

### **4. Sobre el error de derecho:**

En el caso bajo análisis, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, considera que el error de derecho se tipificó mediante la errónea interpretación de la nota que trae el anexo 008 de la resolución 463 de 2001.

Al respecto, es de precisar que el error de derecho se presenta cuando la violación se produce a través de una interpretación equivocada de una norma superior o en otras palabras cuando la administración o funcionario que expide el acto considera que está cumpliendo con la constitución y la ley, pero la interpreta erróneamente. El error de derecho puede presentar tres modalidades: 1. Violación directa; 2. Falsa interpretación; 3. Aplicación indebida.

Se incurre en error de derecho por falsa interpretación o interpretación equivocada, como lo llama el recurrente, cuando se entiende la norma equivocadamente, o cuando se le interpreta de forma demasiado casuística para luego sacar conclusiones generales.<sup>10</sup>

De acuerdo con lo anterior, la CRT considera que en la motivación de la Resolución CRT 1295 de 2005, ni se entendió equivocadamente lo dispuesto en el anexo 008, ni se interpretó el mismo de manera casuística para llegar a conclusiones generales, por cuanto precisamente, a fin de evitar

<sup>10</sup> EL ACTO ADMINISTRATIVO TOMO II. 4ª Edición, 1987. Gustavo Penagos.

*huf*  
*75*  
*1102*  
*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

caer en los mencionados errores, la CRT siguió un riguroso examen de las reglas de interpretación ya explicadas anteriormente, rigiéndose por los lineamientos del artículo 27 del Código Civil, el cual indica que para interpretar una expresión oscura de la ley, se puede "recorrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento".

En virtud de lo expuesto,

### RESUELVE

**Artículo Primero.** Admitir el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRT 1295 de 2005.


**Artículo Segundo.** Negar las pretensiones de la recurrente y en su lugar confirmar en todas sus partes la Resolución CRT 1295 de 2005, por las razones expuestas en la parte motiva la presente.

**Artículo Tercero.** Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P** y de **COMCEL 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 recurso alguno, quedando agotada la vía gubernativa

Dada en Bogotá D.C. a los 01 NOV 2005

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARTHA ELENA PINTO DE DE HART**  
Presidente

  
**GABRIEL ADOLFO JURADO PARRA**  
Director Ejecutivo

ZV/ LMDV/NJM  
CE: 24/10/05  
CEE:25/10/05  
SC: 31/10/05

