

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



RESOLUCIÓN No. 1716 DEL 2007

"Por la cual se resuelve la solicitud de revocatoria de la Resolución CRT 1250 de 2005"

**LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo y,

**CONSIDERANDO**

**1. ANTECEDENTES**

Que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones expidió el 29 de junio de 2005, la Resolución CRT 1250, por la cual se modificó el Título V de la Resolución CRT 087 de 1997 y se dictaron otras disposiciones.

Que el día 30 de abril de 2007, según consta en comunicación con radicación interna número 200731028, la señora **LUZ MARINA ACERO Y OTROS FIRMANTES**, obrando como agentes de control social, vocales de control de los servicios públicos y suscriptores y/o usuarios de la telefonía fija, solicitaron a la CRT la revocatoria inmediata de la Resolución CRT 1250 de 2005 y adicionalmente, "... *abrir investigación y sancionar a quienes aprobaron con el voto a favor de la Resolución citada en violación de la ley y favorecimiento de terceros ocasionando perjuicio económico con empobrecimiento a la ciudadanía suscriptores (as) y/o usuarios de telefonía fija.*"

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, la CRT analizará los fundamentos de la solicitud de revocatoria directa a efectos de establecer si con el acto administrativo objeto de la solicitud se configura alguna de las causales invocadas por la parte actora y se procederá a su estudio, siguiendo el mismo orden propuesto por aquella.

→  
JLL

CLO.  
GATO

## 2. FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

Según lo manifestado por la parte actora, la Resolución CRT 1250 de 2005 expedida por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, además de que está ocasionando graves perjuicios económicos a los suscriptores y/o usuarios de la telefonía fija, fue aprobada en favorecimiento de terceros y para el enriquecimiento indebido de los operadores de TPBC como son ETB, EPM y Colombia Telecomunicaciones que funcionan en Bogotá.

Fundamentan los impugnantes su acusación en la violación del artículo 365 de la Constitución Política; de los artículos 9.1, 11.9, 136, 137, 146, 148 y 155 de la Ley 142 de 1994 y del artículo 28 de la Ley 190 de 1995, toda vez que, en su concepto, con la Resolución CRT 1250 de 2005, se favorece el monopolio de las telecomunicaciones de quienes comercializan la telefonía fija en el país, como son las empresas de servicios públicos. Afirman que como prueba de lo anterior se encuentran las miles de reclamaciones y el tiempo que diariamente tienen que invertir suscriptores y usuarios en presentar quejas por el incremento y desviaciones en el valor de las facturas ocasionadas por el establecimiento de planes tarifarios.

Adicionalmente, manifiestan que legalmente no se pueden cobrar servicios no utilizados y que con la resolución impugnada fue alterada la medida del servicio, en contravía de lo que, a su juicio, se encuentra establecido en el artículo 9.1 y 146 de la Ley 142 de 1994, vale decir, del cobro por impulso. Agregan los solicitantes que la CRT ha violado la normatividad y ha incurrido en prevaricato por acción, en la medida en que los operadores de telecomunicaciones de telefonía fija están cobrando por minutos al valor de un impulso, amparados en la metodología contenida en la Resolución CRT 1250 de 2005, sin tener en cuenta la utilización del servicio de telefonía fija realizado internamente en los predios.

En sustento de estos argumentos, los impugnantes citan disposiciones contenidas en la Ley 190 de 1995 y en el Código Penal, relativas al prevaricato por acción; la Ley 599 de 2000, artículo 246, en cuanto hace referencia a la obtención de provecho ilícito con perjuicio ajeno y la Ley 142 de 1994, en lo relativo al otorgamiento de subsidios, la medición de los consumos, la responsabilidad civil de las empresas de servicios públicos, y los requisitos de la factura, señalando que las empresas de telecomunicaciones de telefonía fija junto con la CRT, a través de sus funcionarios pretenden infringir la Ley 142 de 1994 y la Constitución Política, obteniendo beneficios económicos con perjuicio ajeno, perjudicando el patrimonio familiar de los suscriptores y/o usuarios de telefonía fija.

Finalmente, los actores solicitan la intervención de la CRT para que se realice una investigación a "SERLEFIN y COVINO" (SIC) respecto del número de líneas que están en cobros prejudiciales ocasionados por los planes de la Resolución 1250 de 2005, lo mismo que, respecto de las líneas que han sido suspendidas y devueltas como consecuencia de los planes.

Con base en los argumentos antes expuestos, los impugnantes solicitan la revocatoria inmediata de la Resolución 1250 de 2005 y la apertura de investigación e imposición de sanciones a quienes aprobaron con el voto a favor la resolución impugnada.

### Consideraciones de la CRT

Para abordar el análisis de las violaciones acusadas por los impugnantes, conviene mencionar en primer lugar, que la revocatoria directa de los actos administrativos es un mecanismo con que cuenta la administración, para retirar del mundo jurídico o dejar sin efectos jurídicos las decisiones generales o particulares que adopta, el cual procede a solicitud de parte o de oficio. Este mecanismo por virtud de lo dispuesto en el artículo 69 del CCA, solamente procede cuando se configure una de las siguientes causales:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley;
2. cuando no estén conforme con el interés público o social o atenten contra él;
3. cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que los actores acusan la Resolución 1250 de 2005 por la presunta ocurrencia de las tres causales mencionadas, se procederá a analizar, respecto de cada una, si les asiste la razón sobre el particular:

## 2.1. Manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley:

Teniendo en cuenta que los impugnantes acusan la violación de distintas normas, para mayor claridad se analizarán dependiendo del cuerpo normativo donde se ubiquen:

### 2.1.1. Violación a la Constitución Política

El precepto constitucional acusado de violación es el artículo 365 de la C.P., el cual establece:

*"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del estado. Es deber del estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, control y vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita".*

Bajo el contexto del mandato constitucional citado por los impugnantes, debe en primer lugar mencionarse el alcance del concepto de "regulación", que es la función primordial ejercida por la CRT.

En el caso colombiano, la H. Corte Constitucional se encargó de zanjar las disquisiciones y diferencias que sobre este particular se habían ventilado desde la misma expedición de la Ley 142 de 1994. Lo anterior, se materializó en la sentencia C- 150 de 2003, la cual analizó extensamente el sentido, alcance y concepto de la "regulación". Extractos de la sentencia de constitucionalidad en mención se refiere a la función reguladora en Colombia así:

*"En un sentido amplio, todas las decisiones del Estado respecto del funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación económica y social. Sin dicha regulación general del Estado, el mercado económico no podría existir ni funcionar".*

*"La función estatal de regulación está segmentada por sectores de actividad económica o social. El ejercicio de la función de regulación obedece a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia. La regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de actividad socio-económica respectivo".*

Y en específico, sobre las comisiones de regulación señaló:

*"En este orden de ideas, "la propia Carta Política evidencia la necesidad de establecer una clara diferencia entre la potestad reglamentaria y la regulatoria en materia de servicios públicos. Por ello, circunscribe la facultad reglamentaria únicamente a la expedición de ciertas disposiciones que permitan verificar el cumplimiento de la ley, sin que ello conlleve la posibilidad de vaciar la competencia de los organismos especializados de carácter técnico que coadyuvan al Presidente de la República en el desarrollo de los aspectos de regulación económica de los servicios públicos". Las funciones de las comisiones de regulación radican en señalar las políticas generales de administración y control de la eficiencia de tales servicios".*

<sup>1</sup> Sentencia C-150 de 2003.

<sup>2</sup> Sentencia C-150 de 2003.

<sup>3</sup> Sentencia C-150 de 2003.

<sup>4</sup> En las sentencias C-444 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara) y C-1162 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte Constitucional también analizó estas materias.

El análisis de la Corte al que se ha hecho referencia, parte del supuesto de que *"en un sentido amplio, todas las decisiones del Estado respecto del funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación económica y social."* De esta forma, resulta claro que cualquier desarrollo normativo proveniente del Estado, entendido éste en un sentido amplio, en alguna medida genera reglas o parámetros de conducta económica y/o social que deben ser aplicadas y cumplidas por los miembros de la sociedad.

Lo anterior, en desarrollo del artículo 333 de la Constitución Política, que establece la intervención del Estado en la economía, la que pretende mediar entre los intereses privados, desarrollados en la actividad empresarial de los particulares, y los intereses generales (art. 1 de la C.P.) que se involucran en las actividades empresariales en ciertos casos específicos, como lo es la prestación de los servicios públicos que se vincula a la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos.

El precepto antes mencionado también se evidencia de lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, que establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, así como los eventos en los que dicha intervención debe darse, previo mandato legal.

La materialización de la regulación en el orden económico, entendida en un sentido amplio, no puede perder de vista el fin que la misma persigue y las diferencias y características especiales que tales fines le imponen. Precisamente por esta razón, dentro del concepto amplio de regulación se involucran tanto las facultades especiales de inspección, control y vigilancia, como las funciones de regulación propiamente dichas, toda vez que *"la amplitud del ámbito sobre el que se extiende la intervención del Estado en la economía y la variedad de fines que persigue, hace necesario que éste disponga de múltiples instrumentos, aplicables de diferentes maneras en los diversos sectores de la actividad económica"*.

Lo anterior, también ha sido analizado por la Corte Constitucional en la sentencia antes citada, que acogió la siguiente doctrina: La intervención que hace el Estado en la economía puede derivarse de distintos tipos de funciones a saber: (i) confirmativa, que propende por establecer los requisitos de existencia, formalización y funcionamiento de los actores económicos; (ii) finalista, que determina los objetivos generales o los alcances máximos a los que han de llegar los agentes económicos en el mercado a intervenir, y (iii) condicionante, que fija las reglas del mercado, según el tipo de función.

Teniendo claro lo anterior, es importante resaltar que el acto impugnado fue expedido en el marco de las competencias que le han sido atribuidas a la CRT por el régimen jurídico establecido en la Ley 142 de 1994. En efecto, el artículo 126 de dicha ley, establece en cabeza de la comisión de regulación respectiva, la fijación de las fórmulas tarifarias de los servicios públicos, las cuales tendrán una vigencia de cinco (5) años, salvo que antes haya acuerdo entre la empresa de servicios públicos y la Comisión para modificarlas o prorrogarlas por un período igual. De esta manera, en ejercicio de dicha función legal la CRT expidió la Resolución 1250 de 2005, tal como claramente se señala en su artículo 1º, donde se establece: *"El presente régimen de tarifas se aplica a todos los operadores de servicios de telecomunicaciones de conformidad con la Ley 142 de 1994, el artículo 37 del Decreto 1130 de 1999, la Ley 555 de 2000 y las demás normas que los adicionen, modifiquen o complementen"*.

En este sentido, deben tener en cuenta los impugnantes que la expedición de la resolución acusada atiende la obligación del Estado de asegurar la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones de TPBCL a todos los habitantes del territorio nacional, en cuanto establece los criterios para la fijación de tarifas de este servicio, respecto de todas las empresas que tienen a su cargo la prestación del mismo, reconociendo, según las circunstancias de competencia de los diferentes mercados, las diferencias tarifarias que están llamadas a garantizar un trato equitativo de los usuarios, desde el punto de vista tarifario. Así, la Resolución CRT 1250 de 2005, establece diferentes criterios aplicables, según se trate de empresas reguladas, vigiladas o en libertad tarifaria, es decir, en atención a los regímenes tarifarios establecidos en el artículo 88 de la Ley 142 de 1994.

En efecto, la Resolución 1250 citada establece las condiciones para la fijación de las tarifas, de acuerdo a dos tipos de mercados locales que se encuentran bajo el régimen regulado de tarifas, a saber:

4  
CLO  
9/20

- El grupo 1, compuesto por los 10 mercados de mayor tamaño con libertad de tarifas, los cuales se encuentran sujetos a la obligación de ofrecer para los estratos 1 y 2, un plan tarifario con cargo básico igual a cero, un plan alternativo con cargo básico y minutos incluidos para todos los estratos socioeconómicos y otros planes adicionales. Así mismo, dicho acto prevé que la CRT, estudie la posibilidad de cambio de régimen regulado al vigilado de los operadores que así lo soliciten, una vez se evalúen las condiciones de competencia, segmentación del mercado, niveles de precios y calidad del servicio.

- El grupo 2, compuesto por las empresas restantes que se encuentran bajo el esquema de tope de precios regulados, sin embargo, estas empresas pueden solicitar a la CRT el estudio de las condiciones de competencia efectiva con el fin de determinar si el operador puede ser excluido de este régimen, siempre y cuando cumpla con alguno de los siguientes requisitos: desagregación del bucle de abonado, reventa de servicios y la implementación efectiva de accesos de banda ancha.

Así las cosas, en relación con la norma constitucional citada por los impugnantes, no se advierte violación alguna, toda vez que el servicio de telefonía fija se encuentra sometido al régimen previsto por el legislador en la Ley 142 de 1994, y es ésta misma la que atribuye competencias a la CRT para establecer el régimen tarifario a que deben someterse los servicios de TPBCL.

### 2.1.2. Violación de la Ley 142 de 1994

En cuanto a la presunta violación del artículo 9.1 de la Ley 142 de 1994, en virtud del cual, los usuarios de servicios públicos tienen derecho a *"obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o a las categorías de los municipios establecida por la ley"*, vale la pena mencionar que la referida Resolución 1250, fue producto de un amplio proceso de discusión, en el cual, los usuarios reclamaron la posibilidad de que sus consumos fueran medidos en minutos y no en impulsos como ocurría antes de su expedición.

Reconociendo dicha solicitud generalizada, la CRT procedió a analizar las capacidades técnicas y financieras de las empresas para la implementación de un sistema de tasación que permitiera a los usuarios de la telefonía fija tener un control más real de sus consumos a través de una unidad de tasación más entendible como resulta ser el minuto. En consecuencia, estableció como criterios para la medición del consumo de servicio de TPBCL y el componente local de TPBCL para cada uno de los usuarios, los siguientes:

a) *La medición de los consumos deberá realizarse con un método de tasación que permita determinar el consumo real del servicio en unidades de tiempo no superiores al minuto.*

*Para tal fin, los operadores podrán utilizar metodologías de medición como toll ticketing, PPM, las metodologías aprobadas por la UIT o metodologías de medición de impulsos de duración menor o igual al minuto. En este último evento, bajo ninguna circunstancia se podrán utilizar mecanismos que contemplen la inclusión de impulsos adicionales por concepto de completación o terminación de las llamadas tales como el método Karlsson Modificado con impulso adicional, y en todos los casos la medición debe reflejar el consumo real del servicio en unidades de tiempo.*

b) *La tarificación y facturación deberá realizarse por minuto redondeado, o en segundos de la llamada completada.*

De esta manera, contrario a constituir una violación al artículo 9.1 de la Ley 142 de 1994, la Resolución CRT 1250 de 2005, establece de manera clara instrumentos tecnológicos apropiados para la medición del consumo, garantizando así el derecho que dicha norma reconoce a los usuarios de la telefonía fija relativo a que puedan tener certeza de la correcta medición de los consumos efectuados.

Ahora bien, en cuanto corresponde a la interpretación de los impugnantes respecto del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, según la cual, el servicio de telefonía fija debe cobrarse en

OK  
CLO  
GRO

impulsos, es importante hacer claridad en cuanto a que ni el artículo 9.1 ni el 146 mencionados, establecen que la medición del consumo deba efectuarse en impulsos.

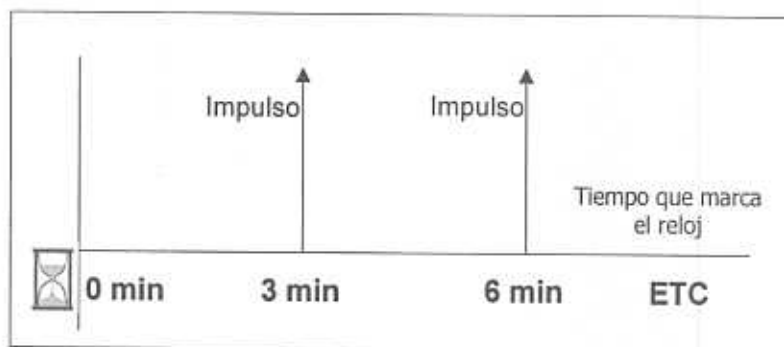
En efecto, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, reitera el derecho consagrado en el artículo 9.1, adicionando que el consumo debe ser el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario, indicando además que, en los servicios públicos que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la comisión de regulación respectiva debe definir los parámetros adecuados para estimar el consumo.

Como puede observarse, la resolución impugnada garantiza los dos preceptos legales antes citados: por un lado, establece el consumo como elemento principal del precio en la medida que otorga a los usuarios, el derecho de escoger entre los planes tarifarios que deben ofrecer los operadores regulados, el que mejor se ajuste a sus necesidades de consumo y a sus posibilidades de pago, garantizando que el pago del servicio se sujete estrictamente a los minutos consumidos; por otro lado, define los parámetros adecuados para estimar el consumo en los servicios de TPBCL, por cuanto técnicamente no es posible contar con medidores individuales en estos servicios.

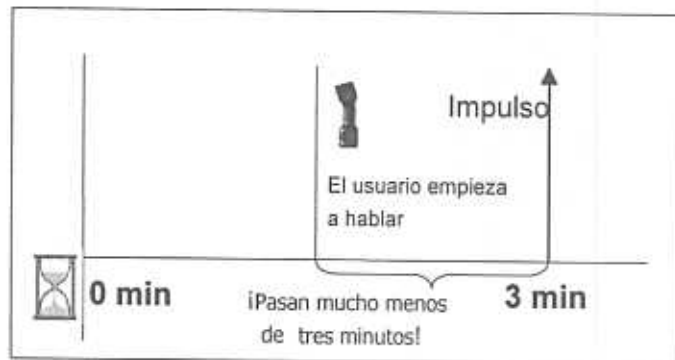
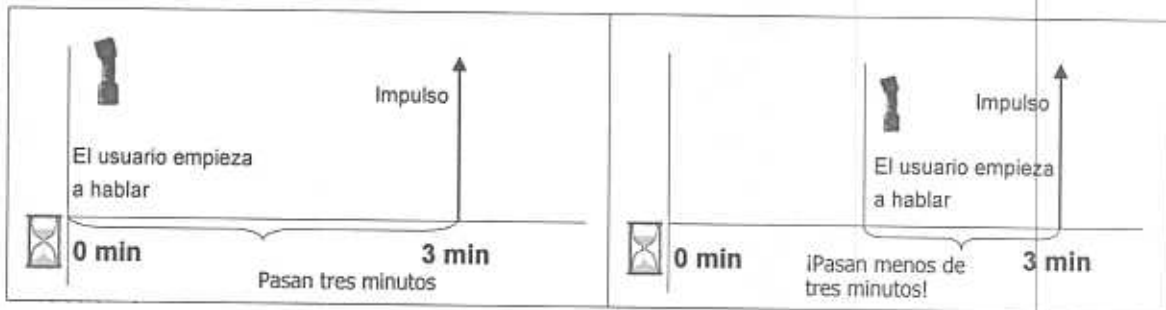
Dicha imposibilidad se debe a que actualmente en el país, las empresas hacen uso de centrales digitales y análogas en las cuales se cuenta con un solo reloj que genera un conteo cada minuto para todas las llamadas cursadas a través de esa central, por lo que obligar a establecer un sistema de medición individual requeriría la instalación de una plataforma de tasación detallada para las llamadas de TPBCL, modificación que implicaría altos costos que posiblemente podrían ser trasladados a los usuarios.

De ahí que, los operadores de los dos grupos deban utilizar, en cumplimiento del acto impugnado, el minuto como unidad de consumo, siendo éste el componente básico del precio y constituyéndose así en elemento principal del valor facturado, lo que claramente se enmarca en el propósito buscado por el artículo 9.1 de la Ley 142 de 1994.

No obstante y para mayor claridad respecto a los beneficios que introdujo el sistema de medición y tasación impuesto por la Resolución CRT 1250 de 2005, es importante mencionar que el artículo 5.4.1 de la Resolución CRT 087 de 1997, el cual es anterior a las modificaciones realizadas por la Resolución 1250 mencionada, definía las alternativas de tasación, tarificación y facturación para operadores de TPBCL. Una de estas alternativas se consigna en el inciso b) de dicho artículo, donde la CRT definió en ese momento un impulso como una unidad de tiempo bajo el método Karlsson modificado y cuya duración era de 180 segundos. La medición por impulsos bajo el método de Karlsson modificado consistía en un reloj por central que marcaba cada 180 segundos (cada 3 minutos), una señal que se conocía como impulso:



Dado que dicho reloj era único por central, los impulsos no se marcaban cada vez que a un usuario le contestaban el teléfono. Entonces, cuando un usuario marcaba a un número y le contestaban, era posible que pasaran 180 segundos, 60 segundos y hasta 1 segundo para que la central contara el primer impulso que se facturaba al usuario:



En consecuencia, los impulsos que aparecían en la factura al final del mes no correspondían a un tiempo de 3 minutos de conversación y, por tanto, si se multiplicaba por tres los impulsos que consumía, se obtenía una cifra de consumo en minutos muy superior a lo que realmente había hablado el usuario. La duración de 3 minutos del impulso hacía parte de las características del método de tasación y, por tal razón, algunos operadores durante mucho tiempo insertaron en las facturas una frase que decía: "Un impulso equivale a 3 minutos o fracción".

Si un usuario requería comparar su consumo en impulsos con los consumos en minutos debía conocer el tiempo promedio de duración de sus llamadas tasadas en impulsos. Sin embargo, este método de tasación no estaba diseñado para llevar ese registro de cada una de las llamadas locales, por lo que sólo aquellos usuarios que contaran con el servicio de facturación detallada podían realizar directamente ese comparativo de sus consumos.

La CRT, en el estudio técnico titulado "Estudio validación de conversión impulso minuto"<sup>5</sup>, encontró que la duración promedio de las llamadas en Colombia era de 140 segundos, lo que equivalía a que un impulso tasado era equivalente a 1.3 minutos de conversación. Este es un factor de conversión promedio nacional, el cual varía según la red de cada operador. Es de señalar que esta medición fue avalada por la Asociación Nacional de Usuarios de Servicios de Comunicaciones (ASUCOM), la Asociación Colombiana de Ingenieros Eléctricos y Mecánicos (ACIEM), la Universidad Nacional - GITUN, la Especialización en Derecho de las Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De lo anterior, puede concluirse que la medición y tasación en minutos que introdujo la Resolución CRT 1250 de 2005, resulta beneficiosa para los usuarios de telefonía fija, en cuanto se constituye como una unidad de medición fácilmente entendible y que tiene como propósito que los usuarios cuenten con un parámetro de medición que se aproxime en mayor medida al consumo real, asuntos que bajo la anterior metodología, no presentaban la misma claridad.

Ahora bien, en relación con la presunta violación de los artículos 136 y 137 de la Ley 142 de 1994, los cuales hacen referencia al concepto de falla en la prestación del servicio y a las reparaciones por dichas fallas, respectivamente, debe aclararse que la Resolución 1250 de 2005 de ninguna manera viola los preceptos legales contenidos en dichas normas, pues el régimen

<sup>5</sup> CRT, 2005.

4  
 CLO.  
 PAVO

tarifario impuesto por la CRT, en nada afecta la obligación de las empresas de prestar los servicios de manera continua y con buena calidad.

De hecho, conscientes de que las decisiones tomadas por la CRT de ninguna manera pueden afectar negativamente los intereses de los usuarios, esta entidad efectuó un seguimiento al proceso de implementación del acto impugnado, encontrando que en dicho proceso, algunas empresas reportaron inconvenientes, que de alguna manera afectaron a los usuarios, tales como EMTELSA, TELEBUCARAMANGA y EMCALI cuyas tarifas se encuentran en el régimen regulado bajo las condiciones definidas para el grupo 1, ya citado, y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, cuyas tarifas, dependiendo de los mercados, están reguladas bajo las condiciones definidas para ambos grupos (1 y 2) y en otras de sus operaciones, sujetas al régimen vigilado.

En este sentido, la CRT identificó la necesidad de hacer un monitoreo particular sobre el comportamiento de cada empresa, a fin de analizar el correcto funcionamiento del mercado, para lo cual adelantó actuaciones administrativas particulares<sup>6</sup> tendientes a determinar la necesidad de cambiar las reglas a las cuales se encontraban sometidas las tarifas de TPBCL, para lo cual, analizó información sobre planes, consumo promedio, valor facturado y ciclos de facturación, entre otros.

Surtidas dichas actuaciones, la CRT no evidenció la necesidad de establecer reglas especiales para la fijación de las tarifas de TPBCL, debido a que los inconvenientes tarifarios que se generaron para los usuarios tuvieron como causas, de un lado, que los usuarios no ejercieron la opción de elegir un plan tarifario ajustado a su consumo histórico y, de otro, que como consecuencia, los operadores realizaron una inadecuada ubicación de dichos usuarios, respecto de planes diseñados. Así las cosas, la CRT aclaró que los inconvenientes presentados obedecieron a aspectos relacionados con la implementación del nuevo marco tarifario y no a problemas en la formulación del nuevo marco tarifario, es decir, de los criterios y metodología establecida en la Resolución CRT 1250 de 2005.

Adicionalmente, conviene destacar que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, recientemente inició un proceso de seguimiento y monitoreo a las empresas ETB, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, EPM MEDELLÍN, EMCALI, TELEBUCARAMANGA, EMTELSA y TELEFÓNICA DE PEREIRA, por no ofrecer planes sin cargo fijo o negarse a prestarlos a los usuarios de los estratos 1 y 2 que lo solicitaron, obligaciones impuestas por la Resolución 1250 de 2005.

En lo que tiene que ver con la presunta violación del artículo 148 de la Ley 142 de 1994, según el cual, *"el suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario"*, debe ponerse de presente que la Resolución 1250 mencionada, no resulta violatoria de tales disposiciones, teniendo en cuenta que su aplicación no impide el cumplimiento de las mismas por parte de las empresas prestadoras de servicios de telefonía local.

En este sentido, es importante mencionar que en cumplimiento de las funciones atribuidas a la CRT, esta entidad expidió el régimen de protección de los derechos de los suscriptores y/o usuarios de servicios de telecomunicaciones<sup>7</sup>, en el cual, se establece como obligación de las empresas la de expedir y entregar las facturas con por lo menos cinco (5) días de anticipación al pago oportuno de la misma<sup>8</sup> y se reconoce el derecho de los usuarios a conocer previamente las tarifas que se aplicarán a los servicios de que harán uso<sup>9</sup> y a que los cambios tarifarios sólo entren a regir una vez se den a conocer a los usuarios del servicio, de conformidad con las condiciones que se hayan establecido en el contrato de servicios<sup>10</sup>. De manera particular, dicho régimen establece claramente que las empresas no podrán imponer servicios que no hayan sido aceptados de manera expresa por el suscriptor o usuario<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Resolución 1659 de 2006 (Emtelsa); Resolución 1657 de 2006 (Telebucaramanga); Resolución 1658 de 2006 (Emcall) y Resolución 1704 de 2007 (Colombia Telecomunicaciones).

<sup>7</sup> Resolución CRT 489 de 2002, por la cual se modificó el Título VII de la Resolución CRT 087 de 1997.

<sup>8</sup> Artículo 7.2.2 de la Resolución CRT 087 de 1997.

<sup>9</sup> Artículo 7.1.19 de la Resolución CRT 087 de 1997.

<sup>10</sup> Artículo 7.1.20 de la Resolución CRT 087 de 1997.

<sup>11</sup> Artículo 7.1.8 de la Resolución CRT 087 de 1997.



Finalmente, en cuanto a la norma presuntamente violada, es importante aclarar a los solicitantes que cuando el artículo 148 mencionado, hace referencia a la prohibición de alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario, lo hace en relación con las empresas de servicios públicos, es decir, la ley se ocupa de proteger los derechos de los usuarios prohibiendo a las empresas que les facturan los servicios, modificar la estructura tarifaria que ha sido determinada por las comisiones de regulación y a las que deben sujetarse las tarifas cobradas. Esta prohibición no está dirigida a las comisiones de regulación, toda vez que es la misma ley, la que en su artículo 126, impone a dichas autoridades la función de establecer las fórmulas tarifarias de los servicios públicos domiciliarios como un mecanismo de protección a los usuarios en el sentido de que las tarifas que les cobren las empresas sean eficientes.

De otro lado, en cuanto a la presunta violación del artículo 155 de la Ley 142 de 1994, el cual prohíbe a las empresas de servicios públicos exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con éstas, vale la pena mencionar que la Resolución CRT 1250 en cuestión, no contiene previsiones sobre el particular y su aplicación no tiene ningún efecto en cuanto al trámite previsto en la ley de servicios públicos en relación con la atención de las peticiones, quejas y recursos, por lo que mal puede tildarse de violatoria de dicho artículo.

Teniendo en cuenta lo hasta aquí mencionado, tampoco puede endilgarse la violación del artículo 11.9 de la Ley 142 de 1994, el cual señala que *"las empresas de servicios públicos serán civilmente responsables por los perjuicios ocasionados a los usuarios y están en la obligación de repetir contra los administradores, funcionarios y contratistas que sean responsables por dolo o culpa sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar"*, pues la Resolución CRT 1250 de 2005 de ninguna manera avala comportamientos por parte de las empresas que estén llamados a generar perjuicios a los usuarios; por el contrario, esta resolución introduce cambios tales como (1) la modificación de la unidad de medida de las llamadas haciéndola más próxima a la medición real de los consumos y más entendible por parte de los usuarios al pagar por minuto o por impulso no superior al minuto, (2) la obligación para los operadores de ofrecer diversos planes de minutos de manera que el usuario puede escoger aquel que más se ajuste a su perfil de consumo y (3) modificaciones al esquema de subsidios. Todos estos cambios, redundan en beneficio de los usuarios finales del servicio de TPBCL.

En efecto, dado que el fin último de la regulación expedida por la CRT es, precisamente, el beneficio de los usuarios, todos los estudios que enmarcan la expedición del acto impugnado demuestran la conveniencia de adoptar la metodología tarifaria contenida en dicho acto, por lo que no puede inferirse que con su expedición se hubiera permitido perjuicios a los usuarios. No obstante, posteriormente se ahondará en este tema.

### 2.1.3. Violación de la Ley 190 de 1995

En cuanto a la violación del artículo 28 de la Ley 190 de 1995, por el cual se modificó el artículo 149 del Código Penal, o mejor, en cuanto a la acusación de prevaricato por acción, según el cual *"el servidor público que profiera resolución o dictamen manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes e interdicción de derechos y funciones públicas hasta por el mismo tiempo de la pena impuesta"*, debe ponerse de presente que en consideración a las razones de hecho y de derecho que se explicaron a lo largo del presente acto y con base en las cuales la CRT procedió a expedir la Resolución 1250 de 2005, resulta evidente que esta entidad no incurrió en violación alguna a la Constitución Política y a la ley.

En este sentido, en cuanto compete pronunciarse a la CRT, el supuesto fáctico que genera el tipo penal de prevaricato por acción, esto es, el hecho de proferir resolución o dictamen manifiestamente contrario a la ley, fue desvirtuado ampliamente en el análisis de las normas acusadas como violadas por parte de los impugnantes.

No obstante lo anterior, es importante llamar la atención de la parte actora en el sentido de indicar que corresponde a un deber de los ciudadanos que tengan conocimiento de la comisión de delitos tipificados en la ley, poner dichos hechos en conocimiento de las autoridades

+

CLC  
9/20

competentes, esto es, ante la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que sea dicha autoridad la que investigue la posible comisión del hecho delictuoso.

En cualquier caso, los ciudadanos deberán tener presente también que el mismo Código Penal en sus artículos 220 y 221, establece:

*ARTICULO 220. Injuria. El que haga a otra persona imputaciones deshonrosas, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de diez (10) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*ARTICULO 221. Calumnia. El que impute falsamente a otro una conducta típica, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de diez (10) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

De otra parte, y teniendo en cuenta que no se evidencia por parte de esta entidad, la ocurrencia de falta disciplinaria alguna por parte de los funcionarios que intervinieron en la aprobación del acto impugnado, la CRT debe abstenerse de dar trámite a la solicitud encaminada a la apertura de investigación e imposición de sanciones a quienes aprobaron con el voto a favor la resolución impugnada. En este punto, también es válido recordar a los impugnantes que, en caso de considerar que existe una falta disciplinaria, pueden sustentar dicha acusación ante la Procuraduría General de la Nación, autoridad competente para investigar y sancionar las faltas disciplinarias en las que incurran los servidores públicos.

Así las cosas, la CRT reprocha la acusación endilgada por los accionantes, que por demás, no encuentra fundamento jurídico alguno en el escrito por el cual se solicitó la revocatoria directa de la Resolución CRT 1250 de 2005 y, a través del presente acto los insta a abstenerse de efectuar acusaciones penales o disciplinarias no motivadas, comportamiento que a más de significar un irrespeto absoluto por la institución gubernamental, puede evidenciar la existencia del supuesto fáctico que genera los tipos penales de injuria y calumnia antes mencionados.

## **2.2. Inconformidad con el interés público o social:**

En primer lugar, debe ponerse de presente que es un deber de las autoridades públicas propender por la protección del interés público, la cual "se materializa en el beneficio obtenido por la comunidad de una mayor calidad y unos mejores precios de los bienes y servicios que se derivan como resultado de una sana concurrencia"<sup>12</sup>.

En este sentido, vale la pena mencionar que la regulación está orientada a garantizar dicha protección en cuanto se constituye como un factor determinante para los fines de la conformación de un Estado Social de Derecho; a través de ella el regulador persigue misiones altruistas dirigidas especialmente al bienestar social y al crecimiento de las economías, condiciones sine qua non, para el desarrollo de un país.

Por medio de la regulación, el Estado, como antes se manifestó, interviene en la economía, tal como lo ordena el artículo 334 de la Constitución, para propender por la calidad de los servicios públicos, ampliar la cobertura, atender en forma prioritaria las necesidades básicas, otorgar continuidad al servicio de forma ininterrumpida y eficiente, garantizar la libertad de competencia, evitar la utilización abusiva de la posición dominante, obtener mecanismos garantizadores del acceso al servicio por parte del usuario y fiscalizar su prestación y establecer un régimen tarifario proporcional para el sector de menores ingresos.

De esta manera, puede anticiparse que la labor de intervención del Estado a través de la regulación ha demostrado sus beneficios. A través de ella se han creado ambientes de competencia que han generado, respecto de los usuarios de los servicios públicos, un ambiente más transparente de las decisiones tomadas por el gobierno en materia de tarifas y prestación y acceso a los servicios.

Así, la intervención del Estado en la economía a través de distintos mecanismos (ley, decretos, jurisprudencia, regulación, entre otros), sigue los principios generales del derecho que indican

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2001.

4  
CLO  
GRO

que el mismo, siempre va detrás de los hechos tratando de regularlos y, en consecuencia, genera mejores reglas para la convivencia y el bienestar social.

De manera específica, debe resaltarse respecto de la Resolución CRT 1250 de 2005, que el desarrollo regulatorio en cuanto a las metodologías y fórmulas tarifarias, así como su implementación ha involucrado de manera muy activa a las diferentes empresas y agentes que componen el sector. Así mismo, la expedición de las normas ha sido precedida por un amplio proceso de discusión, lo cual ha garantizado la neutralidad, la transparencia y la objetividad en la toma de decisiones regulatorias.

Al respecto, es necesario indicar que la citada resolución es la culminación de un extenso trabajo llevado a cabo por la CRT en los últimos cuatro años. Este trabajo incluyó desde la elaboración de varios estudios técnicos<sup>13</sup> enfocados a analizar la situación de la industria de la telefonía fija, las mejores prácticas regulatorias, hasta la contratación con el Centro Nacional de Consultoría de una encuesta sobre las preferencias en cuanto al consumo de los usuarios de los estratos 1 y 2<sup>14</sup>. En este orden de ideas, la CRT no se limitó exclusivamente a diseñar modelos de costos o fórmulas tarifarias, también consultó directamente a los usuarios, y en especial a los de menores recursos, sobre sus necesidades relacionadas con el consumo de servicio telefónico.

Posteriormente, una vez presentó a la opinión pública la propuesta regulatoria, la Comisión realizó 18 audiencias públicas a lo largo del territorio nacional, cumpliendo de esta forma con los preceptos constitucionales y legales que ordenan la activa participación de los usuarios en las discusiones sobre el desarrollo y la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En este contexto, se recogieron observaciones de todos los agentes de la industria tanto de las empresas como de los usuarios, elementos que sin duda enriquecieron la discusión al interior de la Comisión, y permitieron construir una propuesta regulatoria acorde no sólo con la situación actual de la industria, sino también con las demandas insatisfechas de muchos usuarios en los últimos años. Así por ejemplo, como se mencionó anteriormente, se estableció un sistema más aproximado al consumo real, como resulta ser el minuto, siendo más entendible para los usuarios, se decidió eliminar el sistema de impulsación utilizado bajo la anterior metodología, como ya se explicó, se dispuso la implementación de un plan sin cargo básico en los estratos 1 y 2 y se obligó a las empresas a generar opciones tarifarias que reflejen con mayor ajuste los perfiles de consumo y el uso del servicio telefónico.

Como puede observarse, el acto impugnado contrario a no ajustarse al interés público o social o a atentar contra él, consultó los intereses generales de los usuarios y acogió los criterios tarifarios, que en relación con éstos, resultaban ser los más beneficiosos. En efecto, de la experiencia en la implementación del nuevo marco tarifario de los servicios de telefonía fija, pueden resaltarse la generación de los siguientes beneficios a los usuarios:

- a. La obligación de ofrecer planes tarifarios por parte de los operadores del grupo 1, permite que el usuario escoja el plan que más se adecue a sus necesidades de demanda.
- b. Los beneficios, medidos como la reducción porcentual en la factura de la telefonía fija local, es menor en los estratos uno y dos y mayor en los cuatro restantes, lo que lleva a una redistribución más justa de las cargas entre usuarios.
- c. Los impactos difieren entre ciudades, siendo mayores para los mercados atendidos por Colombia Telecomunicaciones (Telecom), encontrándose cerca del promedio para ETB, Telebucaramanga, EPM Medellín y Telepereira y detectándose únicamente un caso en que la factura habría mostrado una leve tendencia a aumentar, para la empresa EMCALI.

<sup>13</sup> Metodología para Calcular los Coeficientes para Valorar la Inversión de Soporte y los Costos de Operación del Modelo de Redes. CINTEL Y ECONÓMICA CONSULTORES. Septiembre 20 de 2003; Modelo de Costos de Red Fija MCRF V2.0 CINTEL Y ECONÓMICA CONSULTORES. Marzo de 2004; Validación Factor de Conversión Impulso Minuto. CRT 2005; Definición de Grupos de Operadores de Telefonía Local en Colombia con base en Cluster Analysis. CRT Junio de 2005; Relación Minuto Impulso en el Servicio de TPBCL en Colombia. CRT Diciembre de 2004; Anexo Técnico Nuevo Periodo Regulado - Costos. CRT Noviembre de 2004; Anexo Técnico Nuevo Periodo Regulado Distribución de Costos. CRT Noviembre de 2004; Anexo Técnico Tráficos Nuevo Periodo Regulado. CRT Noviembre de 2004; Anexo Técnico Nuevo Periodo Regulado Topes Tarifarios. CRT Noviembre de 2004; y, Aplicación del Esquema de Subsidios y Contribuciones bajo en Nuevo Marco Tarifario para el Servicio de TPBCL. 2005

<sup>14</sup> Consultoría para la Investigación del Cálculo de la Disponibilidad a Pagar de los Usuarios de TPBCL de Estratos 1 y 2 frente a Diferentes Opciones Tarifarias. Centro Nacional de Consultoría Noviembre de 2003.

- d. La fijación de topes tarifarios para los operadores del grupo 2, traería una reducción en la tarifa promedio de 17.6%, comparado con los planes tarifarios vigentes a diciembre de 2005. En algunos mercados como Boyacá, Caquetá y Magdalena, la reducción tarifaria se estimaría en más del 35%.
- e. El cambio de metodología en la medición del consumo de impulsos a minutos, trae consigo una comprensión mucho más clara por parte del usuario.
- f. La obligación de ofrecer planes tarifarios crea un ambiente de mayor competencia frente a la telefonía móvil.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los solicitantes manifiestan que la Resolución 1250 de 2005, fue aprobada en favorecimiento de terceros y para el enriquecimiento indebido de las empresas de telefonía fija, debe ponerse de presente que en el último año, los operadores de telefonía fija han realizado inversiones para modernizar los sistemas de facturación, para ajustarse a la nueva metodología establecida en el acto impugnado, así como, para brindarles a los usuarios nuevos servicios como Internet por banda ancha, voz sobre IP, entre otros. De esta manera, las estimaciones de la CRT señalan que los operadores han realizado inversiones poco despreciables, por lo que objetivamente no puede acusarse el favorecimiento y/o enriquecimiento indebido, como pretenden los actores.

Por otro lado, resulta imperioso concluir que carece de fundamento la acusación penal formulada por los actores, toda vez que ni del proceso que precedió la expedición del acto, ni de los resultados de su implementación en Colombia, puede inferirse siquiera, que la CRT o alguno de sus colaboradores incurrió en alguno de los dos tipos penales citados. Al respecto vale la pena tener en cuenta que el Código Penal establece lo siguiente:

***ARTICULO 412. Enriquecimiento ilícito.*** El servidor público que durante su vinculación con la administración, o quien haya desempeñado funciones públicas y en los dos años siguientes a su desvinculación, obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial injustificado, siempre que la conducta no constituya otro delito, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años, multa equivalente al doble del valor del enriquecimiento sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de seis (6) a diez (10) años.

***ARTICULO 446. Favorecimiento.*** El que tenga conocimiento de la comisión de la conducta punible, y sin concierto previo, ayudare a eludir la acción de la autoridad o a entorpecer la investigación correspondiente, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años.

*Si la conducta se realiza respecto de los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, la pena será de cuatro (4) a doce (12) años de prisión.*

*Si se tratare de contravención se impondrá multa”.*

En este sentido, basta reiterar que en caso de que los ciudadanos tengan razones motivadas para acusar la comisión de algún delito, deberán dar aviso a la Fiscalía General de la Nación, autoridad competente en estos casos; no obstante, cuando las imputaciones sean falsas, deberán tener en cuenta la existencia de los tipos penales de injuria y calumnia a los que ya se hizo referencia.

### **2.3. Generación de agravio injustificado a una persona:**

Con base en lo expuesto en los apartes anteriores, quedó ampliamente demostrado que la Resolución 1250 de 2005 no generó agravios a los usuarios de los servicios de telefonía fija, sino que, por el contrario, introdujo beneficios para los mismos, toda vez que abrió la posibilidad de acceder a dichos servicios en consideración a las posibilidades económicas de los usuarios, a través de la escogencia entre diversos planes tarifarios e introdujo un sistema de

→  
de  
CLO  
9/20

medición, tasación y tarificación que garantiza la medición del consumo efectuado por los usuarios, en términos más reales frente a la forma en que venía efectuándose.

Efectivamente, tal como se manifestó antes, la citada resolución, garantiza la medición del consumo, los instrumentos de medida son los tecnológicamente adecuados y existentes, el consumo sigue siendo el elemento principal del valor facturado, el consumo es igual al valor facturado, por parte de la CRT se cumplieron los postulados constitucionales y legales de obligatorio acatamiento y dicho acto administrativo fue el resultado de una amplia discusión y participación entre usuarios, ligas de consumidores, las empresas del sector de las telecomunicaciones y la CRT.

Por otro lado y en consideración a la solicitud de los accionantes referida a que la CRT intervenga para que se realice una investigación a "SERLEFIN y COVINO" (SIC) respecto del número de líneas que están en cobros prejurídicos ocasionados por los planes de la Resolución 1250 de 2005, lo mismo que, respecto de la líneas que han sido suspendidas y devueltas como consecuencia de los planes, debe hacerse claridad en cuanto que esta entidad carece de facultades de inspección, control y vigilancia, por lo que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política, por virtud del cual "ninguna autoridad del estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la constitución y la ley", la CRT debe abstenerse de proceder en la forma solicitada.

Así las cosas y conforme a las consideraciones presentadas respecto de cada una de las causales previstas por la ley para la procedencia de la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter general, queda claro que no les asiste la razón a los solicitantes, motivo por el cual, no procede la solicitud por ellos formulada.

En virtud de lo expuesto,

### RESUELVE

**Artículo Primero.** Negar la solicitud de revocatoria directa de la Resolución CRT 1250 de 2005, por los motivos expuestos en el presente acto administrativo.

**Artículo Segundo.** Notificar personalmente la presente resolución a la señora **LUZ MARINA ACERO**, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C. a los

27 JUN 2007

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidente

  
LORENZO VILLEGAS CARRASQUILLA  
Director Ejecutivo

CE: 31/05/2007 Acta 538

CEEx: 12/06/2007

SC: 15/06/2007 Acta 170

CLO.  
970

→

adecu