

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **4690** DE 2015

*"Por la cual se declara improcedente el recurso de reposición interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** contra la Resolución CRC 4660 de 2014"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las que le confiere la Ley 1341 de 2009 y el artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

El pasado 31 de diciembre de 2014 esta Comisión expidió la Resolución CRC 4660 de 2014 *"Por la cual se modifican la Resolución CRT 1763 de 2007, la Resolución CRC 3136 de 2011, la Resolución CRC 3496 de 2011, la Resolución CRC 3501 de 2011 y la Resolución CRC 4112 de 2013"*, publicada en el Diario Oficial N° 49.381.

Mediante comunicación radicada internamente con el número 201530090 del 15 de enero de 2015, **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, por medio de apoderado especial recurrió la Resolución CRC 4660 de 2014, solicitando que la misma fuera aclarada o modificada, según fuera el caso.

Así las cosas, la solicitud antes referenciada debe ser revisada frente a las reglas previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, particularmente frente a lo contemplado en los artículos 74 y siguientes del Código en comento, asunto al que se hará referencia en el siguiente numeral:

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

2.1. EL RECURSO DE COMCEL

Según lo manifiesta **COMCEL**, la Resolución CRC 4660 de 2014 es un acto administrativo de carácter general, pero que en virtud de sus disposiciones tiene como propósito modificar las condiciones particulares y subjetivas de este operador. Bajo esta tesis, realiza una exposición sobre la procedencia de los recursos ordinarios contra los actos definitivos, como aquellos que ponen fin a las actuaciones administrativas.

Para sustentar lo dicho, hace cita de la sentencia C-399 de 1996 de la Corte Constitucional, según la cual no proceden recursos en contra de los actos administrativos de trámite, ejecución y generales, pues los mismos no tienen, por regla general, la condición de modificar derechos subjetivos de los administrados, ni afectar sus intereses jurídicos. Así mismo hace alusión a una providencia por parte del Consejo de Estado, citada en la reseñada sentencia de la Corte

Constitucional, donde el alto tribunal de lo contencioso administrativo en 1972 precisó que en el caso que los actos de trámite lesionen derechos subjetivos, el administrado podría accionar dichos actos mediante el control jurisdiccional, contenido en la parte segunda del entonces Código Contencioso Administrativo.

De la misma manera hace alusión a otros pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación a la procedencia de los recursos ordinarios en contra de las decisiones administrativas, cuando las mismas se enmarquen en los supuestos de actos cuyo contenido particular, subjetivo y concretos generen efectos específicos hacia los administrados.

Finalmente hace alusión a la teoría de los móviles y finalidades, la cual precisa la posibilidad de intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, propia de los actos administrativos particulares, contra actos administrativos de carácter general, lo cual a juicio de **COMCEL**, es una teoría también aplicable a los procedimientos administrativos. En efecto, este operador considera que, si contra los actos administrativos generales pueden emplearse acciones judiciales particulares, esta misma lógica puede aplicarse en el procedimiento administrativo, en donde, contra los actos administrativos generales podría interponerse los recursos ordinarios de los actos administrativos particulares, como es en este caso, el de reposición.

2.2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

Para efectos de analizar la procedencia del recurso de reposición en contra de la Resolución CRC 4660 de 2014, corresponde en primer lugar revisar cuál es la naturaleza jurídica de la institución del acto administrativo, sus condiciones y clasificación. Al respecto, la doctrina no ha sido unánime en definir el concepto de acto administrativo, así por ejemplo el profesor Dupis¹ se refiere a éste como un acto normativo de carácter unilateral que es susceptible de producir efectos jurídicos. Por su parte, Jean Reveró² precisa que se trata de una prerrogativa del poder público en virtud de la cual puede modificar las situaciones jurídicas. El Consejo de Estado también ha explicado este concepto, indicando que *"el acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica)"*³.

Dichos actos administrativos tienen varias clasificaciones⁴, siendo una de ellas la relativa a los actos de carácter particular y los de carácter general. En Sentencia C-620 de 2004, la Corte Constitucional precisó que:

"... la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir; a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados".

Bajo este contexto, no puede perderse de vista que la Resolución CRC 4660 de 2014 es un acto administrativo de carácter general y abstracto, que modifica la Resolución CRT 1763 de 2007, la Resolución CRC 3136 de 2011, la Resolución CRC 3496 de 2011, la Resolución CRC 3501 de 2011 y la Resolución CRC 4112 de 2013, todas, también de carácter general y abstracto, cuya aplicación se predica de todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y no de un agente particular o específico.

De esta manera, debe recordarse que según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra los actos administrativos de carácter general no procede recurso alguno. En efecto, el artículo 75 del Código en comento prevé lo siguiente:

¹ Dupis, Gorges, *L' Act Administratif Unilateral*. Université de Paris, Recherches, 1975-1976, Paris, pág. 3 y ss.

² Riveró, Jean. *Droit Administratif*, séptima edición, Dalloz, 1975, Paris, pág. 94.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "A", Sentencia Del 4 de marzo de 2010, Expediente 3875-03, Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincon.

⁴ Se han definido diversos criterios para establecer los tipos de actos administrativos. Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Temis. Bogotá. 2005. Puntalmente, Penagos, Gustavo, el acto administrativo, Ediciones Librería del Profesional. 1987. Tomo I.

ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. *No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.*

Nótese cómo el legislador precisó con claridad que contra los actos administrativos de carácter general, y los demás enunciados en la disposición en cita, no procede recurso alguno, salvo que expresamente **en la Ley** se disponga lo contrario, mientras que los actos particulares son susceptibles de ser objeto de contradicción por medio de los recursos dispuestos en el ya citado artículo 74.

Frente a lo expuesto, debe recordarse que dicha regla fue dispuesta por el legislador en ejercicio de las competencias que fueron otorgadas en los mandatos constitucionales, asunto frente al cual la Corte Constitucional precisó puntualmente lo siguiente:

*"la cláusula general de competencia del Congreso de la República para la expedición de las leyes, tiene facultad para: i) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir; ii) definir las competencias cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado; iii) Regular los medios de prueba, elemento consustancial al debido proceso y al derecho de defensa; iv) definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes, y v) **definir los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades.**"*

⁵(NFT)

Así las cosas, el legislador estimó que contra los actos administrativos generales no podría proceder recurso alguno, salvo los casos en que la ley expresamente disponga lo contrario. En ese sentido, la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de esta materia, precisó que:

*"(...) no encuentra la Corte que los apartes demandados de la norma que se revisa sean inconstitucionales, ya que los fundamentos o supuestos de derecho que tuvo **el legislador en cuenta para establecer la improcedencia de recursos de vía gubernativa contra los actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución**, y para limitar la procedencia de aquellos recursos, atienden a la necesidad de evitar la parálisis o el retardo, la inoportunidad y la demora en la actividad administrativa, (...)"*⁶ (NFT)

En el orden de lo expuesto, frente al recurso que se revisa, no puede esta Comisión desconocer que existe norma expresa que señala la improcedencia de los recursos en contra de los actos administrativos de carácter general. Por otra parte, la figura de la teoría de móviles y finalidades al procedimiento administrativo, es exclusivamente aplicable a los procesos contenciosos administrativos, pues fue desarrollada precisamente para el control judicial de las decisiones administrativas, en atención a la ausencia de participación del afectado en la producción del acto administrativo.

En ese sentido, el CPACA en su artículo 138, es decir, el mismo legislador y no la simple interpretación del juez, es el que establece que, puede pretenderse la nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actos administrativos generales, por los efectos particulares que éste pueda tener, siempre y cuando se intente dentro de los cuatro (4) meses siguientes de su publicación. Debe anotarse que esta disposición es exclusivamente aplicable para los procesos judiciales y no puede concluirse de manera alguna que, constituya una excepción al ya citado artículo 75 del CPACA.

En ese orden de ideas, puede colegirse que frente a la Resolución CRC 4660 de 2014 no procede el recurso de reposición, pues como quedó demostrado, frente a las reglas dispuestas para este tipo de acto, resulta improcedente, motivo por el cual, esta Comisión así lo declarará en la respectiva parte resolutive y como resultado se abstendrá de revisar las solicitudes propuestas por **COMCEL**, dejando claro que la solicitud presentada no afecta la ejecutoriedad de la Resolución CRC 4660 del

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-248 de 2013. Mp. Mauricio González Cuervo.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-399 de 1996. Mp. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

31 de diciembre de 2014, como quiera que la misma cobró firmeza con su publicación en el diario oficial, conforme a los artículos 65 y 89 del CPACA.

En virtud de lo expuesto,

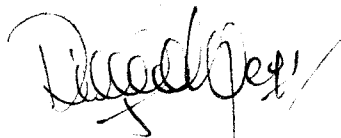
RESUELVE

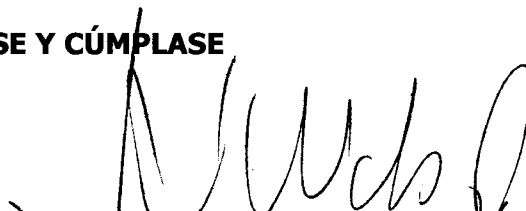
ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar improcedente el recurso de reposición interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, contra la Resolución CRC 4660 del 31 de diciembre de 2014.

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar personalmente de la presente resolución al apoderado especial de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C., a los **25 FEB 2015**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIEGO MOLANO VEGA
Presidente


JUAN MANUEL WILCHES DURÁN
Director Ejecutivo

Expediente Administrativo 2000-3-10

S.C. 18/02 2015 Acta 313
C.C. 30/01/2015 Acta 962

Proyectó: Juan Carlos Jiménez ^A
Revisó: Lina María Duque del Vecchio/ Nicolás Lezaca *MLM*
Aprobó: Zoila Vargas Mesa