



RESOLUCIÓN No. **5992** DE 2020

*"Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa de los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020"*

## **LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confieren los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019 y,

### **CONSIDERANDO**

#### **1. ANTECEDENTES**

En el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020<sup>1</sup> y teniendo en cuenta particularmente lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 464 de 2020<sup>2</sup>, así como el Decreto 491 de 2020<sup>3</sup>, la Sesión de Comisión de Comunicaciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- expidió la Resolución CRC 5956 del 3 de abril de 2020<sup>4</sup>.

En el artículo 3 de la Resolución CRC 5956 de 2020, la CRC determinó lo siguiente:

**"ARTÍCULO 3.** *Suspender hasta el 31 de mayo de 2020 los efectos del artículo 2.1.13.2 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, relacionado con la forma de entregar las facturas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada. En consecuencia, dicha disposición volverá a tener efectos a partir del 1 de junio de 2020".*

Así mismo, en el artículo 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020, la CRC dispuso:

**"ARTÍCULO 4.** *Durante el término de suspensión del artículo 2.1.13.2 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, la entrega de la factura se regirá por las siguientes reglas:*

*El usuario recibirá su factura como mínimo 5 días hábiles antes de su fecha de pago, para lo cual los PRST podrán entregar a sus usuarios la factura mediante correo electrónico aun cuando estos no lo hayan autorizado. No obstante, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán garantizar que la factura sea entregada oportunamente, a través del correo electrónico suministrado por el usuario. En caso de que no sea posible realizar la entrega efectiva por dicho medio o no se cuente con el correo electrónico del usuario, la factura deberá entregarse a través de medios físicos.*

<sup>1</sup> "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

<sup>2</sup> "Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020".

<sup>3</sup> "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

<sup>4</sup> "Por la cual se suspenden, hasta el 31 de mayo de 2020, algunas disposiciones contenidas en la Resolución CRC 5050 de 2016 en relación con la prestación de servicios de telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones".

*Si el usuario autoriza recibir la factura por medios electrónicos, esto no impide a que en cualquier momento solicite la entrega impresa de la facturación detallada de períodos de facturación específicos (correspondientes a los 6 periodos anteriores), sin ningún costo, máximo 1 vez en cada periodo de facturación.*

*El periodo de facturación corresponde a 1 mes. La factura correspondiente a dicho periodo le será entregada al usuario en el periodo de facturación siguiente”.*

Mediante escrito radicado el 11 de mayo de 2020 bajo el número 2020804651, el señor Juan Esteban Orrego Calle, quien suscribió la comunicación en calidad de Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO– Bogotá Cundinamarca, solicitó, entre otras cosas, la revocación y/o modificación de los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 a fin de *"acatar plenamente lo dispuesto en el artículo 2.1.6.4 (...) de la Resolución 5050 de 2016 (sic)"*.

Por medio de la comunicación del 13 de mayo de 2020 con radicado de salida 2020509956, el Director Ejecutivo de la CRC informó al solicitante, entre otras cosas, que en la medida en que su petición materialmente tenía como objeto la revocación directa de los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020, la misma se atendería dando aplicación a los artículos 93 a 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- y demás normas pertinentes<sup>5</sup>.

## **2. ARGUMENTOS DEL SOLICITANTE**

El peticionario inicia su escrito indicando que su solicitud la hace a nombre de las empresas de mensajería expresa afiliadas a FENALCO – Bogotá Cundinamarca, pues las medidas consignadas en los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020, en su juicio, *"atentan contra el derecho de empresa y el derecho al trabajo"* de los trabajadores vinculados a las empresas afiliadas al mencionado gremio.

Luego de referirse a la que el peticionario señala que es una pieza publicitaria de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. –ETB- relacionada con la expedición de la Resolución CRC 5956 de 2020, expresa que dicha pieza además de ser engañosa, no se acompasa con la realidad de las empresas de mensajería. Agrega que lo expuesto por ETB es *"producto de las autorizaciones entregadas por la CRC en cumplimiento de unas aparentes atribuciones conferidas por el artículo 6 del decreto 464 de 2020 (sic)"*.

El solicitante argumenta que las medidas adoptadas en los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 limitan las opciones de trabajo de los afiliados a FENALCO y dejan sin efectos dos pilares de la presente emergencia económica, a saber: la protección del empleo y el carácter esencial del servicio prestado por las empresas de mensajería expresa, los cuales son calificados por el mismo como elementos fundamentales para ayudar a mitigar los impactos negativos de la situación que generó la emergencia y garantizar el derecho de los ciudadanos a estar comunicados, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 10 de artículo 2 de la Ley 1978 de 2019 para casos de emergencia.

El peticionario invita a la CRC a revisar sus competencias, específicamente, relacionadas con la obligación de garantizar los elementos que son considerados en la relación de consumo entre el prestador del servicio público de comunicaciones y el usuario, en los términos del numeral 4 del artículo 2 y el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009.

Manifiesta que la autorización de flexibilización de obligaciones a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones -PRST- consagrada en el artículo 6 del Decreto 464 de 2020 tiene su marco orientador en los principios de la emergencia, los cuales no pueden ser desconocidos bajo

---

<sup>5</sup> En la comunicación radicado el 11 de mayo de 2020 bajo el número 2020804651 el señor Orrego Calle pidió adicionalmente, de una parte, que la CRC solicitara a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones -PRST reportar a sus usuarios *"por los mismos medios que ahora han informado sobre la suspensión temporal del deber de entrega en físico de las facturas"*, que estos cuentan con la infraestructura necesaria para garantizar el reparto en físico de las facturas, sin poner en riesgo la salud de las personas a través de operadores postales autorizados; y, de otra parte, que la CRC advirtiera a los PRST que deben *"retirar todos los anuncios publicitarios sobre la suspensión temporal de la obligación de remisión de las facturas en físico, producto de lo señalado en el artículo 4 de la Resolución 5956 de 2020 (...)"*. Estas solicitudes fueron trasladadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, por no ser de competencia de esta Comisión.

la adopción de medidas que cercenan el derecho de los usuarios a recibir sus facturas por los medios que estos autoricen.

Después de citar algunos apartes de las consideraciones vertidas en la Resolución CRC 5956 de 2020, el solicitante arguye que la referencia efectuada al artículo 4 del Decreto 491 de 2020 es demostrativa de la arbitrariedad cometida por la Comisión, en perjuicio de los derechos de los trabajadores, los usuarios y de *"la violación directa de los decretos legislativos dictados en el marco de la emergencia tendientes a promover el servicio de mensajería expresa y mantenimiento del empleo"*.

Luego de citar los considerandos del Decreto 491 de 2020, enfatiza en que *"el artículo 4 de decreto 491 de 2020, que sirve de referente para la autorización de no contratar a las empresas en la distribución masiva de las facturas del servicio de telecomunicaciones"*, propende por la protección del empleo, de modo que cuando regula la notificación electrónica lo hace por cuenta de la necesidad apremiante de no incrementar las consecuencias negativas en el campo económico y en el empleo y, además, para asegurarle a los servidores públicos que continúen prestando atención a sus asuntos. Ello, prosigue, no puede extrapolarse al presente caso pues así la CRC desconoce que el Decreto 464 de 2020 y el Decreto 555 de 2020 reconocen el servicio postal, incluyendo la mensajería expresa, como un servicio público esencial.

Menciona que de manera conjunta el Ministerio de Salud y la Protección Social, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC- profirieron la Circular Conjunta 015 del 9 de abril de 2020 en la que se fijaron los protocolos de bioseguridad del sector de mensajería expresa, sin que a la fecha se haya generado alguna alteración en su contenido que deje sin efectos dicho protocolo o que establezca el inminente riesgo que se corre al tomar como opción el envío masivo de correos a los clientes, para la distribución física de las facturas. Expresa que hasta que eso no ocurra, la CRC no es la autoridad competente para dejar sin efectos el cumplimiento de la Circular 015 de 2020 pues, por el contrario, dicha Entidad debe sujetarse y promover su acatamiento, lo que significa no aducir prácticas inseguras o riesgosas, como sustento para la grave afectación de los derechos a los que hizo referencia.

Finalmente, sostiene que la medida adoptada es fruto de una evidente transgresión del ámbito competencial que rige a la CRC, de los derechos fundamentales previamente puestos de presente y los principios de la emergencia, al afectarse los derechos de las empresas, la generación de ingresos, así como *"el deber de la Comisión de proteger los intereses de las empresas que cumplidamente contribuyen con un tributo al sostenimiento de los gastos de vigilancia de la Entidad (sic)"*.

### **3. CONSIDERACIONES DE LA CRC**

A partir de lo previamente descrito, corresponde a la CRC determinar si bajo las consideraciones expuestas por el peticionario se configura alguna de las causales que hacen factible la revocación directa de los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020.

Lo primero que resulta conveniente precisar es que la revocación se concibe como una herramienta de autocontrol de la que puede hacer uso la Administración, con el objetivo de hacer desaparecer efectos hacia el futuro<sup>6</sup>- sus propios actos administrativos<sup>7</sup>. Es así como la revocación *"le permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, o de derechos fundamentales"*<sup>8</sup>. Tal revocación está precedida de la configuración de algunas de las causales previstas en el artículo 93 del CPACA, a saber: (i) *"[c]uando sea manifiesta su oposición a la*

<sup>6</sup> Sobre el particular, la Subsección B, de la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó lo siguiente en sentencia de 15 de agosto de 2013 (rad. 2166-07):

*"Tal como lo sostiene, en forma mayoritaria, la doctrina y la jurisprudencia, la revocatoria directa de un acto administrativo no puede proyectar sus efectos de manera retroactiva, esto es, hacia el pasado, ex tunc, en primer lugar, porque el acto revocatorio, o a través del cual se revoca, tiene el carácter constitutivo de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen a partir de su existencia, esto es, hacia el futuro y, en segundo lugar, porque en virtud del principio de legalidad no hay duda de que el acto administrativo ha cumplido sus efectos, a lo que se suma su ejecutividad y ejecutoriedad, entendidas éstas como la eficacia que el acto comporta de cara a su cumplimiento, así como la capacidad que tiene la administración para hacerlo cumplir sin necesidad de la intervención de autoridad distinta"*.

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 21 de mayo de 2009, rad. 2222-07.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 23 de febrero de 2011, rad. 4893-05.

*Constitución Política o a la ley”, (ii) “[c]uando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él”, o (iii) “[c]uando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.*

Dicho lo anterior, cabe advertir, a partir de los argumentos esbozados por el peticionario, que este fundamenta su solicitud en la invocación de las causales primera y tercera del artículo 93 del CPACA para efectos de sustentar la procedencia de la revocación de los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020, toda vez que, de un lado, los acusa de transgredir derechos de orden superior y, de otro lado, esgrime que las disposiciones en mención agravan injustificadamente a las empresas de mensajería expresa y a sus trabajadores. Así pues, a partir de las causales en comento se abordará el estudio concreto de la solicitud.

### **3.1. Los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 no se oponen ni a la Constitución ni a la Ley**

En lo que respecta al análisis de la primera causal, es menester señalar que, los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 no son contrarios a ninguna disposición legal ni constitucional y, en especial, no transgreden los artículos constitucionales que salvaguardan el derecho al trabajo<sup>9</sup>, ni las libertades económicas de las que goza toda empresa<sup>10</sup>. Se descarta, con mayor razón, que se materialice una oposición manifiesta entre los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 y los derechos constitucionales descritos por el solicitante<sup>11</sup>.

Debe recordarse que las medidas adoptadas en los artículos 3 y 4 del acto administrativo objeto de análisis se expidieron en desarrollo del estado de emergencia económica social y ecológica<sup>12</sup> - declarado exequible por la Corte Constitucional<sup>13</sup>-; estado de excepción que tuvo fundamento en la situación generada con ocasión de la propagación del COVID-19, el cual fue catalogado por la Organización Mundial de la Salud – OMS- como una pandemia. Recuérdese, asimismo, que el Ministerio de Salud y Protección Social decretó la emergencia sanitaria con el objetivo de contener dicha pandemia, por vía de la Resolución 385 de 2020<sup>14</sup>.

Es de resaltar, adicionalmente, que la medida no farmacológica más efectiva para mitigar la propagación del COVID-19 consiste en evitar el contacto físico entre personas. Por esa razón, el Gobierno Nacional ha venido ordenando un aislamiento social preventivo, iniciado con la expedición de Decreto 457 de 2020 y extendido a través de los Decretos 531, 593 y 636 de 2020<sup>15</sup>.

En el ámbito del estado de excepción declarado por medio del Decreto 417 de 2020, el Gobierno expidió el Decreto 464 de 2020<sup>16</sup>, en cuyo artículo 1 se catalogó a los servicios de telecomunicaciones, incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, como servicios públicos esenciales. Así mismo, en el artículo 6 del Decreto 464 de 2020, se determinó que, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, el MinTIC y la CRC flexibilizarían, en el marco de sus competencias, *“las normas relacionadas con el cumplimiento del régimen de calidad y otras obligaciones de los prestadores de redes y servicios de*

<sup>9</sup> Cfr. artículo 25 de la Constitución.

<sup>10</sup> Cfr. artículo 333 de la Constitución.

<sup>11</sup> La oposición manifiesta del ordenamiento a la Constitución o a la Ley, como primera causal de la revocación de los actos administrativos, demanda de la Administración un ejercicio de comparación normativa que le permita establecer si su acto administrativo es abiertamente contrario a la Constitución o a la Ley pues el calificativo de manifiesto implica que tal contrariedad debe ser patente o clara (<https://dle.rae.es/manifiesto>). No obstante, un sector de la doctrina ha indicado que el hecho de que la legislación exprese que la oposición ha de ser manifiesta, *“ello no quiere decir que un desconocimiento del bloque de legalidad que no sea evidente (...) no pueda ser invocado como fundamento para la revocación de un acto administrativo”*, cfr. Santos Rodríguez, Jorge Enrique. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) Concordado y comentado, (Ed.) José Luis Benavides. Universidad Externado de Colombia, 2016, pág. 262.

<sup>12</sup> Decreto 417 de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

<sup>13</sup> Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>.

<sup>14</sup> *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*.

<sup>15</sup> De hecho, en el acápite considerativo del Decreto 457 de 2020, se señaló lo siguiente:

*“Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud”*.

<sup>16</sup> *“Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”*.

telecomunicaciones y de los servicios postales, en la medida en que no constituyan elementos esenciales para garantizar la provisión del servicio". Vale la pena mencionar que, posteriormente, fue expedido el Decreto 555 de 2020, el cual, además de reiterar la esencialidad de los servicios públicos de telecomunicaciones y postales, estableció que la flexibilización normativa antes referida se daría "[d]urante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19", lo que significa que, mientras dure tal emergencia, la CRC debe expedir normas regulatorias con el objetivo de garantizar que los PRST y operadores postales concentren sus esfuerzos en la prestación de los servicios, teniendo en cuenta la evolución de la pandemia, la apertura progresiva de la economía y los medios de contención definidos por el Gobierno Nacional.

Así mismo, justificado en el estado de emergencia económica social y ecológica, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 491 de 2020 mediante el cual se estableció, entre otras, la medida relativa a privilegiar el uso de medios electrónicos para la notificación de actos administrativos, para así fomentar el trabajo en casa de los servidores del Estado y evitar el contacto social. No en vano, en los considerandos del anotado decreto, se indicó lo siguiente:

*"Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención **mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones**, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio".(NFT)*

Fue bajo ese contexto fáctico y jurídico que se expidió la Resolución CRC 5956 de 2020, dentro de la cual se adoptaron medidas encaminadas a que el Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC- enfrentara la situación asociada a la expansión del COVID-19, con fundamento en las competencias a cargo de la CRC, en lo establecido -principalmente- en el Decreto 464 de 2020 y dada la coyuntura propia de la emergencia.

Con el artículo 3 de la Resolución CRC 5956 de 2020 se suspendieron hasta el 31 de mayo de 2020 los efectos del artículo 2.1.13.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, relacionado con la forma de entregar las facturas. A su turno, con el artículo 4 *ibidem* se establecieron reglas transitorias a efectos de que se privilegiara el uso de medios electrónicos para la entrega de las facturas, aclarándose que en caso de que no se pudiera surtir la entrega por esos medios, se debería realizar a través de medios físicos, siempre garantizando que esta fuera efectiva.

Dichas decisiones tuvieron como propósito, en primer lugar, que, dada la coyuntura, los PRST pudieran ajustar el flujo de información y mecanismos de comunicación con sus usuarios, particularmente, en lo que respecta a la organización y la ejecución de las actividades requeridas para la entrega de la correspondencia física a sus usuarios (facturas y respuestas a PQR, por ejemplo). Al respecto, debe tenerse en cuenta que era previsible que la emergencia generara dificultades en, por ejemplo, la aplicación de los procedimientos bajo los cuales los PRST atienden y se contactan con sus usuarios, derivadas de la necesidad de la adopción de medidas como el aislamiento social y las medidas enfocadas en evitar la concentración de personas. Por esta razón, se confirió el mandato de flexibilización del artículo 6 del Decreto 464 de 2020, replicado, con las variaciones ya anotadas, en el artículo 6 del Decreto 555 de 2020, a fin de, entre otras cosas, superar tales dificultades.

En segundo lugar, las medidas adoptadas en el articulado en análisis buscaron justamente impedir al máximo el contacto físico. En efecto, al flexibilizar las reglas que se encuentran en la regulación para la entrega de las facturas, se disminuyen las posibilidades de que el personal que hace dicha entrega deba tener contacto físico con los usuarios o aquellos que reciben su correspondencia, protegiéndose tanto al receptor como al trabajador del operador de mensajería expresa. Ello contribuye a la efectividad del aislamiento social y, por esa vía, a la mitigación de la propagación del COVID-19. Sobre el particular, debe resaltarse que un contexto de emergencia sanitaria como el que afrontó el país al momento de la declaratoria de emergencia sanitaria y la definición inicial de las reglas de confinamiento, en el que uno de los ejes de acción del Estado es la protección de la salud, la utilización de medios digitales se convierte en la principal medida para evitar al máximo el contacto físico entre personas.

Por lo demás, nótese que las medidas guardan compatibilidad con el estado de excepción declarado en el Decreto 417 de 2020, puesto que hacen frente a una de las causas que originaron su

declaratoria, esto es, la expansión del COVID-19, por contribuir a evitar el contacto social<sup>17</sup>. Se trata, por tanto, de medidas que no solamente cumplen con el mandato de flexibilización previsto en el artículo 6 del Decreto 464 de 2020 y Decreto 555 de 2020, sino que, estudiadas sistemáticamente, son idóneas para ayudar a enfrentar la propagación del coronavirus.

En adición a lo descrito, es de indicar que de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 491 de 2020<sup>18</sup>, es menester priorizar los medios electrónicos para llevar a cabo notificaciones administrativas. Bajo esa lógica, se consideró que las autoridades administrativas, en el marco de sus competencias, deben propender porque se utilicen los medios electrónicos para la entrega de documentos a la ciudadanía, objetivo este que es alcanzado con las medidas que son analizadas. Esto fue especialmente relevante durante la primera etapa del aislamiento social ordenada por el Gobierno Nacional en la que el grado de restricción de la movilidad y el contacto físico era más elevado; de ello es ilustrativo el hecho de que a medida que se ha venido ampliando la orden de aislamiento social, paralelamente, se han venido agregando excepciones con el propósito de reactivar el espacio productivo.

Bajo el panorama delineado no resulta factible endilgar inconstitucionalidad o ilegalidad alguna en contra de los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 puesto que estos encuentran sólido respaldo en disposiciones constitucionales y legales que tienen aplicabilidad en la situación de emergencia que actualmente vive el país. En otras palabras, las disposiciones en revisión lejos de contrariar algunas de los derechos y principios invocados por el peticionario, se fundamentan en diversas normas constitucionales y de carácter legal.

No puede pasarse por alto que la situación de emergencia en comento, amén de ser imprevisible, ha exigido de las autoridades estatales respuestas rápidas y eficaces con el objetivo de enfrentar las consecuencias negativas que se pueden generar en la vida, salud, bienestar y economía de las personas. Ante esto, las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional se encaminaron, en un primer momento, en evitar el máximo contacto social posible con el fin de contrarrestar la rápida propagación del COVID-19. Ello se demuestra con la expedición del previamente mencionado Decreto 457 de 2020 con el que se ordenó por primera vez el aislamiento social obligatorio, así como con la expedición de los decretos que extendieron dicho aislamiento contemplando siempre excepciones al confinamiento, para así reactivar la productividad económica. Del mismo modo, en lo que respecta al sector TIC, fue necesario declarar los servicios de telecomunicaciones y postales<sup>19</sup>, como servicios esenciales y, a la par, propender por generar un escenario de flexibilización de las obligaciones regulatorias.

<sup>17</sup> Es así como las medidas en comento fueron justificadas en los siguientes términos en la Resolución CRC 5956 de 2020:

"Que, en atención a la situación presentada, y con el fin de ajustar el flujo de información que reciben los usuarios de los servicios de comunicaciones, resulta necesario modificar temporalmente el artículo 2.1.13.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 señalando que, durante el tiempo de duración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada, los PRST podrán entregar a sus usuarios la factura de los servicios mediante correo electrónico, aun cuando estos no lo hayan autorizado. No obstante, los PRST deben garantizar que la factura sea entregada a través de un correo suministrado por el usuario, o en físico, cuando no se tenga el correo del usuario o este no esté actualizado".

<sup>18</sup> **Decreto 491 de 2020. Artículo 4.** Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>19</sup> Al respecto, vale la pena mencionar que la flexibilización de las obligaciones regulatorias que deben ser observadas por los operadores postales se dio a través de la Resolución CRC 5955 de 2020 "*Por la cual se suspenden, hasta el 31 de mayo de 2020, algunas disposiciones relacionadas con la prestación de servicios postales contenidas en la Resolución CRC 5050 de 2016 y la Resolución MinTIC 1552 de 2014 y se dictan otras disposiciones*".

En adición a lo anterior, se considera imperioso poner de presente que al momento de la expedición de la Resolución CRC 5956 de 2020, esto es el 3 de abril de la misma anualidad, no se habían expedido recomendaciones o instrucciones de bioseguridad para el desarrollo de las actividades que conllevan la prestación de los distintos servicios postales. Fue hasta el 7 de abril de 2020 que el MinTIC y el Ministerio de Salud y Protección Social expedieron una circular conjunta donde impartieron una serie de recomendaciones dirigidas tanto a proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones como a operadores de servicios postales, con el fin de contener el avance del COVID-19 y asegurar su continuidad en cumplimiento de las condiciones de salubridad por parte de sus trabajadores y colaboradores. Posteriormente, el 9 de abril de 2020, fue expedida la Circular No. 15, también de manera conjunta entre MinTIC, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la cual fijaron las medidas sanitarias preventivas y de mitigación que expresamente las empresas de mensajería deben acatar durante la prestación de sus servicios, a la cual se refiere el solicitante en su petición. Finalmente, el 8 de mayo de 2020 se adoptó el protocolo de bioseguridad especial que, entre otras, las empresas de mensajería deben adoptar, de conformidad con la Resolución 735 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección social y en complemento de la Resolución 666 del 24 de abril de 2020.

En consecuencia, las medidas de las que el solicitante pretende su revocación deben ser leídas como protectoras del derecho a la salud, consagrado en los artículos 44, 49, 50 y 64 de la Constitución y, además, como medidas que buscan suavizar transitoriamente el régimen de obligaciones regulatorias de los PRST, específicamente, en lo atinente al flujo de información, relativo a la entrega de correspondencia física, para que así se concentraran en los aspectos esenciales de la prestación del servicio de telecomunicaciones. Tales medidas, por consiguiente, no solamente no afectan los elementos esenciales de la prestación del servicio de telecomunicaciones, sino que garantizan su efectiva prestación.

Para esta Comisión resulta preciso enfatizar que la medida se adoptó con una vocación evidentemente transitoria, pues la suspensión de efectos solo se previó desde el 3 de abril de 2020, fecha en la que se publicó la Resolución CRC 5956 de 2020, hasta el 31 de mayo de 2020. Esta transitoriedad permite evidenciar por lo menos dos aspectos a tener en cuenta. De un lado, que los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 fueron expedidos bajo los supuestos y en concordancia con la primera etapa de medidas adoptadas por las autoridades en las que las restricciones a la movilidad y la evitación del contacto físico tuvo un énfasis mayor con el fin de, se reitera, evitar tempranamente la propagación del COVID-19, sin dejar de lado que poco a poco se han venido generando excepciones a dichas restricciones a efectos de reactivar las relaciones productivas; y, de otro lado, que dado que la priorización del uso de medios electrónicos para la entrega de las facturas es una regla cuya vigencia está sometida a un término específico de tiempo, hallando esto justificación en que era forzoso adoptar medidas para salvaguardar la salud y garantizar la prestación del servicio de telecomunicaciones, es preciso que los PRST adecúen sus procedimientos a esta nueva realidad a fin de que se vuelva a acatar el régimen regulatorio contemplado para la materia en la Resolución CRC 5050 de 2016.

En todo caso, valga insistir, dicha medida en nada afecta los derechos de los usuarios pues los PRST en toda circunstancia deben velar porque este reciba efectivamente la factura y, asimismo, esta contribuye al cumplimiento del deber de pago que tienen los usuarios por la prestación del servicio. La transitoriedad, tantas veces mencionada, resta aún más fuerza a la aseveración del peticionario según la cual los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 afectan el derecho al trabajo, además porque tal afirmación no es siquiera demostrada por el solicitante.

Sumado a lo anterior, es de decir que aun cuando resulta incontrovertible que el servicio postal tiene el carácter esencial que le otorga tanto el artículo 1 de Decreto 464 de 2020, como el artículo 1 del Decreto 555 de 2020, lo cierto es que los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 no trastocan tal caracterización. Recuérdese que de la esencialidad del servicio se sigue, según el artículo 1 del Decreto 555 de 2020, que no se pueda suspender la prestación de los servicios de telecomunicaciones y postales, durante el estado de emergencia. Los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 nada hacen para que se suspenda el servicio postal; dicho en otras palabras, el hecho de que se priorice transitoriamente la entrega de las facturas por medios electrónicos no supone la paralización del servicio postal. Insístase en que tratándose de una medida temporal, la misma se adoptó para garantizar la recepción efectiva de las facturas, evitar el contacto físico y dar prelación a la salud pública, de conformidad con las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional durante la primera etapa del aislamiento social ordenada en la que, se reitera, el grado de restricción de la movilidad y el contacto físico era más elevado; ello con el objetivo de que los PRST adecuaran

sus procedimientos a esta nueva realidad, mientras el país va poco a poco superando la situación de emergencia y adoptando los protocolos de seguridad necesarios para la reactivación de las actividades productivas.

Por otra parte, debe recalcar que la invocación al Decreto 491 de 2020 efectuada en la Resolución CRC 5956 de 2020 tuvo como objetivo poner de manifiesto que el Gobierno Nacional estaba tomando decisiones encauzadas a estimular temporalmente la ausencia de contacto personal y a incentivar el uso de medios electrónicos, sin que se desconociera que la medida plasmada en su artículo 4 estaba dirigida a autoridades públicas.

Lo descrito hasta el momento no implica en modo alguno presuponer que los operadores postales no cuenten con los elementos requeridos para prestar el servicio bajo condiciones de bioseguridad óptimas que impidan el contacto físico; de hecho, no le compete a la CRC hacer juicios de valor al respecto. Se insiste en que en la primera etapa de la emergencia era preciso adoptar medidas que restringieran al máximo la movilidad y el contacto físico, mucho más si se tiene en cuenta que los medios electrónicos son herramientas idóneas para lograr tal propósito. Nada de ilegal e inconstitucional hay en una medida que se acompaña con tal lógica. Por las razones expuestas, no es de recibo el argumento según el cual los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 hayan traído consigo la inaplicación o incumplimiento de ninguna disposición de las emitidas por el Gobierno Nacional; antes bien, las disposiciones en comento se sintonizan con las medidas que el Gobierno Nacional tomó en medio de la emergencia, máxime si se tienen en cuenta que los protocolos de bioseguridad para el sector postal, como ya se vio, fueron proferidos con posterioridad a expedición de la Resolución CRC 5956 de 2020.

Resta señalar que ninguna ilegalidad o inconstitucionalidad es predicable de los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 por cuenta de la publicidad que de estos hagan los PRST. Una disposición normativa regulatoria no se convierte en ilegal o inconstitucional en caso de que un proveedor le otorgue determinados efectos o la aplique bajo su particular interpretación. Adviértase, en todo caso, que no es del resorte competencial de la CRC entrar a calificar el comportamiento de ETB en relación con la particular interpretación que este haga de los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020.

### **3.2. Los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 no generan perjuicio alguno sobre ninguna persona**

Sobre el particular nuevamente debe recordarse que las especificidades de la emergencia acaecida han llevado a que deban tomarse decisiones que en un primer momento restringían al máximo la movilidad y el contacto físico, para así dar prevalencia a la salud individual y pública y, en el caso del sector TIC, a la prestación efectiva del servicio en condiciones diferenciadas a las previstas en el régimen regulatorio que de ordinario deben acatar los agentes regulados. De este modo, al tener en consideración la situación de emergencia tantas veces advertida, no es factible concluir que aquellas medidas que se adoptan a fin de encarar dicha situación y que se encuentran debidamente justificadas en los motivos de hecho y en las razones de derecho que se relacionan con la misma, puedan ser vistas como generadoras de una afectación injustificada de una persona o grupo de personas.

De otra parte, no es cierto que los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020 autoricen a no contratar empresas de mensajería expresa. Tales textos normativos regulatorios nada dicen al respecto, ni tampoco se extrae tal idea de ninguna interpretación razonable de los mismos. Estos se limitan a privilegiar el uso de medios electrónicos para la entrega de facturas de manera transitoria. La CRC no está autorizando ni prohibiendo la contratación de empresas de mensajería expresa; simplemente, adoptó medidas para contribuir a la superación de la emergencia, a fin de dar cumplimiento al mandato del artículo 6 del Decreto 464 de 2020 en cuanto a la flexibilización de las obligaciones regulatorias; mandato que, por lo demás, también fue observado por esta Comisión respecto del sector postal en el que se promovió, a su vez, el uso de canales digitales para sus transacciones, solicitudes de indemnizaciones y, en fin, con el objetivo de fortalecer el uso de canales digitales.

Por lo demás, sea esta la oportunidad para expresar que resulta reprochable que el peticionario, so pretexto de alimentar la argumentación con base en la cual solicitó la revocación de los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020, señale que con las medidas adoptadas y que son objeto de cuestionamiento se desconoce *"el deber de la Comisión de proteger los intereses de las empresas que cumplidamente contribuyen con un tributo al sostenimiento de los gastos de vigilancia de la"*



*Entidad*". La CRC no tiene el deber de proteger los intereses de ninguna empresa o gremio, mucho menos justificando tal proceder en el pago de una contribución. Dicha contribución tiene un claro fundamento legal, sin que en este se prevea que su pago esté sometido a algún condicionamiento y mucho menos a que la CRC proteja los intereses de quienes tienen el deber de cumplir con tal obligación.

La labor regulatoria de esta Comisión tiene como objetivo promover la inversión y la calidad de los servicios, proteger a los usuarios, garantizar la simplificación regulatoria, la neutralidad de la red, e incentivar la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978<sup>20</sup>. Ninguno de estos fines trae de suyo velar por los intereses de quienes pagan la contribución a la que alude el solicitante, ni siquiera porque lo hagan "*cumplidamente*".

Por las razones descritas, cabe concluir que no se configura ninguna de las causales esgrimidas por el peticionario para efectos de revocar los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020, de modo que no hay lugar a acceder a tal solicitud, pues estos no causan un agravio injustificado a una persona; puntualmente, no se afecta ni a las empresas de mensajería expresa ni a sus trabajadores<sup>21</sup>.

En virtud de lo expuesto,

### **RESUELVE**


**ARTÍCULO PRIMERO.** No acceder a la solicitud elevada por señor Juan Esteban Orrego Calle, en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Comerciantes – Bogotá Cundinamarca, consistente en revocar los artículos 3 y 4 de la Resolución CRC 5956 de 2020, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Notificar por medios electrónicos la presente resolución al señor Juan Esteban Orrego Calle, en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Comerciantes – Bogotá Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

Dada en Bogotá D.C. a los **29 DE MAYO DE 2020**

### **NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SERGIO MARTÍNEZ MEDINA**  
Presidente

  
**CARLOS LUGO SILVA**  
Director Ejecutivo

C.C.C. 26/05/2020 Acta 1238  
S.C.C. 28/05/2020 Acta 391

Revisado por: Lina María Duque del Vecchio y Alejandra Arenas Pinto  
Elaborado por: Laura Martínez Nova y Víctor Andrés Sandoval Peña

<sup>20</sup> Tercer inciso del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019.

<sup>21</sup> El agravio injustificado al que hace referencia el numeral 3 del artículo 93 de CPACA se produce por cuenta de la expedición de un acto administrativo que genera un daño antijurídico, bien sea porque fue producido por un actuar ilícito del Estado o porque incluso bajo un actuar lícito, con el daño se produjo una ruptura en la igualdad de las cargas públicas en perjuicio del afectado o, en la medida en que es fruto de la exposición de un riesgo. Es en ese sentido que la doctrina expresa que "*cuando se evidencia la existencia de un daño antijurídico, con amparo en esta causal, el afectado tendrá derecho a solicitar la revocación del acto administrativo que le produce ese perjuicio injustificado con la finalidad de proteger ese interés particular afectado con la decisión de la administración*", cfr. Santos Rodríguez, Jorge Enrique, op. cit., pág. 263.