

LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA*

*Un especial análisis de la función de resolución de conflictos
de la Comisión de Regulación de Comunicaciones:
efectos de la decisión del Tribunal Andino de Justicia*

SUMARIO

1. Marco normativo nacional y comunitario de la función de resolución de controversias del regulador. 2. Jurisprudencia constitucional sobre la función. 3. Fallo del tribunal de justicia de la Comunidad Andina contra la República de Colombia e interpretaciones prejudiciales. 4. Presente y futuro de la función de solución de controversias del regulador y sus efectos. Conclusión. Bibliografía.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo el estudio de la función de solución de controversias otorgada a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) por la Ley 1341 de 2009 y la prevalencia del ordenamiento andino y sus efectos, en particular frente a un ente especializado en el marco de la interconexión.

La normatividad andina y la ley nacional otorgaron al regulador la potestad de dirimir conflictos entre partes, por su idoneidad técnica y especializada, acompañado de un procedimiento ágil previsto para su resolución, en Colombia conferido a la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Los mecanismos que las partes acostumbraban acordar para resolver los conflictos, compartían espacios entre el arreglo directo, la mediación, la resolución del regulador, la justicia arbitral, y la justicia ordinaria, posibilidades que fueron restringidas a raíz de la sentencia del juez comunitario andino y las interpretaciones prejudiciales sobre la materia.

El mandato andino y las posturas reflejadas en las interpretaciones prejudiciales, y la competencia legal del regulador colombiano para dirimir conflictos no se ha compaginado, para efecto de resolver diferencias entre operadores que vienen de años atrás, situación que ha generado incertidumbre y que ha traído consigo la necesidad de una modificación, en cuanto a competencia, estructura y funciones.

Para alcanzar tal fin se abordará el marco normativo, luego un análisis de la jurisprudencia constitucional y de las interpretaciones prejudiciales y, por último, se determinarán algunos de los cuestionamientos y se hará una aproximación a un concepto reciente sobre la función, para proponer unas conclusiones sobre una posible solución.

PALABRAS CLAVE: función, conflicto, competencia, proveedores de redes y servicios, servicio público, telecomunicaciones, juez nacional, juez comunitario, función administrativa, función jurisdiccional, norma comunitaria, norma nacional, Tribunal Andino, Tribunal Arbitral.

* Abogada, con especialización en Derecho de las Telecomunicaciones y en Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia. Candidata al título de Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la misma Universidad. Actualmente, se desempeña como Docente Investigadora y Directora encargada del Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: luz.herrera@uexternado.edu.co

I. MARCO NORMATIVO NACIONAL Y COMUNITARIO DE LA FUNCIÓN DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL REGULADOR

Como antecedente, el Decreto 2122 de 1992^[1] reestructuró al Ministerio de Comunicaciones y dio el primer paso para la creación de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, como una unidad administrativa que vino a remplazar a la Oficina de Regulación de la Dirección Técnica de Planeación Sectorial del Ministerio.

Luego la Comisión de Regulación de Comunicaciones empezó a ejercer su función de dirimir controversias como consecuencia de las funciones asignadas en el artículo 69 de la Ley 142 de 1994^[2], que consagró la organización y naturaleza de las Comisiones de Regulación, entre ellas, la de telecomunicaciones y las creó como Unidades Administrativas Especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, adscritas al respectivo Ministerio, para regular el servicio público pertinente³.

De esta manera, desde que se concibió la Comisión en 1992, luego cuando nació con la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y, posteriormente, con la Ley 1341 de 2009, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, hoy Comisión de Regulación de Comunicaciones, como unidad administrativa especial, ha tenido dentro de sus facultades la función de dirimir controversias entre los operadores del mercado⁴.

En particular, la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios contempló para todas las Comisiones que creó, dentro de las funciones generales:

La función de resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad⁵.

Así mismo, una función especial para la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones: “b) Resolver los conflictos que se presenten entre operadores en aquellos casos en los que

1 Decreto constitucional.

2 Según el Decreto 1524 de 1994 se delegaron las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios a las comisiones que creo para los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, energía y gas combustible, y telecomunicaciones.

3 Se trata de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico. La Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, ya mencionada adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

4 Es necesario resaltar que la Ley 671 de 2001 que aprobó el “Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con la Lista de Compromisos Específicos de Colombia Anexa”, suscrito por Colombia como miembro de la OMC, contempló dentro de los conceptos, definiciones y principios relativos al marco reglamentario de los servicios de telecomunicaciones básicas la interconexión y en particular la solución de controversias. Así: “2. 5 Interconexión: Solución de diferencias. Todo proveedor de servicios que solicite la interconexión con un proveedor importante podrá presentar recurso: a) En cualquier momento, o b) Después de un plazo razonable que se haya dado a conocer públicamente ante un órgano nacional independiente que podrá ser el órgano de reglamentación al que se hace referencia en el párrafo 5 infra, para resolver dentro de un plazo razonable las diferencias con respecto a los términos, condiciones y tarifas apropiados de interconexión, siempre que estos no hayan sido establecidos previamente”.

5 Artículo 73.8 de la Ley 142 de 1994.

se requiera la intervención de las autoridades para garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio”⁶.

El estatuto actual de las telecomunicaciones, Ley 1341 de 2009, trajo cambios en el sector, principalmente la habilitación general para la provisión de redes y servicios, eliminó la clasificación de servicios, creó la Agencia Nacional del Espectro, modificó el nombre de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones a Comunicaciones y expresamente le otorgó la función de solucionar conflictos⁷.

En particular, esta norma incluyó la potestad de:

Resolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones. Ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, así como el principio de la libre competencia⁸.

De esta manera, estamos frente a una tarea a cargo de un órgano que tiene como objetivo regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, para lo cual la facultad para expedir normas de carácter general y de contenido particular gira alrededor de materias concernientes a los proveedores de redes y servicios, sus relaciones, y conflictos, el régimen de competencia, la protección de los usuarios, la infraestructura, la obligación de interconexión, el acceso y uso de instalaciones esenciales, el régimen de acceso, uso y remuneración de redes e infraestructura, los parámetros de calidad de los servicios, los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales.

En este marco normativo es indispensable resaltar la normatividad andina que rige al sector, en particular, la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000, reglas que como es ya sabido son de aplicación directa, automática y obligatoria.

6 Artículo 74.3 literal b) de la Ley 142 de 1994.

7 GUERRA, MARÍA y JUAN OVIEDO. De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09), *Serie Estudios y Perspectivas – Colombia*, n.º 22 (2011): 8. La ministra Guerra, que lideró el proyecto de ley que finalmente trajo como resultado la Ley 1341 de 2009 en un documento de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), destacó las bondades de la ley y resaltó cuatros ejes esenciales dentro de los cuales se encuentra la solución de conflictos. Para mayor ilustración: “La Ley de TIC constituye el reconocimiento por parte del Estado de que la promoción del acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la formación de talento humano en estas tecnologías y su carácter transversal son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento e impactan en el mejoramiento de la inclusión social y de la competitividad del país. Este marco legal provee una visión unificada aplicable a estas tecnologías alrededor de cuatro ejes fundamentales: - Principios claros, que definen el horizonte de mediano y largo plazo tanto para el Gobierno como para la industria en un sector sujeto a permanentes innovaciones tecnológicas y de mercado. - Unificación del marco institucional, consistente con la convergencia tecnológica y de mercado que genera nuevas oportunidades de negocio para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, así como la expansión de las posibilidades de nuevos servicios de calidad para los usuarios. - Reglas claras para la solución de conflictos que se puedan presentar en el acceso y uso de la infraestructura de telecomunicaciones. - Régimen de transición, que permite la adopción gradual de los principios de habilitación general por parte de los proveedores de redes y servicios, consecuente con los incentivos adecuados a la inversión que debe proveer el Estado para generar confianza en la inversión privada, tanto doméstica como extranjera”.

8 Artículo 22 numeral 9 de la Ley 1341 de 2009.

Por su parte, la Decisión 462 reguló el comercio de servicios de telecomunicaciones en la Comunidad Andina, en cuanto al proceso de integración y liberalización dentro de los parámetros de la Decisión 439 de 1998, que consagró un marco general de principios y normas concernientes al trato entre los países miembros, los servicios y los prestadores, y el acceso al mercado nacional para un trato no menos favorable, la concesión de ventajas en intercambios de servicios de producción y consumo local limitados a las zonas fronterizas contiguas. Es responsabilidad de los países miembros tomar las todas las medidas que consideren necesarias para la aplicación general del marco comunitario.

En particular, la Resolución 432, que atañe a las normas comunes de interconexión, consagró la importancia y el deber de los operadores de incluir en sus acuerdos mecanismos de solución de controversias⁹, sin embargo, esta disposición contempló expresamente que las controversias que surgieran durante la ejecución de la interconexión deberían ser resueltas por la *Autoridad de Telecomunicaciones competente*, mandato que no desconoce la voluntad de los operadores y que respeta la posibilidad de que los conflictos que surjan entre las partes los pueden resolver entre ellos¹⁰.

De esta manera, la función de resolver controversias entre operadores de telecomunicaciones, en particular, con ocasión, de la relación de interconexión, es una potestad de *carácter netamente público* como lo afirma Chillón, que se puede considerar subsidiaria en cuanto a reconocer la posibilidad que las normas le otorgan a las partes en conflicto de resolver directamente sus disputas y desacuerdos en primera medida¹¹.

Desde que nació la Comisión de Regulación del sector de las telecomunicaciones en Colombia, siempre ha contado con la potestad de resolver conflictos en su cabeza, como autoridad de naturaleza administrativa y, por ende, sus decisiones se han considerado actos administrativos.

La naturaleza de la actividad de servicio público en concreto, la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, sobre la cual recae la intervención del regulador trae consigo una *relación especial de sujeción* entre los prestadores y esta autoridad, pues se está ante una actividad económica de interés general, por la especialidad de su materia, por el cambio tecnológico, por la defensa de los usuarios y por la protección de un mercado en libre competencia.

Cuando el regulador se pronuncia frente a los administrados en este caso los operadores o PRSTS¹² por medio de actos de contenido general y también particular, frente a un criterio que Gordillo denomina *amplio* estaríamos ante aquella manifestación de voluntad

9 Artículo 17 de la Resolución 432 CAN. Esta norma obliga a los operadores de redes públicas de telecomunicaciones a incluir en sus acuerdos y en las ofertas básicas de interconexión cláusulas sobre los servicios a ser prestados, procedimientos para hacer las cuentas, facturación, duración del contrato entre otros.

10 En España la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 (Ley 32 de 2003) y la reciente Ley 9 de 2014 reconocen esta posibilidad de arreglo directo para las partes. Así como la posibilidad del regulador de adoptar medidas provisionales mientras se toma la resolución final sobre la controversia. Ver SENDIN, MIGUEL. Regulación y servicios públicos (Barcelona: Comares, 2003), 141-142.

11 Chillón, José. Los organismos reguladores de las telecomunicaciones, en *Derecho de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información* (República Dominicana: Escuela Nacional de la Judicatura, 2004), 339-340

12 Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

de la administración de carácter general, que incluye los reglamentos, los contratos y los actos de carácter particular.

El acto administrativo será el acto plurilateral (contratos) como el unilateral, y el general (reglamentos) como el concreto o individual¹³.

El acto que resuelve controversias es un acto administrativo individual y, en este sentido, Santofimio afirma que el acto administrativo de contenido *individual*, llamado también personal o *concreto*, en cuanto al concepto, presenta varias interpretaciones¹⁴. Para lo cual, sugiere un *método de la exclusión*¹⁵, o “*mejor aún adelgazamiento del objeto del concepto*”. Todo para finalmente proponer en este caso, un criterio clásico sustancial que se fundamenta en la teoría de la voluntad¹⁶. De esta manera, define el acto administrativo de contenido individual, como “*toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos*”¹⁷.

Al tomar en consideración esta definición y los elementos que lo identifican según este autor, se puede afirmar que el acto proferido por el regulador que dirime controversias estaría ubicado en esta categoría.

De esta manera, y para mayor ilustración, se propone un cuadro resumen que agrupa los elementos que identifica Santofimio, para efectos de determinar si estamos ante un acto administrativo de contenido individual¹⁸.

TABLA I.

| Elemento | Característica | Contenido | Resultado |
|----------|--------------------------|--|---|
| Primero | <i>“Acto positivo”</i> . | <i>“Expresión o manifestación concreta o específica, proveniente de quienes ejercen funciones administrativas”</i> . | <i>“Mecanismo de actuación de la administración en la medida en que debe contener las respuestas permanentes de la administración para con los asociados”</i> . |

13 Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas, tomo 5 (Buenos Aires: Abeledo - Perrot, FDA, 2012). Recuperado de [www.gordillo.com/pdf].

14 SANTOFIMIO, JAIME. Tratado de derecho administrativo. Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez (Universidad Externado de Colombia, 2003), 131-138.

15 *Ibid.* Afirma “ni es reglamento ni mucho menos contrato”. (Cita a García de Enterría y Fernández. *Curso de derecho administrativo*, vol. 1, cit., p. 533.).

16 No obstante, deja presente que hay situaciones administrativas, donde la voluntad no necesariamente está presente, sino que la disposición normativa produce efectos jurídicos, como por ejemplo *Actos de certificación y de registro*.

17 El autor cita los siguientes fallos del Consejo de Estado: Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 14 de julio de 1993. C.P.: Diego Younes Moreno, exp. AC-853., p. 131. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 9 de marzo exp. 1725. C.P.: Lucrecio Jaramillo Vélez., p. 133. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera del 16 de febrero de 2001. C.P.: Olga Inés Navarrete Barrero, exp 3531.

18 *Ibid.*, pp. 132-133.

| Elemento | Característica | Contenido | Resultado |
|----------|---|---|---|
| Segundo | <i>“Manifestación realizada por quienes ejercen funciones administrativas”.</i> | <i>“La expresión de lo querido o deseado conforme a derecho”.</i> | <i>“Acto de naturaleza unilateral”.</i> |
| Tercero | <i>“Expresión de voluntad”.</i> | <i>“La voluntad constituye el querer, la intención, la actitud consciente y deseada que se forma en el órgano administrativo de acuerdo con los elementos de juicio que le son aportados o que la administración recopila en el ejercicio de su función y las normas jurídicas que corresponda aplicar al caso concreto”.</i> | <i>“Reconoce un derecho. Impone una sanción”. “Decide una controversia”.</i> (Negrilla fuera del texto original) <i>“Otorga un permiso”. “Otorga una licencia”.</i> |
| Cuarto | <i>“Manifestaciones unilaterales de voluntad atribuidas por funciones administrativas”.</i> | <i>“Proviene de los órganos de la rama ejecutiva del poder público”.</i> | <i>“Autoridades de otras ramas del poder público u órganos autónomos e independientes. Particulares con funciones administrativas”.</i> |
| Quinto | <i>“Se caracteriza al acto administrativo por su naturaleza decisoria”.</i> | <i>“Por poseer la fuerza suficiente para crear situaciones jurídicas a partir de su contenido”.</i> | <i>“Si la manifestación de voluntad no decide ni crea situación jurídica, no es un acto administrativo. Podría ser un acto de la administración”.</i> |

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, el regulador dentro de su potestad normativa, como afirma González, no solo aplica la norma sino que expide actos de carácter general que, entre otras disposiciones, regulan la actividad de los operadores en un mercado¹⁹. Así mismo, expide actos particulares referidos a solicitudes de los operadores, por ejemplo, de asignación de numeración, de fijación de condiciones de acceso, uso e interconexión, de imposición de servidumbre, y los actos que resuelven conflictos entre los PRST.

En esta parte, vale la pena detenerse, pues aunque la decisión del regulador como ya se dijo corresponde a un acto de naturaleza administrativa, algunos consideran que en sentido material responde a una decisión judicial.

Por su parte, Gil Botero considera que la función de dirimir controversias por parte del regulador como función administrativa dentro de la función de regulación de los ser-

19 GONZÁLEZ, EDGAR. La potestad reglamentaria de las comisiones de regulación como autoridades administrativas independientes: sección B. La jurisprudencia y doctrina sobre las facultades reglamentarias de las comisiones (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013). En este sentido, González considera: “El regulador no se limita a dar aplicación a una norma, sino que, en el marco legal o constitucional, tiene facultades normativas o reglamentarias para expedir actos de carácter general que regulen la sujeción de los operadores del mercado. La función regulatoria incorpora la facultad de expedir normas generales como parte de su núcleo sustancial, obviamente en el marco de sus competencias”.

vicios públicos podría denominarse según la expresión doctrinaria “cuasijudiciales” para referirse a “funciones administrativas de carácter muy moderno que significan la adopción de decisiones, en relación de controversias entre sujetos de derecho (de distinta naturaleza) que presten servicios públicos”²⁰.

De esta manera, algunos doctrinantes denominan la función del regulador que resuelve conflictos como *función cuasijudicial*. Así, González considera que la facultad de dirimir conflictos entre particulares es una función nueva, cuyo ejercicio es continuo y oportuno²¹ “con un contenido jurídico de la decisión denominada cuasi judicial”, y como tal responde a un instrumento regulatorio, de intervención económica necesario en actividades de interés general^{[22][23]}.

-
- 20 GIL, ENRIQUE. La valoración jurídica de las manifestaciones normativas de las comisiones de regulación: los sutiles límites entre la función administrativa que les es propia y las funciones legislativa y judicial, *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 3 (2009): 7-30. Gil, además de traer a colación esta denominación de cuasijudicial, y recalcar que estamos ante una decisión administrativa de carácter moderno aunque típicamente administrativa aprovecha la ocasión para hacer una crítica a la decisión de la Corte, Sentencia C-1120 de 2005, que aunque afirma que al resolver controversias estamos frente a una decisión de naturaleza administrativa, la denomina también como una función arbitral aspecto que este autor considera contrario, pues la justicia arbitral claramente es de naturaleza judicial. Para mayor ilustración se transcribe el aparte citado por este autor de la Corte: “naturaleza administrativa, no solo desde el punto de vista formal u orgánico sino también material, y por ende no son de naturaleza judicial. Esta actividad de la administración pública o de órganos administrativos corresponde a la denominada función arbitral de los mismos, en cuyo ejercicio actúan como árbitros de los conflictos entre particulares o entre estos y otro órgano administrativo”. GÓMEZ-REINO y CARNOTA, ENRIQUE. El arbitraje administrativo en el derecho de la competencia, *Revista de Administración Pública*, n.º 162 (2003): 7-17. En la misma línea que critica Gil está el aporte de Gómez-Reino, quien considera la resolución de conflictos como una nueva actividad de la administración, que decide controversias o conflictos entre los administrados sobre derechos privados o administrativos, y que denomina actividad arbitral, al cual se refiere como sinónimo sin entrar a diferenciar que corresponde a la naturaleza jurisdiccional.
- 21 GONZÁLEZ, ÉDGAR. La potestad normativa. *Ob. Cit.*, p. 325. De esta manera, resalta: “Es cierto que la Administración, desde antes, resolvía conflictos planteados por los particulares, pero generalmente relacionados con decisiones de la administración, y no tanto conflictos de intereses contrapuestos planteados entre ellos (varios particulares requiriendo una decisión en su favor). Esta función tiene características generales, de aplicación continua y sobre situaciones relacionadas con las actuaciones y contratos de los actores del sector, que permiten afirmar el carácter novedoso y especial de este instrumento regulatorio”.
- 22 GONZÁLEZ, ÉDGAR. Afectación del contrato por cambios regulatorios en el sector de las telecomunicaciones, en *Comentarios a la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) (Ley 1341 de 2009)* (Universidad Externado de Colombia, 2010), 620-621. En este sentido, González en su artículo sobre la “Afectación del contrato por cambios regulatorios en el sector de las telecomunicaciones” resalta que: “la función de regulación ejercida por las comisiones de regulación, en cuanto a su contenido sustancial o material, pareciera tener una parte de cada una de estas funciones y poderes del Estado. Su función le permite ejercer la facultad normativa mediante la expedición de actos creadores de situaciones jurídicas generales, sin claros límites expresados en otra norma y con un amplio espectro, dada su función particular para promover la competencia y la eficiencia del mercado supervisado. También podrá realizar actuaciones que correspondan a ejecución de actos generales para aplicarlos a un caso específico. Además, se le otorgan funciones necesarias para resolver conflictos en forma oportuna entre operadores o agentes del sector”. Así mismo, trae a colación una consideración de la Corte Constitucional de la Sentencia C-150 de 2003: “Se trata de un conjunto de instrumentos otorgados a la función de regulación, incluidos pero no limitados a los normativos para cumplir la intervención económica necesaria en algunos mercados donde es manifiesto el interés general”.
- 23 El término función o potestad *cuasi-jurisdiccional* de resolución de conflictos del regulador, es citado por varios autores refiriéndose al regulador de las telecomunicaciones o comunicaciones electrónicas de España, la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia (CNMC). Así, MONTERO, JUAN. *Regulación Económica. La*

En armonía con lo dicho, el regulador entra a dirimir conflictos de intereses contrapuestos, no como un juez, sino que representa a una parte, que es el Estado, incorporando el interés general ligado a los fines superiores, dentro de una relación que en principio era de dos y que se debatía entre intereses privados.

Por este motivo, el acto administrativo, que resuelve la controversia, es un acto con ciertas particularidades que aunque se trate de un acto unilateral de la administración e individual, es un acto administrativo que es triangular o plurilateral como lo menciona Gordillo²⁴ y un procedimiento trilateral como lo resalta Danos²⁵.

Ahora bien, es importante mencionar que la Comisión en su haber tiene múltiples pronunciamientos en los cuales ha resuelto controversias entre los proveedores de redes y servicios, en los que se ha referido a su competencia y a la naturaleza de sus decisiones, afirmando siempre que sus decisiones son administrativas y que no tiene el carácter ni cuenta con la competencia para proferir una decisión de contenido jurisdiccional.

Para ilustrar, se traen como ejemplo los siguientes apartes de una resolución proferida por la Comisión, en la cual resolvió un conflicto entre dos operadores sobre la definición de condiciones de acceso y uso de instalaciones esenciales, así :

Ahora bien, si las partes del presente trámite administrativo tiene una divergencia contractual en relación con el alcance y aplicación de las cláusulas dispuestas en sus diferentes acuerdos respecto de la existencia o no de una obligación asociada a dichos contratos o sobre el valor que deben reconocerse y pagarse, dichas controversias, por no ser de naturaleza regulatoria, no corresponden a la CRC analizarlas ni pronunciarse sobre las mismas. Lo anterior, toda vez que la función de la CRC en materia de solución de controversias está enmarcada por el alcance y naturaleza de sus competencias legales, es decir, dicha solución de controversias comporta una intervención de naturaleza regulatoria de tal suerte

actividad administrativa de regulación de los mercados (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014), 73-79; BROKELMANN, HELMUT. Las autoridades nacionales de reglamentación, en *Derecho de las telecomunicaciones* (Madrid: Civetas, 2015), 163; FERNÁNDEZ, GERMÁN. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en *Aspectos jurídicos de las telecomunicaciones* (Madrid: Colección Cuadernos de Derecho Judicial, 2003), 72.

24 GORDILLO. *Ob. Cit.*, p. 16.

25 DANOS, JORGE. Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú: su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios, *Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Inversión Privada en Servicios Públicos*, n.º 57 (2004): 20-22. Para mayor ilustración se transcribe un aporte de este autor quien afirmó: “Cabe tener presente que en nuestro medio la nueva Ley n.º 27444 de Procedimiento Administrativo General ha regulado de manera específica a los que denomina ‘procedimientos administrativos trilaterales’ para encauzar aquellos supuestos en los que la ley confiere potestades a los órganos de la administración pública para resolver en sede administrativa controversias que enfrente a dos o más particulares entre sí, sin perjuicio de que en caso de inconformidad con lo resuelto por la administración la parte que se siente afectada en virtud del derecho a la tutela judicial puede acudir a la justicia para cuestionar la legalidad de la decisión administrativa”.

Así mismo, este autor en su obra hizo referencia al sistema norteamericano: “En la doctrina al uso que trata de la regulación económica y de los organismos reguladores, generalmente muy influenciada por el régimen de las agencias norteamericanas, es frecuente que los autores defiendan la caracterización jurisdiccional de las potestades de las entidades reguladoras de resolución de controversias entre los agentes del sector (operadores y usuarios), seguramente porque en el régimen administrativo de Estados Unidos se considera extraordinario que una entidad administrativa (la agencia) pueda decidir sobre derechos y obligaciones de los particulares y además disponer la ejecución directa de su decisión, lo cual constituye una potestad que en dichos regímenes normalmente solo es reconocida al Poder Judicial, lo que explica que se asocie con la función jurisdiccional la potestad de un ente administrativo que resuelve controversias entre particulares”.

que la misma dirime conflictos asociados al alcance y efecto de la regulación imperativa de carácter general respecto de las relaciones de interconexión y no respecto de las divergencias contractuales o eminentemente dinerarias que puedan generarse en el desarrollo de una relación de interconexión.

En este sentido, es necesario recordar que nuestra Constitución Política consagró de manera expresa que solo excepcionalmente la ley podría atribuir función jurisdiccional en materias precisas a autoridades administrativas, aspecto que el legislador colombiano no ha conferido aún a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, y que en la libertad de configuración podría otorgarse reorganizando la entidad estructural, funcional y materialmente²⁶.

Sin embargo, a raíz de un pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina a propósito de una Acción de Incumplimiento interpuesta por un operador de telecomunicaciones originado en un conflicto relacionado con la remuneración de los cargos de acceso²⁷ entre las partes, el acuerdo celebrado, y los efectos de una norma regulatoria general posterior, frente a la obligatoriedad de la consulta previa al TJCA y la prevalencia de la norma andina, se generó una polémica alrededor de las facultades del regulador para resolver controversias, que trajo como consecuencia decisiones sin efectos, laudos anulados y otros aspectos que serán objeto de análisis del tercer punto de este artículo.

Por último, es necesario en esta parte resaltar que la función de resolución de conflictos, consagrada expresamente por la ley a la Comisión de Regulación de Comunicaciones en Colombia, ha sido objeto de un examen de constitucionalidad que analizó y examinó sus dimensiones y principios, a través de un par de sentencias, que se consideran parte indispensable de este aporte académico y que se verán a continuación.

2. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA FUNCIÓN

Son dos las sentencias de la Corte Constitucional que analizaron la constitucionalidad de la función del regulador de las telecomunicaciones para resolver controversias. En primer lugar, la Sentencia C-1120 de 2005 que examinó los artículos de la Ley de servicios públicos domiciliarios que consagraron la facultad de resolver controversias, en general, a las comisiones de regulación y en particular a la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones (CRT), y que la Corte consideró acordes a las normas constitucionales y, en segundo lugar, la Sentencia C-186 de 2011 que declaró también la exequibilidad del precepto de la Ley 1341 de 2009 que consagró la función en manos de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC).

A continuación, se destacan los aspectos más relevantes de los dos fallos:

²⁶ Artículo 116 de la CP.

²⁷ Definición de cargo de acceso y uso de las redes. (Resolución 087 de 1997): “Es el peaje pagado a los operadores, por parte de otros operadores, por concepto de la utilización de sus redes, medido en términos de unidades de tiempo o cualquier otro concepto que resulte apropiado para tal efecto”. Recuperado de [http://www.siest.gov.co/siust/htm/glosario.htm#c].

TABLA 2.

| C-1120 de 2005* |
|---|
| Normas demandadas |
| <p>Artículos: 73 (parcial) y 74 (parcial) de la Ley 142 de 1994.</p> <p>Artículo 73. Funciones y facultades generales. Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible, y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales: [...]</p> <p>73.8. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad.</p> <p>73.9. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas, acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad. La resolución debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio. [...]</p> <p>Artículo 74. Funciones especiales de las comisiones de regulación. Con sujeción a lo dispuesto en esta ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes:</p> <p>Artículo 74.3. De la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones: [...]</p> <p>b. Resolver los conflictos que se presenten entre operadores en aquellos casos en los que se requiera la intervención de las autoridades para garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio.</p> |
| Razón de la violación |
| <p>El demandante consideró que: “la facultad de la CRT lesiona los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso en cuanto discrimina a las empresas de servicios públicos frente a las demás personas en relación con la posibilidad de dirimir sus conflictos jurídicos a través del juez natural y de los mecanismos dispuestos por la administración de justicia.</p> <p>Afirma que la Comisión usurpa funciones exclusivas de la rama jurisdiccional.</p> <p>Que el control jurisdiccional otorga una garantía inferior a las empresas de servicios públicos.</p> <p>Considera una forma particular de resolver conflictos.</p> <p>La oportunidad y agilidad como presupuestos para otorgar esta función no son características suficientes para entregar esta potestad”.</p> |
| Problema jurídico |
| <p>“¿Corresponde a la Corte establecer si al disponer el Art. 73 de la Ley 142 de 1994 que las Comisiones de Regulación de servicios públicos domiciliarios tendrán competencia para resolver los conflictos que surjan entre empresas por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios, y al atribuir el Art. 74 de la misma ley a la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones la función de resolver los conflictos que se presenten entre operadores para garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio, se vulneran los principios de igualdad y del juez natural y el derecho de acceso a la administración de justicia?”.</p> |

 Consideraciones de la Corte

La Corte afirmó:

“i) Son funciones de regulación de la prestación de los mencionados servicios, conforme a los criterios expresados en las consideraciones generales de esta sentencia, y, más ampliamente, son funciones de intervención del Estado en las actividades económicas con fundamento en lo dispuesto en el Art. 334 de la Constitución.

En efecto, las facultades de resolver tanto los conflictos por razón de los contratos o servidumbres (Num. 73.8 del Art. 73) como los conflictos acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios (Num. 73.9 del Art. 73) son desarrollo de la función general prevista en el inciso 1º del mismo artículo, en virtud del cual a las comisiones de regulación corresponde regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad.

En estas condiciones, tales funciones de resolución de conflictos quedan materialmente comprendidas en las de regulación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios a cargo de las comisiones de regulación, con el fin de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los mismos, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 370 superior y de acuerdo con el contenido de las atribuciones de regulación señalado en repetidas ocasiones por esta corporación.

Lo mismo puede afirmarse sobre los conflictos entre operadores en los casos en que se requiera garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio, cuya resolución asigna el Art. 74, Num. 74.3, de la Ley 142 de 1994 como función especial a la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones.

ii) Por otra parte, las decisiones que deben adoptar las Comisiones de Regulación en la solución de los mencionados conflictos tienen carácter de actos administrativos que ponen fin a la actuación administrativa y están sometidas al control de legalidad por parte de la jurisdicción, como expresamente lo señalan los numerales acusados 73.8 y 73.9 del Art. 73 de la Ley 142 de 1994, y aunque en el Art. 74, Num. 74.3, Lit. b), de la misma ley no se hace el mismo señalamiento, debe entenderse así conforme a las reglas generales contenidas en el Código Contencioso Administrativo.

De lo anterior se concluye que las funciones de resolución de conflictos de que tratan las normas acusadas son de naturaleza administrativa, no solo desde el punto de vista formal u orgánico sino también material, y por ende no son de naturaleza judicial. Esta actividad de la Administración Pública o de órganos administrativos corresponde a la denominada función arbitral de los mismos, en cuyo ejercicio actúan como árbitros de los conflictos entre particulares o entre estos y otro órgano administrativo.

Por consiguiente, los apartes normativos impugnados no establecen un trato diferente entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y las demás personas, respecto de la administración de justicia, por no ser los conflictos entre las primeras objeto de una decisión judicial, sino de una decisión administrativa reguladora de la prestación de dichos servicios. Ello significa que el trato otorgado por el legislador a dichas empresas en relación con la resolución de los mencionados conflictos es distinto porque su situación es distinta de la de las personas que no prestan esos servicios, por lo cual no es procedente efectuar el examen de igualdad conforme a la jurisprudencia constitucional.

En este orden de ideas, tales disposiciones no vulneran tampoco el principio del juez natural, que forma parte integrante del principio del debido proceso judicial, ni el derecho de acceso a la administración de justicia”.

* Sentencia del 1 de noviembre de 2005. M.P.: Jaime Araújo Rentería.

Fuente: elaboración propia. Sentencia C-1120 de 2005.

El fallo del 2011, en vigencia de la Ley 1341 de 2009^[28]:

TABLA 3.

| C-186 de 2011* |
|--|
| Norma demandada |
| <p>Artículo 22 numeral 9 (parcial) de la Ley 1341 de 2009:</p> <p>Artículo 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Regulación de Comunicaciones. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones las siguientes: [...]</p> <p>9. Resolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones. <u>Ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones</u>, así como el principio de la libre competencia.</p> |
| Razón de la violación |
| <p>El demandante consideró que la CRC estaría: “regulando el ejercicio de un derecho fundamental de los particulares, como es el acceso a la administración de justicia.</p> <p>Al prever que los acuerdos entre particulares no pueden menoscabar la facultad de resolución de controversias en cabeza de la CRC, cercena la autonomía de los particulares de acudir para solucionar sus conflictos a mecanismos tales como el arbitraje, razón por la cual limita el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, restricción que además se realiza mediante una ley ordinaria desconociendo la reserva de ley estatutaria en la materia”.</p> <p>Consideró: “que la norma privilegia la justicia administrativa de la CRC, frente a la competencia de los árbitros para resolver los conflictos por la vía jurisdiccional”.</p> <p>Así mismo, afirmó que: “se deslegaliza la materia, al confiar a una entidad administrativa, la CRC, la posibilidad de intervenir en el ejercicio de prerrogativas constitucionales como son la autonomía de la voluntad privada y el ejercicio de las libertades económicas”.</p> <p>Por otra parte, el demandante recalca: “mediante la expedición de regulaciones generales o especiales puede dejar sin efectos los acuerdos entre proveedores, sin necesidad de un procedimiento especial, lo que atenta contra el principio de confianza legítima, los derechos adquiridos y puede afectar también la propiedad privada”.</p> <p>El artículo: “vulnera el principio de legalidad, pues corresponde al legislador establecer los límites al ejercicio de la libertad económica, según el tenor del artículo 333 constitucional”.</p> |
| Problema jurídico |
| <p>¿La restricción de la autonomía de la voluntad privada respecto de acuerdos suscritos entre particulares (proveedores de redes y servicios) para acudir a la justicia arbitral es constitucionalmente legítima porque persigue salvaguardar los poderes de intervención que el legislador asigna a la CRC?</p> <p>¿Los particulares podrían obstaculizar el cumplimiento de las competencias y, por ende, la consecución de los propósitos de intervención que la ley le asigna al órgano regulador?</p> <p>¿Es necesaria la restricción de la autonomía privada para el cumplimiento de las competencias atribuidas a la CRC?</p> <p>¿Esta restricción vacía de contenido la autonomía de la voluntad, porque se impide que los proveedores de redes y servicios celebren pactos compromisorios respecto de asuntos en las cuales estén involucradas las competencias de regulación legalmente atribuidas a este organismo?</p> |

28 Ley 1341 de 2009: “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro” Artículo 1. Objeto. “La presente ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información”.

 Consideraciones de la Corte

La Corte afirmó:

“la ley también puede establecer límites a la autonomía de la voluntad privada para acceder a mecanismos de solución de conflictos tales como el arbitramento, y en este caso concreto lo que habría que indagar es si la limitación establecida en el precepto acusado se ajusta a la Constitución.

Cabe recordar que en la sentencia C-1120 de 2005 se indicó que la facultad de resolver conflictos debe entenderse como una función de regulación y de intervención en la economía, que supone la expedición de actos administrativos pues no tiene naturaleza jurisdiccional.

Ahora bien, aunque no fue demandado es preciso hacer alusión al primer enunciado del numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 para una adecuada comprensión de tal facultad de resolución de conflictos. Este precepto le atribuye a la CRC la función de “resolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones”, se tiene entonces que la facultad de resolución de controversias a la cual hace alusión el precepto demandado es ejercida dentro del marco de las competencias que el citado cuerpo normativo encomienda al órgano regulador, las cuales persiguen fines constitucionalmente legítimos a los que ya se ha hecho alusión.

De lo anterior se concluye que la restricción de la autonomía de la voluntad privada respecto de acuerdos suscritos entre particulares (proveedores de redes y servicios) para acudir a la justicia arbitral es constitucionalmente legítima porque persigue salvaguardar los poderes de intervención que el Legislador asigna a la CRC, pues de otro modo los particulares podrían obstaculizar el cumplimiento de las competencias y por ende la consecución de los propósitos de intervención que la ley le asigna al órgano regulador, de manera que esta restricción resulta también necesaria para el cumplimiento de las competencias atribuidas a la CRC, y no vacía de contenido la autonomía de la voluntad, porque no se impide que los proveedores de redes y servicios celebren pactos compromisorios respecto de asuntos en las cuales no estén involucradas las competencias de regulación legalmente atribuidas a este organismo.

Por otra parte, como se concluyó en el acápite previo de esta providencia las limitaciones a la autonomía de la voluntad en materia de justicia arbitral no tienen que ser establecidas mediante ley estatutaria, razón por la cual este cargo tampoco está llamado a prosperar”.

* Sentencia del 16 de marzo de 2011. M.P.: Humberto Antonio Sierra.

Fuente: elaboración propia. Sentencia C-186 de 2011.

La Corte Constitucional consideró conforme al ordenamiento constitucional la función otorgada al regulador de dirimir controversias entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

De esta manera, vale la pena resaltar que para esta Corporación es claro que la función de la Comisión hace parte de la regulación como parte de la labor de intervención del Estado en las actividades económicas, como lo es la prestación de servicios de telecomunicaciones y que los actos que profieren este tipo de organismos son actos administrativos y que su naturaleza no es jurisdiccional.

Por otra parte, los particulares que prestan actividades inherentes a los fines del Estado están sujetos a una restricción de la autonomía privada para acudir a la justicia arbitral, así mismo a la libertad contractual, pues además del beneficio propio deben perseguir el bien común.

En particular en el fallo del 2005, la Corte afirmó que la facultad que se otorgó a las Comisiones era una típica función regulatoria en el ejercicio de una función administrativa. Sobre este fallo, Gil Botero resaltó que la postura de la Corte responde a una idea amplia

de regulación y una comprensión de ella como instrumento de intervención del Estado en la economía²⁹.

En cuanto a la función de dirimir conflictos, frente a las dos hipótesis que establece la ley, específicamente sobre conflictos entre empresas con ocasión de los contratos o servidumbres, y que expresamente requiere la iniciativa de una de las partes o entre operadores para garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector, hipótesis sobre la cual se observa la posibilidad de una actuación de oficio del regulador, la Corte consideró que están materialmente comprendidas en la regulación de los servicios públicos domiciliarios a cargo de las comisiones de regulación.

Para la Corte las decisiones que deben adoptar las Comisiones de Regulación en la solución de conflictos tienen carácter de actos administrativos, que ponen fin a la actuación administrativa y están sometidas al control de legalidad por parte de la jurisdicción³⁰. Por otra parte, para esta Corporación no hay duda que la función de dirimir controversias es de naturaleza administrativa tanto material y, como ya se dijo, orgánicamente, pues como tal a la Comisión se le entregó esta tarea y su organización y estructura está dada para ello.

De esta manera, Gil Botero, ya citado, consideró que la Corte tomó como soporte para su postura la decisión que la misma Corporación profiriese dos años antes, correspondientes a la Sentencia C-150 de 2003, en la cual se hizo un extenso análisis de la intervención del Estado en la economía de la regulación³¹.

29 De esta manera, Gil Botero, ya citado, considera que la Corte tomo como soporte para su postura la decisión que esta misma corporación profiriese en el 2003, Sentencia C-150 de 2003 en la cual la Corte hizo una clasificación de la regulación.

30 Perdomo, Camilo. Control judicial de la regulación económica en clave de los actos administrativos proferidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 12 (2014): 67-68. Sobre el control de legalidad de los actos administrativos, en especial, de los proferidos por la Comisión de Regulación, se traen a colación interrogantes planteados por Perdomo, que valdría la pena analizar en otra oportunidad: “¿la lógica del control judicial de los actos administrativos proferidos por los reguladores se debe conducir por reglas especiales?, ¿el carácter técnico, neutral, independiente y demás características que se le atribuyen a la regulación económica implica que su ejercicio debe ser sustraído del control judicial?, o si en caso de reconocer la necesidad de una fiscalización judicial de la regulación sectorial ¿cuáles serían sus límites?, ¿el juez puede sustituir la decisión administrativa?”. Al respecto, este autor considera, en particular, sobre el actuar del regulador dentro del marco legal que “ejercicio de estas competencias debe estar enmarcado en el principio de legalidad, entre otros aspectos que: En razón de los intereses en juego, en la actividad desplegada por la CRC y por las demás entidades encargadas de la regulación económica sectorial, el ejercicio de estas competencias debe estar enmarcado en el principio de legalidad, es decir, debe existir un derrotero de actuación y paralelamente debe ser razonable, lo que implica que la competencia —sea discrecional o no— debe estar en equilibrio con los intereses regulados. Los entes reguladores están dotados de marcos de actuación flexible, para que con base en un conocimiento especializado, resuelvan las controversias y problemáticas que se susciten en sectores económicos estratégicos; no obstante, estas afirmaciones que parecen concordantes con el modelo de Estado Social de Derecho y con las exigencias propias del modelo constitucional son muy etéreas, por lo cual se hace difícil la faceta práctica de la actividad regulatoria. Entonces, con la pretensión de delimitar el poder de actuación de la administración-reguladora, se podría acudir a delimitar más minuciosamente los márgenes de actuación que acompañan el ejercicio de ese poder regulatorio, así se homogeneizaría la tarea de los reguladores, con lo cual se daría más luces a un control judicial objetivo”.

31 M.P.: Manuel José Cepeda.

En la citada Sentencia se encontró la siguiente disposición general doctrinaria³², de la cual se pueden tomar particularidades para encajar la función regulatoria de dirimir controversias dentro de las categorías que se muestran a continuación:

TABLA 4.

| <i>En el Estado social de derecho la intervención estatal en el ámbito socioeconómico puede obedecer al cumplimiento de diversas funciones generalmente agrupadas en cuatro grandes categorías:</i> | |
|---|---|
| Función | Norma-Observación |
| “De redistribución del ingreso y de la propiedad”. | Preámbulo “orden político, económico y social justo”. |
| “De estabilización económica también consagrada en diversas normas superiores”. | (Artículos 334 inc., 1.º, 339, 347, 371 y 373 de la CP). |
| “De regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas según los diversos parámetros trazados en la Constitución”. | (Artículos 49 y 150, numeral 19, por ejemplo). |
| “De intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado y de la convivencia social”. | “Como el derecho de propiedad privada, pero entendido como ‘función social’ (artículo 58 CP) o la libertad de iniciativa privada y de la actividad económica siempre que se respete también la ‘función social’ de la empresa (artículo 333 CP)”. |

Fuente: elaboración propia. Sentencia C-150 de 2003.

TABLA 5.

| <i>La intervención del Estado en la economía puede ser de diferente tipo, según la doctrina*</i> | |
|--|--|
| Tipo de intervención | Norma-observación |
| Intervención estatal global | “El presupuesto (consagrado en los artículos 345 y ss. de la CP), que es anual, tiene la misión de concretar la política fiscal de la nación o de las entidades territoriales, según el caso”. |
| Sectorial | “Cuando recae en una determinada área de actividad. El Estado puede también tratar de modificar los hábitos de consumo de los actores económicos, como sucede, por ejemplo, con las normas que establecen tarifas impositivas particularmente bajas sobre los libros”. |
| Particular | “Si apunta a una cierta situación como, por ejemplo, a la de una empresa. Por ejemplo, la figura de la toma de posesión de una empresa”. |
| Intervención estatal directa | “Cuando recae sobre la existencia o la actividad de los agentes económicos”. |
| Indirecta | “Cuando está orientada no a la actividad económica propiamente dicha sino al resultado de esta”. |
| Intervención unilateral | “Cuando el Estado autoriza, prohíbe o reglamenta una actividad económica o intervención convencional; cuando el Estado pacta con los agentes económicos las políticas o programas que propenden por el interés general”. |

32 Se trae a colación lo dicho por la Corte y se estructura un cuadro resumen por motivos meramente académicos, con apartes literales de esta corporación elaborado por quien realiza este documento.

| Tipo de intervención | Norma-observación |
|---------------------------------|---|
| Intervención por vía directiva | “Cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados”. |
| Intervención por vía de gestión | “Cuando el Estado se hace cargo de actividades económicas por medio de personas jurídicas generalmente públicas”. |

* Delvolve, Pierre. *Droit Public de l'Economie* (París: Dalloz, 1998), 17 y ss.

Fuente: elaboración propia. Sentencia C-150 de 2003.

TABLA 6.

| <i>De acuerdo con su función, la intervención del Estado en la economía también se puede agrupar en tres clases de intervencionismo económico*:</i> | |
|---|---|
| Clases | Observación |
| Conformativa | Que establece los requisitos de existencia, formalización y funcionamiento de los actores económicos. Por ejemplo, fija las reglas relativas a la propiedad, los contratos y la responsabilidad contractual y extracontractual. |
| Finalística | Que señala los objetivos generales o las metas concretas a los cuales han de propender los actores económicos. Ejemplo: las metas del plan nacional de desarrollo |
| Condicionante | Que propiamente fija las reglas de juego del mercado o de un sector económico. Ejemplo: las normas que regulan la competencia económica y definen las prácticas restrictivas de esta y los abusos de posición dominante. |

* La Corte citó a Sabino Cassesse. *La Nuova Costituzione economica* (Roma: Laterza, 1995), 12 y ss.

Fuente: elaboración propia. Sentencia C-150 de 2003.

De esta manera, se podría afirmar que la función del regulador de solucionar conflictos estaría enmarcada en la regulación económica y social de un sector particular como las telecomunicaciones, cuya actividad específica es la provisión de redes y servicios como actividad inherente a los fines del Estado³³.

33 Se consideró ilustrativo mencionar un Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil que a propósito de pronunciarse sobre el alcance del artículo 8, numeral 8.º, de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a si el deber de suministrar al público información completa y actualizada hace referencia exclusiva a las normas expedidas por las autoridades competentes en ejercicio de la potestad regulatoria, hizo referencia al concepto de regulación. De esta manera, la Sala se pronunció sobre varios temas, como la potestad reglamentaria de autoridades diferentes al presidente de la República, sin embargo, se trae a colación para este artículo la referencia a la función regulación que analizó en diferentes aspectos, como sentido amplio o general, en sentido específico y aún la regulación en sentido más estricto. En resumen, se señaló el concepto de regulación en sentido general, como “la regulación como norma jurídica”, el concepto de regulación en sentido específico, como “la regulación como una forma de intervención en la economía para alcanzar los fines del Estado mediante la garantía del derecho a la competencia y la prestación eficiente de los servicios públicos”, la regulación en un sentido mucho más estricto, como “aquella intervención que realiza el Estado a través de autoridades específicamente concebidas para fijar y ajustar de manera continua las reglas de juego a las cuales deben sujetarse los actores que intervienen en una actividad socioeconómica determinada, tal como acontece por ejemplo con la intervención que realiza el Estado en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios, la cual responde a ciertos criterios técnicos y a las especificidades inherentes a su prestación y a su propia dinámica”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de abril de 2009, radicación número: 11001-03-24-000-2004-00123-01.

El regulador, al resolver una disputa entre partes que involucra aspectos regulatorios, estaría interviniendo de forma particular y unilateral en una relación, por ejemplo, de interconexión. Ahora bien, en cuanto a la línea doctrinaria citada por la Corte según Cassese, se puede considerar que la intervención del regulador podría estar dentro de las tres categorías: *conformativa*, por fijar las reglas de funcionamiento de los actores económicos, por ejemplo, a través de resoluciones de carácter general sobre protección de usuarios o reglas sobre cargos de acceso; *finalística*, frente a la declaración de un elemento como una instalación esencial, al promover la libre competencia, o frente a la obligación de interconexión; *condicionante*, por ejemplo, cuando define obligaciones entre las partes o con operadores de otros servicios públicos con el fin de utilizar elementos necesarios para prestar el servicio con operadores del sector de energía.

Por su parte, la decisión C-186 del 2011 en la cual se examinó la conformidad de la norma particular que otorgó la competencia al regulador para solucionar disputas entre los PRST, según la Ley 1341 de 2009, no contradujo la decisión del 2005 que se analizó en el aparte anterior. Esta sentencia mantuvo la tesis sobre la naturaleza administrativa de los actos que resuelven controversias y lo afirmó expresamente así: “Cabe recordar que en la sentencia C-1120 de 2005 se indicó que la facultad de resolver conflictos debe entenderse como una función de regulación y de intervención en la economía, que supone la expedición de actos administrativos pues no tiene naturaleza jurisdiccional”.

Aunque la norma³⁴ que otorgó la competencia a la Comisión para resolver conflictos no fue atacada en su totalidad, pues el demandante solo se refirió a “Ninguna acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones”, la Corte se refirió a la primera parte del numeral 9, en el cual se contempla que la CRC podrá “resolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones”, para ligar la facultad de resolución de controversias del precepto demandado a los fines constitucionales que persigue el órgano regulador dentro de sus competencias, sin embargo, esta Corporación no se detuvo a desarrollar el actuar de la Comisión en ese *marco de sus competencias*, pues hubiese sido de gran utilidad hoy cuando estamos frente a una norma andina del 2000 que le entregó una función al regulador sin delimitar ni distinguir que tipos de conflictos puede conocer, si los derivados de la aplicación de la regulación, o los originados en el contrato, y una norma nacional del 2009 que le entregó la función a la Comisión atada a un “marco de sus competencias”, situación que ha venido generando la prolongación de controversias de operadores y falta de certeza sobre el juez natural a quien acudir.

Así, se puede afirmar que la solución de conflictos entre operadores, en especial, los derivados de la interconexión responde a la función de regulación y encuadraría en el concepto que se expresó en sentido “mucho más estricto”, pues esta tarea del regulador estaría dentro del devenir del servicio público de telecomunicaciones a cargo de una autoridad administrativa como la CRC, que responde a criterios de especialidad y dinámica dentro de la provisión de redes y servicios. Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 14 de septiembre de 2016, C.P.: Edgar González López. Radicación Interna: 11001-03-06-000-2016-00066-00. Número único: 2291. Ref. Referencia: alcance del artículo 8, numeral 8.º, de la Ley 1437 de 2011.

34 Artículo 22 numeral 9 de la Ley 1341 de 2009.

Este fallo C-186 de 2011 se concentró en la restricción de la autonomía que alegaba el demandante, en acuerdos suscritos entre los operadores, para decir que estaba totalmente justificada la restricción y que en esta *no se vacía de contenido la autonomía de la voluntad*.

Respecto a la posibilidad de acudir a la justicia arbitral, la Corte dejó claro que sí es posible acudir a ella, sin llegar a entorpecer las funciones que se le asignaron a la Comisión de Regulación, resaltando que un acuerdo entre partes no puede dejar por fuera a este organismo.

Por último, en este espacio es necesario aclarar que aunque la norma andina, que restringe la competencia para conocer y definir conflictos derivados de la ejecución de la interconexión³⁵, viene del 2000, a la fecha de proferirse esta sentencia en 2011 ni el demandante ni la Corte se refirieron a la normatividad andina vigente y aplicable desde hace más de diez años para esa época.

3. FALLO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA CONTRA LA REPÚBLICA DE COLOMBIA E INTERPRETACIONES PREJUDICIALES

La ausencia de funciones jurisdiccionales y el desempeño legal de la Comisión “dentro del marco de sus competencias” generó incertidumbre e inseguridad sobre el juez natural al cual acudir en un sector de actividades de interés general como las telecomunicaciones³⁶.

La tendencia ha sido dotar a un sector especializado de un órgano regulador técnico e independiente, de naturaleza administrativa que conoce a profundidad el mercado, a sus actores, las relaciones cambiantes, los conflictos presentes y futuros, y los intereses superiores en juego.

En Colombia hasta el 2012, las partes en conflicto tenían la posibilidad de acordar acudir a la justicia arbitral para resolver sus diferencias con la salvedad de no poder pactar la exclusión de la Comisión. Hoy esta opción no se encuentra dentro de las posibilidades de las partes, a raíz de la decisión del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA), quien por conducto de las consultas realizadas afirmó categóricamente que solo la Comisión de Regulación de las Comunicaciones podría resolver las controversias que se presentaran entre las partes, salvo que ellas decidan solucionarlas directamente [37][38].

35 Resolución 432 de 2000 CAN.

36 VILLEGAS, LORENZO. La Ley de TIC y la regulación de las Telecomunicaciones: La Comisión de Regulación de Comunicaciones. En *Comentarios a la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) (Ley 1341 de 2009)* (Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2010), 534. Al respecto Villegas, en su artículo de la obra colectiva sobre la Ley de TIC, afirmó que el principio de juez natural no es excluyente con facultades de la CRC.

Aspecto que en su momento era entendible para el 2010, época en la cual no se había proferido el fallo del TJCA sobre la Acción de Incumplimiento interpuesto por la ETB. Este autor también denominó la función de resolver controversias de las CRC otorgada por la Ley 1341 de 2009 como *cuasijurisdiccional*. Para mayor ilustración, “las facultades de la CRC de resolver conflictos entre particulares no son excluyentes del principio del juez natural, que forma parte integrante del principio del debido proceso judicial, ni el derecho de acceso a la administración de justicia”.

37 En este punto vale la pena entrar en detalle en cuanto a los momentos o circunstancias en las cuales se puede dar el conflicto entre las partes. Así, previo al acuerdo entre las partes, en la ejecución del acuerdo, en la

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina como órgano jurisdiccional de la CAN tiene la facultad para pronunciarse sobre las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, con el propósito de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros³⁹. Esta facultad denominada *Interpretación Prejudicial* (IP) es de obligatorio cumplimiento por parte del juez que la solicita, sin embargo, es necesario tener presente que el análisis que haga el TJCA deberá restringirse a las normas andinas sobre el caso en particular.

Es importante destacar que el Tratado de Creación del TJCA señaló en los siguientes términos el límite del Tribunal Andino frente a la normatividad nacional⁴⁰, “El Tribunal no podrá interpretar el contenido y alcance del derecho nacional ni calificar los hechos materia del proceso, no obstante lo cual podrá referirse a estos cuando ello sea indispensable a los efectos de la interpretación solicitada”.

Las interpretaciones prejudiciales tienen su origen en la consulta obligatoria o facultativa según el caso. Las IP recientes en el sector de las telecomunicaciones en Colombia están dentro de la categoría de consultas obligatorias, pues fueron solicitadas por Tribunales Arbitrales o por el Consejo de Estado.

Dicho lo anterior, se analizará, como ya se mencionó, el pronunciamiento del Tribunal Andino fruto de una Acción de Incumplimiento interpuesta por un operador de telecomunicaciones, según Sentencia 03-AI-2010 del 26 de agosto de 2011, en la cual este órgano comunitario declaró a lugar la demanda que interpuso la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) contra la República de Colombia, a través de la Sección Tercera del Consejo de Estado. En este fallo, se ordenó a la República de Colombia por intermedio del Consejo de Estado solicitar las respectivas interpretaciones prejudiciales que se dejaron de pedir en unos procesos arbitrales⁴¹, cuyos laudos ya había estudiado el Consejo de Estado a propósito de los respectivos recursos de anulación.

Esta decisión instó a Colombia, como país que infringió la norma comunitaria andina, a tomar las medidas pertinentes de acuerdo con la aplicación del artículo 111

interpretación de este, frente a un acuerdo que una de las partes desea modificar. En este sentido, está latente la posibilidad de que en cualquier momento no se alcance un acuerdo entre las partes, que están envueltas en una relación de interconexión.

38 MONTERO, JUAN. La regulación del acceso y la interconexión de redes de telecomunicaciones, en *Derecho de las telecomunicaciones* (Madrid: Civitas, 2015), 237-238. Al respecto Montero afirma a propósito de las negociaciones entre las partes y la posibilidad de acudir al regulador *que este requisito no está ligado al trascurso de plazos de tiempos predeterminados*. Así, este autor trajo un aparte de una resolución de la CMT en la cual se refleja la postura del regulador español, de esta manera, la filosofía del regulador en la resolución de los conflictos se resume en la siguiente afirmación; “fiel al principio de mínima intervención de esta Comisión en la negociación de los AGIS, es aconsejable respetar en la medida de lo posible las condiciones alcanzadas por las partes en los restantes puntos del acuerdo y proceder [...] a fijar las condiciones de interconexión únicamente en los citados aspectos de discrepancia entre las partes”. Resolución de la CMT, de 29 de julio de 1999, sobre el conflicto de interconexión entre Telefónica y RSLCOM para hacer efectiva la interconexión.

39 Decisión 500. Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Artículo 121.

40 Artículo 34. Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

41 Procesos entre OCCEL vs ETB, COMCEL vs ETB y CELCARIBE vs ETB. Las empresas OCCEL y CELCARIBE fueron adquiridas por COMCEL en 1998 y 2003, respectivamente.

de la Decisión 500 del Estatuto del TJCA, que concierne a los efectos de la sentencia de incumplimiento⁴².

De esta manera, es necesario resaltar que ni los tribunales arbitrales ni el Consejo de Estado agotaron esta etapa procesal que era obligatoria además⁴³. Se trató de tres procesos arbitrales, OCCEL vs. ETB, COMCEL vs. ETB y CELCARIBE vs. ETB, en los que se profirieron tres laudos y se interpusieron tres recursos de anulación, que posteriormente fueron anulados por tres decisiones del Consejo de Estado, a raíz de la Sentencia del TJCA del 2010.

De esta manera, el TJCA al examinar los respectivos laudos y decisiones del Consejo de Estado consideró que este debió actuar como un juez comunitario para custodiar la validez y la eficacia del ordenamiento andino, así como que este debió proceder a la consulta que le obligaba la norma supranacional⁴⁴. El Tribunal Andino asumió competencia para proceder a decidir el caso puesto a su consideración en uso de sus facultades de acuerdo con el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina⁴⁵.

42 Para mayor ilustración. Artículo 111 sobre efectos de la sentencia de incumplimiento de la Decisión 500: “el país miembro, cuya conducta haya sido declarada en la sentencia como contraria al ordenamiento jurídico andino, quedará obligado a adoptar las medidas necesarias para su debida ejecución en un plazo no mayor de noventa días siguientes al de su notificación. El Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Tratado y lo que se regula al respecto en este Estatuto, velará por el cumplimiento de las sentencias dictadas en ejercicio de esta competencia”. Artículo 27 del Tratado de Creación del TJCA: “Si la sentencia del Tribunal fuere de incumplimiento, el País Miembro cuya conducta haya sido objeto de la misma, quedará obligado a adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento en un plazo no mayor de noventa días siguientes a su notificación. Si dicho País Miembro no cumpliere la obligación señalada en el párrafo precedente, el Tribunal, sumariamente y previa opinión de la Secretaría General, determinará los límites dentro de los cuales el País reclamante o cualquier otro País Miembro podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al País Miembro remiso. En todo caso el Tribunal podrá ordenar la adopción de otras medidas si la restricción o suspensión de las ventajas del Acuerdo de Cartagena agravare la situación que se busca solucionar o no fuere eficaz en tal sentido. El Estatuto del Tribunal, precisará las condiciones y límites del ejercicio de esta atribución. El Tribunal, a través de la Secretaría General, comunicará su determinación a los Países Miembros”.

43 Sentencia 03-AL-2010 del 26 de agosto de 2011. Magistrados que participaron en la decisión: Ricardo Vigil Toledo, Leonor Perdomo, Carlos Jaime Villarroel Ferrer, y José Vicente Troya Jaramillo.

44 La decisión del TJCA resumió las irregularidades que señaló la ETB: “- Por omisión: No elevó la consulta obligatoria de interpretación prejudicial al TJCAN en ninguno de los tres procesos, a pesar de mediar solicitudes expresas de parte de ETB; - Por omisión: No decretó la suspensión a pesar de la solicitud de ETB; Por acción: La Sala en pleno profirió sentencias en los tres procesos sin solicitar la IP; - Por acción: La Sección Tercera negó la solicitud de interpretación prejudicial”.

45 Para ilustrar, a continuación se transcriben las normas del Tratado de Creación que el TJCA refiere como soporte de su competencia para decidir sobre la acción interpuesta por ETB. De la Acción de Incumplimiento. Artículo 23: “Cuando la Secretaría General considere que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas o Convenios que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, le formulará sus observaciones por escrito. El País Miembro deberá contestarlas dentro del plazo que fije la Secretaría General, de acuerdo con la gravedad del caso, el cual no deberá exceder de sesenta días. Recibida la respuesta o vencido el plazo, la Secretaría General de conformidad con su reglamento y dentro de los quince días siguientes, emitirá un dictamen sobre el estado de cumplimiento de tales obligaciones, el cual deberá ser motivado. Si el dictamen fuere de incumplimiento y el País Miembro persistiere en la conducta que ha sido objeto de observaciones, la Secretaría General deberá solicitar, a la brevedad posible, el pronunciamiento del Tribunal. El País Miembro afectado, podrá adherirse a la acción de la Secretaría General”. Artículo 24: “Cuando un País Miembro considere que otro País Miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, elevará el caso a la Secretaría General con los antecedentes respectivos, para que esta realice las gestiones

Por tanto, luego del análisis realizado por el TJCA, este organismo supranacional consideró que el Consejo de Estado debió haber estudiado dos temas que este Tribunal resaltó como de gran importancia y sobre los cuales debió basar su actuación:

1. Si el Tribunal de Arbitramento, al conocer la controversia y advertir de la existencia de normas comunitarias aplicables a los casos en cuestión (de oficio o a pedido de parte), debió solicitar la interpretación prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, para resolver los laudos arbitrales y así agotar el debido proceso.

2. Si la falta de solicitud de interpretación prejudicial por parte del Tribunal Arbitral generaría una nulidad procesal, por vulneración al debido proceso.

Así, el Tribunal Comunitario en esta decisión construyó su argumento a partir del deber del juez nacional, en este caso el Consejo de Estado, de actuar como un juez comunitario, concepto que expresamente no se encuentra en el tratado de creación del TJCA ni en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sin embargo, fue el mismo Tribunal que en una de sus IP abordó el tema y resaltó el *doble carácter que poseen los jueces nacionales*, es decir, como juez nacional y como juez comunitario⁴⁶.

De esta manera, el Consejo de Estado, en cumplimiento de la Decisión 03-AI-2010, se vio en la necesidad de pronunciarse para dejar sin efecto tres de sus decisiones, anular los laudos respectivos y exigir la configuración de nuevos tribunales arbitrales para cumplir con este mandato.

En particular, estas decisiones del Consejo dejaron sin efecto las sentencias de anulación, anularon los laudos arbitrales y ordenaron que se restituyeran los valores que en su momento ya había pagado el operador ETB a COMCEL (OCCEL-CELCARIBE), en cumplimiento de los laudos anteriores⁴⁷.

conducentes a subsanar el incumplimiento, dentro del plazo a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior. Recibida la respuesta o vencido el plazo sin que se hubieren obtenido resultados positivos, la Secretaría General de conformidad con su reglamento y dentro de los quince días siguientes emitirá un dictamen sobre el estado de cumplimiento de tales obligaciones, el cual deberá ser motivado. Si el dictamen fuere de incumplimiento y el País Miembro requerido persistiere en la conducta objeto del reclamo, la Secretaría General deberá solicitar el pronunciamiento del Tribunal. Si la Secretaría General no intentare la acción dentro de los sesenta días siguientes de emitido el dictamen, el país reclamante podrá acudir directamente al Tribunal. Si la Secretaría General no emitiere su dictamen dentro de los sesenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación del reclamo o el dictamen no fuere de incumplimiento, el país reclamante podrá acudir directamente al Tribunal". Artículo 25: "Las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos por el incumplimiento de un País Miembro, podrán acudir a la Secretaría General y al Tribunal, con sujeción al procedimiento previsto en el Artículo 24. La acción intentada conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, excluye la posibilidad de acudir simultáneamente a la vía prevista en el Artículo 31, por la misma causa".

46 El TJCA en la Sentencia 03-AI-2010 citó un aparte del Proceso 131-IP-2003 en el cual (publicado en la G.O.A.C. n.º 1041 de 4 de marzo de 2004, marca, COLIBRÍ y logotipo): "La interpretación prejudicial es la expresión de la coordinación y cooperación entre las jurisdicciones comunitaria y nacional en la interpretación y aplicación del derecho comunitario, en cuya virtud los Tribunales de cada uno de los Países Miembros actúan como jueces comunitarios al aplicar el Derecho Comunitario, con base a la interpretación del contenido, sentido y alcance de la norma comunitaria que le corresponde realizar, en forma privativa, al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, con el objeto de lograr su aplicación uniforme en los Países Miembros".

47 Laudos arbitrales del 2006. Ver Sentencias del Consejo de Estado, Sentencia del 9 de agosto de 2012. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. (43281) (COMCEL-ETB); Sentencia del 9 de agosto de 2012. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Rad. (43.045) (CEL CARIBE-ETB); Sentencia del 9 de agosto de 2012. C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Rad. (43.195) (OCCEL-ETB).

Como consecuencia de lo anterior, se conformaron nuevos tribunales arbitrales como ya se mencionó entre 2014 y 2015, en orden a las sentencias que para cada caso en concreto profirió el Consejo de Estado en 2012 para el caso de COMCEL-ETB, OCCCEL-ETB y CELCARIBE-ETB⁴⁸.

Los respectivos Tribunales Arbitrales solicitaron las pertinentes interpretaciones prejudiciales que les correspondía para proceder a fallar. La decisión del TJCA en las interpretaciones prejudiciales no fue acogida por todos los tribunales arbitrales, pues frente a su contenido, algunos árbitros aceptaron y cumplieron lo dicho en estas en cuanto a que la CRC era el organismo que tenía la facultad de manera *exclusiva y excluyente* para resolver los conflictos que se presentasen durante la ejecución de la interconexión, y otros consideraron que su competencia era parcial frente a materias de contenido contractual, pero no frente a las regulatorias que reconocían era de la Comisión.

Las diferentes posturas de los árbitros respecto del contenido de la interpretación prejudicial (IP) trajeron como consecuencia diversos laudos, salvamentos de voto y los consabidos recursos de anulación ante el Consejo de Estado⁴⁹.

Este escenario ha venido generando gran tensión entre las partes, pues la norma andina excluyó de manera absoluta la posibilidad para las partes de acudir al juez, manteniéndose como única posibilidad el órgano regulador de las telecomunicaciones, cuya naturaleza formal y material en Colombia se ha convertido en un obstáculo para reasumir y definir los conflictos.

En suma, los Tribunales Arbitrales trajeron como resultado sendos pronunciamientos del TJCA sobre la aplicación de la norma andina para el caso en concreto, cuyo tema de fondo giró alrededor de un conflicto sobre la remuneración de los cargos de acceso entre los operadores, y sobre el cual, el órgano comunitario andino manifestó que esta materia hace parte de la ejecución de la interconexión y que solo podría ser resuelta por la autoridad de telecomunicaciones competente, es decir, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, reiterando en todas sus decisiones⁵⁰.

En el caso objeto de estudio, las IP eran de carácter obligatorio, aspecto sobre el cual se refiere el mismo Tribunal Andino en sus interpretaciones, para ilustrar de manera detallada su contenido, aplicación y clasificación. Por tanto, y para mayor ilustración, se transcribe un cuadro elaborado por el TJCA en una IP solicitada por el Consejo de Estado de Colombia, a propósito de un recurso de anulación de un laudo, fruto de un tribunal arbitral que omitió esta consulta obligatoria. Esta síntesis refleja las particularidades de estas dos figuras frente al juez de instancia o el de única o última instancia⁵¹.

48 ETB operador parte del conflicto frente a COMCEL, quien sobre el objeto de disputa, como lo eran los cargos de acceso, quiso mantener los valores acordados en el contrato celebrado. ETB operador que consideró que al resolverse las controversias en las cuales fue parte, no se tuvo en cuenta la normatividad andina aplicable pasando por alto la consulta al máximo órgano jurisdiccional andino.

49 Todos los árbitros se declararon competentes inicialmente para asumir conocimiento y, de esta manera, solicitaron la interpretación ante el TJCA, para proceder luego a emitir el laudo.

50 Esta postura del TJCA se ha mantenido en las interpretaciones prejudiciales que ha proferido. Ver entre otras: 255-IP-2013, 181-IP-2013, 16-IP-2014, 14-IP-2014, 161-IP-2013, 79-IP-2014, 146-IP-2014, 322-IP-2014.

51 Interpretación Prejudicial Proceso n.º 57-IP-2012. Corresponde a: "Interpretación prejudicial, de oficio, de los artículos 32 y 33 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, y 122 y

TABLA 7.

| Interpretación facultativa | Interpretación obligatoria |
|---|---|
| <i>Solicitud facultativa:</i> “el juez de instancia no está obligado a solicitarla”. | <i>Solicitud obligatoria:</i> “el juez de única o última instancia ordinaria está obligado a solicitarla”. |
| <i>Su aplicación es obligatoria:</i> “si bien el juez de instancia no está obligado a solicitarla, una vez requerida y expedida sí tiene el deber de acatarla al resolver el caso concreto”. | <i>Su aplicación es obligatoria:</i> “una vez expedida la interpretación prejudicial debe ser acatada para resolver el caso concreto”. |
| <i>Es una herramienta directa:</i> “el juez de instancia puede acudir directamente ante el Tribunal sin necesidad de tramitar la solicitud mediante otra autoridad o instancia. No es necesario que se haga por medio de un exhorto o cualquier otra forma para recaudar información en el exterior; se puede requerir con un simple oficio dirigido al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”. | <i>Es una herramienta directa:</i> “el juez de última instancia ordinaria puede acudir directamente al Tribunal sin necesidad de tramitar la solicitud mediante otra autoridad o instancia. No es necesario que se haga por medio de un exhorto o cualquier otra forma para recaudar información en el exterior; se puede requerir con un simple oficio dirigido al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”. |
| <i>No es una prueba.</i> “En el proceso no tiene carácter probatorio. Su naturaleza es de un incidente procesal, pero en el caso de solicitud facultativa no suspende el proceso. La nota informativa sobre el planteamiento de la solicitud de interpretación prejudicial por los Órganos Judiciales Nacionales, en el punto 5 establece lo siguiente: | <i>No es una prueba.</i> “En el proceso no tiene carácter probatorio. Su naturaleza es de un incidente procesal. Suspende el proceso”. |
| ‘La interpretación prejudicial no es ni puede asimilarse a una prueba, tampoco es la simple absolución de un cuestionario, ni está llamada a constituirse en un informe de expertos o en una opinión jurídica de tipo doctrinal. Su naturaleza es la de un incidente procesal, de carácter no contencioso”. | |
| <i>Se puede solicitar en cualquier momento antes de emitir sentencia, pero su solicitud “no” suspende el proceso.</i> “Si llegare el momento de dictar sentencia y no se hubiere recibido la interpretación prejudicial, el juez nacional debe resolver el asunto. | <i>Se puede solicitar en cualquier momento antes de emitir sentencia y su solicitud suspende el proceso.</i> “Hasta tanto el juez nacional no reciba la interpretación prejudicial el proceso debe quedar suspendido. |
| De conformidad con lo anterior, es recomendable que el juez solicite la interpretación prejudicial en un momento procesal relativamente alejado de la sentencia. De todas maneras, debe tener en cuenta que para hacer la consulta debe contar con todos los elementos de juicio para resumir el marco fáctico y jurídico del litigio, así como para realizar algunas preguntas de carácter interpretativo al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”. | Aunque la interpretación prejudicial se puede solicitar en cualquier momento recomendable que se haga cuando el juez tenga todos los elementos de juicio para resumir el marco fáctico y jurídico del litigio, así como para realizar algunas preguntas de carácter interpretativo al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”. |

Fuente: interpretación prejudicial, Proceso n.º 57-IP-2012.

123 de la Decisión 500 de 22 de junio de 2001 (Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina), con fundamento en la consulta solicitada por la Sección Tercera del Consejo de Estado de la República de Colombia. Expediente Interno n.º 2010-00056. Actor: Comunicación Celular Comcel S.A. Interpretación Prejudicial en el proceso arbitral”.

Ahora bien, retomando, esta situación trajo como consecuencia los respectivos recursos de anulación ante el Consejo de Estado interpuestos por aquellas partes que consideraban que había nulidad, porque quien no tenía competencia decidió sobre unas pretensiones, otras partes alegaron que el Tribunal Arbitral tenía competencia sobre unos temas en concreto, respecto de los cuales no decidió⁵².

Sobre este caso, se plasman a continuación, las principales decisiones:

| Tribunal Arbitral | Tribunal Andino de Justicia | Consejo de Estado |
|--|--|---|
| COMCEL (OCCEL) vs. ETB | | |
| Laudo arbitral del 10 de octubre de 2014. El Tribunal Arbitral se declaró no competente para proferir el laudo arbitral. Árbitros: Juan Carlos Cuesta Quintero, María Fernanda Guerrero, Luis Fernando Villegas. | Proceso 255-IP-2013 M.P.: José Vicente Troya La “CRC” tiene competencia exclusiva y excluyente para solucionar los conflictos generados en la interconexión. | Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, del 23 de septiembre de 2015. Rad: (53054). C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Impugnante: COMCEL. Se declaró infundado el recurso. |
| COMCEL vs. ETB | | |
| Laudo Arbitral del 21 de octubre de 2014. El Tribunal Arbitral se declaró competente para proferir el laudo arbitral. Declaró incumplimiento de ETB sobre el precio. Árbitros: Juan Manuel Arboleda Perdomo, Omar Rodríguez Turriago, Mauricio Velandia (salvamento de voto). | Proceso 14-IP-2014 M.P.: José Vicente Troya “Al existir disposición andina que de manera concreta delimita que la competencia para la resolución en asuntos de conflictos de telecomunicaciones es la autoridad nacional, se concluye que la CRC es quien posee la potestad de resolver el caso en estudio, más no el Tribunal de Arbitramento, por lo que el ente consultante es quien deberá a su vez valorar los argumentos contenidos en la presente ponencia, soportando su posición en lo dispuesto en las normas aquí interpretadas”. | Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C del 24 de noviembre de 2016. Rad: (52992) C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa Impugnante: COMCEL. Se declaró fundado y se anuló el laudo. |

52 Como ejemplo, el Laudo Arbitral del 10 de octubre de 2014, el Proceso 255-IP-2013 y el Recurso de Anulación según sentencia del Consejo de Estado. Sección Tercera, del 23 de septiembre de 2015. C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Incluida en el cuadro que fue elaborado con fines académicos.

COMCEL (CEL CARIBE) vs. ETB

| | | |
|---|---|---|
| <p>Laudo Arbitral del 29 de mayo de 2015. Árbitros: Ramiro Saavedra, María Clara Gutiérrez, Omar Rodríguez Turriago (salvamento de voto).</p> | <p>Proceso 146-IP 2014 M.P.: Leonor Perdomo Perdomo Aparte: “La autoridad de telecomunicaciones, que para el caso colombiano es la “CRC”, es quien tiene la competencia exclusiva y excluyente para solucionar conflictos en la ejecución de la interconexión, donde encajaría claramente la ruptura del equilibrio contractual cuando se esté ejecutando el contrato”.</p> | <p>Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera-Subsección A, del 13 de julio de 2016. Rad: (55.094). C.P.: Hernán Andrade Rincón. Impugnante: COMCEL. Se declaró fundado y se anuló el laudo.</p> |
| <p>El Tribunal Arbitral no accedió a pretensiones, por considerar que no se podía asumir que el contrato entre las partes incorporaba la Resolución CRT 463, que era posterior a su celebración. Además afirmó que la normativa de la CRC en la cual COMCEL basó su demanda, no se encontraba vigente. Se condenó en costas a COMCEL.</p> | | <p>Por solicitud de adición de la convocante (COMCEL) se profirió la decisión del 24 de octubre de 2016, en la cual se ordena que la ETB restituya a COMCEL el valor por costas por haber sido anulado el laudo.</p> |
| <p>El Tribunal Arbitral se pronunció de fondo. Por tanto, no tuvo en cuenta la interpretación prejudicial.</p> | | |

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, estamos ante un panorama en el cual los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRSTS), y en general el sector, se enfrentan a un entorno de inseguridad respecto de las decisiones tomadas y sobre el juez natural de una relación que se rige por la norma andina, la regulación sectorial y por los acuerdos celebrados entre las partes⁵³.

La Comisión de Regulación, como tal, se encuentra en una encrucijada frente al *marco de sus competencias*, en particular las derivadas de la ejecución de la interconexión, pues el futuro cercano de sus pronunciamientos posiblemente va a estar en contravía de lo que ha venido afirmando respecto sus funciones, especialmente, la de dirimir conflictos entre los

53 MONTERO, JUAN y JOSÉ MARTÍNEZ. Análisis crítico de la actual regulación de los mercados de comunicaciones electrónicas: la perspectiva de telefónica de España, en *Derecho de las telecomunicaciones* (Madrid: Civitas, 2015), 316-318. Sobre las competencias del regulador, en el caso español, Montero y Martínez resaltan que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre los alcances y límites que debe seguir el regulador, antiguo Comisión de Mercado de Telecomunicaciones (CMT) hoy Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), así: “Así la sala 2 del Alto Tribunal en sus Sentencias de 28 de junio de 2011 y 14 de noviembre de 2011, ha excluido de la competencia de la CNMC la resolución de las discrepancias entre particulares relativas a la eficacia de las cláusulas contractuales que prevén penalizaciones entre las partes para el caso de que un operador no cumpla lo pactado”. De esta manera, destacan las fronteras de las competencias de un regulador que interviene en una relación de contenido privado. En este sentido, continúa: “En las citadas Sentencias, el Alto Tribunal confirma que la Ley ampara la competencia de la extinta CMT (actual CNMC) para intervenir en conflictos de acceso para garantizar los fines de interés general presentes en él, pero no sobre los aspectos contractuales de la obligación, de naturaleza estrictamente privada y que no tienen incidencia directa en asegurar el acceso cuya adecuación debe perseguir la CNMC”.

proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, en cuanto a que su intervención es de naturaleza regulatoria y a que dirime conflictos asociados a los efectos de la regulación imperativa de carácter general⁵⁴.

Pues en esta perspectiva, se podría llegar a una “duplicidad jurisdiccional no deseable”, tomando el aporte de Montero y Martínez, de acuerdo con lo dicho por el Tribunal Supremo de España a propósito del alcance de la función de la CMT en controversias de naturaleza estrictamente *jurídico-privada*⁵⁵.

Por último, en el siguiente aparte se abordarán aspectos de gran importancia, en especial, frente esta disyuntiva y la tesis del Consejo de Estado en la materia, a propósito de las sentencias del Consejo de Estado y de los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre este asunto.

4. PRESENTE Y FUTURO DE LA FUNCIÓN DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL REGULADOR Y SUS EFECTOS

La Ley de TIC⁵⁶ y leyes posteriores como la Ley del Plan⁵⁷ han fortalecido a la Comisión como principal ente regulador en un mercado en convergencia, sin embargo, estas normativas no han llegado a solventar la tensión generada por la norma andina frente a la nacional en un Estado social de derecho que se encuentra estructurado sobre el pilar de la división de poderes.

En el esquema actual colombiano se considera que hay puntos importantes que deben ser objeto de un cambio normativo en pos de brindar seguridad a los actores del sector, específicamente en cuanto al juez natural para resolver sus controversias.

Dentro de un enfoque amplio sería necesario dotar a la Comisión como un gran regulador en el cual confluyan facultades que involucren, en general, los servicios de TIC, entre ellos, los audiovisuales, los recursos escasos, como el ERE⁵⁸, las nuevas plataformas y los servicios soportados en internet y las relaciones que se generan a su alrededor como reto presente y futuro para una Comisión que crece dentro de un entorno digital.

La Comisión de Regulación formalmente como parte del ejecutivo, materialmente reúne rasgos de los tres poderes del Estado siendo una particularidad que no se juzga, sino que se reconoce y reconstruye a partir de la norma andina y nacional vigente⁵⁹.

54 El Consejo de Estado le remitió a la CRC los expedientes respectivos, a propósito de los recursos de anulación para su decisión.

55 Montero y Martínez. *Ob. Cit.*, p. 318.

56 Ley 1341 de 2009.

57 Ley 1753 de 2015.

58 Espectro Radioeléctrico.

59 De La Quadra-Salcedo, Tomas. El nuevo marco legal de las telecomunicaciones: significado y perspectivas, en *Derecho de las telecomunicaciones* (Madrid: Civitas, 2015), 85-86. En un sentido, más amplio se trae un aporte doctrinario de Tomas de la Quadra reciente, a propósito del regulador español, en cuanto a la ubicación en la estructura estatal y la similitud de sus funciones con otras ramas, así: “En cierto modo esas ANRS operaban ya desde el principio de una forma revolucionaria para las categorías tradicionales del estado de Derecho. Para empezar lo hacían poniendo en cuestión algunos de sus mitos y categoría como es el caso de la separación de poderes. En efecto sin una norma previa clara, las ANRS podían resolver los conflictos

La falta de certeza sobre la competencia para resolver conflictos en especial derivados de la interconexión, a raíz de la decisión del TJCA según Proceso 03-AI-2010 y todas las actuaciones y sentencias que se desencadenaron, generó gran incertidumbre sobre la competencia en esta materia de los jueces, tribunales arbitrales y del regulador en el sector.

En esta línea, como faro se encuentra el Concepto recientemente proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado por solicitud del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de conocer la opinión de esa Corporación sobre las competencias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en cuanto a la solución de las controversias en materia de interconexión, a raíz de la normatividad andina y las interpretaciones prejudiciales adoptadas por el TJCA⁶⁰.

A continuación, se plasman las preguntas que fueron resueltas por la Sala y las respectivas respuestas, por considerarse como los parámetros y guía que servirán de soporte al ente regulador para resolver sobre los expedientes que le fueron trasladados, a propósito de los recursos de anulación de 2015, 2016, según la siguiente tabla:

TABLA 8.

| Preguntas | Respuestas |
|--|---|
| 1. “¿La función de solución de controversias en materia de interconexión asignada a la Comisión de Regulación de Comunicaciones tiene naturaleza administrativa o judicial?” | “La función atribuida a la Comisión de Regulación de Comunicaciones por el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, consistente en ‘Resolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones’, tiene naturaleza administrativa. La Ley 1341 en cita no asigna funciones de naturaleza jurisdiccional a la CRC”. |

y problemas que se planteasen en los nuevos mercados liberalizados. Y con sus resoluciones puntuales y pretorianas sentaban la regla de derecho para cada caso. Y a la vez que declaraban quién tenía la razón en cada caso, al modo de una juez y de acuerdo con esas reglas, que ellas mismas ‘descubrían’ a su vez sentaban las bases para resolver los conflictos sucesivos entre operadores. Con ello se erigían en auténticos creadores de Derecho, por vía de una especie (sic) ‘jurisprudencia’ desconectada de cualquier precisa norma previa. Las ANRs han funcionado así como auténticos Quangos desarrollando funciones cuasi-legislativas, cuasi-judicial y siempre ejecutiva, pero en muchos casos sin otra norma previa concreta que su propia intuición acerca de lo bueno y lo justo y de lo conveniente para promover la competencia. Ello ocurría cuando la cuestión a resolver no estaba prevista en la Ley o estaba prevista con muy pocas precisiones, como solía ser lo habitual”.

60 Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. C.P.: Germán Alberto Bula Escobar, del 24 de octubre 2016. Radicación interna: 2293. Número único: 11001-03-06-000-2016-00074-00. Referencia: proceso de Integración Subregional Andino. Derecho Comunitario. Efectos en el derecho interno. El proceso de integración y liberalización del comercio de servicios de comunicaciones. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Función de solución de controversias en materia de interconexión-Naturaleza jurídica, alcance y procedimiento. Nota: la reserva legal fue levantada mediante Oficio n.º 992004 del 20 de diciembre de 2016.

| Preguntas | Respuestas |
|--|--|
| <p>2. “¿Qué tipo de competencia tiene la Comisión al resolver las controversias que son puestas en su conocimiento —y de las cuales conocían con anterioridad los tribunales de arbitramento— en virtud de lo dispuesto en la sentencia de 23 de septiembre de 2015 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado?”</p> | <p>“El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina de Naciones ha asignado a la Comisión de Regulación de Comunicaciones competencia para resolver las controversias que surjan durante la ejecución de la interconexión. Dicha competencia es de naturaleza administrativa porque tal es la naturaleza de la Comisión y de sus funciones en el derecho interno colombiano, aspectos que no han sido modificados por el derecho comunitario de la Comunidad Andina de Naciones. [...] b). Las competencias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones tienen dos fuentes: el derecho interno, esto es, la Ley 1341 de 2009, y el derecho comunitario de la Comunidad Andina de Naciones”.</p> |
| <p>3. “¿Puede la CRC, en el marco de sus competencias, adoptar decisiones de fondo sobre aspectos relativos a la ejecución de los contratos de interconexión entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, al solucionar controversias que surjan ‘durante la ejecución de la interconexión’ como el incumplimiento o la ruptura del equilibrio económico del contrato?”</p> | <p>“La respuesta a la pregunta es afirmativa, como regla general de competencia, máxime cuando aspectos como el mencionado equilibrio financiero —del contrato de interconexión o de la relación de interconexión— son objeto de regulación por las normas comunitarias y por el derecho interno, de manera que no son expresión de la sola voluntad de las partes. No obstante, como también se señaló, la Comisión de Regulación de Comunicaciones —n cada caso concreto y atendiendo a su eventual particular complejidad— evaluará la pertinencia de solicitar al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina la interpretación prejudicial correspondiente”.</p> |
| <p>4. “¿El procedimiento que debe seguir la CRC para la solución de la controversia de interconexión corresponde al definido en el Título V de la Ley 1341 de 2009 y la Ley 1437 de 2011 —Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo—? En caso negativo ¿cuál es el procedimiento que debe seguir y bajo qué motivación debe hacerlo?”</p> | <p>“Sí. El procedimiento especial para la solución de controversias en materia de interconexión es el previsto en el título V de la Ley 1341 de 2009, en lo allí no previsto, se aplicará la Parte Primera del CPACA, bien sea porque: la Ley 1341 guardó silencio, o porque la Ley 1341 realizó una regulación parcial de la materia, caso en el cual el CPACA la complementará en lo pertinente. Además, el procedimiento no está regulado por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina de Naciones, motivo por el cual debe aplicarse la legislación interna de cada país miembro”.</p> |
| <p>5. “¿Qué recursos proceden contra la decisión de la CRC que solucione la controversia contractual de interconexión puesta en su conocimiento? ¿Cuál es la autoridad competente para su trámite?”</p> | <p>“a) En sede administrativa, el único recurso procedente es el de reposición contra el acto administrativo proferido por la CRC, por expresa disposición del artículo 48 de la Ley 1341 de 2009, en concordancia con las disposiciones del CPACA. El objeto de dicho recurso será que el acto administrativo se aclare, modifique, adición o revoque, y la autoridad competente para conocer de él es la misma CRC, según lo dispuesto en el artículo 74 del CPACA. b) Como quiera que se trata de decisiones de naturaleza administrativa la persona que sienta lesionados sus derechos por el acto proferido por la CRC deberá acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del acto y el restablecimiento del derecho conculcado. También podrá pedir que se le repare el daño causado por el acto acusado. Para el efecto, deberá acudir a las reglas de competencia y procedimiento previstas en la Parte Segunda del CPACA”.</p> |

Fuente: elaboración propia. Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo, del 24 de octubre 2016.

Sobre el concepto proferido se plantean las siguientes inquietudes y aspectos a destacar⁶¹:

Por una parte, la Sala de Consulta consideró sobre la competencia para resolver conflictos relacionados con el equilibrio financiero del contrato de interconexión o de la relación de interconexión, que la CRC deberá evaluar para caso concreto la pertinencia de solicitar al TJCA la interpretación prejudicial correspondiente, aspecto que se considera novedoso y de especial atención, pues según la normatividad andina esta posibilidad de solicitud solo está prevista para los jueces.

Por otra parte, a propósito de los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para el acto proferido por la CRC, valdría la pena ampliar la possibili-

61 Se resaltan algunas normas y fallos citados por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto del 24 de octubre de 2016. Así: Normas andinas y sentencias: Decisión 462 de 1999, Resolución 432 de 2000. Sentencia del TJCA 03-AI-2010 de 26 de agosto de 2011. Sobre tratados y acuerdos: Acuerdo Subregional Andino suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, del 26 de mayo de 1969; Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) firmado en París el 18 de abril de 1951 (supranacionalidad); tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena del 28 de agosto de 1979 (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena suscrito en Trujillo Perú). Normas nacionales: Acto Legislativo n.º 01 de 1968 (introdujo noción de supranacionalidad), Ley 8 de 1973 (Acuerdo de Integración Subregional), Ley 17 de 1980 (*aprueba el "Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena" firmado en Cartagena el 28 de mayo de 1979*), artículo 227 CP, Ley 142 de 1994 (Ley de servicios públicos domiciliarios), Ley 323 de 1996 (Acuerdo de Cartagena), Ley 446 de 1998 (descongestión en la justicia), Decreto Ley 1818 de 1998 (Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos), Ley 1341 de 2009 (Ley TIC), La Ley 457 de 1998 (*aprobó el Protocolo modificadorio del tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*), Ley 1369 de 2009 (Ley Postal), y la Ley 1507 de 2012 (reparto de competencias TV), y la Ley 1563 de 2012 (Ley de arbitraje). Resoluciones de la CRC: 1435 de 2005, 1388 de 2005, 1479 de 2006, 1757 de 2007, y Resolución CRC 4401 de 2014. Respecto a laudos arbitrales: Tribunales Arbitrales que acogieron las IP y remitieron el expediente a la CRC: COMCEL vs ETB, Laudo arbitral del 10 de octubre de 2014; COMCEL vs. UNE EPM TELCO S.A, Laudo arbitral del 2 de marzo de 2015 y Auto No. 22 del 13 de marzo de 2015; COMCEL vs. ETB, Laudo arbitral del 28 de diciembre de 2015. Tribunales Arbitrales que se declararon competentes para decidir: ETB vs Colombia Telecomunicaciones, Laudo arbitral del 14 de octubre de 2014; ETB vs. TELMEX, Laudo arbitral del 2 de diciembre de 2014. Recursos de anulación de laudos arbitrales que fueron anulados por la Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 23 de septiembre de 2015, expediente 11001032600020150001800 (53054) y sentencia del 2 de diciembre de 2015, expediente 11001032600020150003000(53182). Sentencias de la Corte Constitucional: C-137 de 1996 (Respecto de las características sustanciales de las normas supranacionales); C-400 de 1998 (declaratoria de inexecutable de tratados internacionales ya perfeccionados obliga en los casos de desconocimiento de la Constitución); C-227 de 1999 (declaró la ley y el protocolo exequible, en la cual se reiteró la aplicación directa de las disposiciones de los órganos supranacionales en el derecho interno y se analizaron las diferencias acordadas por los Estados miembros para su aplicación, a la vez que se enfatizó el principio pacta sunt servanda en el cumplimiento de los tratados); Sentencia C-256 de 2014 (transformación del Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino a Comunidad Andina de Naciones); C-269 de 2014 (la única organización internacional de integración con vocación subregional en la que participa el Estado colombiano y en la que ha operado un traslado voluntario de competencias de legislación a un órgano supranacional, sobre materias determinadas). Jurisprudencia del Consejo de Estado: sobre fundamentos y alcances del derecho comunitario andino en el sector de las telecomunicaciones, Sentencia del 19 de diciembre de 1988 – Sala de Decisión – Sección Primera; Sentencia de 11 de mayo de 1990 – Sección Primera; Sentencia del 8 de noviembre de 1991 – Sección Primera; Sentencia del 4 de mayo de 1995 – Sección Primera. (Subrayado fuera del texto original).

dad de ir más allá de un fallo sobre la nulidad del acto, aun del restablecimiento, y que el contencioso finalmente resolviera el conflicto entre las partes.

Por último, sobre la competencia de los tribunales arbitrales en esta materia, la Sala consideró que las partes, aun en la relación de interconexión, pueden pactar como medio alternativo de justicia esta posibilidad sin desconocer la regulación constitucional y legal existente. De esta manera, la decisión está en línea con la sentencia de la Corte Constitucional C-186 de 2011, ya analizada, en la cual esta Corporación afirmó que no se impide que los proveedores de redes y servicios celebren pactos compromisorios respecto de asuntos en las cuales no estén involucradas las competencias de regulación legalmente atribuidas a este organismo, que de acuerdo con lo dicho en el Concepto también son atribuidas por la normatividad andina.

De esta manera, la Sala de Consulta reconoce esta posibilidad para las partes en la interconexión, sin embargo, no delimitó con detalle hasta donde debe entrar a resolver únicamente el regulador.

Por tanto, el alcance de la función del regulador aun deja espacios para interpretar, pues aunque el límite sigue siendo el marco de sus competencias, no es razón suficiente para que con tranquilidad y acorde a ley de manera directa la Comisión resuelva los conflictos que tiene sobre la mesa y los que están por venir. Los límites aún no están totalmente determinados, pues todavía hay un camino por recorrer que involucra la norma nacional, la norma andina, los tribunales arbitrales, la jurisdicción ordinaria y la contenciosa⁶².

CONCLUSIÓN

La Comisión de Regulación de Comunicaciones, a lo largo de su historia, ha proferido resoluciones para dirimir controversias entre los operadores, como autoridad de naturaleza administrativa y siendo estas decisiones actos administrativos de contenido individual, dentro de su principal misión de promoción de la competencia y protección de usuarios. Sin embargo, esta función, aunque acorde con la norma constitucional, ha sido objeto de análisis y ha generado diferentes opiniones y posturas a raíz de la decisión del Tribunal Andino, en particular, sobre los conflictos relacionados con la interconexión.

Así, este panorama muestra, por una parte, a un regulador con unas facultades legales y comunitarias, en proceso de concientización y adaptación frente a una función con mayor

62 En este punto es importante destacar que al cierre de este artículo fue modificada la norma andina, artículo 32 de la Resolución 432 de 2000 por medio de la Resolución 1922 de 2017 que abre la posibilidad a que otras autoridades resuelvan los conflictos. Por tanto, este cambio normativo posiblemente de una luz a la solución, sin embargo, será objeto de análisis y cuestionamientos en cuanto a quien tiene la competencia para dirimir las diferencias entre actores del sector, según la materia, las partes y los intereses en juego. Para mayor ilustración se transcribe una aparte de la norma reciente: "Artículo 32: Conforme a lo previsto en el literal f) del artículo 17 y sin perjuicio de lo previsto en el ordenamiento jurídico comunitario andino, cualquier controversia que surja durante la ejecución de la interconexión se tratará de resolver entre las partes. Si dichas partes no logran un entendimiento que ponga fin a la controversia, cualquiera de ellas podrá solicitar a la autoridad del País Miembro en donde se realiza la interconexión que se encuentre facultada al efecto por su legislación interna, que la resuelva conforme a los plazos y procedimientos dispuestos en dicha legislación. En cualquier caso, la decisión que adopte la señalada autoridad deberá ser conforme con el ordenamiento jurídico comunitario andino".

alcance, en un mercado que requiere decisiones técnicas, oportunas y definitivas. Y, por otra parte, muestra la incertidumbre para los tribunales arbitrales, cuya facultad de administrar justicia está restringida y sin límites claros para su actuar.

De esta manera, la estructura de la Comisión dentro de la organización institucional de las telecomunicaciones y TIC en Colombia requiere un análisis que permita conocer y delimitar con certeza el alcance y fronteras de su competencia bajo una mirada más profunda dentro de esta realidad. Este organismo, adscrito al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), con independencia legal, pero no material, con *autonomía de gestión y funcional* según Perdomo⁶³, con funciones que gradualmente se le han ido otorgando y con características que de alguna manera se han venido reforzando con los recientes cambios normativos de la Ley 1753 de 2015^[64], no le otorgan una independencia orgánica frente al ejecutivo⁶⁵.

La Comisión es un ente que con gran probabilidad a futuro, puede llegar a transformarse y empoderarse, al recibir facultades y herramientas sancionatorias amplias sobre el sector de TIC, incluido el segmento audiovisual, conforme a los cambios que en su estructura y configuración funcional se realicen, sumado a la posibilidad de convertirse en un gran regulador con funciones jurisdiccionales por las cuestiones ya comentadas⁶⁶.

La tesis de otorgar funciones jurisdiccionales no es generalizada, pues independientemente de que se le concedan dichas funciones, o de que se restrinjan sus facultades solo a los conflictos derivados de la regulación con decisiones de naturaleza administrativa, o de que se eliminen estas como potestad del organismo, es necesario tener claridad en los límites del actuar del regulador, sea como componedor o no de *“intereses privados en conflicto”*⁶⁷.

Como presente y futuro es y será necesario que la Comisión de Regulación de las Comunicaciones, como organismo del sector de las telecomunicaciones dentro de las TIC,

63 PERDOMO. *Ob. Cit.*, p. 65. Así Perdomo sobre esta característica que se pregona del regulador considera: “podemos afirmar que en el sistema colombiano la noción de independencia no está muy bien decantada, y en la mayoría de las ocasiones se emplea indistintamente como sinónimo de autonomía o incluso se entiende que puede haber grados de independencia. Es decir, se parte de errores conceptuales básicos al asimilar los conceptos, pues la independencia no puede ser más o menos intensa, en la medida en que un órgano administrativo es o no independiente; mientras que cuando se habla de autonomía podríamos afirmar que sí cabe un escalafón. Aunado a lo anterior, en nuestro ordenamiento jurídico no se especifica frente a qué o quién se goza de esa independencia. Al respecto, basta con revisar la Ley 1341 de 2009 que, al caracterizar a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, afirma que tiene ‘independencia técnica administrativa y patrimonial’; sin embargo, no especifica esa independencia frente a quién, pues es un órgano sin personería jurídica y se encuentra adscrito al nivel central de la rama ejecutiva. Quizá se refería más bien a una autonomía técnica, administrativa y patrimonial”.

64 Esta norma eliminó la presencia obligatoria del ministro para sesionar, y extendió el periodo de los comisionados un año más. De 3 a 4 años.

65 Perdomo. *Ob. Cit.*, p. 74.

66 En España la ley expresamente otorga la posibilidad a la CNMC de ejercer como un árbitro. En esta línea el ejercicio de la función arbitral dicho por Montero y Martínez es “de naturaleza estrictamente privada y, por tanto, no tiene carácter público. La CNMC actuaría en este caso bajo mandato expreso de los actores en conflicto, quienes voluntariamente someterían sus discrepancias al arbitraje del citado Organismo quien decidiría siguiendo los principios esenciales del arbitraje, es decir, audiencia, libertad de prueba, contradicción e igualdad”. *Ob. Cit.*, p. 314.

67 MONTERO Y MARTÍNEZ. *Ob. Cit.*, p. 318.

y mañana como un *Órgano Convergente* técnico⁶⁸, independiente⁶⁹ y especializado, tenga que estar empoderada para hacer su tarea, en un *Ecosistema Digital*⁷⁰, en el cual confluyen infraestructuras, servicios, contenidos y usuarios, sobre los cuales debe regular y, en particular, resolver conflictos entre todos los actores que hoy y a futuro participarán en el sector, en la era de la *Economía Digital*^{[71][72]} en la cual la expansión de la banda ancha⁷³

-
- 68 El Departamento Nacional de Planeación (DNP) lo denominó como *único regulador de TIC convergente*, a propósito de una ponencia sobre el “Futuro del Sector Audiovisual en el Marco de la Convergencia Tecnológica en Colombia”, que se llevó a cabo en el mes de mayo 2016, en la Universidad Externado de Colombia. El DNP promueve fortalecer a la CRC como un gran regulador, cuya intervención sea *ex ante* sobre la infraestructura, mercados, plataformas y usuarios. Recuperado de [<https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-proponerevoluc%C3%B3n-en-regulaci%C3%B3n-TIC-y-audiovisual-en-Colombia.aspx>].
- 69 SALA, JOSÉ. El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes, en *Revista Española de Derecho Administrativo* 42, (1984): 401-402. En este sentido, se trae a colación a Sala Arquer, quien considera que la independencia es un supuesto de la neutralidad, que aunque las autoridades administrativas independientes no se desligan por completo de la rama ejecutiva ni de la legislativa, estas características les permite dejar distantes de la influencia de las mayorías políticas. Ahora bien en cuanto a la función como tal de dirimir controversias, vale la pena resaltar que este autor hace un análisis sobre si existe similitud entre esta función y la de los jueces, afirmando que la posición del juez no es la misma que la de las administraciones cuando resuelve conflictos, pues la independencia judicial no permite mecanismos de influencia, que sí se dan con las *administraciones independientes insertadas en el Ejecutivo*.
- 70 KATZ, RAÚL. El ecosistema y la economía digital en América Latina (Ariel y Fundación Telefónica, 2015), 5-6. El término *ecosistema digital* Katz lo definió como: “el conjunto de infraestructuras y prestaciones (plataformas, dispositivos de acceso) asociadas a la provisión de contenidos y servicios a través de Internet”. Sobre este tema Katz afirma: “el concepto de ecosistema digital define un nuevo contexto industrial y de impacto económico y social resultante de la adopción masiva de tecnologías digitales de información y comunicación. El estudio del ecosistema digital involucra tres dimensiones: nuevos modos de producción de información y contenidos, diferentes comportamientos sociales relativos al uso y consumo de bienes, y un impacto económico y social más importante que el de tecnologías de información y comunicación consideradas de manera aislada”.
- 71 Comisión de Regulación de Comunicaciones. Hacia una medición de la economía digital en Colombia. Documento de Consulta (2016). La CRC en el documento de consulta de medición de la economía digital en Colombia trajo la definición de la OCDE sobre economía digital, así: “como el resultado de un proceso de transformación desencadenado por las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–. Su revolución ha abaratado y potenciado las tecnologías, al tiempo que las ha estandarizado ampliamente, mejorando así los procesos comerciales e impulsando la innovación en todos los sectores de la economía”. OCDE. Digital economy outlook. (2015). Recuperado de [<http://www.oecd.org/science/oecd-digital-economy-outlook-2015-9789264232440-en.htm>].
- 72 CEPAL. Economía digital para el cambio estructural y la igualdad (Chile: 2013). Recuperado de [<http://www.cepal.org/Socinfo>]. De esta manera, la relación entre *ecosistema digital* y *economía digital* fue concebida en el documento de la CEPAL de 2013 así: “la **economía digital** está constituida por la infraestructura de telecomunicaciones, las industrias TIC (software, hardware y servicios TIC) y la red de actividades económicas y sociales facilitadas por Internet, la computación en la nube y las redes móviles, las sociales y de sensores remotos. Como se vio en la Introducción, la economía digital es un facilitador cuyo desarrollo y despliegue se produce en un **ecosistema** caracterizado por la creciente y acelerada convergencia entre diversas tecnologías, que se concreta en redes de comunicación (redes y servicios, redes fijas-móviles), equipos de hardware (móviles multimedia 3G y 4G), servicios de procesamiento (computación en la nube) y tecnologías web (Web 2.0)”.
- 73 Comisión de Regulación de Comunicaciones. Hacia una medición de la economía digital en Colombia. Documento de Consulta (2016). La CRC en el documento de consulta de medición de la economía digital en Colombia trajo la definición de la OCDE sobre economía digital, así: como el resultado de un proceso de transformación desencadenado por las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–. Su revolución ha abaratado y potenciado las tecnologías, al tiempo que las ha estandarizado ampliamente, mejorando así los procesos comerciales e impulsando la innovación en todos los sectores de la economía. OCDE.

y el uso masivo del internet⁷⁴, el Internet de las Cosas (IoT), traerán cada día múltiples aplicaciones, contenidos y nuevas relaciones que sin duda crecerán, y generarán disputas y conflictos de diversa índole por resolver.

BIBLIOGRAFÍA

- BROKELMANN, HELMUT. Las autoridades nacionales de reglamentación. En *Derecho de las Telecomunicaciones*. Madrid: Civitas, 2015.
- CEPAL. *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Chile, 2013. Recuperado de [<http://www.cepal.org/Socinfo>].
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Hacia una medición de la economía digital en Colombia*. Documento de Consulta. Recuperado de [https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2016/Informes/Cartilla_Economia_Digital_V4.pdf].
- CHILLÓN, JOSÉ. Los organismos reguladores de las telecomunicaciones. En *Derecho de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información*. República Dominicana: Escuela Nacional de la Judicatura, 2004.
- DANOS, JORGE. Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú: su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios. *Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Inversión Privada en Servicios Públicos*, n.º 57 (2004).
- DE LA QUADRA-SALCEDO, TOMÁS. El nuevo marco legal de las telecomunicaciones: significado y perspectivas. En *Derecho de las Telecomunicaciones*. Madrid: Civitas, 2015.
- FERNÁNDEZ, GERMÁN. La comisión del mercado de las telecomunicaciones. En *Aspectos Jurídicos de las Telecomunicaciones*. Madrid: Colección Cuadernos de Derecho Judicial, 2003.
- GIL, ENRIQUE. La valoración jurídica de las manifestaciones normativas de las comisiones de regulación: los sutiles límites entre la función administrativa que les es propia y las funciones legislativa y judicial. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 3 (2009).
- GÓMEZ-REINO y CARNOTA, ENRIQUE. El arbitraje administrativo en el derecho de la competencia. *Revista de Administración Pública*, n.º 162 (2003): 7-17.

Digital economy outlook. (2015). Recuperado de [<http://www.oecd.org/science/oecd-digital-economy-outlook-2015-9789264232440-en.htm>].

74 CEPAL. Economía digital para el cambio estructural y la igualdad (Chile: 2013). Recuperado de [<http://www.cepal.org/socinfo>]. De esta manera, la relación entre *ecosistema digital* y *economía digital* fue concebida en el documento de la CEPAL de 2013 así: la **economía digital** está constituida por la infraestructura de telecomunicaciones, las industrias TIC (software, hardware y servicios TIC) y la red de actividades económicas y sociales facilitadas por Internet, la computación en la nube y las redes móviles, las sociales y de sensores remotos. Como se vio en la Introducción, la economía digital es un facilitador cuyo desarrollo y despliegue se produce en un **ecosistema** caracterizado por la creciente y acelerada convergencia entre diversas tecnologías, que se concreta en redes de comunicación (redes y servicios, redes fijas-móviles), equipos de hardware (móviles multimedia 3G y 4G), servicios de procesamiento (computación en la nube) y tecnologías web (Web 2.0). [https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/PCA_IoT/Foro_IoT_18agosto.pdf].

- GONZÁLEZ, ÉDGAR. Afectación del contrato por cambios regulatorios en el sector de las telecomunicaciones. En *Comentarios a la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) (Ley 1341 de 2009)*. Universidad Externado de Colombia, 2010.
- GONZÁLEZ, ÉDGAR. La potestad reglamentaria de las comisiones de regulación como autoridades administrativas independientes. Tesis Doctoral. Bogotá: Facultad de Derecho, Universidad Externado de Colombia, 2013.
- GORDILLO, AGUSTÍN. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 5, Primeras obras. 1.ª edición. Buenos Aires: Abeledo - Perrot., FDA, 2012. Recuperado de [www.gordillo.com/pdf].
- GUERRA, MARÍA y JUAN OVIEDO. De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09). *Serie Estudios y Perspectivas – Colombia*, n.º 22 (2011).
- KATZ, RAÚL. El ecosistema y la economía digital. *América Latina*. Ariel y Fundación Telefónica. 2015. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38916/1/ecosistema_digital_AL.pdf].
- MONTERO, JUAN. Regulación económica. La actividad administrativa de regulación de los mercados. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- MONTERO, JUAN. La regulación del acceso y la interconexión de redes de telecomunicaciones. *Derecho de las Telecomunicaciones*. Madrid: Civitas, 2015.
- MONTERO, JUAN y JOSÉ MARTÍNEZ. Análisis crítico de la actual regulación de los mercados de comunicaciones electrónicas: la perspectiva de telefónica de España. *Derecho de las Telecomunicaciones*. Madrid: Civitas, 2015.
- PERDOMO, CAMILO. Control judicial de la regulación económica en clave de los actos administrativos proferidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 12 (2014).
- SALA, JOSÉ. El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 42, abril - Junio 1984.
- SANTOFIMIO, JAIME. *Tratado de derecho administrativo. Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*. Universidad Externado de Colombia, 2003.
- SENDIN, MIGUEL. *Regulación y servicios públicos*. Barcelona: Comares, 2003.
- VILLEGAS, LORENZO. La Ley de TIC y la regulación de las telecomunicaciones: la Comisión de Regulación de Comunicaciones. En *Comentarios a la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) (Ley 1341 de 2009)*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2010.

SENTENCIAS

CORTE CONSTITUCIONAL

- Sentencia C-150 del 25 de febrero de 2003. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Sentencia C-1120 del 1 de noviembre de 2005. M.P.: Jaime Araujo Rentería.
- Sentencia C-186 del 16 de marzo de 2011. M.P.: Humberto Antonio Sierra.

CONSEJO DE ESTADO

Concepto. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 24 de octubre de 2016. C.P.: Germán Alberto Bula Escobar. Radicación interna: 2293.

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 14 de septiembre de 2016. C.P.: Edgar González López. Radicación interna: 2291.

Sentencia del 9 de agosto de 2012. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. (43281)

Sentencia del 9 de agosto de 2012. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Rad. (43.045)

Sentencia del 9 de agosto de 2012. C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Rad. (43.195)

NORMAS ANDINAS

Decisión CAN 439 de 1998.

Decisión CAN 462 de 1999.

Resolución CAN 432 de 2000.

Resolución CAN 1922 de 2017.

Decisión 500. Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO

Sentencia 03-AI-2010.

INTERPRETACIONES PREJUDICIALES

Proceso 57-IP-2012.

Proceso 161-IP-2013.

Proceso 181-IP-2013.

Proceso 255-IP-2013.

Proceso 16-IP-2014.

Proceso 14-IP-2014.

Proceso 79-IP-2014.

Proceso 146-IP 2014.

Proceso 322-IP-2014.

NORMAS DE ESPAÑA

Ley 32 del 3 de noviembre de 2003. Ley General de Telecomunicaciones.

Ley 3 del 4 de junio de 2013. Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

Ley 9 del 9 de mayo de 2014. Ley General de Telecomunicaciones.

NORMAS NACIONALES

Ley 142 de 1994: por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Ley 671 de 2001: por medio de la cual se aprueba el “Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con la Lista de Compromisos Específicos de Colombia Anexa”, hecho en Ginebra el 15 de abril de 1997.

Ley 1341 de 2009: por la cual se definen Principios y conceptos sobre la Sociedad de la Información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones.

Ley 1507 de 2012: por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.

Ley 1753 de 2015: por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Decreto 2122 de 1992: por el cual se reestructura el Ministerio de Comunicaciones.

RESOLUCIONES CRC

Resolución CRT 087 de 1997.

Resolución CRT 241 de 2000.

Resolución CRT 391 de 2001.

Resolución CRT 884 de 2003.

Resolución CRT 1032 de 2004.

Resolución CRT 1388 de 2005.

Resolución CRT 1435 de 2005.

Resolución CRT 1479 de 2006.

Resolución CRT 1757 de 2007.

Resolución CRC 2660 de 2010.

Resolución CRC 3001 de 2011.

Resolución CRC 3548 de 2012.

Resolución CRC 4401 de 2014.

P Á G I N A S W E B

www.crcm.gov.co

www.cepal.org

www.dnp.gov.co

www.oecd.org

www.síust.gov.co