

ACCION DE TUTELA-Caso en que no se pretende un nuevo pronunciamiento sobre un asunto ya decidido

Sin dificultad se observa que con la presente acción de tutela interpuesta por la Empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT-, no se busca obtener un nuevo pronunciamiento sobre lo decidido en su oportunidad en la acción de tutela interpuesta por Empresas Públicas de Medellín, con ocasión de la controversia surgida del contrato celebrado por ésta última con Colombia Telecomunicaciones, sino el amparo constitucional a la igualdad.

SENTENCIA DE TUTELA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos interpartes/SENTENCIA DE TUTELA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Doctrina constitucional implícita

Indiscutiblemente, las decisiones adoptadas en sede de revisión por la Corte Constitucional, solamente surten efectos en el caso concreto, eso es, tienen efectos inter partes, tal como lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Sin embargo, ello no es tan absoluto como podría deducirse de una interpretación literal de la norma mencionada. Precisamente la Corte al ejercer el control de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), encontró exequible de manera condicionada el numeral 2 del artículo 48, según el cual las decisiones de tutela solamente tienen carácter obligatorio para las partes; pero, en esa oportunidad, sin desconocer los efectos inter partes de esas decisiones se resaltó la importancia de la doctrina constitucional implícita en las mismas. La tesis doctrinal en relación con los efectos de las sentencias de revisión de fallos de tutela en el examen de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, venía siendo sostenida por la Corporación cuando con ocasión del examen de fallos proferidos en acciones de tutela, se debía analizar el papel que cumple la Corte cuando se aborda de manera eventual la revisión de esas providencias. Así, claramente se estableció que dicho papel no es otro que: i) unificar a nivel nacional la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales; ii) precisar el alcance de los derechos fundamentales involucrados en cada caso; iii) trazar pautas para la procedencia y desarrollo de ese mecanismo de protección constitucional; y, iv) sentar la doctrina constitucional que debe ser observada por los jueces a falta de norma aplicable al caso que se controvierte.

SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Ante casos idénticos debe darse el mismo tratamiento jurídico

En la revisión que realiza la Corte a los fallos de tutela, no se trata simplemente de resolver un asunto que según las partes que acuden a dicha acción, debe ser de conocimiento de la jurisdicción constitucional por estar de por medio la violación de un derecho constitucional fundamental. La revisión tiene un sentido y una finalidad superior como quedó visto, pues en caso contrario, como se ha sostenido en varias oportunidades, la selección discrecional que ejerce la Corte en la revisión de las acciones de tutela, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, se convertiría en una actuación arbitraria por cuanto se estaría estableciendo una tercera instancia, a la que solamente accederían quienes se encuentran involucrados en el caso controvertido, dejando por fuera de dicha posibilidad a una gran parte de personas que también acuden a la acción de tutela en búsqueda del amparo constitucional de sus derechos, con lo cual se desconocería abiertamente el principio constitucional a la igualdad (CP. art. 13), así como el derecho de acceso a la administración de justicia. Con una postura de esa naturaleza, se desvirtuaría por completo la finalidad que se persigue con la revisión eventual de fallos de tutela, pues la Corte para ello parte de la consideración de seleccionar casos paradigmáticos de afectación de los derechos fundamentales, de suerte que la doctrina constitucional que se plasme en la resolución de cada uno de ellos, sirva de parámetro para la interpretación y aplicación de las normas superiores, con miras a lograr la justicia y la igualdad como fines esenciales del Estado, concebidos desde el mismo Preámbulo de la Carta Política. El juez a través de sus providencias administra justicia, y para ello no puede dar un tratamiento distinto a personas que se encuentran en idénticas hipótesis, mucho menos cuando se trata de resolver asuntos que ya fueron objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en sede de revisión, caso en el cual la existencia de un precedente no puede ser desconocido al resolver un asunto idéntico al ya examinado.

COMISION DE REGULACION DE TELECOMUNICACIONES-Debe dar el mismo tratamiento jurídico al que se le otorgó a empresas a que se refieren sentencias T-088/04 y T-178/04

Referencia: expediente T-1042764

Peticionario: Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

## SENTENCIA

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número dos ordenó la selección del mencionado expediente por auto de 11 de febrero de 2005.

### I. Antecedentes

Fabián Andrés Hernández Ramírez, en su calidad de Gerente Legal de Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, interpuso acción de tutela contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT-. Previamente a exponer los supuestos fácticos y jurídicos que fundamentan la acción incoada, aclara que la empresa que representa se ha subrogado en los contratos de acceso, uso e interconexión, celebrados por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -Telecom- en liquidación, de conformidad con lo establecido por el artículo 14 del Decreto 1616 de 2003, que dispone:

“Artículo 14. Contratos de interconexión y de prestación del servicio público. Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. se subroga en los contratos de interconexión celebrados con operadores de telecomunicaciones, por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -Telecom- en liquidación y por las Teleasociadas en liquidación, en las mismas condiciones que fueron pactadas.

Siendo ello así, la empresa accionante cuenta con legitimidad activa, pues a pesar que su existencia solamente se remonta al 12 de junio de 2003, como consecuencia de la aludida subrogación anticipa su personalidad para todo lo relacionado con los contratos de acceso, uso e interconexión, celebrados por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -Telecom-

en liquidación.

Hecha la aclaración que acaba de reseñarse, pasa el apoderado de la entidad demandante a exponer los siguientes hechos:

1. Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, celebró un contrato de acceso, uso e interconexión con las Empresas Públicas de Medellín –EEPPM- el 22 de noviembre de 1999. El 29 de agosto de 2002, la primera de las empresas mencionada solicitó a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones CRT su intervención, con el objeto de que resolviera las controversias surgidas con ocasión del aludido contrato, y con la aplicación de la opción de cargos de acceso por capacidad. Una vez la CRT asumió la competencia para resolver lo planteado en virtud de la solicitud que le fue presentada, inició el trámite correspondiente.

Las Empresas Públicas de Medellín –EEPPM- interpusieron acción de tutela contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones CRT y el Ministerio de Comunicaciones, por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, acción que fue resuelta en forma negativa por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia proferida el 27 de junio de 2003, por considerarla improcedente. Impugnado el fallo de primera instancia, el Consejo de Estado en sentencia de 4 de septiembre de 2003 lo revocó y, en su lugar, concedió el amparo constitucional solicitado, y ordenó a la CRT abstenerse de decidir el conflicto planteado por Telecom en liquidación. Para dar cumplimiento al fallo de tutela, la CRT expidió la Resolución 816 de 18 de septiembre de 2003, absteniéndose de decidir el conflicto planteado. La acción de tutela a la que se ha hecho referencia, no fue seleccionada para revisión por la Corte Constitucional.

2. De manera paralela a los hechos anteriormente relatados, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones –Telecom- en liquidación, celebró un contrato de acceso, uso e interconexión con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP (en adelante ETB), el 23 de junio de 1999. En marzo del año 2002, Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, solicitó la intervención de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones CRT, a fin de que resolviera las controversias surgidas con ocasión de la celebración del contrato, y en relación con la aplicación de la opción de cargos de acceso por capacidad, es decir, el objeto de la controversia resultaba materialmente idéntico a la planteada por Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP y EEPPM, a la que se ha hecho relación en el numeral anterior.

Asumida la competencia por la CRT, se dio inicio al trámite respectivo, ante lo cual ETB interpuso acción de tutela contra la citada Comisión, el Ministerio de Comunicaciones y Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, por violación del debido proceso.

El 29 de mayo de 2003, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, declaró improcedente la acción de tutela, fallo que fue revocado por el Consejo de Estado mediante providencia de 24 de julio del mismo año, concediendo el amparo constitucional solicitado y ordenando a la CRT abstenerse de decidir el conflicto que se le había planteado. Para dar cumplimiento al fallo, la CRT profirió la Resolución 817 de 18 de septiembre de 2003. La acción de tutela fue seleccionada para revisión por esta Corporación, y mediante sentencia T-178 de 2004 revocó la proferida por el Consejo de Estado, argumentado la existencia de otro mecanismo de defensa judicial.

Con fundamento en la sentencia proferida por este Tribunal Constitucional, la Empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, solicitó a la CRT que declarara la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 817 de 2003, mediante la cual se abstuvo de decidir el conflicto planteado, y que en consecuencia reanudara la actuación administrativa de solución del mismo entre Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP y ETB. Siendo ello así, la CRT expidió la Resolución 1017 de 2004 en la cual se ordenó reanudar la actuación administrativa aludida.

3. Apelando al derecho constitucional a la igualdad y del reconocimiento del precedente judicial, con fundamento en el fallo de tutela T-178 de 2004, Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP le solicitó a la CRT que declarara la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 816 de 2003, por medio de la cual decidió abstenerse de continuar con la actuación administrativa de solución del conflicto surgido entre Colombia Telecomunicaciones y EEPPM, solicitud que fue resuelta en forma negativa, bajo el argumento de que en la sentencia de tutela citada no se había hecho referencia al fallo del Consejo de Estado que declaró procedente la tutela interpuesta por Empresas Públicas de Medellín.

4. Expresa el apoderado de la entidad accionante, que la sentencia T-178 de 2004 proferida por esta Corporación, se pronunció sobre conflictos que independientemente de las partes involucradas, son materialmente idénticos a los que surgieron entre ETB, EEPPM y Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP. En efecto, aduce que ese fallo se refirió a acciones de tutela instauradas por Telearmenia, Emtelsa, Etell y EPM Bogotá, en los cuales el problema jurídico

planteado, hacía relación a la actuación administrativa de solución de conflictos adelantada por la CRT con ocasión de la aplicación de la opción del cargo de acceso por capacidad, fallo éste que consideró improcedentes las tutelas incoadas.

Adicionalmente, el apoderado de la empresa demandante aduce que mediante sentencia T-088 de 2004, la Corte Constitucional confirmando el fallo de segunda instancia, decidió que la acción de tutela interpuesta por ETELL S.A. ESP, por la presunta vulneración del derecho constitucional al debido proceso, no era procedente.

5. De los antecedentes que se acaban de reseñar, se deduce para el apoderado de la empresa accionante, que se presenta con toda claridad una violación del principio fundamental a la igualdad, así como un abierto desconocimiento del precedente constitucional implícito en las sentencias que en sede de revisión profiere la Corporación. En efecto, por un lado, aduce, que existen dos sentencias dictadas por la Corte Constitucional, en las cuales se ha considerado que el asunto planteado, esto es, la competencia o no de la CRT para resolver los conflictos surgidos con ocasión de los contratos celebrados por empresas de telecomunicaciones no son susceptibles de ser resueltos por vía de tutela, pues, para el efecto existe otro mecanismo de defensa judicial. Y, por otro lado, está la sentencia en firme del Consejo de Estado en la que se concedió el amparo constitucional solicitado en esa oportunidad, como consecuencia de su no selección en esta Corte.

Ello pone de presente una contradicción entre unas sentencias proferidas por la Corte Constitucional y la dictada por el Consejo de Estado, sobre casos idénticos, evento en el cual deben prevalecer los fallos de la Corte dictados en sede de revisión ante las sentencias de instancia que le sean contrarias, pues de no ser así, no sólo se vulnera el derecho a la igualdad, sino la primacía del derecho sustancial, el valor de la doctrina constitucional y el debido proceso.

6. Ahora bien, para el apoderado de Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, la interposición de la presente tutela no viola el principio de la cosa juzgada ni constituye una acción temeraria, porque si bien existe una sentencia ejecutoriada, proferida por el Consejo de Estado, lo cierto es que ha surgido un hecho nuevo, como lo es la existencia de dos sentencias de revisión sobre hechos idénticos que ameritan una decisión diferente a la que inicialmente se adoptó en la Sentencia del 4 de Septiembre de 2003.

Considera igualmente, que la acción interpuesta resulta procedente ante la falta de un mecanismo judicial idóneo de protección de los derechos fundamentales, ante las particulares circunstancias que le dieron origen. Con todo, manifiesta que en el hipotético caso de que exista otro medio de defensa judicial, en el presente caso se presenta un perjuicio irremediable que amerita la protección transitoria de los derechos fundamentales, el cual consiste en la imposibilidad de adelantar el proceso de solución de controversias ante la CRT, lo que implica mayores costos ante la permanencia de la controversia en cuestión hasta tanto no se produjera una decisión jurisdiccional que declarara la nulidad de la Resolución 1016 de 2003.

Por las razones que expone, el apoderado de la accionante solicita el amparo de los derechos constitucionales que considera conculcados por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones CRT, por no haber adoptado la doctrina constitucional establecida en las sentencias T-088 y T-178 de 2004.

## II. Respuesta de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones CRT.

Mónica Trujillo Tamayo, apoderada de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones CRT, rechaza las pretensiones formuladas por la Empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, para lo cual aduce, en primer lugar, la improcedencia de la acción de tutela ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial según lo disponen la Constitución y la ley, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable, lo que en éste último evento implicaría una orden por parte del juez constitucional de suspender transitoriamente los actos, operaciones, acciones u omisiones que vulneran los derechos fundamentales hasta tanto la autoridad judicial competente se pronuncie de fondo. Siendo ello así, en el presente caso, la orden consistiría en que la CRT modificara una decisión administrativa sujeta al control de legalidad de los actos administrativos, y, en consecuencia, reanudara una actuación administrativa que obtuvo un pronunciamiento definitivo.

No obstante, añade que como mecanismo transitorio la acción de tutela puede ser interpuesta simultáneamente con las acciones contencioso administrativas, evento en el cual, para evitar un perjuicio irremediable el juez de tutela puede señalar en la sentencia que la orden permanecerá vigente, sólo durante el término que la autoridad judicial utilice para

decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado, la cual debe ser instaurada en un término no superior a cuatro meses a partir del fallo de tutela. Con todo, observa que en el caso que se analiza no se dan los presupuestos para la intervención del juez constitucional, por cuanto, ni es la decisión de la CRT la que origina el pretendido perjuicio ni resulta útil ni necesaria cualquier medida en relación con la CRT, para conjurar los pretendidos efectos vulneratorios de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. Ello es así, porque si bien el juez de tutela cuenta con la facultad de ordenar la inaplicación de un acto administrativo, eso procede frente a la situación concreta que amenaza vulnerar el derecho, pero en este caso particular la pretendida vulneración de los derechos fundamentales se deriva de una decisión judicial proferida por el Consejo de Estado, que la CRT se encuentra en la obligación de acatar, y no deriva del acto administrativo en sí, el cual se limitó a declarar la persistencia de los supuestos fácticos y jurídicos de la suspensión y la imposibilidad de dar aplicación al artículo 66 del C.C.A., por cuanto la decisión se encuentra contenida en una decisión judicial y no en un acto administrativo.

Respecto del argumento esgrimido por el apoderado de la empresa accionante, en relación con la prevalencia de las sentencias de revisión de la Corte Constitucional frente a las proferidas por los jueces constitucionales de instancia, luego de citar in extenso jurisprudencia constitucional sobre el tema, concluye que considerar que la autoridad administrativa adquiere competencia para que aplicando la doctrina constitucional desestime los mandatos contenidos en una decisión judicial como se pretende en el caso sub iudice, no encuentra ningún sustento jurídico.

La excepcionalidad de los efectos inter partes de la acción de tutela, con miras a que sean aplicados a toda una comunidad, impide a las autoridades administrativas evaluar sus alcances cuando está de por medio el cumplimiento de una sentencia judicial, pues ello equivaldría a conferirle poder revocatorio a la sentencia y contrariar los mandatos contenidos en el Decreto 2591 de 1991. Cosa distinta sería que ante la ausencia de un mandato judicial y, con el fin de dar igual tratamiento jurídico a una situación de hecho la autoridad administrativa se valiera de los criterios establecidos por la Corte Constitucional, para su aplicación al caso particular y concreto. Ahora bien, expresa la apoderada de la CRT que teniendo en cuenta que la sentencia proferida por esta Corporación en sede de revisión, cuya

aplicación se reclama como prevalente, no señaló los límites de derechos fundamentales, lo que a su juicio constituye un presupuesto sine quanon para la aplicación con efectos generales y abstractos de esa clase de decisiones, no puede ser aplicada por cuanto la T-178 de 2004 se limitó a declarar la improcedencia de la tutela por encontrar que existían otros mecanismos de defensa judicial para dicha reclamación. Así las cosas, no se le puede exigir a la entidad demandada el desconocimiento de un fallo judicial adoptado por el Consejo de Estado, so pretexto de extender los efectos de una decisión de tutela que la Corte no moduló en el ejercicio de sus competencias.

Finalmente, encuentra la apoderada de la CRT que no se presenta la alegada vulneración del principio a la igualdad, pues en el caso concreto la existencia de una decisión expresa ordenando abstenerse de continuar con una investigación administrativa, constituye el elemento diferenciador de la situación fáctica del conflicto en particular frente a los que fueron objeto de revisión por esta Corporación.

#### Sentencia de primera instancia

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bogotá, negó el amparo constitucional solicitado. Después de referirse a la naturaleza y características de la acción de tutela, así como de los derechos constitucionales fundamentales a la igualdad y al debido proceso, para lo cual cita jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, considera que en el caso que se examina la CRT no ha vulnerado ningún derecho fundamental, pues se ha limitado a dar cumplimiento a una decisión judicial adoptada en el curso de la acción de tutela promovida por Empresas Públicas de Medellín contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y el Ministerio de Comunicaciones, decisión que se encuentra ejecutoriada, hizo tránsito a cosa juzgada y, por lo tanto, es de obligatorio cumplimiento.

Aduce que si bien es cierto las decisiones de la Corte Constitucional pueden llegar a tener diferentes efectos, es la misma Corporación en cada caso la que debe determinar los alcances del mismo, el ámbito de aplicación y los límites de los derechos fundamentales protegidos. Agrega, que el papel unificador de la jurisprudencia constitucional que impone a los demás jueces seguir dichas directrices, opera hacía el futuro y no para situaciones judicialmente definidas y consolidadas como sucede en el caso sub examine, en el cual lo pretendido es dejar sin efecto la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 4 de

septiembre de 2003, la cual debía ser acatada íntegramente no sólo por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, sino por todos los que en ella intervinieron. Las sentencias cuya aplicación preferente se solicita fueron proferidas con posterioridad a la dictada por el Consejo de Estado, por ello mal podría dicha entidad en sede constitucional estar obligada a una doctrina que para la época resultaba inexistente.

Por último, considera el a quo que la tutela resulta improcedente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, como lo es la acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Añade que tampoco procedería como mecanismo transitorio pues, no resulta acreditado el perjuicio irremediable.

### Impugnación

El apoderado de Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, impugnó el fallo de primera instancia por considerar que en éste no se analizaron en debida forma los argumentos que fueron expuestos en su oportunidad por la empresa accionante en relación con la violación del derecho a la igualdad y al debido proceso, la prevalencia del derecho sustancial, así como la supremacía de la doctrina constitucional respecto de las decisiones de instancia en sede constitucional. Después de exponer lo que en su concepto fueron los yerros argumentativos y hermenéuticos en que incurre la sentencia de primer grado, pasa a reiterar los que en su oportunidad se expusieron como fundamento de la acción de tutela que ahora se revisa, para concluir solicitando al juez constitucional ad quem la revocatoria de la sentencia impugnada y, en su lugar la protección de los derechos constitucionales fundamentales que considera violados.

### Sentencia de segunda instancia

El Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, confirmó el fallo impugnado en un breve sentencia en la cual se limita a sostener que las sentencias proferidas en acciones de tutela solamente tienen efectos interpartes, a menos que se trate de fallos de unificación, los cuales deben ser

observados por los jueces en la aplicación de los casos puestos a su conocimiento. En el asunto que se examina, aduce el ad quem que no se presenta vulneración alguna de derechos fundamentales, toda vez que la entidad accionada se limitó a dar cumplimiento a una sentencia de tutela.

#### IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

##### 1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

##### 2. Análisis jurídico-constitucional del asunto planteado

Para resolver el problema jurídico que en esta oportunidad se plantea, la Sala de Revisión debe resolver dos cuestionamientos: i) si con la presente acción de tutela se pretende un nuevo pronunciamiento sobre un asunto ya resuelto en sede constitucional; y, ii) si el efecto de las decisiones adoptadas en las sentencias T-088 y T-178 de 2004, en las cuales la Corte se pronunció en relación con las acciones de tutela interpuestas por varios suscriptores de contratos de acceso, uso e interconexión de redes telefónicas contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, debe ser extendido a las partes que incoaron una acción de tutela sobre supuestos fácticos y jurídicos idénticos a los resueltos en las sentencias citadas, a pesar de su no selección por esta Corte.

##### 3. La acción de tutela sub examine no pretende un nuevo pronunciamiento sobre un asunto ya decidido en sede constitucional

3.1. Como quedó establecido en el acápite de antecedentes, la Empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, suscribió un contrato de acceso, uso e interconexión con las Empresas Públicas de Medellín EEPPM, en el cual, la primera de las empresas mencionadas solicitó la intervención de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT-, a fin de que resolviera las controversias surgidas del mismo, entidad que para el efecto inició el correspondiente trámite administrativo. Ello motivó la presentación de una acción de tutela

por parte de Empresas Públicas de Medellín, quien consideró que la intervención de esa entidad administrativa vulneraba el derecho fundamental al debido proceso, pues se trataba de un conflicto de índole contractual cuyo conocimiento es privativo de la jurisdicción.

En primera instancia la acción de tutela referida fue negada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por considerarla improcedente. No obstante, dicho fallo fue revocado por el Consejo de Estado mediante sentencia de 4 de septiembre de 2003, en el cual se concedió el amparo constitucional al debido proceso, y se ordenó a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT- abstenerse de conocer del conflicto planteado. Esa acción de tutela no fue seleccionada para su revisión por la Corte Constitucional.

El mismo conflicto contractual se presentó en los contratos celebrados por varios suscriptores de contratos de acceso, uso e interconexión de redes telefónicas, entre ellos, ETELL, TELEARMENIA, EMTELSA, ETB y EPM BOGOTA, con diversas empresas de telecomunicaciones, lo cual también dio lugar a la presentación de varias acciones de tutela, por la misma razón jurídica aducida por Empresas Públicas de Medellín. Con todo, estas acciones sí fueron seleccionadas para revisión por esta Corporación, quien mediante las sentencias T-088 y T-178 de 2004, negó el amparo constitucional de los derechos fundamentales invocados como vulnerados, por la existencia de otro mecanismo de defensa judicial de protección, específicamente el tribunal de arbitramento contractualmente acordado. Dichas sentencias fueron objeto de solicitud de nulidad ante la Sala Plena de la Corte, quien denegó esas declaraciones de nulidad, mediante Autos de 23 de noviembre de 2004 (T-088/04) y 15 de febrero de 2005 (T-178/04).

Con fundamento en las sentencias proferidas por esta Corporación, se solicitó a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones la reanudación de la actuación administrativa para lo cual esa entidad expidió los actos administrativos pertinentes.

3.2. La Empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, si bien no fue cobijada por la decisión adoptada en las sentencias proferidas por esta Corte al resolver los asuntos a que se ha hecho mención, pues la tutela interpuesta por EEPPM no fue objeto de revisión por la Corte Constitucional, consideró que en virtud del principio a la igualdad y del reconocimiento del precedente judicial, la aplicación de las mismas resultaba obligatoria dadas las similitudes fácticas y jurídicas de los asuntos que se controvirtieron en sede constitucional,

razón por la cual solicitó a la CRT la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo proferido en cumplimiento de la decisión adoptada por el Consejo de Estado el 4 de septiembre de 2003, con la finalidad de obtener la reanudación de la actuación administrativa por parte de esa entidad. Sin embargo, esa solicitud fue negada por considerar que la sentencia T-178 no había hecho referencia a la sentencia del Consejo de Estado citada.

Sin dificultad se observa que con la presente acción de tutela interpuesta por la Empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT-, no se busca obtener un nuevo pronunciamiento sobre lo decidido en su oportunidad en la acción de tutela interpuesta por Empresas Públicas de Medellín, con ocasión de la controversia surgida del contrato celebrado por ésta última con Colombia Telecomunicaciones, sino el amparo constitucional a la igualdad.

Esta precisión resulta relevante a fin de clarificar la existencia de una diferencia fundamental entre el conflicto jurídico que en su momento consideraron tanto la Corte Constitucional en sede de revisión de unos fallos de tutela, como el Consejo de Estado al proferir en segunda instancia la sentencia de 4 de septiembre de 2003, que declaró procedente el amparo constitucional al debido proceso, pues es esa diferencia la que en esta oportunidad le corresponde a esta Sala de Revisión resolver en la presente solicitud de amparo. Así las cosas, entra la Corte a analizar sí como lo solicita la empresa demandante, los efectos de la decisión adoptada en las sentencias de revisión T-088 y T-178 de 2004, deben ser aplicados a la acción de tutela interpuesta por EEMMP contra la CRT.

4. Aplicación de la doctrina constitucional a los casos que presentan identidad fáctica y jurídica. Importancia del precedente en situaciones idénticas a las revisadas por la Corte Constitucional. Solución del caso concreto

4.1. Como quedó visto, el problema jurídico que corresponde dilucidar resulta de la contradicción que existe entre la sentencia del Consejo de Estado que concedió el amparo constitucional al debido proceso en la acción de tutela interpuesta por EEMMP contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, la cual quedó en firme por no haber sido seleccionada para revisión; y, las sentencias de revisión proferidas por esta Corporación en

las que se negó dicho amparo constitucional, bajo el argumento de la existencia de otros mecanismos judiciales de protección, concretamente el tribunal de arbitramento acordado en el contrato de acceso, uso e interconexión, celebrado entre Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP y Empresas Públicas de Medellín.

4.2. Indiscutiblemente, las decisiones adoptadas en sede de revisión por la Corte Constitucional, solamente surten efectos en el caso concreto, eso es, tienen efectos inter partes, tal como lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Sin embargo, ello no es tan absoluto como podría deducirse de una interpretación literal de la norma mencionada. Precisamente la Corte al ejercer el control de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), encontró exequible de manera condicionada el numeral 2 del artículo 48, según el cual las decisiones de tutela solamente tienen carácter obligatorio para las partes; pero, en esa oportunidad, sin desconocer los efectos inter partes de esas decisiones se resaltó la importancia de la doctrina constitucional implícita en las mismas. Dijo la Corte en su momento: "...[c]abe puntualizar que las sentencias judiciales a través de las cuales se deciden acciones de tutela, sólo tienen efectos en relación con las partes que intervienen en el proceso (Decreto 2591/91 art. 36). Sin embargo, la doctrina constitucional que define el contenido y alcance de los derechos constitucionales sentada por la Corte Constitucional, con ocasión de la revisión de los fallos de tutela, trasciende las situaciones concretas que le sirven de base y se convierte en pauta que unifica y orienta la interpretación de la Constitución. El principio de independencia judicial, tiene que armonizarse con el principio de igualdad en la aplicación del derecho, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en arbitrariedad"<sup>1</sup> (Resalta la Corte).

La tesis doctrinal en relación con los efectos de las sentencias de revisión de fallos de tutela en el examen de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, venía siendo sostenida por la Corporación cuando con ocasión del examen de fallos proferidos en acciones de tutela, se debía analizar el papel que cumple la Corte cuando se aborda de manera eventual la revisión de esas providencias. Así, claramente se estableció que dicho papel no es otro que: i) unificar a nivel nacional la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales; ii) precisar el alcance de los derechos fundamentales involucrados en cada caso; iii) trazar pautas para la procedencia y desarrollo de ese mecanismo de protección constitucional; y, iv) sentar la doctrina constitucional que debe ser observada por los jueces a falta de norma aplicable al caso que se controvierte<sup>2</sup>.

Como se ve, en la revisión que realiza la Corte a los fallos de tutela, no se trata simplemente de resolver un asunto que según las partes que acuden a dicha acción, debe ser de conocimiento de la jurisdicción constitucional por estar de por medio la violación de un derecho constitucional fundamental. La revisión tiene un sentido y una finalidad superior como quedó visto, pues en caso contrario, como se ha sostenido en varias oportunidades, la selección discrecional que ejerce la Corte en la revisión de las acciones de tutela, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, se convertiría en una actuación arbitraria por cuanto se estaría estableciendo una tercera instancia, a la que solamente accederían quienes se encuentran involucrados en el caso controvertido, dejando por fuera de dicha posibilidad a una gran parte de personas que también acuden a la acción de tutela en búsqueda del amparo constitucional de sus derechos, con lo cual se desconocería abiertamente el principio constitucional a la igualdad (CP. art. 13), así como el derecho de acceso a la administración de justicia<sup>3</sup>. Con una postura de esa naturaleza, se desvirtuaría por completo la finalidad que se persigue con la revisión eventual de fallos de tutela, pues la Corte para ello parte de la consideración de seleccionar casos paradigmáticos de afectación de los derechos fundamentales, de suerte que la doctrina constitucional que se plasme en la resolución de cada uno de ellos, sirva de parámetro para la interpretación y aplicación de las normas superiores, con miras a lograr la justicia y la igualdad como fines esenciales del Estado, concebidos desde el mismo Preámbulo de la Carta Política.

El juez a través de sus providencias administra justicia, y para ello no puede dar un tratamiento distinto a personas que se encuentran en idénticas hipótesis, mucho menos cuando se trata de resolver asuntos que ya fueron objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en sede de revisión, caso en el cual la existencia de un precedente no puede ser desconocido al resolver un asunto idéntico al ya examinado. En ese sentido, como lo ha sostenido este Tribunal Constitucional:

“[l]as decisiones de la Corte Constitucional cuando, en ejercicio de su función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, revisa las providencias dictadas por los jueces en la materia, tiene unos objetivos diferentes, relacionados con la unificación de la jurisprudencia al respecto, con la fijación de la doctrina constitucional y con la definición de pautas para que los jueces en el futuro, en casos similares, tengan en cuenta el alcance que el órgano límite –esta Corte– señala a los principios y disposiciones de la Carta Política sobre los derechos fundamentales y sus garantías.

Consecuencia de ello es la de que, no obstante la sentencia recaer sobre un caso concreto, como resulta del Decreto 2591, la sentencia de revisión de la Corte Constitucional se proyecte sobre los casos que presentan las mismas características y esté llamada a señalar la forma en que ellos deben ser resueltos, con el objeto de conferir unidad al sistema jurídico de protección de los derechos fundamentales y de no romper –en cuanto a personas que se hallan en situaciones idénticas- el principio de igualdad. Y también para que prevalezca el Derecho sustancial sobre argumentos puramente formales”4. (Resaltado fuera de texto).

4.3. Expuestas brevemente algunas de las características que revisten las sentencias de revisión que profiere la Corte, se observa que en el presente caso le asiste razón a la empresa accionante al considerar vulnerado su derecho a la igualdad. Recuérdesse que la Constitución Política garantiza a las personas la misma protección y trato de las autoridades (CP. art. 13). Siendo ello así, las hipótesis iguales deben ser tratadas de la misma manera, en tanto que las diferentes justifican y exigen trato diferente. En ese sentido, la doctrina constitucional ha sido constantemente reiterada, y al efecto se ha expresado desde los inicios de esta Corte lo siguiente:

“[E]l objeto de la garantía ofrecida a toda persona en el artículo 13 de la Carta no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todos idéntico trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de razonables distinciones tendientes a evitar que por la vía de un igualitarismo ciego y formal en realidad se establezca, se favorezca o se acreciente la desigualdad. Para ser objetiva y justa, la regla de la igualdad ante la ley, no puede desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas reclaman regulación distinta para fenómenos y situaciones divergentes.

La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionados a aquellas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta”5.

No obstante lo anterior, la pregunta que surge es si podía la Comisión de Regulación de

Telecomunicaciones acceder a la solicitud presentada por Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 816 de 2003, mediante la cual en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado de 4 de septiembre de 2003, se abstuvo de continuar con la actuación administrativa de solución del conflicto surgido entre EEPPM y Colombia Telecomunicaciones y, en consecuencia reanudar esa actuación administrativa? La respuesta al parecer sería negativa, pues se podría argumentar como en efecto lo hizo la CRT, que ante la existencia de una sentencia ejecutoriada del Consejo de Estado, no se podía acceder a dicha solicitud por cuanto ello implicaría el desconocimiento de una decisión judicial, razonamiento que fue avalado por los jueces constitucionales en el asunto sub examine.

Con todo, analizado el asunto desde la perspectiva constitucional, encuentra la Corte que con independencia de la decisión adoptada por el Consejo de Estado, lo cierto es que en este caso concreto la Corte Constitucional dictó con posterioridad a ese fallo las sentencias T-088 y T-178 de 2004, en las cuales ante situaciones iguales planteadas también en acción de tutela por otras empresas de telecomunicaciones respecto de decisiones idénticas de la CRT, se resolvió de manera diferente, como ya se ha explicado. Es pues, esta circunstancia un hecho nuevo que no puede pasarse por alto por la Corte Constitucional, pues conforme a su función no puede sustraerse al deber jurídico de hacer efectivo el derecho fundamental a la igualdad. De tal manera que sin que ello signifique censura judicial a las decisiones adoptadas por los jueces constitucionales de primera y segunda instancia en esta acción de tutela, el amparo deprecado por la empresa accionante y sólo atendida la circunstancia anotada, lleva entonces a que se conceda el amparo constitucional solicitado. Ello significa entonces, que habrá de ordenarse a la CRT que frente a la solicitud presentada por Colombia Telecomunicaciones se le dé tratamiento jurídicamente igual en el trámite de la misma al que se otorgó a las empresas a que se refieren la sentencias de tutela T-088 y T-178 de 2004.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 6 de diciembre de 2004, en la acción de tutela interpuesta por Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Segundo: CONCEDER el amparo constitucional solicitado. En consecuencia se ORDENA a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT- que frente a la solicitud presentada por Colombia Telecomunicaciones en relación con la acción de tutela de Empresas Públicas de Medellín EPPM contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, se le dé tratamiento jurídicamente igual en el trámite de la misma al que se otorgó a las empresas a que se refieren la sentencias de tutela T-088 y T-178 de 2004.

Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO

DEL MAGISTRADO JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

A LA SENTENCIA T-486 de 2005

DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración por no aplicación de doctrina constitucional a supuestos que presentan identidad fáctica y jurídica con casos resueltos por Corte Constitucional (Aclaración de voto)

1. En las Sentencias T-088 y T-178 de 2004, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte resolvió no tutelar los derechos fundamentales invocados por varios suscriptores de contratos de acceso, uso e interconexión de redes telefónicas con ocasión de varias actuaciones adelantadas por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones con el fin de resolver controversias derivadas de esos contratos. Luego, la Sala Plena de la Corte, mediante autos de 23 de noviembre de 2004 y 15 de febrero de 2005, negó la nulidad de esos pronunciamientos.

3. En esta oportunidad, la decisión tomada por la Sala Segunda de Revisión se relaciona con el tema abordado en las sentencias T-088 y T-178 de 2004. No obstante, el problema jurídico debatido es distinto: Se trata de determinar si la doctrina constitucional se aplica a los casos que presentan identidad fáctica y jurídica con aquellos casos resueltos por las distintas Salas de Revisión y si se vulnera el derecho fundamental de igualdad cuando no se aplica esa doctrina. La respuesta a estos cuestionamientos, desde luego, es positiva pues de lo contrario no tendría sentido el papel que cumple la Corte Constitucional como intérprete autorizado de los derechos fundamentales.

4. En estas condiciones, si bien en su momento no compartí la decisión de la Corte de no anular dos fallos de tutela por no estar de acuerdo con sus fundamentos y con lo que en ellas se resolvió; comparto la decisión tomada en esta oportunidad pues ella gira en torno a una temática diferente cual es la vulneración del derecho de igualdad por la no aplicación de la

doctrina constitucional a supuestos que presentan identidad fáctica y jurídica con aquellos resueltos por la Corte Constitucional. De allí esta aclaración de voto.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

1 Sent. C-037/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

2 Cfr. Sent. T-260/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3 Ib.

4 Sent. T-068/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Cfr. Sent. C-094/93