

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION CUARTA**

Consejera Ponente: **MARIA INES ORTIZ BARBOSA**

Bogotá, D. C., julio diez (10) de dos mil dos (2002).

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Apelación contra la providencia de 2 de abril de 2002 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección "D".  
Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes  
**FALLO.**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el accionante contra la providencia de 2 de abril de 2002, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección "D", negó las pretensiones de la demanda y exhortó al Ministerio de Comunicaciones para que de acuerdo a las facultades legales actúe sobre la planeación, regulación y control de la administración del nombre de dominio .co y además para que promueva acuerdos de regulación con otros Estados sobre la materia

**ANTECEDENTES**

El señor **CARLOS MARIO ISAZA SERRANO** en nombre propio, formuló demanda en ejercicio de la acción popular contra la Nación - Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones "TELECOM" y la Universidad de los Andes, por considerar vulnerados los intereses

colectivos y los derechos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y 'cualquiera otro que se encuentre vulnerado'

Indicó como hechos que dieron origen a la acción popular, los siguientes

Explicó que la IANA es la autoridad encargada de la administración permanente del sistema de nombre de dominio de internet (DNS) y tiene a su cargo la asignación de direcciones en protocolo de internet, el sistema autónomo de números, los nombres de dominio de primer nivel (TLD) y otros parámetros únicos del DNS y sus protocolos. Indicó que en octubre de 1998 se creó el ICANN (Entidad de Internet para la asignación de nombres y números), encargada de coordinar la asignación de los siguientes identificadores que deben ser globalmente únicos para el funcionamiento de internet: nombres de dominio, protocolos de internet de números de dirección y parámetros de protocolos y números de puertos, además supervisa la estabilidad de la operación del sistema básico de los servidores.

Expuso que la estructura del sistema de nombre de dominio de internet (DNS) contiene una jerarquía de nombres, así los de primer nivel (TLDs) son los genéricos: .com, .net, .gov, .info, entre otros y los nombres de dominio que tienen que ver con la identificación de cada país, cuya administración involucra un servicio público a nombre de la comunidad de internet.

Señaló que se trata de nombres homologados de la lista existente en Naciones Unidas para identificar a los países y que en el caso de Colombia el símbolo distintivo del país en la comunidad de internet es .co, pero su registro y utilización puede autorizarse a usuarios de todo el mundo para identificar su dirección tal como ocurre con el .com, lo que representa importantes ingresos por concepto del valor anual de los registros

Manifestó que la Universidad de Los Andes “al parecer” asumió motu proprio en 1991 la operación, administración y manejo del nombre de dominio local .co y que “acaba de abrir” una licitación privada internacional para adjudicar al mejor oferente extranjero ‘la operación del dominio .co’, en la que informa que los recursos que se obtengan por dicha licitación -que afirma el actor son de carácter público- utilizaría para impulsar la educación y las telecomunicaciones en el país otorgando becas a estudiantes de bajos recursos y brindando apoyo a la agenda de conectividad, mediante la cual el gobierno busca facilitar el acceso masivo de la población a internet. Sostuvo que según expertos en el tema la venta de la operación del dominio .co, es como ‘vender parte de la soberanía pues lo considera un constitutivo del patrimonio público de los colombianos sobre el cual no tiene ninguna disposición la Universidad de Los Andes

Argumentó que la actitud pasiva o ‘complaciente’ del Gobierno Nacional permitió que una entidad privada se apropiara de la operación, administración y manejo del mencionado “bien”, lo que en

su criterio constituye una vulneración al interés público de la moralidad administrativa entre otros.

Finalmente sostuvo que instauró la acción popular “en procura de lograr que el Estado colombiano recupere la operación, administración y manejo del nombre de dominio local .co al igual que de los dineros de los colombianos que por ese concepto han ingresado a la Universidad de los Andes e ingresarán a las arcas públicas cuando tal circunstancia se haya verificado”.

Al subsanar la demanda el accionante sostuvo que el Ministerio de Comunicaciones y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM, vulneraron los derechos colectivos indicados al permitir a la Universidad de Los Andes operar, administrar y manejar el nombre de dominio .co, así como recaudar los dineros que se generaran por estos conceptos. Al respecto sostuvo que el citado Ministerio es el encargado de las comunicaciones y está facultado para adoptar la política general del sector y ejercer las funciones de planeación, regulación y control de las mismas tanto a nivel interno como externo y que Telecom es la empresa encargada de la prestación y explotación del servicio público de telecomunicaciones dentro del territorio nacional y en conexión con el exterior, por ende puede celebrar contratos, acuerdos, convenios y demás actos necesarios para la prestación de los servicios.

Mediante el ejercicio de la acción popular el accionante pretende: (1) se *declare* “patrimonio público de la Nación” el nombre de dominio

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

**.co; (2) se declare** que el Ministerio de Comunicaciones y Telecom atentaron contra los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, al permitir a la Universidad de Los Andes operar, administrar y manejar el nombre de dominio **.co** y recaudar “para su beneficio” las sumas que se generaran por dicho concepto; (3) **se ordene** a la Universidad de Los Andes entregar a la “Nación Colombiana” (Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda Pública y Telecom) la operación, administración y manejo del nombre de dominio **.co** y “las sumas y valores recaudados por concepto del registro por parte de los usuarios de internet, del citado nombre de dominio en su dirección de internet o correo electrónico ... (4) **se ordene** a la “Nación Colombiana” (Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda Pública y Telecom) recibir de la Universidad de Los Andes la administración y manejo del nombre de dominio **.co** y “todas las sumas y valores recaudados por concepto del registro por parte de los usuarios de internet, del citado nombre de dominio en su dirección de internet o correo electrónico”; (5) **se ordene** que continúe la operación, administración y manejo del nombre de dominio **.co** “a través de las autoridades accionadas o de la entidad pública que se cree para tal efecto” y (6) se reconozca a su favor a título de incentivo el 15% de “lo que el Estado colombiano reciba ahora y de manera continuada, por la recuperación de la operación, administración y manejo del nombre de dominio **.co**”

Como medida cautelar el actor solicitó:

---

*“(...) ordenar la suspensión de la licitación privada internacional abierta por la Universidad de los Andes, con el fin de adjudicar a un oferente extranjero que plantee las mejores condiciones, la operación del nombre de dominio .co, para evitar que continúe la disposición de hecho, por parte de ese centro docente, de este bien del patrimonio público de los colombianos, y se genere un compromiso con alguna organización extranjera que le dificulte o se le haga más onerosa a la Nación colombiana la recuperación de aquel” (fl. 6).*

Subsanados por parte del actor (fl. 13 a 16) los defectos señalados en la providencia de 28 de agosto de 2001 (fl. 12) el Tribunal a través de auto de 10 de noviembre de 2001 admitió la demanda y negó la medida cautelar solicitada (fls. 21 a 28)

La Universidad de los Andes mediante apoderada interpuso recurso de reposición contra la anterior providencia solicitó fuera revocada y en su lugar inadmitir la demanda con fundamento en las siguientes razones

Afirmó que del libelo inicial y del de corrección del mismo se establece que lo pretendido es un pronunciamiento sobre la titularidad del derecho a manejar el nombre de dominio .co, por lo que las pretensiones formuladas son improcedentes, pues la naturaleza de las acciones populares es reparatoria o preventiva, pero no declarativa, así a través de esta acción no se puede “definir si un bien o un derecho pertenecen, o pueden ser usados, gozados o guardados por uno y otro sujeto de derecho Sobre el punto citó y transcribió apartes

de la sentencia del Consejo de Estado de 17 de mayo de 2001, Expediente AG-0013, M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

El Tribunal a través del auto de 4 de octubre de 2001 (fls. 203 a 106) decidió el recurso interpuesto en el sentido de confirmar la providencia recurrida, con fundamento en que los argumentos expuestos por la apoderada corresponden a alegaciones de la defensa sobre la controversia de fondo planteada lo cual deberá ser resuelto en la sentencia, por lo que señaló que dichos argumentos no deben ser utilizados para tratar de impedir la admisión de la demanda, pues lo que debe tenerse en cuenta es que la parte actora subsanó dentro del término establecido en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998 los defectos de la demanda lo que condujo a que se admitiera la misma

### LA OPOSICIÓN

El Ministerio de Comunicaciones a través de apoderado señaló frente a las pretensiones de la demanda que el dominio de primer nivel .co es el código atribuido a Colombia para distinguirla en la red mundial de internet y por tanto es un bien de interés público y no ha existido por parte del Ministerio vulneración a los intereses colectivos de la moralidad administrativa o el patrimonio público. Además sostuvo que el mencionado dominio no puede ser entregado a otra entidad diferente de la Universidad de los Andes sin previa implementación técnica y logística de la misma así como su aceptación por parte del ICANN, entidad que maneja los nombres de dominio del primer nivel de la red mundial de internet Frente a la

destinación de los dineros de la administración del dominio, indicó que tal asunto es objeto de consulta ante la correspondiente Sala del Consejo de Estado

Explicó que IANA e ICANN son dos organizaciones privadas vigiladas por el gobierno de Estados Unidos encargadas de manejar el sistema de dominios de primer nivel (DNS) de la red mundial de internet. Los nombres de dominio son el sistema de direcciones que le permite a los usuarios encontrar los sitios en la red y correos electrónicos en internet, dichos dominios están clasificados en dos grupos: los dominios genéricos (gTLDs) tales como .org, .com, .net, .edu, entre otros, que los administra directamente la ICANN, y los dominios de código de país (country Top Level Domains - ccTLD) como por ejemplo .ar para Argentina, .fr. para Francia .co para Colombia, etc.

Manifestó que el gobierno de Estados Unidos desde 1998 inició un proceso para internacionalizar el manejo del internet, el cual concluyó con la creación de la ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) cuyo propósito es administrar muchas de las funciones técnicas de coordinación del internet, entre ellas la relacionada con los códigos de país los cuales son manejados a través de delegados en los respectivos países y en el caso de Colombia lo hace por intermedio de la Universidad de los Andes. Indicó que la delegación de los nombres de dominio está comprendida en 'claros' principios contenidos en dos documentos: Documento RCF-1591 expedido por la IANA sobre estructura y delegación de nombres de dominio y el Documento ICP-1 expedido por ICANN e IANA sobre



---

políticas de administración de los nombres de dominio, conforme a los cuales se establece que la administración es un servicio público que se desarrolla en nombre y a favor de la Nación y el interés general

Adujo que en dichos documentos se utiliza la expresión anglosajona 'trustee' que equivale en nuestro derecho al administrador fiduciario, lo cual implica un sujeto tenedor de un recurso que administra a nombre de otro, en el caso de la Nación colombiana y en beneficio de ella.

Expuso que el Ministerio de Comunicaciones no consideró 'prudente' asumir la administración en forma directa de los nombres de dominio principalmente porque los desarrollos tecnológicos fueron generados por el sector privado y además la gestión de dicho sector ha producido excelentes resultados, razón por la cual no objetó la administración por parte de la Universidad de los Andes la cual ha estado enmarcada dentro de los lineamientos establecidos por la ICANN

No obstante lo anterior y teniendo en cuenta que el dominio .co con el que se identifica Colombia en la red mundial de internet es un recurso de interés público, cualquier alteración de sus características esenciales requiere de la aprobación del Estado a través de sus órganos competentes. Con fundamento en lo anterior señaló que el desarrollo de la licitación aludida por parte de la Universidad de Los Andes, implicaría una modificación de las características del dominio .co ya que el mismo dejaría de ser un dominio de código de país

perteneciente a Colombia para ser un dominio genérico sinónimo de compañía (company).

Argumentó que la Universidad de Los Andes como 'mera administradora' del dominio no puede adelantar un proceso licitatorio y eventualmente celebrar un contrato por cuanto se estaría atribuyendo el derecho de transformar un bien de interés público sin la autorización del Estado y además se extralimitaría en sus funciones de administrador que no le permiten efectuar actos de disposición. Agregó que mientras el proceso licitatorio se adelante pero no se adjudique, no puede hablarse de afectación de los intereses colectivos ni de perjuicios al patrimonio público.

Afirmó que cuando el Ministerio de Comunicaciones fue informado por la Universidad de Los Andes del proceso licitatorio mediante escrito de 29 de mayo de 2001 recibido el 5 de junio siguiente, se procedió a contestarlo explicando que era necesario en su calidad de ente rector de las comunicaciones en el país, ahondar en las implicaciones legales del asunto antes de tomar una decisión definitiva. Indicó que luego de sostener una reunión con directivos de la Universidad el Ministerio le manifestó mediante comunicación del 23 de julio de 2001 su decisión de efectuar una consulta sobre este punto ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, frente a lo cual la Universidad respondió con una carta del 24 de julio siguiente, "cuestionando la competencia del Ministerio para intervenir en el asunto". Sin embargo la entidad se ratificó en su posición frente a la impropiidad de adelantar un proceso de disposición de un bien de

---

interés público sin la autorización y en contra de la voluntad del Ministerio. Lo anterior fue comunicado a la Universidad de Los Andes mediante oficio de 3 de agosto del mismo año

Finalmente resaltó que es evidente la competencia del Ministerio de Comunicaciones sobre temas relacionados con las telecomunicaciones y frente a lo cual no ha omitido su gestión de vigilancia y control

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de apoderada propuso como excepción de fondo frente a los hechos objeto de la demanda que el Ministerio que representa de conformidad con lo establecido en los Decretos 2112 de 1992 y 1133 de 1999, no es el competente para la adopción de la política general del sector de las comunicaciones y es por ello que no puede afirmarse que la entidad haya incurrido en omisión alguna en torno a la administración del dominio .co, en consecuencia solicitó que se desvincule a la misma como parte del proceso.

En cuanto al asunto de fondo señaló que aunque no existe regulación jurídica alguna frente a la naturaleza del dominio .co, es evidente que el tema reviste un interés público ya que se deriva de algunos de los bienes que hacen parte del territorio colombiano como son la órbita geoestacionaria el espectro electromagnético y el espacio donde actúa

---

Afirmó en similares términos a los expresados por el Ministerio de Comunicaciones, que el código del país .co, con el que se identifica Colombia en la red mundial de internet debe considerarse como un recurso de interés público y por tanto cualquier alteración de las características esenciales de éste debe contar con la aquiescencia del Estado a través de sus órganos correspondientes. Agregó que la determinación del bien en discusión así como el destino de los recursos producto de su explotación es objeto de consulta ante el Consejo de Estado en virtud de una solicitud del Ministerio de Comunicaciones

Finalmente reiteró que el ente administrativo no es el competente para manejar los asuntos atinentes al tema del dominio del país y por ende no ha incurrido en omisión o vulneración alguna de los intereses colectivos, razón por la cual solicitó dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 472 de 1998.

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones TELECOM mediante apoderada propuso las excepciones de *“Falta de Jurisdicción y Competencia”*, *“Improcedencia de la acción”*, *“Imposibilidad de dictar sentencia de fondo”*, *“Sujeción de TELECOM a todas las normas que regulan la prestación de los servicios públicos domiciliarios”*, *“Falta de claridad frente al tema y concepto pendiente”* e *“Inexistencia de las omisiones que se predicán de mi representada”*. Sostuvo que no existe regulación sobre el tema y advirtió que a través de las decisiones de las acciones populares no es posible legislar o regular un tema.

En cuanto al asunto de fondo planteado realizó una reseña en la que involucró aspectos como la historia del internet, su definición, el esquema de funcionamiento y las clases de dominio. Indicó que nuestra legislación ha sido 'tímida' en la regulación de la materia y la única referencia que se hace en relación con el correo electrónico se encuentra en el artículo 27 del Decreto 1900 de 1.990 en el que se establece que es un valor agregado.

Afirmó que la presente acción resulta improcedente toda vez que en la primera pretensión de la demanda se busca que por vía de sentencia que se reconozca como 'patrimonio nacional' la administración de un dominio de internet. Indicó que con la misma pretensión el actor reconoce que el manejo del dominio .co aún no existe como elemento esencial del Estado y que por tanto no se encuentra incorporado en nuestro ordenamiento jurídico como patrimonio público y que sin embargo tal determinación no puede adoptarse mediante una sentencia judicial sino que la misma debe ser una decisión del Estado colombiano y de las entidades correspondientes.

Frente a la solicitud del demandante para que se declare la omisión de TELECOM por no asumir en razón de su objeto la administración del nombre o dominio .co, explicó que hasta la fecha la entidad ha cumplido a cabalidad con su objeto ya que presta los servicios que le han sido asignados entre ellos el de correo electrónico. Aclaró que el dominio .co no es un servicio sino un nombre que identifica al país y por ello no puede decirse que ha existido omisión de la entidad y menos aún citar como norma violada sus propios estatutos.

Sostuvo que TELECOM es un operador encargado de prestar el servicio público de telecomunicaciones, que se rige por la Ley 142 de 1994 y por tanto desarrolla sus actividades en igualdad de condiciones con otros operadores de servicios públicos como Orbitel y E.T.B., lo implica dentro del marco de competencia que la entidad que representa no ostenta una categoría superior ni puede asumir una posición dominante.

Finalmente señaló que el accionante de conformidad con lo establecido en la Ley 472 de 1998 se excede en su pretensión al expresar que reclama el 15% de lo que el Estado colombiano reciba ahora y de manera continuada por la recuperación de la operación, administración y manejo del dominio co lo que equivale a una 'regalía a perpetuidad'.

La Universidad de los Andes se refirió a los hechos de la demanda así:

En primer término realizó algunas precisiones en cuanto al origen del internet y la forma en que se creó la ICANN frente al cual indicó que es una entidad de carácter privado sin ánimo de lucro y que no tiene injerencia directa con ningún gobierno u organización gubernamental.

Expresó que algunas de las "partículas" que se emplean para la identificación de países como por ejemplo co son utilizadas por personas que elaboran sus direcciones de internet y sin que las

mismas representen la identificación del país. A manera de ejemplo señaló que una compañía que desea registrar un nombre de dominio en Austria puede utilizar el .co.at, para indicar que se trata de una compañía y .at el país, lo que significa que la partícula .co no significa que corresponda a Colombia.

Explicó que el registro de nombres de dominio y la administración de directorios a nivel local no ha sido un privilegio de ningún gobierno y los que se relacionan con países están generalmente a cargo de universidades y entidades privadas sin ánimo de lucro, situación que puede advertirse al ingresar a <http://www.iana.org/cctld-whois.htm> para saber quién administra los distintos directorios, .co Universidad de los Andes; .cl Universidad de Chile; .mx Instituto Tecnológico de Monterrey, etc. Indicó que dicha administración ha sido asignada por la ICANN a las mencionadas entidades para quienes tal función les representan ingresos y egresos, estos últimos consisten en el mantenimiento y operación del sistema la disponibilidad de los servidores, alojamientos (hosting), personal técnico entre otros, por lo que concluyó que es normal que se cobre una tasa específica tanto para el registro y renovación de nombres de dominio como para el mantenimiento del directorio. Al respecto precisó que una de las recomendaciones de la ICANN es que no puede concederse ni activar un nombre de dominio por parte de los registradores hasta tanto se haya pagado la tasa respectiva de la administración.

Sostuvo que la Universidad de los Andes en 1991 recibió del IANA la delegación para administrar el directorio identificado con el dominio .co

y su correspondiente registro ya que era la única institución de naturaleza académica que estaba conectada a la red de computadores más grande del mundo, conocida como BITNET y que hoy se conoce como Internet, razón por la cual estaba en capacidad de llevar a cabo dicha administración para los miembros de la comunidad del país o del extranjero que solicitaran su inscripción. Aclaró que la habilitación que obtuvo la Universidad de Los Andes fue 'totalmente legítima' y surgió de un acuerdo de voluntades pero del cual no existe un contrato escrito por no estar sujeto a este tipo de formalidades.

Destacó que la relación jurídica de carácter consensual entre la Universidad y la IANA sólo podrá terminarse cuando se incurra en alguna de las causales previstas para tal efecto en el reglamento interno de IANA, relación a la cual también se le aplican las normas del derecho privado internacional por ser un convenio que surge a la luz de la legislación extranjera entre sujetos de derecho privado de diferentes nacionalidades. Con fundamento en lo anterior alegó que no puede afirmarse de manera 'temeraria' que la Universidad de Los Andes haya actuado motu proprio con complicidad del Gobierno colombiano, pues los diferentes estamentos de la sociedad y las autoridades colombianas han conocido la actividad que desarrolla la institución en materia de internet e inclusive se han registrado en el directorio que administra.

Informó que en la actualidad la Universidad de los Andes tiene en el directorio 8.538 personas que en Colombia usan para la conformación de su nombre de dominio el .co e igualmente en razón del contrato



---

celebrado en 1999 con UK.CO LIMITED han ingresado al registro 7.140 usuarios extranjeros quienes además de haber decidido utilizar la partícula .co conocen la seriedad y la calidad con que se maneja el directorio. Agregó que es frente a estos usuarios que la Nación deberá “responder en caso de una decisión que perjudique sus intereses en relación con el nombre de dominio .co que han seleccionado para formar parte de sus nombres y direcciones en internet” (fl. 224).

Afirmó que la Universidad de los Andes llevó el registro del .co y lo administró desde diciembre de 1991 hasta agosto de 1997 de manera gratuita y desde dicha fecha comenzó a cobrar la tarifa internacional que inicialmente era de US\$75 y actualmente es de \$150.000 por dos años Sin embargo desde junio de 2000 se ofrece el servicio de manera gratuita a las entidades del gobierno y militares previo estudio de la solicitud.

Informó que es cierto que la institución abrió una licitación cuyo cierre “ocurrió” el 25 de julio de 2001, la cual tenía como finalidad “seleccionar un comercializador de talla internacional para la operación de la extensión del servicio de registro de nombres de dominio, en el directorio (base de datos) de la universidad” (fl. 224). Indicó que el contrato que se llegue a celebrar como producto de la licitación no implica la cesión de derechos y obligaciones de la Universidad de los Andes para con

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

---

ICANN/IANA pues lo que se busca es ampliar la cobertura del dominio .co que traerá a su vez mayores recursos para la educación y la cobertura de internet en el país y que todo lo anterior es de conocimiento del Ministerio de Comunicaciones. Sobre el punto también precisó que la institución no ha afirmado que los recursos que se obtengan del contrato que se pretende celebrar sean de carácter público, porque no tienen tal condición y en consecuencia corresponde probar al accionante circunstancia

Manifestó que lo que hayan considerado los expertos frente a la calidad del dominio .co, como bien constitutivo del patrimonio público de los colombianos, “no pasa de ser una afirmación” que deberá probar el demandante y que sólo aparece sustentada en un artículo periodístico. Agregó que el vocablo .co no es más que una convención creada para propósitos estadísticos y de libre uso por todos los usuarios en el mundo, por lo tanto dicha expresión no corresponde al nombre de la República de Colombia como tampoco hace parte de sus emblemas nacionales

Reiteró que su representada en ningún momento ha tomado dineros que no le correspondan y además aclaró que la administración del directorio .co nunca ha estado a cargo del Estado lo que permite concluir que mal podría recuperarla.

Dentro del acápite de ‘razones de la defensa’ señaló lo siguiente:

---

***“INDETERMINACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS VIOLADOS”***

En este punto sostuvo que la presente acción no fue creada para proteger genéricamente derechos o intereses colectivos que se consideren amenazados, por el contrario el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 exige la identificación de cada uno de éstos cuya reparación se pretende. Además señaló que los mencionados intereses y derechos colectivos no son de ‘libre creación’ de los demandantes sino que de conformidad con lo previsto en los artículos 88 de la Constitución Política y 4° de la Ley 472 de 1998 se establece que la interpretación y aplicación de estos tendrá lugar de acuerdo con la definición que de ellos se haga en la Constitución, la ley o los tratados internacionales.

Manifestó que si no existe certeza jurídica sobre si el directorio de internet o dominio .co son parte del patrimonio público, cómo puede violarse la moralidad administrativa y exigirse la restitución del bien. Indicó que tampoco se establece con qué fundamento se afirma que la administración y registro del .co corresponde a TELECOM, pues es un vacío que no llena el demandante con una norma precisa mediante la cual el Legislador le haya atribuido esa función. Señaló que ninguna autoridad pública ha tenido la administración del dominio .co y para adquirirla deberá existir una ley que regule la materia y además que ICANN revocara la delegación o autorización que sobre este aspecto tiene la Universidad de Los Andes, lo cual solo procedería por razones

---

técnicas que incidan en el correcto manejo del directorio todo de conformidad con las reglas del derecho internacional privado

***“LOS PARTICULARES PUEDEN HACER TODO AQUELLO QUE NO ESTE PROHIBIDO POR LA LEY”***

Afirmó que el accionante no precisa las funciones respecto de las cuales las entidades públicas hayan incurrido en omisión como tampoco las normas en que se fundamenta la supuesta propiedad estatal sobre el directorio. Agregó que ignora también el demandante que en Colombia se garantiza la libertad económica y la iniciativa privada, además que la actividad que adelanta su representada respecto del dominio no está restringida por la ley, razón por la cual es totalmente contrario al ordenamiento jurídico que por vía de sentencia en una acción popular se le impida ejercer su derecho.

Argumentó que los símbolos patrios como categoría dentro de la cual quiere incluir el demandante el dominio .co, han sido taxativamente señalados por la Ley 12 de 1984 como son la bandera, el escudo y el himno nacional y frente a los cuales sólo se impone el respeto como única limitación para su uso.

Propuso como excepciones las siguientes

***“INEXISTENCIA DEL DAÑO”***: Por cuanto en el sistema jurídico colombiano la propiedad del Estado sobre un bien tiene origen en la Constitución, en la ley o en los tratados internacionales pero sin que al

efecto pueda atribuirse propiedad sobre el nombre de dominio así como tampoco existe titularidad frente al sistema métrico decimal o al idioma.

***“INDEBIDA INTERPOSICIÓN DE LA ACCIÓN POPULAR”***: Sostuvo que existe otro mecanismo especial para reclamar la falta de actuación de las autoridades administrativas como es la acción de cumplimiento. Reiteró que la clase de titularidad de los derechos que se discuten no puede definirse en acciones de naturaleza reparatoria o preventiva de un perjuicio a cierto interés colectivo, además que la celeridad de la acción popular no permite un debate probatorio que garantice el debido proceso

### **PACTO DE CUMPLIMIENTO**

La audiencia especial prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se realizó el 19 de noviembre de 2001 (fl. 455), no obstante se declaró fallida por no existir ánimo conciliatorio entre las partes

### **LA PROVIDENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección “D” negó las pretensiones de la demanda incoada y exhortó al Ministerio de Comunicaciones para que de manera provisional reglamente la administración del nombre de dominio .co con fundamento en las facultades legales asignadas de planeación, regulación y control, y promueva la regulación legal sobre la materia

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

FALLO

---

Precisó que el accionante solicitó el amparo de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público los cuales citó como vulnerados por las entidades públicas demandadas por la omisión, consistente en no actuar en la regulación y administración del nombre de dominio .co y permitir que la Universidad de Los Andes la explote económicamente sin tener habilidad legal para ello.

El a quo por estimar pertinente y por compartir el concepto de 11 de diciembre de 2001 emitido, a solicitud de la Ministra de Comunicaciones, por la Sala de Consulta de esta Corporación, Magistrado Ponente Dr. César Hoyos Salazar, Radicación N°1.376, transcribió a manera de parte motiva de la decisión los planteamientos en él contenidos relativos a la naturaleza jurídica del dominio .co, a los derechos que sobre el mismo tiene la Universidad de Los Andes, los fundamentos jurídicos que permiten al Estado colombiano intervenir en dicha materia, la no prevalencia de las regulaciones de los organismos privados extranjeros que coordinan la Internet frente al ordenamiento jurídico colombiano y a las tasas que por concepto de registro se deben pagar; y concluyó que para el funcionamiento de la Internet se requiere de la utilización del espectro electromagnético que es un bien público, razón por la cual es una obligación del Estado reglamentar el servicio y además adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su intervención en ésta actividad y sobre todo asegurar la finalidad de nombre de dominio .co mediante la regulación y control permanente del Estado para que no salga del territorio colombiano el nombre de dominio .co.

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

---

De las pruebas aportadas al proceso señaló que en la actualidad no existe normatividad ni internacional ni colombiana en relación con el funcionamiento de la Internet, que en un principio fue usado con criterios estrictamente académicos, lo que explica el manejo de alguna forma por parte del ICFES y en el campo operacional por la Universidad de Los Andes, pero que ahora obedece además a motivos de tipo económico y comercial frente a los que no existen medidas bien sea legales o reglamentarias expedidas por el Estado colombiano. Agregó que la Universidad de los Andes es la única entidad que ha recibido delegación verbal para 'la administración de la Internet' por parte del IANA e ICANN, en virtud de lo cual recibe algunas sumas de dinero de quienes se registran en dicho sistema.

Frente al Ministerio de Comunicaciones afirmó que no es posible establecer la alegada omisión de dicha entidad ya que si bien no aparece que haya actuado para reglamentar lo relacionado con el dominio .co, si existe prueba documental que demuestra varias actuaciones frente a la Universidad de Los Andes tendientes a no permitirle la realización de la licitación internacional, además ante el vacío jurídico que se presenta en el tema, elevó una consulta ante el Consejo de Estado con el propósito de obtener bases legales más sólidas, 'seguramente' para reglamentar o ejercer control y así evitar que se causen perjuicios al país.

En relación con TELECOM expresó que la ley no le ha atribuido facultades tendientes a la regulación o control de la administración del

---

dominio .co por lo que respecto de esta entidad tampoco puede endilgarse omisión alguna

En cuanto a la Universidad de Los Andes manifestó que no es 'descartable' que en virtud de la delegación por parte del IANA para la administración del dominio .co, 'pueda tener algunos derechos' más aún si se tiene en cuenta que nunca le han sido disputados por el Estado, entonces no puede afirmarse que tanto la mencionada administración o los dineros que recibe por tal concepto constituyan circunstancias contrarias a la ley, pues no existe regulación al respecto y la entidad por su parte ofrece una explicación que acredita el fundamento de la delegación para administrar el nombre de dominio en cuestión

Agregó que por lo anterior tampoco es procedente mediante la presente acción determinar el carácter público o privado de los dineros que percibe la Universidad por la administración del nombre de dominio .co.

Como consecuencia de lo anterior concluyó que no está demostrado en el proceso que las accionadas hayan incurrido en la omisión que alega el actor, pues reiteró que no existe normatividad legal que permita concluir tal circunstancia o que se haya configurado la trasgresión de los derechos al patrimonio público y a la moralidad administrativa.



No obstante lo anterior requirió al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comunicaciones para que con 'carácter de urgencia' promueva la expedición de la normatividad que regule lo relacionado con la administración del dominio .co y de manera provisional la reglamente con base en las facultades de planeación, regulación y control que le otorga la ley. Agregó que con fundamento en el pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la Universidad de Los Andes podrá continuar la operación del nombre de dominio y someterse posteriormente a la reglamentación que al respecto dicte el Gobierno Nacional y a la normatividad que expida el Congreso de la República.

### EL RECURSO DE APELACIÓN

El accionante interpuso recurso de apelación contra la decisión del Tribunal, el cual sustentó en los siguientes términos

Afirmó que no es la ausencia de las regulaciones ni la falta de intervención la que puede determinar, como en el caso, que se profiera un fallo que 'avala' una situación de riesgo para los intereses de la comunidad por cuanto es a través de herramientas como la acción popular que puede hacerse una intervención estatal para que por vía del 'constructivismo judicial' se cree un 'piso jurídico' que supla provisionalmente la falta de regulación normativa que resguarde los intereses colectivos.

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

FALLO

---

Señaló que el Tribunal reconoció el carácter de bien de interés público del nombre de dominio .co, pero no puede negarse la condición de “bien público” con fundamento en la falta de regulación legal, pues en defecto de ésta el juez debe concurrir y hacerlo para no hacer nugatorio el objeto de la acción popular como medio para la defensa de los derechos colectivos para poder, conforme a ese carácter, predicar su titularidad y definirse de acuerdo a las características la naturaleza de los recursos “que por su indebida explotación por un particular se han generado y se puedan generar porque necesariamente son públicos así no lo diga la ley” (fl. 693).

Finalmente argumentó que posiciones como la asumida en el fallo objeto de apelación dejan abierta la posibilidad para que la Universidad de Los Andes pueda seguir explotando económicamente en su beneficio directamente o a través de un tercero este bien público, e inclusive, ‘burlar’ el objeto de la supuesta delegación, que carece de respaldo documental, “al tratar para efectos comerciales de cambiar su significado original por uno de carácter comercial, haciéndole perder su representativo como territorio virtual de propiedad del Estado colombiano” (fl. 694)

Por su parte la Universidad de los Andes a través de su apoderada se opuso a los argumentos expuestos por el accionante en su escrito de apelación en el sentido de manifestar frente a la prueba de la delegación para la administración del nombre de dominio .co, que obra en el expediente la certificación expedida por IANA en la que consta que la Universidad ha actuado en virtud de dicha delegación. Agregó

que también se encuentra probado que los cobros que por tal actividad ha efectuado la institución apenas han cubierto los costos que demanda la administración del directorio.

Reiteró en cuanto a la libertad de los particulares para actuar que ha de ser respetada y toda limitación debe provenir de la ley y sobre este punto citó y transcribió apartes de la sentencia C-318 de 1994.

Finalmente solicitó que se confirme el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

#### CONSIDERACIONES DE LA SALA

En el caso, el accionante instauró la acción popular en procura de la protección de los intereses colectivos y de los derechos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y cualquiera otro que se encuentre vulnerado”, contra la Nación - Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público; la Empresa Nacional de Telecomunicaciones “TELECOM” y la Universidad de Los Andes.

Mediante el ejercicio de la acción popular el accionante pretende: (1) se **declare** “patrimonio público de la Nación” el nombre de dominio .co; (2) se **declare** que el Ministerio de Comunicaciones y Telecom atentaron contra los intereses colectivos y los derechos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, al permitir a la Universidad de Los Andes operar, administrar y manejar el nombre de dominio .co y recaudar “para su beneficio” las sumas que se generaran por dicho

concepto; (3) **se ordene** a la Universidad de Los Andes entregar a la “Nación Colombiana” (Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda Pública y Telecom) la operación, administración y manejo del nombre de dominio .co y “las sumas y valores recaudados por concepto del registro por parte de los usuarios de internet, del citado nombre de dominio en su dirección de internet o correo electrónico ...”; (4) **se ordene** a la “Nación Colombiana” (Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda Pública y Telecom) recibir de la Universidad de Los Andes la administración y manejo del nombre de dominio .co y “todas las sumas y valores recaudados por concepto del registro por parte de los usuarios de internet, del citado nombre de dominio en su dirección de internet o correo electrónico”; (5) **se ordene** que continúe la operación, administración y manejo del nombre de dominio .co “a través de las autoridades accionadas o de la entidad pública que se cree para tal efecto” y (6) se reconozca a su favor a título de incentivo el 15% de “lo que el Estado colombiano reciba ahora y de manera continuada, por la recuperación de la operación, administración y manejo del nombre de dominio .co”.

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda pues halló demostrado que la Universidad de Los Andes opera, administra y maneja el nombre de dominio .co por delegación que de manera verbal le hiciera IANA, sin que el Estado colombiano haya disputado los posibles derechos derivados de esa delegación; además porque ante el vacío jurídico no es posible sostener que la actuación de dicho centro educativo sea contraria a la legalidad.

En cuanto al **Ministerio de Comunicaciones** advirtió que no se configuró la alegada omisión, toda vez que la Ministra actuó frente a la Universidad de Los Andes para impedir la realización de la licitación internacional relacionada con el nombre de dominio .co; y además ante la falta de normatividad sobre la materia acudió ante la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación para obtener su concepto sobre el tema

Respecto a la **Empresa Nacional de Telecomunicaciones TELECOM** estimó que no se probó el fundamento legal que le atribuyera facultades para intervenir, regular o controlar la operación, administración y manejo del nombre de dominio .co de la cual se pudiera derivar la configuración de la presunta omisión.

El accionante en el recurso de apelación sostiene que la decisión de la acción popular no la puede determinar la ausencia de regulación legal ni la falta de intervención de las entidades estatales sino que estas acciones son “herramientas” a través de las cuales se hace intervención estatal, para que por vía del “constructivismo jurídico” se cree un “piso jurídico” que supla provisionalmente la falta de regulación normativa y así cuando ésta se produzca se amparen los intereses colectivos. Por ello se debe reconocer como bien público el nombre de dominio .co, toda vez que el fallo de primera instancia le otorgó el carácter de bien de interés público. Definida tal cuestión podrá predicarse la titularidad del mismo y definir la naturaleza de los recursos derivados de su administración como públicos, así no lo diga

una ley e impedir que un particular los continúe explotando indebidamente

Lo primero que advierte la Sala es que la Constitución Nacional consagra en el Título II, los derechos y garantías y los mecanismos a través de los cuales se hacen efectivos. Es así como en el Capítulo 3 (arts. 78 a 82) se refiere a los derechos colectivos y del ambiente y en el Capítulo 4 prevé los mecanismos de protección o garantías a los derechos de rango constitucional, entre los cuales señala en el artículo 88, las acciones populares como el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos “relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”

El artículo 88 de la Constitución Nacional, desarrollado por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998 en el artículo 2° prevé que las Acciones Populares son el mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos y que éstas “se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”; es decir que, “el objetivo esencial es la protección efectiva de derechos e intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible”, como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-215 de abril 14 de 1999, Magistrada Ponente Dra. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano

La misma norma especial dispone que procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que vulneren o amenacen los derechos e intereses colectivos, y regula el trámite preferencial, el cual se desarrollará fundado en la prevalencia del derecho sustancial sin desconocer los principios de publicidad, economía, celeridad y eficacia

La primera pretensión que consigna el accionante en la demanda es la siguiente:

“Se reconozca como patrimonio público de la Nación y por ende, como parte de su soberanía en lo que respecta a internet, el nombre de dominio local en internet para la República de Colombia, compuesto por las dos letras iniciales de su nombre, precedidas de un punto, tal como pasa a ilustrarse: .co”

En esta petición insiste al interponer el recurso que se decide, en él sostiene que en el fallo apelado se reconoció el carácter de bien de interés público, hecho que en su criterio “no niega su condición de bien público” y por tanto debe reconocerse.

Las acciones populares son los medios procesales para garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos enunciados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y, como allí mismo se dispone, también lo son los **definidos** como tales en la Constitución

Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

El objeto de la acción popular es proteger los derechos o intereses que tengan el carácter de colectivos para lo cual debe analizarse si aquellos cuya tutela se impetra en efecto tienen tal naturaleza, bien porque así la han definido la Constitución, el ordenamiento legal y/o los tratados de Derecho Internacional celebrados por el Estado colombiano, y así porque tienen tal naturaleza, el fallador debe reconocerla.

La pretensión así propuesta no es procedente por cuanto la facultad otorgada al juez de la acción popular solo llega a determinar si se presenta o no la violación de un derecho o interés que tenga en efecto la naturaleza de colectivo y que por ende amerite su protección. Lo anterior no es óbice para que la Sala proceda a analizar el carácter del “.co” asignado como nombre de dominio a Colombia por IANA/ICANN, autoridades internacionales encargadas de administrar el sistema de nombres de dominio de la Internet (DNS), con el cual se identifica al país en la red.

En relación con la naturaleza jurídica del dominio .co, en el concepto parcialmente transcrito en la decisión apelada, emitido por la Sala de Consulta de esta Corporación el 11 de diciembre de 2001 (Radicación 1.376) a solicitud de la señora Ministra de Comunicaciones, luego de un análisis riguroso sobre el punto se precisó lo siguiente:



“... el dominio .co no es un ‘bien’, porque su naturaleza no es la de ser una cosa destinada a la apropiación por una persona o grupo de personas en particular, dado que es ‘una rama del árbol de nombres que comprende un nodo y todos los nodos por debajo de él. En otras palabras, un dominio está compuesto por todos los nombres con una misma terminación’. Su utilidad es servir de base de datos con todos los nombres que se registren, para asegurar que todas las direcciones sean únicas en toda la Internet y de esta forma posibiliten las comunicaciones, tal como quedó expuesto en el punto 2.2.” (Cfr. pág 34 del Concepto o fl. 593 exp).

En el mismo Concepto se sostiene que el dominio .co “aunque sea administrado por una entidad privada, como lo es la Universidad de los Andes, tiene un notorio interés público” (se destaca); afirmación que sustenta a partir de lo que se entiende por interés público, así:

“Héctor José Escola, construye una noción de interés público a partir del significado etimológico de los vocablos que forman dicha expresión. Interés, afirma, proviene de la forma verbal latina interest, que deriva, a su vez, de las palabras inter y esse -inter-esse- que significan literalmente ‘estar entre’. Posteriormente, esta forma verbal se sustantivizó, bajo las lenguas romances, y vino a significar ‘lo que importa’, lo que es importante. Público, por su parte, y en oposición a privado, es todo aquello que atañe o interesa al Estado o a la comunidad.

“El interés supone la existencia de algo, que puede ser una cosa o un bien, que es importante para una persona, porque le significa un valor, un provecho, una utilidad en el orden moral o material, que esa persona aprecia como tal y que desea adquirir, conservar, acrecentar o mantener, para su propia esfera de valores. Tal interés, entendido de este modo, pasa a ser público cuando no es

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

exclusivo o propio de una o pocas personas, sino cuando participan o coinciden en el mismo un número tal de personas, componentes de una comunidad determinada, que puede llegar a identificárselo como de todo el grupo, inclusive respecto de aquellos que, individualmente, puedan o no compartirlo' 1.

“Naturalmente, es imprescindible una valoración consciente y libre de la cosa o el bien sobre el cual recaiga el interés, que permita establecer que éste realmente existe y que por lo mismo es razonablemente deseada la cosa o bien.

“Además, ese interés puede estar representado ‘en la preservación y en el desarrollo más amplio de la sociedad y del gobierno como los medios esenciales para la satisfacción de muchos intereses diferentes y más específicos’, como señala Ronald Dworkin. 2 Así mismo, dentro del beneficio que reporta ese interés valioso están comprendidos no sólo los miembros actuales de la comunidad, sino también aquellos que en el futuro ingresen a ella, esto es, las futuras generaciones.

“Desde el punto de vista jurídico, la referencia al interés general cumple una doble función: legitima la limitación de los derechos y libertades del individuo por los poderes públicos y actúa como un elemento de control de dicho poder limitador”3.

Se advirtió que el carácter de interés público del dominio .co se aprecia en lo siguiente

<sup>1</sup> El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 237-238.

<sup>2</sup> Los derechos en serio. Trad. De Marta Guastavino, ed. Ariel, Barcelona, 1984, p. 196

<sup>3</sup> DE JUAN ASENJO, Oscar. La Constitución económica española. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984, pp. 81-82

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

---

"a) El documento RFC-1591, el cual ya fue transcrito pero merece repetirse, en lo pertinente afirma : ***'Los dominios del código del país (por ejemplo, FR, NL, KR, US) están organizados por un administrador para ese país. .... Estos administradores desempeñan un servicio público en nombre de la comunidad de Internet'...***

"IANA e ICANN reconocen, expresamente, el interés tanto de la comunidad del país como de la comunidad global de Internet en la administración del registro de nombres de dominio.

"b) El mismo documento señala: ***'El administrador designado es el delegatario del dominio de nivel superior tanto para la nación, en el código de país, como para la comunidad de la Internet global'.***

"Las preocupaciones acerca de 'derechos' y 'propiedad' de dominios son inapropiadas. Es apropiado estar preocupado acerca de 'responsabilidades' y 'servicio' a la comunidad.

"c) El dominio .co se le asignó al país, esto es, a la comunidad colombiana. Por tanto, los intereses individuales de quienes requieran o pretendan registrar un nombre de dominio en Colombia, sólo podrán ser satisfechos si la sociedad o comunidad colombiana dispone, como país, de ese valioso recurso que es el dominio en Internet.

"d) En mayo 4 de 1989, el Ministerio de Educación Nacional decidió la participación del Sistema de Educación Superior en la RED BITNET, asignando al ICFES la dirección coordinación del Nodo Central y la operación del mismo, por períodos de un (1) año, a las Universidades Nacional y de los Andes, empezando por la Universidad de los Andes.

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

---

“e) El artículo 70 de la Constitución Política prescribe: ‘El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la **identidad nacional**.’”

**“La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación”.** (negritas no son del texto original).

“f) El artículo 71 de la Constitución Política preceptúa: ‘La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades’.

“Para desarrollar las dos normas constitucionales antes citadas, el Congreso expidió la ley 397 de 1997, llamada ‘ley de la cultura’, en cuyo artículo 1º se define la cultura en los siguientes términos:

“Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias’ (num. 1º).

“La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos.

Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas' (num. 2º).

“El numeral 5º de la referida norma ratifica el principio de que ‘es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la nación’ y el numeral 7º señala que ‘el Estado protegerá el castellano como idioma oficial de Colombia’.

“El artículo 2º de la citada ley establece que un objetivo primordial de la política estatal sobre la cultura es ‘la preservación del patrimonio cultural de la nación’ y el artículo 5º señala que la misma política referida a éste tiene como objetivos principales, entre otros, la protección y la conservación de dicho patrimonio con el propósito de que ‘sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro’.

“En relación con el patrimonio cultural de la nación, el primer inciso del artículo 4º de la ley de la cultura menciona sus elementos constitutivos. Dice así esta norma:

*“Definición de patrimonio cultural de la nación.-* El patrimonio cultural de la nación está constituido por **todos** los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de **bienes inmateriales** y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, **lingüístico**, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular’ (resalta la Sala).

“g) Conforme a las normas transcritas el nombre de ‘Colombia’ posee interés histórico, lingüístico y testimonial, y por ende forma parte del patrimonio cultural

de la nación. Además, desde 1989 el gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, intervino en las actividades propias de la RED en orden a 'vincular la actividad del Sistema de Educación Superior a las fuentes de información científica', decisión que encaja plenamente en las funciones que la Constitución Política de 1991 asigna al Estado, como se desprende de las normas atrás citadas.

"h) El registro de nombres en el dominio .co no puede afectar derechos de terceros, particularmente los de propiedad industrial e intelectual. La violación de esos derechos genera conflictos cuya solución, en caso de litigio, puede demandar la intervención de autoridades judiciales.

"i) El registro de nombres bajo el dominio .co genera una obligación tributaria impuesta por ley. En efecto, el artículo 91 de la ley 633 de 2000 sobre reforma tributaria, dispone:

"Todas las páginas web y sitios de la Internet de origen colombiano que operan en la Internet y cuya actividad económica sea de carácter comercial, financiero o de prestación de servicios, **deberán inscribirse en el registro mercantil** y suministrar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la información de transacciones económicas *en los términos* que esta entidad *lo requiera*' (destaca la Sala)".

Y se concluye

**"4.1 El dominio .co asignado a Colombia como código del país en el sistema de nombres de dominio de la Internet, es de interés público."**

De acuerdo con el criterio mayoritario de la Sala de Consulta expuesto en el citado concepto, el nombre de dominio .co con el que se designa a Colombia en la Internet, es de interés público, naturaleza que comparte esta Sala que a la vez considera que el ser de interés público implica necesariamente que se trata de un interés colectivo, susceptible de amparo ante una posible amenaza o vulneración

El .co como un asunto de interés público, es decir, que tiene valor para la comunidad que integra el país, el que se deriva de ser el código con el que se identifica a Colombia en la Red Internet, por lo que al ser un asunto que interesa a una pluralidad de personas, puede afirmarse que se está ante un interés de carácter colectivo, el cual en si mismo no se opone al interés privado, pues el interés público se sustenta en los intereses particulares que se comparten entre los miembros de una comunidad y por ende corresponde al Estado su protección.

Respecto a los intereses colectivos, la Corporación en sentencia de 1° de junio de 2000, Expediente AP-043, Consejero Ponente Dr. Alier Hernández, siguiendo al tratadista español Alejandro Nieto, señaló:

“ampliando la tradicional (...) tipología de los intereses generales, intereses particulares e intereses públicos, la doctrina moderna (...) está haciendo especial hincapié en la figura de los intereses colectivos y difusos.

“Para empezar con una definición convencional son intereses que pertenecen por igual a una pluralidad de sujetos más o menos amplia y más o menos indeterminada, que puede ser o no justificada o unificada más o menos estrictamente en una colectividad. O más

precisamente todavía: es un interés que pertenece a todos y a cada uno, pero que no es el interés propio de cada uno ni el propio de una comunidad organizada, constituido por la suma de intereses de sus miembros, sino el que cada uno tiene por ser miembro de la colectividad. Los llamados intereses colectivos podrían ser equiparados, por tanto a los intereses difusos, como hacen algunos autores, aunque otro sector de la doctrina los considera como una subespecie de ellos perfectamente diferenciada, dado que hay un factor subjetivo que los individualiza de manera evidente: los intereses colectivos se refieren a comunidades organizadas más o menos determinables en cuanto a sus componentes, lo que significa que, a la postre son los intereses de la agrupación y no los de sus miembros y ni siquiera de la suma de ellos.”<sup>4</sup>

Así, el código “.co” asignado a Colombia como identificador del país en la Internet es un recurso que interesa de manera significativa a la Nación colombiana, toda vez que, como se repite, es el nombre que representa al país en el ciberespacio, asignado por la Autoridad de Números Asignados en Internet (Internet Assigned Number Authority – (IANA) y por ende de interés para la comunidad

El Tribunal en la parte resolutive de la sentencia apelada, negó las pretensiones de la demanda y ordenó lo siguiente:

“EXHORTAR al Ministerio de Comunicaciones para que de manera inmediata, con base en las facultades legales que tiene para ello, realice la actuación correspondiente

---

<sup>4</sup> NIETO, Alejandro. Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al Profesor Eduardo Garcia de Enterría III: P 2196. Editorial Civicas, S. A. Madrid.



Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

sobre la planeación, regulación y control de la administración del nombre de dominio .co, buscando siempre la protección tanto del nombre de Colombia, como los de sus ciudades y lugares de interés económico, cultural o turístico, de eventuales ciberocupaciones mediante nombre de dominio. Y para que promueva, por parte del Gobierno Nacional, el avance con otros Estados en acuerdos de regulación de las anteriores materias, dada la importancia que para Colombia tiene la Internet como espacio propicio a las relaciones científicas, culturales, sociales y comerciales de nuestra comunidad nacional con otras del hemisferio, y como complemento a la legislación que sobre comercio electrónico se adoptó”.

De lo expuesto en la parte motiva de la misma providencia, se deduce que en principio la orden parece derivarse de la necesidad inaplazable que tiene el Estado colombiano de actuar en lo relacionado con la planeación, regulación y control de la INTERNET, que es un ‘recurso tecnológico de la información’ el cual requiere espacio dentro del espectro electromagnético y en el entendido de que la administración del “nombre de dominio .co” es un asunto relacionado intrínsecamente con las telecomunicaciones (cfr. fl. 684); luego en la misma sentencia se advierte que en el concepto citado en ella se puntualiza que **“el nombre de dominio .co es naturalmente de notorio interés público”**, por tanto el Estado debe actuar a través del mencionado Ministerio y **“al menos entrar a reglamentar la materia”** (cfr. fl. 687), esto es, **“lo concerniente a la utilización y comercialización internacional del nombre de dominio .co”**, pues tal actuación se requiere porque la Universidad de Los Andes como administrador delegado de éste, debe someterse a la regulación legal

y a la reglamentación que sobre el tema exista o sea expedida por el Congreso o por el Gobierno Nacional.

Por lo anterior, se considera que el a quo al acoger el concepto mayoritario de la Sala de Consulta y Servicio Civil a que hace referencia, estimó que el .co es de interés público (de interés para la comunidad nacional) y por tal razón al “requerir” (como lo señaló en la parte motiva) al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comunicaciones para que con urgencia ‘promoviera la expedición del régimen legal’ y “mientras tanto”, esto es, de manera provisional con fundamento en las facultades legales, expidiera la reglamentación en “materia de planeación, regulación y control de la administración del dominio .co” a la que estaría sujeta la Universidad de Los Andes, estaba adoptando una medida para precaver la presunta amenaza que constituía la apertura de la licitación por parte de la Universidad de Los Andes para seleccionar un comercializador del nombre de dominio .co.

Así las cosas, esta Sección al compartir el concepto mayoritario de la Sala de Consulta sobre el “.co”, código de país asignado a Colombia en el sistema de nombre de dominio de la Internet, como asunto de **interés público**, que a su vez como se advirtió constituye un **interés colectivo** susceptible de amparo a través de la acción popular, considera que la medida adoptada por el Tribunal es procedente para amparar dicho **interés colectivo** de cualquier amenaza o vulneración, solo que fue provisoria y en la decisión no se amparó derecho o interés colectivo alguno.

---

De otra parte el actor hace referencia expresa a la presunta amenaza o violación de intereses colectivos que deriva del hecho de que la administración del dominio .co la ejerce la Universidad de Los Andes y no una autoridad pública.

Asimismo invocó como vulnerados los derechos a la moralidad administrativa y al patrimonio público por parte de los Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público por permitir a la Universidad de Los Andes operar, administrar y manejar el nombre de dominio .co y porque ésta lo explota económicamente

En relación con este aspecto la Sala destaca que la Universidad de los Andes ha sostenido que en 1991 recibió de IANA (Internet Assigned Numbers Authority) la delegación verbal para administrar el directorio identificado con el dominio .co y llevar el registro correspondiente, porque se consideró que en ese momento era la institución de naturaleza académica que contaba con la infraestructura necesaria, pues era “el único nodo físico de BITNET en Colombia”, por lo cual estaba en capacidad de llevar a cabo dicha administración para los miembros de la comunidad en el país o del extranjero que solicitaran su inscripción

Al respecto el expediente da cuenta de lo siguiente:

Según oficio 0529 de fecha 4 de mayo de 1989 (fl. 13 c.a.) el Ministerio de Educación le comunicó al Director General del ICFES,

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

FALLO

que “con el propósito del Gobierno de vincular la actividad del Sistema de Educación Superior a las fuentes de información científica” ha decidido participar en la RED BITNET, la cual “... es una red de computadores que enlaza más de 1300 computadores en más de 450 instituciones de educación superior localizadas en Estados Unidos, Europa, Asia, Medio Oriente y América Latina; que permite el flujo de información a nivel de mensajes, transmisión de archivos, correo electrónico y comandos al que tienen acceso los profesores, investigadores, personal administrativo y estudiantes de las instituciones de educación superior” (s/n convenio que obra a folios 14 a 18 c.a.) y que para el efecto, la operación del “Nodo Central” estaría a cargo de las Universidades Nacional y de Los Andes, por períodos de un año, pero dirigido y coordinado por el ICFES.

Obra a folios 25 a 28 el Convenio Interadministrativo de Servicios de Canal Dedicado Internacional suscrito el 11 de mayo de 1990, entre el Presidente de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y el Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, cuyo objeto fue:

“Establecer las condiciones y las responsabilidades legales, administrativas, financieras, técnicas y operacionales entre TELECOM y EL ICFES que permitan la interconexión a la Red BITNET a través del nodo RUNCOL –Red Universitaria de Colombia- en la ciudad de Bogotá y el Nodo de la Universidad de Columbia en New York (EE.UU)”.

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

---

El ICFES reglamentó la Red Universitaria Nacional de Colombia "RUNCOL" a través del Acuerdo 080 de 28 de junio de 1990 (publicado en el Diario Oficial N°39.533 de 20 de septiembre de 1990).. Este acto administrativo hace referencia a "las clases de miembros", los "mecanismos de conexión a la Red Bitnet" y las reglas para su uso, la "estructura operativa", el procedimiento de ingreso a la Red Bitnet, el "canal dedicado internacional y las "sanciones"; además por medio de la Resolución N°17 de 9 de enero de 1991 fijó "los costos de afiliación a la RED-RUNCOL", la que posteriormente fue modificada por la número 788 de 10 de abril del mismo año (v. fls. 29 a 32 c.a.)

A folios 14 a 18 del c.a. obra copia simple del convenio suscrito entre el ICFES y las Universidades Nacional de Colombia y de Los Andes (que se considera corresponde al N°444 de 17 de enero de 1991, adicionado por el "otrosi" que obra a folio 20 siguiente, de fecha 27 de mayo de 1991), el cual tenía como objeto, lo siguiente:

"Las partes se obligan mutuamente a establecer las condiciones y las responsabilidades legales, administrativas, financieras, técnicas, operacionales y a destinar los recursos, personal y equipos que permitan la interconexión a la Red BITNET, a través de la Red Universitaria de Colombia RUNCOL cuyo nodo estará ubicado en la ciudad de Bogotá y el Nodo de la Universidad de Columbia en New York (EE.UU)".

El anterior convenio según “Acta de Liquidación” firmada el 18 de noviembre de 1998, que obra a folio 21 del cuaderno antecedentes, se dio por terminado de mutuo acuerdo y en ella las partes se declararon a paz y salvo por todo concepto bajo condiciones allí contenidas.

En relación con la designación de la administración del dominio .co obra a folios 4 y 5 del cuaderno de antecedentes “fotocopia auténtica con la correspondiente traducción, el documento suscrito por Louis Touton, Gerente Counsel de ICANN” en el que dice:

“La base de datos de la IANA muestra que el TLD .co fue delegado el 24 de diciembre de 1991 a la Universidad de Los Andes (...)

“Desde que desplegó el sistema de nombres de dominios a mediados de los años 1980, la IANA ha sido ‘responsable de la coordinación general y de la administración del sistema de Nombres de Dominios (DNS), y especialmente de la delegación de la parte del espacio de los nombres llamados de dominio de nivel máximo. La mayoría de estos dominios de nivel máximo son códigos de dos letras de países tomados del estándar ISO 3166’ (...). En el otoño de 1998, las funciones de la IANA fueron asumidas por la ICANN de acuerdo con el proceso del Libro Blanco del Gobierno de los Estados Unidos codificado más tarde mediante contrato formal”.

También obra a folios 65 a 70 del cuaderno principal “certificación”, que según afirma la apoderada de la Universidad de los Andes al oponerse al recurso, fue expedida por la IANA (Autoridad que Asigna

Números en Internet) entidad que es la “responsable de toda la coordinación y manejo del Sistema de Nombre de Dominio (DNS) y en especial de la delegación de partes del espacio del nombre llamado dominios de nivel superior. La mayoría de los dominios de nivel superior son códigos de país de dos letras tomados del estándar ISO 3166” (v. numeral 3 (primer párrafo) de la misma); documento en que respalda su actuación por la delegación que dicha entidad hizo en 1991.

Dicha certificación expresa ‘Sobre la Administración de los Dominios Delegados’, lo siguiente

“A continuación se describen los intereses sobre políticas cuando se establece un dominio de alto nivel. También se mencionan las preocupaciones que surgen cuando es necesario cambiar la delegación de un dominio establecido de una parte a otra.

“Un nuevo dominio de nivel superior se crea generalmente y su gerencia se delega a un ‘administrador designado’ todo a un tiempo.

“La mayoría de estas mismas preocupaciones son relevantes cuando se delega un subdominio y *en general los principios descritos aquí se aplican a todas las delegaciones del espacio de nombre DNS de Internet.*

“La principal preocupación al seleccionar a un administrador designado para un dominio es que sea capaz de llevar a cabo las responsabilidades necesarias, y tener la habilidad de hacer un trabajo competente, honesto, justo e imparcial.

**“1) El requisito principal es que para cada dominio haya un administrador designado para supervisar ese espacio de nombre de dominio. En el caso de los niveles (sic) de nivel superior que sean códigos del país esto significa que hay un administrador que supervisa los nombres de dominio y opera el sistema de nombre de dominio en ese país. El administrador debe, por supuesto, estar en Internet. Debe haber conexión de Protocolos de Internet (IP) para los servidores de nombres y conexión de correo electrónico (e-mail) con la gerencia y personal del administrador.**

“Debe haber un contacto administrativo y un contacto técnico para cada dominio. Para los niveles de nivel superior que son códigos de un país el contacto administrativo debe residir al menos en el país comprometido.

“2) Estas autoridades designadas son delegatarias para el dominio delegado, y tienen el deber de servir a la comunidad.

“El administrador designado es el delegatario del dominio de nivel superior tanto para la nación, en el código de país, como para la comunidad de Internet global.

“Las preocupaciones acerca de ‘derechos’ y ‘propiedad’ de dominios son inapropiadas. Es apropiado estar preocupado acerca de ‘responsabilidades’ y ‘servicio’ a la comunidad.

“3) El administrador designado debe ser imparcial a todos los grupos en el dominio que solicita nombres de dominio. Esto significa que se aplican las mismas reglas a todas las solicitudes, todas las solicitudes se deben procesar de manera indiscriminada, y los usuarios académicos y comerciales (y otros) son tratados sobre una base igual. No se deben mostrar preferencias en relación con solicitudes que pueden surgir de clientes de



otros negocios relacionados con el administrador –v.g., ningún servicio preferencial a clientes de un proveedor de red de datos particular. No puede haber un requerimiento de que sea usado un sistema de correo particular (u otra aplicación), protocolo, o producto.

“No hay requerimientos en subdominios de dominios de nivel superior más allá de los requerimientos relacionados con dominios de nivel más superior a los mismos. Es decir, los requerimientos en este memo se aplican de manera recursiva. En particular, se debe permitir a todos los subdominios que operen sus propios servidores de nombre de dominio, suministrándoles cualquier información que el administrador de subdominio crea conveniente (siempre y cuando sea verdadera y correcta).

“4) Las partes interesadas de manera significativa en el dominio deben acordar que el administrador designado es la parte apropiada.

“IANA trata de hacer que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo entre ellas mismas, y en general no lleva a cabo ninguna acción para cambiar las cosas a menos que todas las partes en conflicto estén de acuerdo; solamente en casos en que el administrador designado se haya comportado sustancialmente de manera incorrecta entonces IANA interferiría.

“Sin embargo, también es apropiado para las partes interesadas tener alguna voz al seleccionar al administrador designado.

“Hay dos casos en que IANA e IR central pueden establecer un dominio de nivel nuevo y delegar sólo una parte de él; (1) hay partes en conflicto que no pueden ponerse de acuerdo, o (2) la parte que aplica no puede representar o servir a todo el país. El último caso sirve en general cuando una parte fuera de un país está tratando

de ayudar a conseguir la conexión a la red en ese país – esto generalmente se llama un servicio DNS ‘delegado’.

“La Junta de Revisión de Nombres DNS de Internet (Internet DNS Names Review Board – (IDNB ), un comité establecido por IANA, actuará como un panel de revisión para casos en que las partes no puedan llegar a un acuerdo entre ellas mismas. Las decisiones de IDNB serán decisivas.

“5) El administrador designado debe hacer un trabajo satisfactorio al operar el servicio DNS para el dominio. Es decir, la gerencia actual para asignar nombres de dominio, delegar subdominios y operar servidores de nombres se debe hacer con capacidades técnicas. Esto incluye mantener la IR central (en el caso de dominios de nivel superior) u otros administradores de dominio de nivel más superior advertidos sobre el estado del dominio, respondiendo a solicitudes de manera oportuna y manejando la base de datos con exactitud, fuerza y elasticidad.

“Debe haber un servidor de nombre primario y secundario que tenga conexión IP con Internet y que se pueda verificar fácilmente para verificar la exactitud del estado operacional y de la base de datos por parte de IR y IANA.

“En casos en que haya problemas persistentes con la operación apropiada de un dominio, la delegación puede ser revocada, y posiblemente delegada a otro administrador designado.

“Para una transferencia del delegatario del administrador designado de una organización a otra, el administrador de dominio de nivel superior (IANA en el caso de dominios de nivel superior) debe recibir comunicación tanto de la organización vieja como de la nueva para asegurarle a IANA que la transferencia ha sido acordada mutuamente y que la organización nueva entiende sus responsabilidades.

“También es muy útil para IANA recibir comunicaciones de otras partes que puedan estar interesadas o afectadas por la transferencia.

(Transcripción conforme al texto. La subraya, la cursiva y la negrilla son de la Sala)

De lo transcrito se deduce que para la “IANA” el administrador delegado debe ser capaz de llevar a cabo las responsabilidades necesarias, y tener la habilidad de hacer un trabajo competente, honesto, justo e imparcial; que está encargado de supervisar el espacio de nombre de dominio y operar el sistema en el país; que debe, por supuesto, estar en Internet y debe haber conexión de Protocolos de Internet (IP) para los servidores de nombres y conexión de correo electrónico (e-mail) con la gerencia y personal del administrador; además, debe haber contacto administrativo y contacto técnico para cada dominio, y para el caso de los dominios de nivel superior, que son códigos de un país, el contacto administrativo debe residir al menos en el país comprometido; asimismo debe prestar el servicio a la comunidad, ser imparcial y contar con las capacidades técnicas para operar el servicio DNS para que así pueda responder a las solicitudes de manera oportuna y manejar la base de datos con exactitud, fuerza y elasticidad.

Así las cosas, ante la inexistencia de documento probatorio que desvirtúe la afirmación que sobre la designación de la administración del nombre de dominio .co, hace la Universidad de Los Andes y ante la falta de regulación legal sobre la materia, no existen elementos

jurídicos para sostener que el delegado hubiera actuado contrario a la ley, pues sin expresa regulación no es posible desconocerla. Además no se acreditó que la Universidad no hubiera reunido las condiciones para ser designada como administrador del dominio .co y por el contrario no existe queja concreta sobre la forma como se ha adelantado tal administración la cual ha implicado costos que deben ser tenidos en cuenta. Así las cosas, no se demostró que tal designación hubiera sido vulneratoria de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público

De conformidad con la traducción oficial del documento expedido por el GAC (Governmental Advisory Committee) Comité Gubernamental Asesor de ICANN, sobre Principios para la Delegación y Administración de Códigos de Dominios de Nivel Superior del País, que obra a folios 89 a 96 del cuaderno principal, “El administrador de un ccTLD desempeña un servicio público en nombre de la comunidad local relevante y como tal el administrador designado tiene el deber de servir a esta comunidad. El administrador designado también tiene responsabilidad para con la comunidad de Internet global”.

El mismo documento contiene entre otras las definiciones de ‘Dominio de nivel superior del código del país’ o ‘ccTLD’, ‘Delegación’, ‘Delegado’, ‘Designación’, ‘Gobierno o autoridad pública relevante’ y ‘Comunidad local relevante’ de las cuales puede deducirse que la entidad de Internet encargada de la asignación de nombres y números (ICANN) delega la administración del dominio de nivel superior del código del país (ccTDL) a quien éste (para el caso, Colombia) haya designado.

De lo anterior se concluye que correspondía al gobierno de Colombia la designación expresa de quien podría ser el delegado para administrar el dominio “.co”, establecido por la autoridad competente como identificador de este país en la Internet, pues el Delegado como el mismo documento lo reconoce, “tiene el deber de servir a los residentes del país o territorio relevante (...) así como a la comunidad de Internet global” y ‘debe trabajar en cooperación con el gobierno o autoridad relevante del país o territorio dentro del marco y objetivos de la política pública de éste’; pues es el Gobierno quien representa los intereses de “la gente del país” para el cual el ccTLD ha sido delegado y debe asegurar que la administración del dominio se haga en interés del público.

El documento precisa además cuál es el “PAPEL” del Delegado, cuál el del Gobierno o Autoridad Pública y cuál el de ICANN y los principios relacionados con las “Delegaciones”, las comunicaciones entre “el Gobierno o Autoridad Pública Relevante e ICANN”, entre el Gobierno o autoridad Pública Relevante y el Delegado” y entre “ICANN y el Delegado” de lo cual se concluye que en el caso, si bien ICANN delegó la administración del Dominio del país a la Universidad de Los Andes, por ser en ese momento (1991) el centro educativo en el país que contaba con la infraestructura necesaria para asumir tal responsabilidad, no existe prueba en el expediente de que el trámite se hubiera adelantado con la observancia de los principios contenidos en el documento a que se hizo referencia, ni de intervención alguna por parte del Ministerio de Comunicaciones, lo cual permitió que la Universidad actuara libremente.

---

Por lo anterior, la Sala considera que siendo el “.co” de interés significativo para la Nación, reconocido asimismo por las autoridades de Internet encargadas de asignar el número y nombre, el Gobierno debió **formalizar la delegación de la administración del Código del país** de acuerdo con los principios fijados por ICANN y asimismo entrar a regular los aspectos que de ella se derivan, entre otros, la participación, supervisión y responsabilidad del Estado y la adecuada prestación del servicio.

De manera adicional se resalta lo manifestado por la apoderada de la Universidad de Los Andes en el alegato de conclusión de primera instancia, presentado el 26 de febrero de 2002, en cuanto “Motivada por las condiciones de inseguridad jurídica actualmente imperantes en el país en materia de Internet, la Universidad de Los Andes ha iniciado las diligencias necesarias para devolver a IANA y ICANN la delegación para administrar el directorio del nombre de dominio .co, en los términos del **contrato que verbal que tiene suscrito con IANA**” (sic el texto)

lo expuesto considera la Sala que el Ministerio de Comunicaciones, organismo encargado de adoptar la política general sector de las comunicaciones, de ejercer las funciones de planeación, regulación y control de todos los servicios de dicho sector incurrió en omisión al permitir a la Universidad de Los Andes administrar el nombre de dominio .co, sin expresa designación para el efecto por parte del Gobierno Nacional y sin adelantar una efectiva supervisión sobre tal administración

Asimismo se advierte que el Ministerio de Comunicaciones al ser informado por la Universidad de Los Andes de su intención de iniciar un proceso de comercialización internacional del dominio .co, mediante comunicación de fecha 26 de junio de 2001 (v. fl. 234 c.a.) solicitó a dicho centro educativo, suspender cualquier actividad relacionada con ese proceso hasta tanto el Ministerio “fije una posición sobre el particular”, además le expresó que al conocer la intención de comercializar el recurso y modificar el esquema de administración del dominio, el Ministerio como responsable de la planeación, regulación y control de las telecomunicaciones debía revisar y definir “los lineamientos de política y marco normativo aplicable a la administración del dominio .co”.

Se resalta que en dicha comunicación también le manifestó que “en cumplimiento de las funciones de planeación, regulación y control de las telecomunicaciones que le han sido legalmente asignadas y en su deber de adoptar la política general del sector de las comunicaciones y de todos sus servicios no ha objetado que la Universidad de Los Andes actúe como administrador de dominios a nivel nacional desde 1991, dadas sus condiciones técnicas y su entorno académico, lo cual ha permitido que la asignación de dominios se haya desarrollado dentro de criterios de eficiencia”.

Lo anterior pone en evidencia que ese Ministerio entre los años de 1991 y 2001 ha estado al margen del adelanto tecnológico y que no participó ni intervino activamente en lo de su competencia relacionada

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

FALLO

con el dominio .co, pues como lo indica se limitó a no objetar la administración por parte de la Universidad y solo cuando conoció que ésta podría modificar las condiciones de la administración del dominio en cuestión, actuó en cumplimiento de sus funciones

Obra a folios 242 y 243 (c.a.) oficio de fecha 3 de agosto de 2001 en el que reitera al centro educativo su derecho y deber de intervenir en el manejo del recurso, ya que el código del país asignado a Colombia, es de interés para la Nación, y le indicó que “es impropio” atribuirse el derecho a disponer del recurso “en contra de la expresa voluntad del ente rector de las telecomunicaciones en Colombia”

A folios 114 y siguientes del cuaderno principal obra la consulta elevada el 15 de agosto de 2001 por la señora Ministra de Comunicaciones (Dra. Ángela Montoya Holguín) a la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, que dio origen al Concepto de fecha 1 de diciembre del mismo año que obra a folios 560 a 616.

El Ministerio de Comunicaciones el 7 de mayo del año en curso expidió la Resolución Número 000600 “por medio de la cual se regula parcialmente la administración del dominio .co” en desarrollo del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil y en cumplimiento a la exhortación formulada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, norma de carácter transitorio que regirá mientras el ‘Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con las entidades aludidas en el artículo anterior (“las entidades internacionales encargadas del



---

manejo de los dominios del primer nivel”), diseñe e implemente un régimen integral que regule la materia’, según lo dispone la misma resolución en el párrafo transitorio del artículo 7°. De este acto administrativo es claro que la acción popular incoada tuvo un efecto real, pues fue expedido en cumplimiento de la exhortación que en la parte resolutive de la sentencia hizo el a quo

De lo anterior se concluye que aunque el Ministerio de Comunicaciones, como quedó indicado, actuó en cumplimiento de sus funciones con el fin de impedir que la Universidad de Los Andes adelantara el proceso de comercialización del dominio .co, hecho que considera la Sala amenazaba el interés colectivo, no advirtió que la Universidad actuaba sin designación expresa del Gobierno Nacional para administrar el dominio .co y además sin dar cumplimiento estricto a los principios que rigen la delegación del dominio del país, fijados, como ya se dijo, por IANA/ICANN.

Así las cosas, la Sala concluye que la acción popular impetrada por el señor CARLOS MARIO ISAZA SERRANO, prospera en el sentido de amparar el interés colectivo “.co”, código con el cual se identifica al país en la Internet y por ende el Gobierno colombiano a través del **Ministerio de Comunicaciones** deberá:

Asumir directamente o por medio de quien designe, dentro pertinente marco legal, la administración y manejo del dominio .co y del directorio correspondiente; (2) Adecuar la actuación que ha adelantado la Universidad de Los Andes en cuanto a la administración y manejo del dominio del país (“.co”)

y del registro correspondiente teniendo especial cuidado que no se produzcan vacíos fácticos ni jurídicos mientras se establece la regulación definitiva, ni se afecten los derechos del Estado, todo ello sin perjuicio de los derechos de la Universidad de Los Andes; (3) establecer la Delegación de la administración del dominio .co de acuerdo a los principios fijados por las autoridades encargadas de la asignación de nombres y números (IANA/ICANN) “para la delegación y administración de códigos de dominios de nivel superior del país” (contenidos en el documento cuya traducción oficial obra a folios 89 a 96 del expediente) en particular en lo referente a la relación del gobierno nacional tanto con el delegado como con las autoridades internacionales encargadas de la asignación de nombres y números; (4) regular de conformidad con las facultades otorgadas por la Ley 72 de 1989 (art 1 y 2) los aspectos derivados de la delegación de la administración del dominio .co, en atención a lo previsto en el párrafo transitorio del artículo 7° de la Resolución N°0600 de 2002 antes citada. Para el cumplimiento de tales obligaciones la entidad cuenta con un término que vence el 31 de diciembre del año 2003

Para desarrollo de lo aquí concluido deberá tenerse en cuenta, si fuere del caso, la necesidad de una ley que respalde los aspectos no regulados

De otra parte se concluye que no existe violación o amenaza de derechos colectivos a la moralidad administrativa y al

patrimonio público señalados por el actor; además que de la actuación revisada no se advierte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Empresa Nacional de Telecomunicaciones “TELECOM” entidades señaladas como demandadas hayan incurrido en acción u omisión que vulnere o atente contra el interés colectivo amparado o que en virtud del cumplimiento de sus funciones estén vinculadas al presente asunto

En cuanto al incentivo a que tiene derecho el demandante según lo previsto en el Capítulo XI de la Ley 472 de 1998, la Sala por tratarse de la acción popular que condujo a la protección del interés colectivo en el nombre de dominio .co lo determinará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 ib., no como lo pidió el accionante (‘el 15% de lo que el Estado colombiano reciba ahora y de manera continuada, por la recuperación de la operación, administración y manejo del nombre de dominio .co’), pues como se precisó no se encontró vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa, presupuesto previsto en el artículo 40 ib para su aplicación; en consecuencia la Sala lo fijará en la suma correspondiente a diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes a favor del señor CARLOS MARIO ISAZA SERRANO y a cargo del Ministerio de Comunicaciones; el pago se deberá efectuar dentro de los tres meses siguientes contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

De conformidad con el inciso 4° del artículo 34 de la ley 472 de 1998, se integrará un comité para la verificación del cumplimiento

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

---

de la Sentencia, en el cual participarán el Ministro de Comunicaciones y el Defensor del Pueblo o sus respectivos delegados y el ciudadano CARLOS MARIO ISAZA SERRANO.

Por lo anterior, se dará prosperidad al recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, en consecuencia se revocará la sentencia del Tribunal y en su lugar se amparará el interés colectivo en el nombre de dominio “.co” y se denegarán las demás súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso administrando justicia en nombre de la República

### **F A L L A**

- 1 Revocar la sentencia objeto de apelación.
2. En su lugar, se ampara el interés colectivo “.co”, código con el que se identifica a Colombia en la Internet.

**3 En consecuencia se ordena al GOBIERNO - MINISTERIO DE COMUNICACIONES:**

**(1) Asumir directamente o por medio de quien designe, dentro del pertinente marco legal, la administración y manejo del dominio .co y del directorio correspondiente;**

**(2) Adecuar la actuación que ha adelantado la Universidad de Los Andes, tal como se indicó en la parte motiva de esta providencia;**

**(3) Establecer la Delegación de la administración del dominio .co conforme se señaló en la parte considerativa;**

**(4) Expedir la regulación necesaria de conformidad con las facultades otorgadas por la Ley 72 de 1989 (art. 1 y 2) sobre los aspectos derivados de la delegación de la administración del dominio .co. en atención a lo previsto en el párrafo transitorio del artículo 7° de la Resolución N°0600 de 2002.**

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

---

**Término:** El plazo para el cumplimiento de las anteriores órdenes vence el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil tres (2003).

**4.** Fijase a favor del demandante a título de incentivo la suma correspondiente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales y a cargo del Ministerio de Comunicaciones, que deberá pagar dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia

**5** Intégrese un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, en el cual participarán: el Ministro de Comunicaciones y el Defensor del Pueblo o sus respectivos delegados y el ciudadano **CARLOS MARIO ISAZA SERRANO**.

El Comité rendirá informe trimestral sobre su gestión y remitirá copia de sus respectivas actas de reunión a la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con destino a este expediente

**6** Se deniegan las demás súplicas de la demanda.

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y  
de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

---

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen  
Cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la  
fecha

GERMÁN AYALA MANTILLA  
Presidente de la Sección

LIGIA LÓPEZ DÍAZ  
Salvo Voto

MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

MERCEDES TOVAR DE HERRAN  
Secretaria

---

Radicación: 25000-23-25-000-2002-0465-01

Actor: **Carlos Mario Isaza Serrano**

Referencia: Número Interno 474

Acción popular contra la Nación – Ministerios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, Telecom y la Universidad de los Andes

**FALLO**

**Acción Popular.**

Revoca sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

Se ampara el interés colectivo “.co”, código con el que se identifica a Colombia en la red Internet, el cual es un recurso de interés público. El Mincomunicaciones entre los años 1991 y 2001 asumió una conducta pasiva frente a la administración de tal recurso; no advirtió que la Universidad actuó sin designación expresa como delegado para la administración del dominio .co., aunque al conocer de la licitación en cumplimiento de sus funciones adoptó las medidas tendientes a garantizar y/o proteger ese interés público.