

COMISION DE REGULACION DE  
TELECOMUNICACIONES

CRT

REPUBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 777 DEL 2003

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por EMCALI E.I.C.E., contra la Resolución CRT 663 de 2003"

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial las que le confiere la Ley 142 de 1994, y el Código Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución CRT 663, del 30 de abril del 2003 *"Por la cual se resuelve un conflicto"*, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones resolvió la solicitud presentada por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - TELECOM-, en adelante TELECOM, relativa a la solución del conflicto surgido con la empresa EMCALI E.I.C.E., en adelante EMCALI, por la aplicación de la opción de cargos de acceso por capacidad.

Mediante oficio recibido vía fax en la CRT el 17 de junio del año en curso, con radicación interna No. 200331855, EMCALI, a través de apoderado especial, interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRT 663 del 2003.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo y los artículos 113 y 114 de la Ley 142 de 1994, el recurso presentado cumple con los requisitos de Ley, por lo que deberá admitirse y se procederá a su estudio, siguiendo el orden propuesto por el impugnante.

2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR EMCALI

2.1. Desconocimiento del costo asociado al EI ubicado en la central local y al EI de la tándem para interconexión con la central local, como elementos requeridos para evacuar el tráfico de Larga Distancia.

Como fundamento del presente cargo, EMCALI, en resumen, manifiesta que la CRT en la resolución recurrida, en relación con el valor de la inversión (numeral 2.4.1 de la Resolución 663 del 2003), desconoció el costo asociado al EI ubicado en la central local y al EI de la tandem para interconexión con la central local, elementos que fueron requeridos para evacuar el tráfico de larga distancia.

Para el recurrente, la CRT debe reconocer un costo de inversión de US\$189.729.00 por EI de interconexión, costo que incluye la interconexión Tandem - Red Interconectada, Tandem - Red Local y la interconexión Red Local - Tandem.

Handwritten initials/signature on the left margin.

Handwritten initials/signature on the right margin.

**CONSIDERACIONES DE LA CRT**

En relación con el cargo anteriormente expuesto, es importante recordar que EMCALI, presentó un costo de inversión de US\$189.729.00 por EI de interconexión (Folio 86 del expediente 3000-4-2-2). Al definir este costo, EMCALI incluyó la interconexión Tandem - Red Interconectada, Tandem - Red Local y la interconexión Red Local - Tandem.

En la resolución recurrida, la CRT consideró que para definir el costo de la inversión realizada por dicha empresa, se debía utilizar solamente el costo relativo a la interconexión Tandem - Red Interconectada, que de acuerdo con la información aportada por EMCALI es de US\$37.120.00.

Sin embargo, dadas las características especiales de esta interconexión, es necesario reconocer dos elementos adicionales al EI Tandem - Red Interconectada. Estos dos elementos permiten la distribución del tráfico al interior de la red local, y la conexión con la central Tandem o nodo de interconexión local. Estos elementos son los que EMCALI denomina como: *El Tandem - Local* y *El Local - Tandem*. Dado lo anterior, y tomando como base el análisis que EMCALI presenta, el costo total por EI de interconexión es función de los costos asociados a estos tres elementos: i) *Costo El Tandem - Red Interconectada*, ii) *Costo de El Tandem - Local* y iii) *Costo El Local - Tandem*.

Adicionalmente, y según la información presentada por EMCALI, por cada EI Tandem - Red Interconectada, se requieren 1.14 EI Tandem - Local y 1.14 EI Local - Tandem.

A continuación se presentan los análisis de costos de cada uno de los tres componentes por EI de interconexión, presentados por EMCALI el 22 de enero de 2003 (Folios 79 a 101 del expediente 30004-2-2).

**Costo EI Tandem - Red Interconectada**

Según el informe presentado por EMCALI, esta porción asciende a US\$37.120.00. Este valor es el resultado del siguiente análisis:

Se toma como base el costo de una central Local tipo de 20.000 líneas, que maneja un tráfico promedio de 0.12 erlangs por línea, conectada a 30 centrales, la cual utiliza 130 EIs. Ya que la central Tandem se diferencia de una central local, en que no dispone de la etapa de abonado, ni de transmisión, su costo es menor por línea equivalente. EMCALI asume un costo equivalente al 60% del costo de una línea local, como se aprecia en la siguiente tabla:

Costo EI Tandem (US\$)	
Costo Central Local Tipo (Sin Abonado ni Transmisión)	6,372,189.00
Numero de EI (promedio 30 centrales)	103
Costo Por EI	61,865.91
Relación Costo Líneas Tandem/Local	0.6
Costo EI Tandem	37,120.00

**Costo de EI Tandem Local**

El costo de EI Tandem Local es igual al componente anterior, con un costo de US\$37.120.00.

**Costo EI Local Tandem**

En este caso EMCALI argumenta que el costo de la central local con la etapa de abonado y transmisión es de US\$10.009.203.00. Como en el caso anterior, el número de EIs necesarios para una central de este tipo es de 103, para un valor de US\$97.176.72 por EI. Aplicando los anteriores valores, para cada uno de los tres tipos de EIs, EMCALI define el costo por EI de US\$190.218.26.

3/7  
A2

La función de los Els Tandem - Local y Local - Tandem es la de distribuir el tráfico al interior de la red local, e interconectar el Tandem a la red local respectivamente. Este tipo de configuración hace que estos dos elementos, aunque pertenezcan a la red local de EMCALI, sean necesarios para la interconexión de esta empresa con la red interconectada, es decir, para este caso la red de TPBCLD de TELECOM el costo total de estos dos tipos de Els es de US\$134.296.72.

Con el fin de calcular el costo de estos elementos, la CRT ha determinado los porcentajes de participación de diferentes elementos pertenecientes a la interconexión de redes.

Esta metodología se basa en el modelo que desagrega los costos de la interconexión en: i) enlaces de acceso, ii) conmutación (local y tandem), iii) enlaces de transmisión entre centros de conmutación y iv) red de señalización. Para este caso específico, la CRT considera que los elementos que se deben reconocer en los costos de inversión por El de interconexión EMCALI - TELECOM son los de Conmutación Local (29%) y Señalización (3%).<sup>1</sup>

De esta forma, si el costo total reportado por EMCALI de US\$134.296.72, incluye la etapa de abonado, conmutación, señalización y transmisión, la CRT solo debe reconocer el 32% de este costo, que es el único directamente relacionado con la interconexión con TELECOM.

Así las cosas, el costo por El de interconexión, de acuerdo a la aclaración arriba expuesta, que incluye la proporción de costos de red local aplicable, corresponde a:

*Costo El de Interconexión = Costo El Tandem - Red Interconectada + 1.14 \* (X \* (Costo de El Tandem Local + Costo El Local Tandem))*

Costo El de Interconexión = US\$37.120.00 + 1.14 \* (0.32\*(US\$37.120.00 + US\$97.176.72))

Costo El de Interconexión = US\$86.111.44

X : Factor correspondiente a la proporción de costos totales de la red local aplicables a la interconexión, = 32%

Por lo tanto, la CRT reconoce como costo total de la inversión por El un valor de US\$86.111.44, ya que considera que las etapas de abonado y transmisión en los elementos *El Tandem Local* y *El Local Tandem* no se deben tomar en cuenta dentro de la interconexión entre EMCALI y TELECOM.

#### Costos de Administración, Operación y Mantenimiento

Aplicando la metodología explicada en la resolución demandada, la CRT reconoce como Gastos AOM por El al mes un valor de US\$999.00. En este orden de ideas el valor presente en el año 1999 de los Gastos AOM en un periodo de 47 meses, para 76 Els, asciende a US\$3.385.344.00.

Lo anterior significa que la inversión para 76 Els en el año 1999 asciende a US\$6.544.469.70 y los costos AOM ascienden a US\$ 3.385.344.00, para un total de US\$9.929.813.70.

#### Ingresos

Nuevamente, utilizando la información presentada por EMCALI, el valor promedio de ingresos por El al mes, por el tráfico cursado de larga distancia con TELECOM es de US\$4.748.00. Al llevar estos ingresos a dólares de 1999, el total de ingresos percibidos por EMCALI en los 47 meses de vigencia del contrato C - 0023-99 es de US\$211.761.00. Los ingresos totales por 76 Els sobredimensionados es de US\$16.093.836.00.

<sup>1</sup> Porcentajes del modelo computacional, entregado dentro del desarrollo del informe final sobre el cálculo de costos medios eficientes de referencia y cargos de acceso, LECC, Inc. Económica Consultores.

Amortización

Teniendo en cuenta las cifras anteriormente presentadas, se concluye que no hay lugar a pago por parte de TELECOM, pues los ingresos de EMCALI superan en US\$6.164.022,30 la inversión realizada, recuperando ampliamente todos los costos relacionados con la interconexión entre las dos empresas.

Por las razones expuestas anteriormente, si bien es cierto que atendiendo a las observaciones formuladas por EMCALI, y revisadas con respecto a los parámetros de distribución de costos aplicables en la regulación vigente, indican un valor de inversión superior al inicialmente planteado en la resolución recurrida, éste no altera el hecho de que aún en este escenario, ya haya sido recuperada por EMCALI dicha inversión a través de los cargos de acceso ya percibidos; por lo anterior, si bien se acepta parcialmente el cargo y se realiza el ajuste de cálculo correspondiente en la parte motiva de esta resolución, el resultado final no modifica la parte resolutive de la resolución recurrida en relación con la amortización de inversiones.

**2.2. Violación del Debido Proceso**

Afirma el recurrente que la CRT ha violado el debido proceso, pues dentro de la actuación administrativa realizada, no le indicó claramente la finalidad de la información solicitada por el perito, no tuvo en cuenta el tipo de servicio de que se trataba y tampoco hizo referencia a la actuación administrativa que se adelantaba, las etapas del procedimiento iniciado y las oportunidades de que disponía EMCALI para solicitar y presentar pruebas, controvertir las pruebas allegadas al expediente, presentar alegaciones, y en general para hacer valer sus derechos en el proceso.

*Para EMCALI "... la sola visita de un perito enviado por la CRT a EMCALI no significa el cumplimiento del deber constitucional y legal de la comisión de garantizar el surtimiento pleno y previo de su decisión al debido proceso, pues en el procedimiento no se observaron las formas propias que debe tener un procedimiento administrativo, por cuanto la CRT ante la comunicación de TELECOM y con base en sus propias consideraciones y su propia metodología, desconociendo la realidad de existir un contrato entre TELECOM y EMCALI*

Finalmente, EMCALI considera que la CRT con su actuación, ha violado lo establecido en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, que dispone que las decisiones que afecten a particulares deben ser motivadas, al menos en forma sumaria, con base en las pruebas e informes disponibles, y previamente debe haberse dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones.

**CONSIDERACIONES DE LA CRT**

Para efectos de dar trámite a la solicitud de solución de conflicto presentada por TELECOM, como se evidencia de la revisión del expediente 3000-4-2-2, la CRT siguió las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título VII de la Ley 142 de 1994 "De los procedimientos Administrativos para Actos Unilaterales"; así mismo, dio aplicación a las disposiciones de la parte primera del Código Contencioso Administrativo, atendiendo a los principios que gobiernan la actuación administrativa y, en lo que tiene que ver con la práctica de pruebas, la CRT dio aplicación a los criterios definidos por el Código de Procedimiento Civil.

Con el fin de contestar este cargo, la CRT procederá a analizar en forma resumida el procedimiento administrativo que culminó con la expedición de la Resolución CRT 663 del 2003, con el fin de verificar el estricto cumplimiento de los principios orientadores de las actuaciones administrativas, en especial al principio de contradicción:

- **Inicio de la actuación administrativa:** La CRT, con base en lo establecido en el artículo 4.4.6. de la Resolución 087 de 1997, dio traslado a EMCALI de la solicitud de solución de conflicto presentada por TELECOM, haciendo referencia desde su inicio que se trataba un procedimiento administrativo de solución de conflicto, cuyas etapas fueron establecidas en el capítulo IV de la resolución CRT 087 de 1997, y que se

encuentran en total armonía con los principios generales consagrados en el Código Contencioso Administrativo, y en el caso de vacíos, en el Código de Procedimiento Civil. Mediante el traslado, se garantiza el principio de publicidad y contradicción, pues de esta forma EMCALI conoce de la solicitud presentada por TELECOM y adicionalmente tiene cinco (5) días para formular sus observaciones sobre la misma.

- **Etapa de mediación:** La CRT citó en varias oportunidades a audiencia de mediación, con el fin de conocer de primera mano los argumentos, posiciones y percepciones de las partes sobre el tema en conflicto, y generar espacios para que las mismas logran fórmulas de arreglo o de acercamiento.
- **Práctica de pruebas:** De conformidad con el artículo 34 del Código Contencioso Administrativo, durante la actuación administrativa se pueden pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos, ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado. La CRT, con base en este artículo, y lo establecido en el artículo 57 del Código Contencioso Administrativo, que dispone que son admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil, profirió auto de decreto de pruebas, en el cual se incluyó la práctica de un dictamen pericial. El 2 de octubre de 2002 tomó posesión del cargo de perito el ingeniero Juan Carlos Calderón, quien presentó el dictamen pericial dentro del término establecido por la Comisión. De conformidad con lo establecido en los artículos 108 y 238 del Código de Procedimiento Civil, la CRT corrió traslado del dictamen a las partes por el término de tres (3) días, garantizando de esta forma el derecho de contradicción. EMCALI no solicitó ampliación, ni aclaración, ni objetó por error grave el dictamen pericial.

Por lo anteriormente expuesto, no es cierto que EMCALI no haya contado con las oportunidades para solicitar y presentar pruebas, para controvertir las pruebas allegadas al expediente, presentar alegaciones y en general para hacer valer sus derechos en el proceso.

En relación con la práctica de pruebas, EMCALI manifiesta que no se le indicó claramente la finalidad de la información solicitada por el perito. Esta afirmación no es aceptada por la CRT, pues en el auto de decreto de pruebas, el cual obra en el expediente, se define claramente la finalidad de la información que solicitó el perito, y éste obra con base en las instrucciones incluidas en el auto de decreto de pruebas.

- **Acto Administrativo por el cual se resuelve el conflicto:** La decisión tomada por la CRT mediante la expedición de la Resolución 663 del 2003, fue motivada, pues en la misma se explicó el procedimiento utilizado por la CRT para establecer el dimensionamiento de la interconexión, y el análisis financiero sobre el cual se soportó la decisión de no ordenar el pago por parte de TELECOM de ningún valor por concepto de las inversiones realizadas por EMCALI, por considerar que las mismas se encontraban amortizadas. Adicionalmente, la CRT se basó en las pruebas e informes disponibles en el expediente, y previamente se dió oportunidad tanto a EMCALI como a TELECOM, para presentar sus opiniones, cumpliendo de esta manera lo ordenado en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo.

De otra parte, sorprende a la CRT que EMCALI argumente en su recurso de reposición que no se le indicó del procedimiento que estaba adelantando la CRT, siendo que, como consta a lo largo del expediente, durante toda la actuación administrativa se señaló que la misma tenía por objeto la solución de las divergencias surgidas entre TELECOM y EMCALI por la aplicación de la opción de cargos de acceso por capacidad. La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, encargada de impulsar el procedimiento, puso en conocimiento de las partes todos y cada uno de los actos proferidos en la actuación administrativa de solución de conflicto, de manera que tanto TELECOM como EMCALI pudieran conocerlos, enviar sus comentarios, controvertirlos y en general, ejercer el derecho de defensa, aún a pesar de la carga de conocimiento radicada en cabeza de las partes de un procedimiento.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la CRT en desarrollo de sus funciones, atendió un derecho de petición instaurado por EMCALI junto con otros operadores del servicio de TPBCL, en el que claramente se le indicó y explicó cuál era el procedimiento utilizado por la CRT para conocer tanto de la solución de los conflictos, como de las actuaciones de imposición de servidumbre. En dicha oportunidad la CRT anotó que el trámite

517  
122

administrativo adelantado se fundamentaba en el procedimiento contenido en la Ley 142 de 1994, el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil, los cuales, como se evidencia en el expediente, fueron estrictamente aplicados por esta Comisión dentro de la presente actuación administrativa<sup>2</sup>.

Por las razones antes expuestas, el trámite administrativo adelantado por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones no adolece de los vicios de nulidad a los que hizo referencia el impugnante, por lo que sus argumentos no tendrán los efectos por él pretendidos.

### 2.3. Reconocimiento de los contratos vigentes

EMCALI manifiesta que el acto administrativo recurrido está viciado de nulidad, por cuanto no tiene en cuenta que existe un contrato de interconexión entre dicha empresa y TELECOM, y solicita el reconocimiento de los contratos vigentes, teniendo en cuenta que con fundamento en lo establecido en el Código Civil, la ley aplicable a los contratos perfeccionados y celebrados con las formalidades legales, es la que regía en el momento en que se celebró la convención, y las leyes nuevas no pueden alterar las relaciones contractuales.

### CONSIDERACIONES DE LA CRT

Mediante Resolución 463 del 27 de diciembre de 2001, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT- estableció, entre otras, la obligación de los operadores telefónicos de ofrecer a los operadores que les demanden interconexión, por lo menos dos opciones de cargos de acceso (cargos de acceso máximo por minuto y cargos de acceso máximo por capacidad). Adicionalmente, los parágrafos 1, 2 y 3 del artículo que impone la obligación de oferta (artículo 4.2.2.19), establece los derechos de los operadores interconectantes frente a diversos eventos planteados (pago por transporte de tráfico, cargos de acceso diferenciales en la opción por minuto y periodo de permanencia mínima en la opción de cargos por capacidad) y prevé la posibilidad de acuerdo entre las partes, así como la intervención de la CRT para definir los puntos de diferencia.

La Resolución 463 del 2001 fue expedida en virtud de las facultades de la CRT para intervenir en la promoción de la competencia y regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión de redes, elemento de indiscutible injerencia en el régimen de prestación de servicios en competencia y en el cumplimiento de la función social de los servicios públicos.<sup>3</sup> Esta disposición es de aplicación general e inmediata y la obligación impuesta a los operadores es exigible a partir del término previsto en la resolución.

Tratándose de una norma de orden público, derivada de la facultad de intervención del Estado en la economía, prima sobre la voluntad particular plasmada en los contratos de interconexión. Sin desconocer el libre ejercicio de la autonomía privada en la celebración de los contratos de interconexión, las competencias e intervención del Estado sobre sus acuerdos, provee a la regulación de aspectos que limitan esa autonomía en aras de asegurar la transparencia del mercado en régimen de competencia y la prestación eficiente de los servicios públicos.

Son las normas de orden público las que prevalecen sobre la voluntad contractual y no ésta sobre aquéllas. En el caso en particular es preciso poner de presente que la posibilidad de intervención de la CRT en la fijación de cargos de acceso corresponde al marco regulatorio vigente a la celebración del contrato, dado que se establece tal facultad en forma expresa en el artículo 73.2 de la Ley 142 de 1994<sup>4</sup>, razón por la que encuentra fuerza vinculante para las negociaciones particulares, con anterioridad a la celebración del contrato de acceso, uso e interconexión y en tal condición, forma parte del orden jurídico que rige los contratos respectivos.

<sup>2</sup> Oficio de radicación CRT 403104 del 12 de diciembre de 2002.

<sup>3</sup> La Ley 142 de 1994 le da esta connotación a la interconexión (art 8.3; 11.6)

<sup>4</sup> Artículo 73. Funciones generales de las comisiones de regulación. 73.22. Establecer los requisitos generales a los que deben someterse las empresas de servicios públicos para utilizar las redes existentes y acceder a las redes públicas de interconexión; así mismo, establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte e interconexión a las redes, de acuerdo con las reglas de esta Ley

6/7  
mrc

Debe señalarse que las facultades del Estado para intervenir en aspectos tales como la fijación de cargos de acceso<sup>5</sup> tienen, entre otras, la connotación y la posibilidad de ajustar las desviaciones que puedan presentarse frente a los criterios de eficiencia y dinamismo del mercado de las telecomunicaciones y, en consecuencia, se trata de una facultad que ejerce y puede ejercer el ente regulador en forma permanente sin que se adquieran derechos, ni aún frente a la existencia de convenciones particulares, que impidan la posibilidad de modificaciones derivadas de tal facultad.

Por las razones antes expuestas, no prospera el cargo.

En virtud de lo expuesto,

**RESUELVE**

**ARTICULO PRIMERO.-** Admitir el recurso de reposición interpuesto por EMCALI contra la Resolución CRT 663 del 30 de abril del 2003.

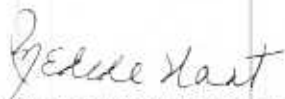
**ARTICULO SEGUNDO.-** Negar las pretensiones del recurrente, y en su lugar, confirmar en todas sus partes la Resolución 663 del 2003, por las razones expuestas en los considerandos de la presente resolución.

**ARTICULO TERCERO.-** Notificar personalmente al representante legal de EMCALI E.I.C.E., al representante legal de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y al representante legal de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - TELECOM, en liquidación, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno, por encontrarse agotada la vía gubernativa.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los

30 JUL 2003



MARTHA PINTO DE DE HART  
Presidente



MAURICIO LÓPEZ CALDERÓN  
Director Ejecutivo

ZV/ALL/AS

C.E. 16/07/03  
C.E.E. 24/07/03  
S.C. 30/07/03  
Rad. 200331855  
Expediente 3000-4-2-2

<sup>5</sup> Art. 37 Decreto 1130 de 1999, numeral 7: Regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión de redes y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la efectividad de interconexiones y conexiones; así como con la imposición de servidumbres de interconexión o de acceso y uso de tales bienes, respecto de aquellos servicios que la comisión determine.

7/2  
ML