

COMISION DE REGULACION DE
TELECOMUNICACIONES

CRT

REPUBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 916 DEL 2003

"Por la cual se resuelve el conflicto surgido entre COMCEL S.A. y BELLSOUTH COLOMBIA S.A. por la definición de cargos de acceso"

LA COMISION DE REGULACION DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 37 numeral 14 del Decreto 1130 de 1999, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación del 5 de agosto de 2003, COMCEL S.A., en adelante COMCEL solicitó a la CRT su intervención para efectos de dirimir el conflicto surgido con BELLSOUTH COLOMBIA S.A., en adelante BELLSOUTH, por la definición de los cargos de acceso que deben reconocerse y pagarse los operadores móviles por el tráfico que se curse entre sus redes de TMC.

En dicha comunicación, COMCEL manifestó que el 2 de julio de 2003, remitió a BELLSOUTH una propuesta de arreglo para el reconocimiento mutuo de los cargos de acceso por el uso de sus redes, sin que hasta la fecha de la presentación de la solicitud ante la CRT, fuera posible llegar a acuerdo alguno. Así mismo, hizo entrega de su oferta final, en la cual indicó como valor estimado para el pago de los cargos de acceso la suma de \$500 pesos, por cada minuto redondeado.

En atención a lo anterior, la CRT dio traslado a la solicitud de solución de conflicto el día 15 de agosto de 2003, indicando a BELLSOUTH mediante comunicación de la misma fecha, que contaba con un plazo de cinco (5) días a partir del recibo de la comunicación para la presentación de la oferta final, observaciones y/o solicitud de pruebas, razón por la cual, BELLSOUTH presentó su escrito el día 26 de agosto de 2003, es decir, al quinto día de la recepción de la comunicación, pero al sexto día de la fijación en lista del traslado.

Teniendo en cuenta que BELLSOUTH, por un error involuntario de la CRT presentó extemporáneamente sus comentarios a la solicitud de solución de conflicto, basándose en lo indicado por la CRT en la comunicación de radicación CRT número 200351795, de fecha 15 de agosto de 2003, el 3 de Octubre de 2003, se fijó nuevamente en lista el

03

but
m

traslado de la solicitud de solución de conflicto, para de este modo garantizar el derecho de defensa y debido proceso de las partes intervinientes.

En respuesta al traslado, BELLSOUTH expuso su punto de vista respecto a la solicitud de solución de conflicto presentada por COMCEL, y explicó los beneficios que genera el sistema "sender keeps all" para efectos de remunerar la interconexión existente entre las redes de TMC de los operadores antes mencionados. Así mismo, BELLSOUTH solicitó que se diera nuevamente traslado a la solicitud de solución de conflicto, toda vez que en la comunicación presentada por COMCEL se hace referencia a un oficio del 6 de junio de 2003, respecto del cual dicho operador no ha tenido oportunidad de pronunciarse.

En respuesta a lo anterior, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, explicó a BELLSOUTH que el oficio de fecha 6 de junio de 2003, no tenía las connotaciones de una solicitud de solución de conflicto ni tenía relación con la presente actuación administrativa, pues en la misma COMCEL solicitó a la CRT que expidiera un acto administrativo de carácter general en el cual se definieran los cargos de acceso entre operadores móviles y no la solución de un conflicto, mediante la expedición de un acto de carácter particular. No obstante, para mayor claridad y transparencia, se le envió copia a BELLSOUTH de la mencionada comunicación.

En desarrollo de la presente actuación administrativa, la CRT citó a audiencia de mediación la cual se llevó a cabo el día 9 de septiembre de 2003, sin que las partes logaran acuerdo alguno.

Mediante comunicación de fecha 31 de octubre de 2003, COMCEL envió una comunicación en la cual hizo referencia a la respuesta presentada por BELLSOUTH y expuso su punto de vista sobre el particular.

Por medio de comunicación de fecha 14 de noviembre de 2003, COMCEL dio alcance a la solicitud de solución de conflicto presentada ante la CRT. En dicha comunicación, COMCEL solicitó subsidiariamente fijar como valor de cargos de acceso por minuto redondeado para llamada completada para las llamadas cursadas entre las redes de COMCEL y BELLSOUTH, la suma de nueve centavos de dólar, desde el 5 de agosto de 2003.

Finalmente, mediante comunicación de fecha 25 de noviembre de 2003, radicada bajo el número 200333368, BELLSOUTH solicitó nuevamente que antes de continuar con el presente trámite administrativo, la CRT se pronunciara sobre la competencia de la misma para conocer del conflicto presentado por COMCEL. Al respecto, debe señalarse que el asunto antes mencionado, será objeto de pronunciamiento en el presente acto administrativo, toda vez que de conformidad con lo establecido en los artículos 35 y 59 del Código Contencioso Administrativo, es en la decisión final donde se resolverán todas las cuestiones que hayan sido planteadas durante la actuación administrativa.

2. CONSIDERACIONES DE LA CRT

2.1 Competencia de la CRT para la Solución de Conflictos entre operadores de TMC.

Previo a decidir de fondo la presente actuación y teniendo en cuenta los cuestionamientos planteados por BELLSOUTH tanto en la comunicación de fecha 10 de octubre de 2003, como en el escrito del 25 de noviembre del mismo año, resulta conveniente hacer referencia a la facultad de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones para dirimir los conflictos surgidos entre operadores de Telefonía Móvil Celular. Al respecto, es preciso tener en cuenta que de conformidad con lo establecido por el Decreto 1130 de 1999, "por el cual se reestructuran el Ministerio de Comunicaciones y algunos organismos del sector administrativo de comunicaciones y se trasladan funciones a otras entidades públicas", corresponde a la CRT ejercer las funciones atribuidas al Ministerio de Comunicaciones por normas anteriores al mencionado decreto y que con la expedición del mismo se asignen a la Comisión.

B

del
me

Dentro de las facultades encomendadas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones se encuentra, la de dirimir los conflictos surgidos sobre asuntos de interconexión entre los operadores de todos los servicios de telecomunicaciones, con excepción de los de radiodifusión sonora, auxiliares de ayuda, especiales y de Televisión. Dicha facultad, trasladada a la CRT, era inicialmente ejercida por el Ministerio de Comunicaciones, quien, según lo dispuesto por el Decreto 2122 de 1992, debía "dar solución administrativa a los conflictos que puedan presentarse entre operadores de servicios de telecomunicaciones, en aquellos casos en los que se requiera la intervención del Ministerio de Comunicaciones".¹

En el caso particular, el conflicto presentado a consideración de la CRT por COMCEL tiene relación directa con la interconexión, toda vez que el mismo versa sobre la definición de los cargos de acceso que deben remunerarse las partes de la presente actuación administrativa, por el acceso y uso de la red de TMC operada por cada uno.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que aún cuando entre las partes exista un contrato de acceso, uso e interconexión, las condiciones que la rigen deben estar sometidas a las variaciones y actualizaciones asociadas directamente con la versatilidad y movilidad propia de la interconexión. Así las cosas, las condiciones definidas en ejercicio de la autonomía de la voluntad, sea mediante la suscripción de un contrato siguiendo alguna formalidad o mediante el acuerdo consensual de las partes, no pueden ser estáticas y deben acoplarse de manera ágil a las modificaciones y alteraciones que surjan en desarrollo de la relación de interconexión.

Uno de los escenarios para la actualización de las reglas que rigen las interconexiones, es el acuerdo mutuo y concertado de las partes, el cual, desde el punto de vista de la CRT es el llamado a generar mayores beneficios interpartes, toda vez que son los contratantes -conocedores de sus necesidades y requerimientos- quienes definen directamente las modificaciones a las condiciones que rigen la interconexión.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la ausencia de acuerdo directo entre las partes, no puede ser razón para que la interconexión se rija por condiciones obsoletas, ó que no reflejan las necesidades de la misma, ó que incumplen alguno de los principios y fundamentos de la regulación.

Así las cosas, en caso de generarse un conflicto entre los operadores relacionado con la definición de las condiciones en que debe desarrollarse la interconexión, según lo dispuesto por las normas a las que ya se ha hecho referencia en este aparte de la Resolución, cualquiera de las partes puede acudir a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones para que en ejercicio de sus funciones y facultades dirima el respectivo conflicto.

2.2. El asunto en controversia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 4.2.1.6. de la Resolución CRT 087 de 1997, los operadores de telecomunicaciones tienen derecho a recibir una contraprestación razonable por el uso de su infraestructura y por la prestación de servicios a otros operadores con motivo de la interconexión, debiendo estar orientado el valor de los cargos relacionados con la interconexión, a costos eficientes más una utilidad razonable.

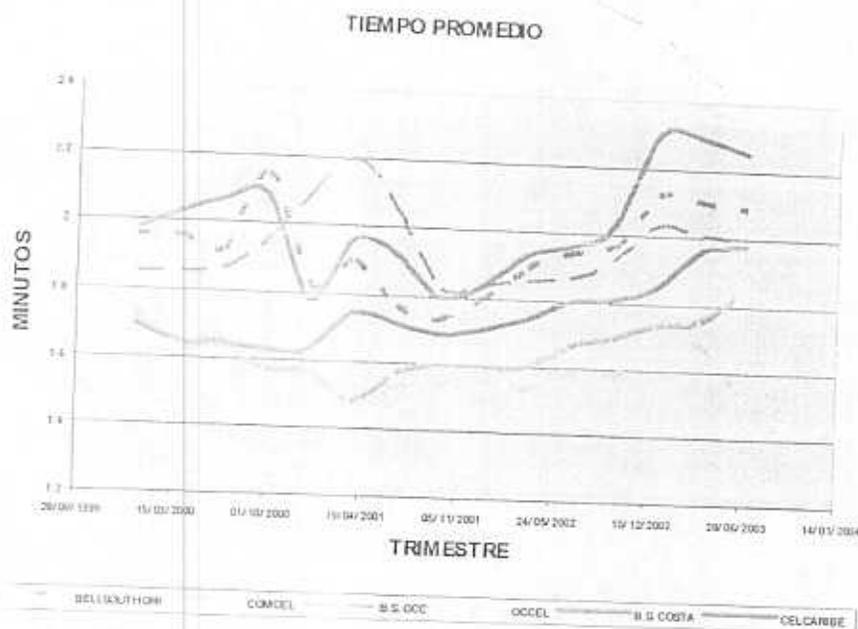
Así las cosas, todos los operadores de telecomunicaciones, no solo tienen el derecho a recuperar los costos asociados con el servicio de interconexión, sino que también tienen derecho a recibir una utilidad razonable por este concepto, de manera que si el sistema "sender keeps all" -el cual de suyo implica cierta simetría en tráfico entrante y saliente- ya no cubre los costos de la interconexión o le implica a cualquiera de los operadores parte en la misma, la renuncia a toda o a parte de la utilidad razonable a la que se refiere la regulación, será necesario definir un nuevo sistema que sí remunere integralmente el uso de la infraestructura. En este evento, corresponderá a las partes directamente definir el valor que debe remunerar la interconexión, ó a la CRT en ejercicio de su función de solución de conflictos entre operadores de TMC, previa solicitud de parte, lo anterior, con el

¹ Artículo 1, numeral II del Decreto 2122 de 1992

fin de garantizar la aplicación de todos los principios regulatorios y legales, que rigen la interconexión.

En este sentido, para que la CRT pueda entrar a modificar el esquema de remuneración que actualmente rige la interconexión existente entre COMCEL y BELLSOUTH, es necesario identificar si el mercado móvil ha presentado cambios que ameriten tal modificación:

Al inicio de la relación de interconexión entre COMCEL y BELLSOUTH, el mercado de los servicios móviles era un mercado inexplorado, cuyo comportamiento se fue asentando a lo largo del tiempo. Es así como a la fecha y según la información suministrada por las partes al Ministerio de Comunicaciones, en la actualidad se presenta una diferencia en el comportamiento de los usuarios del servicio de TMC, que al momento de la definición del sistema "sender keeps all", no era identificable:²



Estas diferencias, se generan por los distintos tipos de usuarios atendidos por cada uno de los operadores³: COMCEL, en su mayoría tiene usuarios con planes de tarjeta prepago, con un promedio mensual de llamadas mas bajo, mientras que el perfil de usuarios de BELLSOUTH, es de usuarios con planes pospago en modalidades corporativas, cuyo tiempo promedio de llamadas es muy superior.

Otro de los sucesos que demuestran la modificación de las condiciones en que funciona el mercado móvil, es precisamente que algunos agentes del mismo han decidido establecer como mecanismo para la remuneración de la interconexión, el de cargos de acceso por minuto redondeado, acordando diferentes valores para el minuto redondeado de llamada completada⁴.

Así mismo, aún cuando no se llegó a un acuerdo directo para la determinación de los cargos de acceso (*sender keeps all* o pago por minuto redondeado) y, por esta razón COMCEL acudió a la CRT, tanto el operador solicitante como BELLSOUTH han indicado que el tráfico cursado entre dichos operadores, presenta un diferencial que oscila entre dos millones (2.000.000) y cinco millones (5.000.000) de minutos mensuales, éstas

² Datos trimestrales tomado del Ministerio de Comunicaciones

³ Derivado del análisis de la información reportada por los operadores de TMC al Ministerio de Comunicaciones

⁴ Se hace referencia primordialmente a los contratos y acuerdo suscritos entre los operadores de TMC y COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P., aun cuando no se pierda de vista la existencia de contratos suscritos entre COMCEL, OCCEL y CELCARIBE.

diferencias pueden ser favorables a cualquiera de los dos operadores, dependiendo del tráfico cursado desde y hacia una y otra red.

Lo anterior, en el entendido de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, evidencia un cambio en las condiciones del mercado al que concurren las partes aquí involucradas, el cual en alguna medida contraviene el principio regulatorio que señala que los operadores en una interconexión deben remunerar el uso efectivo que hagan de la red de otro operador, atendiendo criterios de costos eficientes más utilidad razonable, toda vez que, si bien el esquema de remuneración actual en algo compensa el uso de las redes, no refleja la utilización efectiva de la infraestructura puesta en servicio por los operadores en desarrollo de la interconexión.

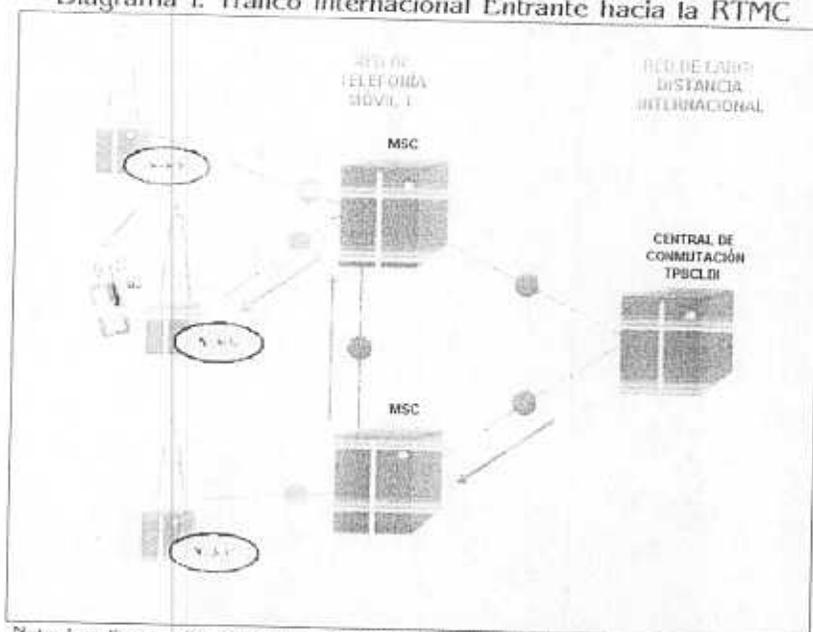
En este contexto, resulta necesario acoger un esquema de remuneración que obedezca a la realidad de la interconexión, ya que solo así se garantiza que ésta se ejecute en términos de eficiencia no solo respecto de los mismos operadores, sino también del servicio que se presta al usuario.

2.2.1. Cargos de Acceso por minuto redondeado

Con base en lo antes expuesto y teniendo en cuenta que COMCEL en su solicitud de solución del conflicto requirió como modalidad de remuneración de su red el sistema de cargos de acceso por minuto redondeado, la CRT entra a analizar las particularidades propias de su aplicación.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la regulación expedida por la CRT en materia de cargos de acceso, estableció en el artículo 4.2.2.19 de la Resolución CRT 087 de 1997, el cargo de acceso por concepto de tráfico de larga distancia entrante hacia las redes de TMC y PCS, por minuto redondeado, el cual comporta un precio objetivo de mercado definido por el regulador antes de la presentación de la solicitud de solución de conflicto. No obstante, para efectos de determinar la aplicabilidad del valor antes mencionado en el caso particular, es preciso identificar si existe alguna diferencia en los elementos de red utilizados para efectos de la terminación del tráfico internacional entrante y la terminación del tráfico cursado entre diferentes operadores de TMC:

Diagrama 1. Tráfico Internacional Entrante hacia la RTMC

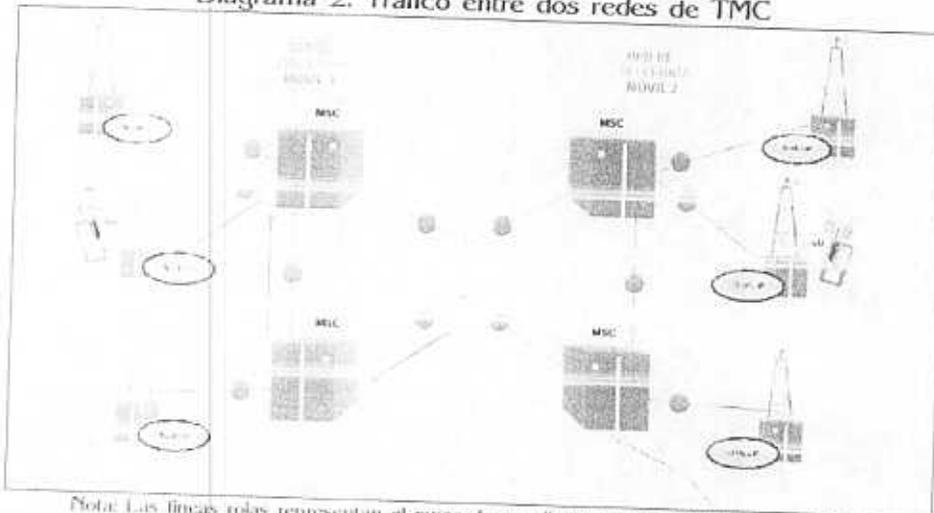


Nota: Las líneas rojas representan el curso de una llamada que ingresa a la red Móvil.

OB

hnd
me

Diagrama 2. Tráfico entre dos redes de TMC



Nota: Las líneas rojas representan el curso de una llamada que ingresa a la red Móvil

Los diagramas antes expuestos, indican que los recursos de red utilizados tanto para el curso de las llamadas de larga distancia internacionales entrantes hacia una red móvil, como para las llamadas cursadas entre dos redes móviles (TMC y/o PCS), son los mismos, de manera que el precio objetivo definido por la CRT en el artículo 4.2.2.19 de la Resolución CRT 087 de 1997, si remunerara el acceso y uso de la infraestructura puesta a disposición por los operadores de TMC para efectos de la interconexión. Así las cosas, en caso de presentarse desbalance en el tráfico cursado entre las redes de TMC operadas por COMCEL y BELLSOUTH, el operador a quien favorezca la diferencia en tráfico, deberá reconocer el valor establecido en el artículo 4.2.2.19, "opción 1: Cargos de Acceso Máximos por Minuto", en lo que respecta a las Redes de TMC y PCS. Para la actualización de los pesos constantes en pesos corrientes, se deberá seguir la misma regla dispuesta por el artículo 4.2.2.19 antes mencionado, es decir, conforme a lo establecido en el artículo 4.3.8 de la Resolución CRT 087 de 1997.

En todo caso, se considera importante tener en cuenta que el valor de los cargos de acceso por minuto redondeado al que se hizo referencia anteriormente, se encuentra sujeto a las modificaciones o cambios que sufra el artículo 4.2.2.19 de la Resolución CRT 087 de 1997.

2.2.2 Fecha de aplicación de los cargos de acceso por minuto redondeado.

Teniendo en cuenta que COMCEL, en la comunicación de fecha 14 de noviembre de 2003, solicitó subsidiariamente que se fijara como valor de cargos de acceso mínimo por minuto redondeado para llamada completada para las llamadas cursadas entre las redes de COMCEL y BELLSOUTH, la suma de nueve centavos de dólar desde el 5 de agosto de 2003, es decir, desde la fecha de radicación de la solicitud de solución de conflicto, se considera necesario realizar las siguientes precisiones:

En las actuaciones administrativas de solución de conflicto iniciadas por las divergencias presentadas entre operadores de TPBCL y TPBCLD por la aplicación de la opción de cargos de acceso por capacidad consagrada en la Resolución CRT 463 de 2001, la CRT ha indicado que la fecha de aplicación de la opción de cargos de acceso por capacidad, es la fecha de radicación de la solicitud de solución de conflictos, toda vez que los operadores de TPBCL se encontraban en la obligación de ofrecer las opciones a las que se refiere el artículo 4.2.2.19 de la Resolución CRT 087 de 1997, a partir del 1 de enero de 2002. Así las cosas, la resolución que creó la situación jurídica antes mencionada fue la Resolución CRT 463 de 2001 y no los actos administrativos de carácter particular por los cuales la CRT dirimió los distintos conflictos surgidos entre los operadores ya mencionados.

La situación antes descrita no se predica del caso objeto de estudio, pues el análisis de las causas que justifican el cambio de remuneración de la interconexión, así como la

03/18

Handwritten signatures and marks at the bottom right of the page.

obligación de remunerar la interconexión bajo el esquema de cargos de acceso por minuto redondeado, se genera con la expedición del presente acto administrativo y no en un acto administrativo de carácter general, expedido con anterioridad. Así las cosas, pretender dar aplicación a dicha obligación desde el 5 de agosto de 2003, implicaría imprimirle efectos retroactivos a una decisión de carácter administrativo, lo cual a todas luces contradice los principios relativos a la vigencia de los actos expedidos por la administración, tema bastamente estudiado por la jurisprudencia nacional.

Así las cosas, para la CRT es claro que la fecha de aplicación de los cargos de acceso por minuto redondeado, será la fecha de expedición del presente acto administrativo.

Finalmente, es de mencionar que los asuntos meramente operativos y relacionados con el trámite de conciliación para el pago y transferencia de los valores, deberán ser definidos directamente por los operadores parte dentro de la presente actuación administrativa.

Por virtud de lo expuesto a lo largo de la presente Resolución,

RESUELVE

Artículo 1. A partir de la fecha de expedición de la presente Resolución y, en caso de presentarse desbalance en el tráfico cursado entre las redes de TMC operadas por COMCEL S.A. y BELLSOUTH COLOMBIA S.A., el operador a quien favorezca la diferencia en tráfico, deberá reconocer el valor establecido en el artículo 4.2.2.19, "opción 1: Cargos de Acceso Máximos por Minuto", en lo que respecta a las Redes de TMC y PCS, en los términos señalados por el mencionado artículo. Para la actualización de los pesos constantes en pesos corrientes, se deberá seguir la misma regla dispuesta por el artículo 4.2.2.19 de la Resolución CRT 087 de 1997, es decir, conforme a lo establecido en el artículo 4.3.8 de la Resolución CRT 087 de 1997.

Artículo 2. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de COMCEL S.A. y de BELLSOUTH COLOMBIA S.A., o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 03 DIC 2003


MARTHA PINTO DE DE HART
Ministra de Comunicaciones


MAURICIO LÓPEZ CALDERÓN
Director Ejecutivo

CE 19-11-03
CEE 24-11-03
SC 27-11-03
Código de Expediente 3000-A-2-70

ZVA.MDDV

mc