

COMISION DE REGULACION DE
TELECOMUNICACIONES

CRT

REPUBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 978 DEL 2004

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por COMCEL S.A. contra la Resolución CRT 934 de 2003

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 19 del Decreto 575 de 2002 y el Código Contencioso Administrativo y,

CONSIDERANDO

Que mediante Resolución CRT 934 de 2003, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones resolvió la oposición a la interconexión formulada por COMCEL S.A. en adelante COMCEL, entre la red de valor agregado de cubrimiento nacional de dicho operador y la red de servicios de comunicaciones personales PCS operada por COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P.

Que mediante escrito del 23 de enero de 2004, el Dr. GERARDO MUÑOZ LOZANO, en su calidad de Segundo suplente del Representante Legal de COMCEL, interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRT 934 de 2003.

Que el escrito presentado por COMCEL cumple con los requisitos establecidos en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, por lo que deberá admitirse y se procederá a su estudio siguiendo el mismo orden propuesto por el impugnante.

1. Consideraciones Preliminares de COMCEL a la sustentación del recurso - Requisitos de procedibilidad del artículo 19 del Decreto 575 de 2002

El recurrente, antes de abordar los fundamentos del recurso de reposición interpuesto, explica que la oposición a la interconexión presentada por COMCEL: *"lejos de obedecer a un mecanismo dilatorio para que se haga efectiva la interconexión, corresponde a una herramienta legal y conducente que creó el Presidente de la República (...) la cual fue establecida con el fin de garantizar el efectivo funcionamiento de las redes a interconectarse y evitar un posible deterioro de las mismas; así como la de garantizar la calidad técnica del servicio del operador interconectante"*.

Continúa indicando el impugnante que el hecho de no compartir los argumentos en los que se sustenta la oposición a la interconexión, no es óbice para que la CRT dictamine que la conducta de dicho operador pretende dilatar la interconexión con el operador de PCS.

Manifiesta que la CRT como organismo regulador debe analizar los aspectos de interconexión que: *"juiciosamente exponen los operadores de telecomunicaciones como*

↖

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters "AM" and "03".

fundamento de la oposición y propender porque esos inconvenientes sean superados por los operadores, a través de la fijación (sic) condiciones técnicas que permitan una interconexión con óptima calidad y sin riesgos de degradación del servicio y deterioro de las redes.

De otra parte, en relación con la ausencia de cumplimiento de los requisitos de procedibilidad definidos en el Decreto 575 de 2002, el recurrente considera que la apreciación de la CRT consistente en que COMCEL no cumplió con los requisitos de procedibilidad establecidos en el Decreto 575 de 2002, no son conducentes pues en el documento en el que se plantea la oposición, el impugnante expuso claramente que la solución a los inconvenientes en la interconexión era que el Gobierno Nacional definiera mediante la expedición de regulación de carácter general los aspectos particulares que caracterizan las interconexiones entre las redes de valor agregado y PCS y que el decreto mencionado, en ningún aparte establece que este tipo de propuestas no puedan formularse.

Teniendo en cuenta lo anterior, COMCEL *"no acepta que la CRT indique que esta empresa no buscó alternativas viables de solución y que por ende, el escrito de oposición no cumple con los requisitos de procedibilidad"* y que por lo tanto, la Comisión debe conocer cada uno de los puntos expuestos por COMCEL en su oposición y seguir el procedimiento que para tal fin ha fijado el C.C.A.

Consideraciones de la CRT

En relación con las consideraciones expuestas por el recurrente en este aparte del recurso de reposición, es importante reiterar que la razón de ser de la oposición a la interconexión es que con ella se eviten graves perjuicios a las redes de telecomunicaciones así como al servicio que se presta, sin que por causa de las dificultades o inconvenientes que pueda generar la interconexión solicitada, los operadores puedan sustraerse de cumplir la obligación absoluta de proveer interconexión establecida tanto en la legislación, como en la regulación. Precisamente por esta razón, el Decreto 575 de 2002, exige al operador que se oponga a la interconexión, no sólo que explique las razones de su oposición, sino que también formule alternativas de arreglo, que en consideración de la CRT no pueden ser cualquier tipo de alternativas, sino que con ellas se permita el pronto establecimiento y operación de la interconexión respectiva. En efecto, si los presupuestos para la oposición tienen carácter objetivo y técnico, una interpretación sistemática y teleológica del artículo 19 del Decreto 575 de 2002, permite concluir que las propuestas deben tener iguales características. En consecuencia, a la luz del citado artículo, no puede considerarse válida la alternativa de solución propuesta por COMCEL.

Así, en el entendido de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, tal y como se explicó en la Resolución recurrida, la alternativa de solución propuesta por COMCEL consistente en que el regulador defina, mediante la expedición de regulación de carácter general los temas o asuntos en los recaen los inconvenientes alegados por el solicitante, no cumple con los presupuestos de procedibilidad establecidos por el Decreto anteriormente mencionado, pues dicha alternativa, no constituye una herramienta que permita el efectivo y pronto establecimiento de la interconexión y, por el contrario, puede demorar el ingreso y puesta en marcha del servicio que se alista a prestar el operador solicitante de la interconexión.

Adicionalmente, cabe precisarle al recurrente que los procesos regulatorios de carácter general deben ser precedidos por análisis y estudios acuciosos del comportamiento del respectivo mercado, de la necesidad de intervenir en el mismo, de la experiencia internacional en el tema que se pretenda regular, entre otros y no pueden ser el fruto de la improvisación; de esta manera, la alternativa consistente en la expedición de regulación de índole general, no ofrecen la agilidad requerida para lograr la pronta operación y funcionamiento de la respectiva interconexión. Estos temas deben ser superados con la implementación de medidas operativamente eficaces que logren la protección de la red en beneficio del servicio y de los usuarios de los mismos, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente en cada momento; si la expedición de una regulación fuera prerequisite para la interconexión, ella nunca se hubiera podido dar.

En este orden de ideas, aún cuando el hecho de no compartir los argumentos expuestos por el solicitante no califica los móviles de su requerimiento, sí debe insistirse en que la utilización de los elementos otorgados por la legislación para salvaguardar la calidad de la red y de los servicios que presta el operador incumbente, debe hacerse con el lleno de los requisitos establecidos en la ley, que en el presente caso establece la obligación de

had
me
03
A

presentar alternativas de solución técnicas y objetivas, las cuales no pueden perder de vista las características, versatilidad y agilidad del mercado de las telecomunicaciones y de la tecnología que soporta la prestación del servicio.

De otra parte, llama la atención que el recurrente indique que la CRT debe analizar juiciosamente los argumentos expuestos por COMCEL para oponerse a la interconexión, cuando en el acto impugnado la CRT fue clara al manifestar que aunque consideraba que los requisitos de procedibilidad no se habían cumplido, entraría a conocer y a analizar cada uno de los argumentos expuestos por COMCEL como justificación de la oposición, análisis que con ocasión del recuso de reposición que se estudia, ha sido objeto de debate por parte del recurrente. Lo anterior, indica a todas luces que en la Resolución recurrida la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, no sólo revisó cada uno de los argumentos expuestos por COMCEL sino que los desvirtuó con base en información y criterios de orden eminentemente técnico -argumentos controvertidos por el recurrente en el recuso de reposición-; cosa distinta es que la CRT no considere necesario expedir en este momento y con ocasión del escrito de oposición presentado por COMCEL, un régimen que establezca las condiciones específicas y especialísimas en que debe darse la interconexión entre las redes de valor agregado y las redes de PCS, menos aún si como en el presente caso, una asociación de índole internacional a la cual pertenecen tanto COMCEL como COLOMBIA MOVIL ha establecido parámetros y mecanismos apropiados para sortear los inconvenientes a los que ha hecho referencia COMCEL.

Por las razones precedentes, los argumentos expuestos por el recurrente, no tienen vocación de prosperar.

2. La interconexión solicitada causa daños y perjudica la red de valor agregado y a la red de TMC operada por COMCEL.

Indica el recurrente que no comparte los argumentos de la CRT sobre la existencia de controles "antispamming", y que no conocen herramientas que controlen el envío de información "basura" entre usuarios de TMC y PCS, *"por lo que con la interconexión solicitada nuestros usuarios estarían potencialmente expuestos al posible SPAM proveniente de la red PCS, perjudicando técnicamente al servicio prestado por COMCEL"*.

Así mismo, en relación con el Plan de Señalización, el impugnante manifiesta que para el caso de los operadores que utilizan tecnología GSM y que son miembros de la GSM Association no hay libertad de elección del esquema de interconexión que debe regir la misma, pues el establecimiento de un "clearing house" es mandatorio. Teniendo en cuenta que existen altas posibilidades de que los servicios MMS y SMS se desarrollen ampliamente, considera el recurrente que la CRT desde un principio debe establecer un "clearing house" con el fin de propender por una estandarización en las interconexiones de MMS.

En lo que tiene que ver con la facturación, el recurrente advierte que se aparta totalmente de lo establecido por la CRT en la resolución recurrida, pues: *"se olvida la CRT que en la señalización de redes móviles el operador de origen conoce si la terminación de la llamada fue exitosa, mientras que en el envío de datos entre dos operadores al utilizar el protocolo SMPP debe existir una señalización punto a punto, en el cual el operador de origen puede asegurar la entrega del mensaje al Gateway o al SMSC, pero no puede saber si el mensaje fue entregado exitosamente al usuario de destino o final"*.

Finalmente, en lo que respecta a los estándares de calidad, el recurrente manifiesta que, si bien es cierto que a nivel mundial existen estándares para garantizar el funcionamiento óptimo de las interconexiones, el regulador aún no ha establecido nada al respecto. Menciona algunos estándares¹ que tienen estrecha relación con la calidad del servicio que se le debe prestar al usuario y sobre los cuales considera debe existir una estandarización por parte del Regulador.

Consideraciones de la CRT

En cuanto al bloqueo de mensajes no deseados, -SPAM-, debe insistirse en los criterios y estándares definidos por entidades del orden internacional, aceptados ampliamente por la industria como es el caso de la Comisión Europea y Asociación GSM (de la cual son

¹ Tiempo máximo de vida de un mensaje, número de reintentos por unidad

miembros tanto COMCEL como COLOMBIA MOVIL), que ofrecen elementos suficientes para que las partes establezcan y acuerden directamente los mecanismos más adecuados para garantizar el correcto interfuncionamiento de las redes y la interoperabilidad de servicios de telecomunicaciones. Adicionalmente, contrario a lo indicado por el recurrente, diferentes proveedores de tecnología han desarrollado sistemas que ayudan a detectar y combatir el SPAM en redes móviles y la "información basura", dentro las cuales, a manera de ejemplo, encontramos la solución BELGACOM² y BSC GROUP³, que pueden ser incorporadas en la relación de interconexión previo acuerdo entre las partes, para proteger y garantizar la calidad tanto de los servicios, como de la red en que se soportan para su prestación.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con los argumentos relacionados con el tema de la señalización, debe tenerse en cuenta que tal y como lo menciona el recurrente, para los operadores miembros de la GSM Association, asociación a la cual pertenecen tanto COMCEL como COLOMBIA MOVIL, es mandatorio acogerse al esquema del "clearing house", de manera que dichos operadores no sólo cuentan con elementos para establecer las condiciones en que debe darse la interconexión a la que COMCEL se opone, sino que el esquema que deben adoptar para el efecto, es obligatorio para todos los miembros de la asociación antes mencionada. Así las cosas, es claro para la CRT que los operadores en virtud de la tecnología utilizada y de la agremiación a la cual voluntariamente pertenecen, ya cuentan con herramientas y criterios que garantizan el adecuado funcionamiento y seguridad de la interconexión bajo estudio y para ello no es requisito indispensable y previo que el esquema del "clearing house" y sus particularidades de funcionamiento deban ser adoptadas por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones mediante la expedición de un acto administrativo de carácter general, como pretende el recurrente.

De otra parte, en lo que respecta a los inconvenientes relacionados con la facturación, debe recordarse que, como se manifestó en la Resolución recurrida, existen varios estándares para definir las condiciones en las que debe darse la facturación. Tal es el caso del estándar ETSI TS 100 901, versión 7.4.0 (1999) que define todos los aspectos para la realización técnica del servicio de mensajes cortos SMS (a partir de las especificaciones GSM 03.40 versión 7.4.0 (1998)); para la prestación del servicio SMS, también es tenido en cuenta lo relacionado con información de alfabetos y lenguajes contenidos en la especificación ETSI TS 100 900 Versión 7.2.0 (1999), basada en la especificación GSM 03.38 versión 7.2.0(1998).

En el caso de TDMA, el estándar ANSI TIA-EIA-41 define todos los parámetros del Mobile Application Part -MAP- requeridos para la transferencia de datos, entre los que se incluyen los servicios SMS.⁴ Las reglas para el caso de la interconexión de mensajes multimedia -MMS-, por su parte, se encuentra contemplada en la especificación técnica 3GPP TS 23.140 V6.3.0 (2003-09) "Descripción funcional servicios de mensajes multimedia"⁵, desarrollado en colaboración con la Asociación GSM y que a su vez ha sido recomendada como estándar mínimo por el 3G Americas⁶.

En lo que tiene que ver con el protocolo SMPP, debe indicarse que el mismo cuenta con las herramientas para permitir la facturación y posterior cobro a los usuarios de los mensajes recibidos satisfactoriamente, pues existe la posibilidad que entre los sistemas Logic se envíen información de cuáles de los mensajes fueron recibidos de manera satisfactoria y cuáles no. Adicionalmente, la GSM Association, en su documento IR.52, hace una descripción de los escenarios de interconexión en MMS, en la cual establece el SMTP como protocolo estándar, en cuanto a la seguridad se menciona cómo estos aspectos (tratados más a fondo en el documento IR.34), deben permitir enrutar sólo información de enrutamiento (BGP: Border Gateway), tráfico GTP, señalización, y tráfico DNS y SMTP (simple Mail Transfer Protocol).

² Esta solución implica la implementación de un Firewall de SMS, que conjuntamente con tránsito de SCCP, proporciona la protección a prueba de balas contra el Spamming y mensajes no solicitados. Fuente: http://www.belgacom.be/carrier/cbu/jsp/static/sms_transit_antispam.js

³ Esta solución hace una integración de los sistemas de mensajerías con herramientas de seguridad y control de SPAM. Fuente: www.bsc.it/english/solutions/messaging.pdf

⁴ En el documento denominado "Operaciones inter-sistemas en radiotelecomunicaciones celulares", identificado como el 3GPP2 N.S0005-0 y que reemplaza al estándar IS-41C.

⁵ numeral 6.6 MM4: Interworking of different MMSEs; pag.25

⁶ 3G Americas; MMS Inter-carrier implementation - Technical work group recommendations; Oct.03

hnd
CB
d

En cuanto a la calidad del servicio, como se indicó en la resolución recurrida, los operadores que soportan la prestación de sus servicios en red de datos, como es el caso de COMCEL y COLOMBIA MOVIL para el curso de SMS y MMS, cuentan con varios mecanismos que aseguran la calidad de los mismos. Tal es el caso, por ejemplo del indicador "porcentaje de mensajes completados entre los operadores", el indicador de error máximo permisible en la transferencia de bits como lo es el Bit Error Rate -BER-, secuencias periódicas de intentos de reconexión del gateway de mensajes (GW-SMSC/MMSC) ante fallas en la conexión, entre otros. De otra parte, para el manejo de congestión en el envío de mensajes SMS los operadores se encuentran en posibilidad de utilizar la configuración de ventanas asíncronas que permiten controlar la entrada de nuevas solicitudes de envíos de mensajes, para evitar congestiones y saturaciones en la red.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el tema de la calidad al que se refiere el recurrente ha sido abordado por la UIT, quien en la Recomendación UIT-T-X.642 establece métodos y mecanismos comunes para gestionar la calidad de servicio en la tecnología de la comunicación y para los servicios y protocolos de comunicaciones de datos, de manera que los operadores cuentan con elementos suficientes para sortear los posibles inconvenientes que se presenten con ocasión de la interconexión entre la red de valor agregado operada por COMCEL, y la red de PCS operada por COLOMBIA MOVIL.

Con fundamento en lo anterior, no procede el cargo.

En virtud de lo antes expuesto,

RESUELVE

Artículo Primero. Admitir el recurso de reposición interpuesto por la COMCEL S.A. contra la Resolución CRT 934 de 2003.

Artículo Segundo. Negar las pretensiones del recurrente y en su lugar, confirmar en todas sus partes la Resolución CRT 934 de 2003, por las razones expuestas en este acto administrativo.

Artículo Tercero. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de la COMCEL S.A. y de COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P., o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede el recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 02 ABR 2004


MARTHA PINTO DE DE HART
Ministra de Comunicaciones


MAURICIO LÓPEZ CALDERÓN
Director Ejecutivo

CE 25/03/04
CEE 30/03/04
SC31/03/04
Código del Expediente: 3000-4-2-87
ZV-LMDDV