

COMISION DE REGULACION DE  
TELECOMUNICACIONES

CRT

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 1112 DEL 2004

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por AVANTEL S.A. contra la Resolución CRT 1060 de 2004"

LA COMISION DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto 025 de 2002, el artículo 37 numeral 20 del Decreto 1130 de 1999, el Código Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO

Que la empresa AVANTEL S.A., en adelante AVANTEL mediante comunicación con radicación 200432018 de fecha 29 de junio de 2004, en ejercicio del derecho de petición, solicitó a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, que en desarrollo de sus funciones legales, se efectuase a favor de dicha empresa *"la asignación numérica no geográfica para redes para atender a los usuarios de los servicios básicos de telecomunicaciones de acceso troncalizado que tiene a su cargo"*.

Que la CRT, mediante Resolución 1060 del 2 de septiembre de 2004 negó la solicitud presentada por la empresa AVANTEL para que le fuera asignada numeración no geográfica.

Que mediante escrito presentado el 30 de septiembre de 2004 con radicación interna número 200433234, AVANTEL presentó recurso de reposición, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, cumpliendo así con los requisitos de ley, por lo que deberá admitirse y se procederá a su estudio siguiendo el mismo orden propuesto por el impugnante.

4/11/04

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. F.', located on the right margin of the page.

**I. ANALISIS DE LOS CARGOS****I. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD DE AVANTEL****1.1 El Decreto 2343 de 1996 no prohíbe que se asigne numeración a los operadores de los servicios de acceso troncalizado**

Afirma el recurrente que la CRT realiza una interpretación errónea del artículo 35 del Decreto 2343 de 1996, por considerar que a los operadores de redes Trunking no se les puede asignar numeración propia, y por tanto decide sustentar dicha apreciación argumentando:

- Que la clasificación de los servicios prestados por las redes Trunking fue definida por la Ley 72 de 1989, el Decreto 1900 de 1990, el Decreto 1448 de 1995 y el Decreto 2343 de 1996 y debido a esto, dicha clasificación no depende del usuario o del mercado, sino de las facilidades técnicas, operativas o legales, establecidas específicamente para cada servicio en la ley y sus desarrollos.
- Que la CRT incurre en otro error al concluir que el servicio se transforma en otro diferente cuando se utiliza el acceso telefónico.
- Que la CRT tampoco puede concluir que el acceso de los operadores TRUNKING a la RTPC a través de abonado hace imposible que se le asigne numeración, debido a que la numeración es una garantía general a la que tienen derecho todos los servicios de telecomunicaciones.
- Que la inclusión de un Código Nacional de Destino (NDC) para identificar inequívocamente a los usuarios de las redes trunking, no requiere la modificación del artículo 35 del Decreto 2343 de 1996, en relación con la exigencia de que el acceso a la RTPC se haga solamente a través de la red de abonados y,
- Que el ordenamiento jurídico NO prohíbe que se otorgue numeración nacional a los operadores Trunking y
- Que se les está causando un grave perjuicio a la empresa **AVANTEL**, a los usuarios, y en general, al sector de las telecomunicaciones por tener que depender de los operadores locales para que les administren tal recurso numérico, manifestada de la siguiente forma:
  - El cobro por la asignación de bloques de numeración por parte de los operadores locales a **AVANTEL**.
  - El mensaje que **AVANTEL** debe incluir al inicio de una llamada, el cual genera confusión en los usuarios.
  - La posibilidad técnica de **AVANTEL** de acceder a la RTPC haciendo uso de numeración propia.

**1.2 AVANTEL no ha renunciado a la posibilidad de solicitar numeración**

En este punto manifiesta el recurrente que **AVANTEL** no ha renunciado a la posibilidad de solicitar numeración, y al referirse a las preguntas del proceso de licitación 001 de 1998, citadas por la CRT en el acto recurrido, argumentan lo siguiente:

- Que la respuesta negativa dada por el Ministerio de Comunicaciones dentro de la audiencia aclaratoria a los pliegos de condiciones de la Licitación 001 de 1998, al contestar la pregunta relativa a la obtención de numeración se debe entender como si:

2004

4 00

- a. El Ministerio de Comunicaciones hubiera considerado innecesaria una cláusula especial, ya que este derecho se encuentra garantizado en el régimen de las telecomunicaciones.
- b. El Ministerio de Comunicaciones tampoco hubiera considerado necesario otorgar un plan de numeración especial, debido a que lo normal sería que se le asignara numeración dentro del Plan de Nacional de Numeración.

### 1.3 Vulneración al principio de confianza legítima

Insiste el accionante que ninguna norma prohíbe el otorgamiento de numeración propia a los operadores de redes Trunking, y que la CRT había indicado su intención de asignarle el código 312 en la presentación que hizo al sector sobre los Planes Técnicos Básicos el 14 de julio de 2000, y también a través del considerando de la Resolución CRT 183 de 1999.

### 1.4 Modificación al régimen jurídico de los servicios trunking

Argumenta AVANTEL que la CRT desconoció la mayor jerarquía de las normas jurídicas emitidas por el Congreso de la República, la OMC y la CAN con posterioridad al Decreto 2343 de 1996, las cuales derogaron el artículo 35 de este Decreto y a su juicio permitieron la asignación de numeración de la CRT.

## 2. PETICIONES

*Y... Con fundamento en las razones expuestas anteriormente solicito a la CRT se sirva revocar en su totalidad la Resolución No 1060 del 2 de septiembre de 2004 y en su lugar resolver:*

- a. *Otorgar a Avantel asignación numérica no geográfica para redes para atender a los usuarios de los servicios básicos de telecomunicaciones de acceso troncalizado.*
- b. *Establecer un término de hasta dos (2) meses para que los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones procedan a la programación de los códigos asignados a Avantel para la prestación de los servicios a su cargo.(...)*

## II. CONSIDERACIONES DE LA CRT

### I. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD DE AVANTEL

#### 1.1 El Decreto 2343 de 1996 no prohíbe que se asigne numeración a los operadores de los servicios de acceso troncalizado

Como bien lo indica el recurrente, la clasificación funcional de los servicios de telecomunicaciones, fue establecida por el Decreto Ley 1900 de 1990, e igualmente la reglamentación particular para los servicios que se prestan a través de sistemas de acceso troncalizado (Trunking), fue definida por el Decreto Reglamentario 2343 de 1996, y la CRT en ningún momento está trasladando la naturaleza jurídica de los servicios de telecomunicaciones al usuario o al mercado, tal como lo afirma AVANTEL.

En este sentido la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en la Resolución 1060 de 2004 no manifiesta, tal como lo menciona el recurrente, que los servicios prestados a través de sistemas de acceso troncalizado (Trunking) se transforman en otros servicios diferentes cuando se utiliza el acceso telefónico. La apreciación del recurrente no es cierta, debido a que lo pretendido por la CRT es interpretar el tenor literal en su sentido natural y obvio, plasmado en los artículos segundo y tercero del Decreto 2343 de 1996 cuando éste

400

dispone que los sistemas de acceso troncalizado (Trunking) pueden utilizarse, tanto en el desarrollo de actividades, como en la prestación de servicios de telecomunicaciones, cuyo objeto sea cursar comunicaciones en las modalidades de despacho y acceso telefónico utilizando sistemas de acceso troncalizado.

*Y... DECRETO 2343 DE 1996*

*Artículo 2.- DEFINICIONES. Para los efectos del presente Decreto se establecen las siguientes definiciones:*

*DESPACHO: Modalidad mediante la cual se transmiten mensajes cortos de control, de operación y/o de comunicación entre los abonados del sistema, sin acceso a la red telefónica pública conmutada.*

*ACCESO TELEFÓNICO: Modalidad mediante la cual se permite a un sistema de acceso troncalizado el acceso a la red telefónica pública conmutada (RTPC).*

*ACTIVIDAD DE TELECOMUNICACIONES: Se entiende por actividad de telecomunicaciones el establecimiento de una red de telecomunicaciones, para uso particular y exclusivo, a fin de satisfacer necesidades privadas de telecomunicaciones, y sin conexión a las redes conmutadas del Estado o a otras redes privadas de telecomunicaciones. Para todos los efectos legales las actividades de telecomunicaciones se asimilan a servicios privados.*

*SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES: Se entiende por servicios de telecomunicaciones aquellos que son prestados por personas jurídicas, públicas o privadas, debidamente constituidas en Colombia, con o sin ánimo de lucro, con el fin de satisfacer necesidades específicas de telecomunicaciones a terceros, dentro del territorio nacional o en conexión con el exterior.(...)"*

*Artículo 3.- UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ACCESO TRONCALIZADO.*

*Los sistemas de acceso troncalizado pueden utilizarse tanto en el desarrollo de actividades como en la prestación de servicios de telecomunicaciones que tengan por objeto cursar comunicaciones de voz y/o datos en las modalidades de despacho y de acceso telefónico. Los servicios y las actividades de telecomunicaciones serán prestados mediante concesión otorgada por contratación directa ó a través de licencias, de conformidad con la Ley 72 de 1989, el Decreto 1900 de 1990, la Ley 80 de 1993, y las normas que las modifiquen, aclaren o adicionen y conforme a lo estipulado en el presente Decreto. **Negrillas y subrayas nuestras.***

En este orden de ideas, se puede concluir que la interpretación de la norma que hace la CRT se ajusta a los criterios interpretativos consagrados en el Código Civil, al pretender diferenciar dos modalidades (Despacho y Acceso Telefónico) en las que se puede prestar las actividades y los servicios en los sistemas de acceso troncalizado (Trunking), de conformidad con su Decreto Reglamentario 2343 de 1996, sin necesidad de que exista una transformación de este sistema en otro servicio de telecomunicaciones tal y como lo manifiesta el recurrente.

Así mismo argumenta AVANTEl que "Tampoco puede concluirse que el acceso de los operadores de Trunking a la RTPC, a través de la red de abonado, hace imposible que se les asigne numeración nacional propia a los operadores de este servicio", y que por el contrario "la asignación de numeración es una garantía general a la que tienen derecho todos los servicios de telecomunicaciones" por lo que la CRT considera, que dicha apreciación debe interpretarse de acuerdo con la normatividad vigente, ya que este derecho al que el recurrente hace referencia no es absoluto, es decir, interpretarlo de tal manera implicaría un desconocimiento a la limitación expuesta por el artículo 5 del Decreto 25 de

6/10

pretendido al citar dichas preguntas dentro de la resolución recurrida, fue reiterar el pleno conocimiento que el actor tenía sobre las condiciones en que se iba a otorgar la concesión para la prestación de los servicios que utilicen sistemas de acceso troncalizado (Trunking), como lo eran entre otras la **no asignación de numeración**.

Adicionalmente, y con respecto a las interpretaciones hechas por el recurrente a los cuestionamientos citados anteriormente, es preciso dejar claro que estos son supuestos subjetivos que no tienen ningún sustento probatorio, y por tanto la CRT no está llamada a calificarlos.

### 1.3 Vulneración al principio de confianza legítima

En relación con los argumentos reiterados por AVANTEL en cuanto al principio de la confianza legítima en el recurso presentado, la CRT considera necesario ratificar lo expuesto en el acto recurrido, ya que la configuración de este principio se debe dar a partir de tres presupuestos establecidos en jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional como necesarios para invocarlo. Por lo tanto, a partir del análisis llevado a cabo en la Resolución 1060 de 2004 se concluyó que no se ha transgredido el principio de confianza legítima invocado por AVANTEL. Adicionalmente, la CRT no encuentra en dicho recurso fundamentos nuevos que permitan controvertir lo dispuesto.

### 1.4 Modificación al régimen jurídico de los servicios trunking

En lo que tiene que ver con este cargo, se considera importante mencionar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución y a las leyes, disposición de la cual se ha desarrollado el principio que indica que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad.

En este orden de ideas, es claro para la CRT que las características para la utilización de sistemas de acceso troncalizado, previstas en el Decreto 2343 de 1996, gozan de la presunción de legalidad antes mencionada, de modo que para la Comisión es imperativa y no potestativa su revisión y análisis para efectos de conocer y tramitar la solicitud presentada por AVANTEL.

Al respecto, vale la pena tener en cuenta que la Corte Constitucional en Sentencia C-037/00, por medio de la cual revisó la constitucionalidad del artículo 12 antes mencionado, indicó lo siguiente:

*"La llamada excepción de ilegalidad se circunscribe entre nosotros a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior. Dicha inaplicación puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensión provisional formulada en la demanda, a una excepción de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aun puede ser pronunciada de oficio. Pero, en virtud de lo dispuesto por la norma sub examine tal y como ha sido interpretado en la presente decisión, tal inaplicación no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrían ser demandadas a través de la acción de cumplimiento, que busca, justamente, hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos."* (negrilla fuera de texto)

Así las cosas, es claro que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en desarrollo de las funciones a ella encomendada, debe dar estricto cumplimiento y aplicación a lo contemplado en una norma jurídica que se encuentra vigente y no es la

aus  
400

2002, en cabeza de cada régimen en particular *"podrá asignársele numeración a todos los operadores de telecomunicaciones que tengan derecho a este recurso conforme al régimen de prestación de cada servicio"* (subrayado y negrillas nuestros).

En este sentido no hay que perder de vista que el régimen de prestación del servicio de telecomunicaciones prestado a través del sistema de acceso troncalizado se rige por el decreto 2343 de 1996 que establece expresamente el acceso de estos sistemas a través de la red de abonado y que por lo tanto la numeración a la que tienen derecho este tipo de operadores se encuentra condicionada al mencionado acceso.

Por lo anterior se reitera lo dicho en el acto recurrido *"la CRT no está facultada para modificar las condiciones legales y reglamentarias que rigen la prestación de los servicios de acceso troncalizado, máxime cuando, como antes se señaló, el artículo 5 del Decreto 25 de 2002 remite a lo prescrito en la regulación particular de cada servicio, en éste caso, contenida en el Decreto 2343 de 1996, que no podría ser desconocida por un acto jurídico de inferior jerarquía como es el caso de una Resolución expedida por la CRT"*.

Como se ha podido observar, la CRT ha actuado conforme a la normatividad vigente, sin dejar de lado el derecho de los usuarios a que sean identificados unívocamente, por lo que no se puede calificar la obligación impuesta por la CRT<sup>1</sup> a los operadores de TPBCL, como un perjuicio para los usuarios y para el sector en general, sino como un mecanismo idóneo para hacer efectiva la modalidad de interconexión prevista en el Decreto 2343 de 1996 para los sistemas de acceso troncalizado con la RTPC.

Finalmente, el recurrente concluye este motivo de inconformidad, argumentando *"que el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones no solamente no prohíbe que se otorgue numeración nacional propia a los operadores de Trunking, sino que además, la negativa a otorgar dicha numeración, contenida en el acto recurrido, ocasiona un grave perjuicio a Avantel, a sus usuarios y en general al sector de las telecomunicaciones"*. Lo anterior, fundamentándose en las ineficiencias generadas por la necesidad de solicitarle al operador de TPBCL este recurso, por lo que la CRT considera lo siguiente:

Afirma AVANTEL que los operadores de TPBC *"se lucran de manera irregular mediante el cobro por la asignación de bloques de numeración"*, punto en el que se aclara que dicho cobro está prohibido expresamente por la CRT, en el párrafo del artículo 13.2.1.1 de la Resolución 087 de 1997.

Otro de los hechos mencionados por AVANTEL en sustento del perjuicio causado por la utilización de la numeración local, está relacionado con el mensaje que se incluye en todas las llamadas entrantes a la red de AVANTEL, del cual se afirma genera confusión en los usuarios por la no identificación del operador Trunking. Sobre este particular, es de anotar que la obligación de incluir dicho mensaje es del mismo operador Trunking, por lo que no sería lógico argumentar un perjuicio causado por sí mismo como responsable de aplicar esta medida.

Ahora bien, sobre la viabilidad técnica de acceder a la RTPC a través de la red de abonados mediante el uso de numeración propia, es preciso aclarar que este punto no es el objeto principal de la negativa de asignación de numeración, por lo que no resulta adecuado entrar a discutir este argumento, ya que la decisión está fundamentada en el marco jurídico establecido por el régimen particular del servicio prestado por las redes Trunking.

#### 1.2 AVANTEL no ha renunciado a la posibilidad de solicitar numeración

Por otra parte, la CRT en ningún momento ha manifestado que AVANTEL, al efectuar las preguntas durante la audiencia aclaratoria de los pliegos de condiciones del proceso de licitación 001 de 1998, renunció a la posibilidad de solicitar numeración, ya que lo

<sup>1</sup> Resolución CRT 183 de 1999

402

entidad llamada a cuestionar la legalidad de la que goza el artículo 35 del Decreto 2343 de 1996.

En todo caso, se considera importante tener en cuenta que el derecho-deber consagrado en las normas citadas por el recurrente, no resulta nuevo frente al régimen jurídico particular de los operadores que utilizan sistemas de acceso troncalizado, en el cual, como se ha analizado con anterioridad, ya existía normatividad que preveía la posibilidad de interconexión de estos servicios, bajo unas condiciones especiales con base en las cuales se les ha garantizado su derecho a la interconexión, condiciones éstas conocidas por AVANTEL aún antes de la celebración del contrato de concesión entre la Nación y el recurrente.

Ahora bien, si la diferenciación establecida en el artículo 35 del Decreto 2343 de 1996 resulta discriminatoria y no justificada frente a la situación de hecho de los operadores, esto requiere un juicio y un pronunciamiento de la jurisdicción contenciosa, o una modificación del Decreto por parte del órgano ejecutivo. La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones se limita a la aplicación de una norma vigente y con presunción de legalidad, como es su competencia, y por tanto no puede inaplicar y mucho menos derogar una norma.

Finalmente, es preciso mencionar que los compromisos adquiridos internacionalmente, siempre han sido respetados por Colombia y por el Gobierno Nacional. Precisamente en virtud de lo anterior, la CRT expidió el Régimen Unificado de Interconexión (RUDI), el cual se basa primordialmente en las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio - OMC-, y de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-, referidas anteriormente.

Por lo anterior, y en virtud de lo expuesto a lo largo de la presente Resolución, y para este caso específico bajo la normatividad vigente sin perjuicio de la regulación que expida en el futuro.

#### RESUELVE

**Artículo Primero.** Admitir el recurso de reposición contra la Resolución CRT 1060 de 2004, presentado por AVANTEL S.A.

**Artículo Segundo.** Negar las pretensiones del recurrente y en consecuencia confirmar en todas sus partes la Resolución CRT 1060 del 2 de septiembre de 2004, por las razones expuestas en los considerandos de esta Resolución.

**Artículo Tercero.** Notificar la presente Resolución al representante legal de AVANTEL S.A. o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno, por encontrarse agotada la vía gubernativa.

Dado en Bogotá, D.C., a los 24 NOV 2004 /

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
MARIA PAULA DUQUE SAMPER  
Presidente

  
GABRIEL ADOLFO JURADO PARRA  
Director Ejecutivo

4 de  
cdh  
CE 22/11/04 Acta 425  
CEE 22/11/04  
SC 24/11/04 Acta 133  
Rad. 200433234  
MAHA