CRT
Comisión de Regulación de Telecomunicaciones República de Colombia

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RESOLUCIÓN No. 2 1 0 9 DEL 2009

*"Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por **COMCEL S.A., AVANTEL S.A.** e **INFRACEL S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRT 2007 de 2008"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 142 de 1994, especialmente el articulo 73.8, por el artículo 37 del Decreto 1130 de 1999 y según lo previsto en el Código Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la expedición de la Resolución CRT 2007 de 2008, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, en adelante, CRT, resolvió el conflicto surgido entre **COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, **AVANTEL S.A.**, en adelante **AVANTEL**, e **INFRACEL S.A. E.S.P.**, en adelante **INFRACEL**, con ocasión de la solicitud presentada por **COMCEL** ante **AVANTEL** para cursar el tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL** a través de la interconexión directa que tiene **COMCEL** con **AVANTEL**.

Mediante comunicación de radicación interna número 200930029, **AVANTEL** a través de su Representante Legal, interpuso recurso de reposición contra la resolución anteriormente mencionada. De igual forma, **COMCEL** e **INFRACEL** mediante comunicaciones de radicación interna 200930037 y 200930042 respectivamente, presentaron sendos recursos de reposición solicitando la modificación, adición y aclaración de la citada Resolución CRT 2007 de 2008.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo, los recursos presentados por **AVANTEL**, **COMCEL** e **INFRACEL** cumplen con los requisitos de Ley, los mismos deberán admitirse y se procederá a su estudio siguiendo para tales efectos, el mismo orden propuesto por las recurrentes.

2. SOBRE EL RECURSO DE COMCEL

2.1 Condiciones integrales de facturación, recaudo, y gestión operativa de reclamos.

La recurrente solicita que se modifique el parágrafo primero, del artículo primero de la Resolución recurrida, teniendo en cuenta que en las condiciones que rigen la interconexión existente entre **COMCEL** y **AVANTEL** no existen condiciones de facturación, recaudo y gestión operativa de

reclamos, dado que estas instalaciones esenciales y servicios adicionales son prestados por cada una de las partes. La Resolución CRT 1516 de 2006, sólo indica el valor que **COMCEL** debe pagar a **AVANTEL** por la facturación de servicios de tarifa con prima, y establece que será el CMI el que defina los procedimientos de atención de reclamos, sin indicar nada respecto del recaudo de los servicios de telecomunicaciones.

Consideraciones de la CRT

En primer lugar, es preciso reiterar que para la CRT es claro que dado el tipo de interconexión y las reglas asociadas a la responsabilidad del servicio, **COMCEL** y **AVANTEL** facturan a sus propios usuarios las llamadas cursadas hacia la red del otro operador. No obstante, esta situación no se predica respecto de todo el tráfico que puede ser cursado entre las redes de dichos operadores dado que, como antes se manifestó, pueden existir llamadas respecto de las cuales el operador de origen no es quien define la tarifa, sino es el operador de destino y en atención a dicha situación se requiere la instalación esencial de facturación y recaudo, así como la gestión operativa de reclamos. Tal es el caso de las llamadas hacia numeración de servicios de tarifa con prima.

Es así como la Resolución CRT 1516 de 2006 en su numeral 5.1 del anexo III, definió condiciones asociadas al caso particular de llamadas de tarifa con prima originadas en la red de **AVANTEL** con destino a la red de **COMCEL**, respecto de las cuales **COMCEL** debe reconocer el pago por concepto de facturación y recaudo, el cual "*incluye todos los conceptos relacionados con el procesamiento de datos, la impresión del valor total facturado, distribución de las facturas, el recaudo de los valores correspondientes a COMCEL, la atención de reclamos y la preparación de la información para realizar la transferencia de saldos y la refacturación de saldos pendientes, según los plazos definidos por las partes*". Por lo tanto para el caso citado, en la Resolución recurrida, la CRT indicó que se harían extensibles al tráfico de TPBCLDI de **INFRACEL**, las condiciones contenidas en la Resolución que fijó las condiciones de interconexión entre las redes de **AVANTEL** y **COMCEL**. Esto es concordante con la situación antes descrita referente a las particularidades del tráfico de llamadas hacia numeración de servicios de tarifa con prima, dado que la instalación esencial requerida y los procesos asociados a la misma, son exactamente los mismos que un operador de TPBCLDI requiere respecto de las llamadas que atenderá y que son originadas, en este caso, en la red de Trunking y, por lo tanto, resulta pertinente su aplicabilidad.

De lo anterior resulta claro que en la relación de interconexión existente entre la red de TMC de **COMCEL** y la red de Trunking de **AVANTEL** existen condiciones asociadas a la instalación esencial antes citada que deben ser tenidas en cuenta para las condiciones a ser aplicadas respecto del tráfico de TPBCLDI de **INFRACEL**, en atención al principio de no discriminación.

Por lo tanto, no procede el cargo presentado.

2.2 Acuerdo de tránsito - Remisión de condiciones.

La recurrente considera que no existe una norma que obligue a los operadores de telecomunicaciones a entregar a la CRT el documento en el cual consten por escrito todas las condiciones jurídicas, técnicas y económicas que rigen la relación por virtud de la cual **COMCEL** sirve de operador de tránsito a **INFRACEL**.

Consideraciones de la CRT

En relación con este cargo, debe mencionarse que uno de los principios contenidos en el Régimen Unificado de Interconexión -RUDI- conforme la Resolución CRT 087 de 1997, hace referencia al trato no discriminatorio, el cual se encuentra contemplado en el artículo 4.2.1.5 de la Resolución en comento, en los siguientes términos:

> *"ARTICULO 4.2.1.5 NO DISCRIMINACION Y NEUTRALIDAD. Los contratos y las servidumbres de acceso, uso e interconexión, deben contener condiciones legales, técnicas, operativas y económicas que respeten el principio de igualdad y no discriminación. En especial se considera discriminatorio, el incumplimiento del principio de Acceso igual - Cargo igual.*
>
> *Las condiciones de acceso, uso e interconexión, no deben ser menos favorables a las ofrecidas a otros operadores que se encuentren en las mismas circunstancias técnicas*

CLO.

de interconexión, a empresas matrices, subordinadas, subordinadas de las matrices, empresas en las que sea socio el operador interconectante o a las que utilice para sí mismo dicho operador."

La regla anterior encuentra sustento en la misma Ley 142 de 1994, la cual en su artículo 34 establece expresamente que "*...Las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia".*

El principio de no discriminación en comento, también se sustenta en la Ley 555 de 2000, en cuyo artículo 14 se precisa que los términos y condiciones que establezca la CRT en relación con la interconexión de redes, y el acceso y uso de instalaciones esenciales debe asegurar el trato no discriminatorio, que constituye uno de los objetivos que debe perseguir la regulación que expida la CRT.

De otra parte, con el fin de garantizar el principio de no discriminación, entre otros, la regulación de manera expresa ha establecido que los contratos o servidumbres de acceso, uso e interconexión son públicos. En efecto, el artículo 4.2.1.22. de la Resolución CRT 087 de 1997, modificado por la Resolución CRT 1940 de 2008, establece que:

"Los contratos o servidumbres de interconexión son públicos. Forman parte de ellos los anexos y demás documentos donde se definan condiciones legales, técnicas, comerciales o financieras que rijan las relaciones derivadas de la interconexión".

Además, el contrato en el cual se plasman las condiciones para que un operador le sirva como operador de tránsito a otro operador en el marco de la interconexión indirecta, es un contrato de interconexión, toda vez que el mismo regula la vinculación de recursos físicos y soportes lógicos, para permitir el interfuncionamiento de las redes y la interoperabilidad de servicios de telecomunicaciones. Así lo ha previsto la misma regulación al contemplar la figura de la interconexión indirecta como un mecanismo idóneo para la interconexión de redes, definida como "*la interconexión que permite a cualquiera de los operadores interconectados cursar el tráfico de otros operadores, donde uno de los operadores involucrados actúa como operador de tránsito, siempre que no se contravenga el reglamento para cada servicio".*

Teniendo en cuenta lo anterior, y en aras de garantizar el principio de no discriminación y la obligación de publicidad señalados, es una obligación de los operadores hacer públicos los contratos de interconexión conforme la regla mencionada y, en este sentido, se hace necesario conocer las condiciones que rigen la interconexión existente entre **INFRACEL** y **COMCEL**, donde este último hace las veces de operador de tránsito para cursar el tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL**.

Finalmente, la CRT tiene competencia para solicitar a los operadores de telecomunicaciones información clara, exacta y veraz para el cumplimiento de sus funciones. En efecto, la Ley 142 de 1994 en el inciso final del artículo 73 prevé que las comisiones de regulación tendrán facultad "*selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta Ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación.*" Por su parte, el Decreto 1130 de 1999, en su artículo 37 numeral 27 dispone que corresponde a la CRT "*solicitar información amplia exacta, veraz y oportuna a quienes prestan y comercializan los servicios y telecomunicaciones para el ejercicio de las funciones de la Comisión.* En este sentido, la CRT está facultada para solicitar en todo momento información amplia, exacta, veraz y oportuna a los operadores cuando lo considere pertinente, tal como lo hizo en la Resolución recurrida respecto del acuerdo suscrito entre **COMCEL** e **INFRACEL**.

Por las razones expuestas, no procede el cargo presentado.

2.3 Reconocimiento de cargo de acceso.

La recurrente solicita que se aclare y adicione que **INFRACEL** por su tráfico internacional saliente, no reconocerá a **AVANTEL** ningún cargo de acceso, conforme a lo establecido por el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007 "*(...) no se puede cobrar el cargo de acceso a las redes móviles y al mismo tiempo tarifa por tiempo al aire.";* igualmente, solicita que se adicione que en las llamadas

CLO.

internacionales salientes de las redes de TMC el usuario debe pagar un cargo correspondiente al uso de la red móvil y el cargo por el servicio de larga distancia, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997.

Consideraciones de la CRT

Con el fin de establecer cuál es la regulación que en materia de cargos de acceso debe aplicarse para el tráfico de TPBCLDI, y teniendo en cuenta las interpretación que hace **COMCEL** sobre la regulación aplicable a la remuneración de las redes por dicho tráfico, resulta necesario en primer lugar tener claridad en relación con el marco normativo que debe seguir la CRT en materia de cargos acceso, para posteriormente abordar el análisis de la regulación que en dicha materia existía con anterioridad a la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, para luego identificar los efectos y alcances de dicha resolución respecto del régimen anterior, así como los efectos sobre la relación de interconexión que aquí nos ocupa:

a) Marco jurídico de la remuneración por el uso de las redes.

La importancia de la interconexión y la remuneración de la misma, es de tal relevancia, que la misma se encuentra contemplada en disposiciones del orden nacional y supranacional:

El Derecho supranacional andino en la Decisión 462 de la Comunidad Andina de Naciones, en el artículo 30, establece las condiciones en que ha de proveerse la interconexión y en este sentido dispone que:

> *"La interconexión debe proveerse:*
> *a) En términos y condiciones que no sean discriminatorias, incluidas las normas, especificaciones técnicas y cargos. Con una calidad no menos favorable que la facilitada a sus propios servicios similares, a servicios similares suministrados por empresas filiales o asociadas y por empresas no afiliadas;*
> *b) Con cargos de interconexión que:*
> *1. Sean transparentes y razonables;*
> *2. Estén orientados a costos y tengan en cuenta su viabilidad económica;*
> *3. Estén suficientemente desagregados para que el proveedor que solicita la interconexión no tenga que pagar por componentes o instalaciones de la red que no se requieran para el suministro del servicio.*
> *c) En forma oportuna;*
> *d) A solicitud, en puntos adicionales a los puntos de terminación de la red, ofrecidos a la mayoría de los usuarios, sujeto a cargos que reflejen el costo de construcción de las instalaciones adicionales necesarias.*
> *En caso de negativa de un proveedor a la interconexión, será la Autoridad Nacional Competente la que determine su procedencia".*

Por su parte, la Resolución 432 de 2000 de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, es clara al establecer en el artículo 6 la prohibición a los operadores de redes públicas de telecomunicaciones "*...de incurrir en prácticas discriminatorias a otros operadores, que busquen o pretendan favorecer a éstos o a sí mismos, en detrimento de cualesquiera de los otros agentes que operan en el mercado de telecomunicaciones...".*

Así mismo, debe resaltarse que la normativa andina en la Resolución citada de manera expresa dispone que los cargos de acceso deben estar orientados a costos, complementados con un margen razonable de utilidad y que corresponde a la Autoridad de Telecomunicaciones competente del País Miembro, en este caso la CRT, fijar dichos cargos de acceso y sólo en caso que los mismos no hayan sido fijados por el órgano regulador, en los acuerdos de interconexión y en las ofertas básicas de interconexión, los operadores contemplarán dichos cargos, sin que estos puedan ser inferiores a sus costos de largo plazo[1].

En cuanto al derecho interno, entre otras, se encuentra que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.6 de la Ley 142 de 1994, las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios deben "*...Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que prestan servicios*

[1] Artículos 18, 19, 22 Resolución 432 de la Secretaría General de la CAN

CLO.

públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios".

Así mismo, el artículo 73.22 de la Ley 142 de 1994, hace referencia a la definición de 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 como establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte e interconexión a las redes y el literal c) del artículo 74.3 de la Ley 142 de 1994 señala que deben fijarse los cargos de acceso y de interconexión de estas redes a otras redes de telecomunicaciones, teniendo en consideración los principios y criterios tarifarios a los que hace referencia la citada ley.

Por su parte, la Ley 555 de 2000 indica que el régimen de interconexión, acceso y uso que establezca la CRT, debe asegurar el trato no discriminatorio, la transparencia, los precios basados en costos más una utilidad razonable y la promoción de la libre y leal competencia

Adicionalmente el Decreto 1130 de 1999, en su artículo 37 expresamente indica que es función de la CRT 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 las interconexiones y conexiones.

Adicionalmente, el Decreto 2870 de 2007 (decreto de convergencia) estipula en el artículo referido a la regulación en materia de redes (artículo 12) que *"la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones expedirá la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con las redes, incluido el acceso y el uso de las mismas. Los operadores de telecomunicaciones deberán ofrecer y permitir el uso de sus redes a los otros operadores y a los proveedores de contenidos y aplicaciones, en condiciones transparentes, no discriminatorias y bajo criterios de precios orientados a costos eficientes".*

En este contexto, la CRT en la Resolución CRT 087 de 1997, artículo 4.2.1.6., establece que *"los operadores 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. El valor de los cargos relacionados con la interconexión debe estar orientado a costos eficientes más una utilidad razonable, de acuerdo con el régimen de prestación de cada servicio".*

b) El modelo de remuneración anterior a la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007

En primer lugar, resulta necesario hacer referencia al esquema de remuneración aplicable a la interconexión entre redes de TPBCLDI y redes de TMC contenido en la Resolución CRT 087 de 1997:

El esquema regulatorio contenido en la mencionada Resolución prevé dos mecanismos de remuneración de las redes de TMC, para el tráfico de TPBCLDI dependiendo del sentido del mismo, esto es de larga distancia internacional saliente y de larga distancia internacional entrante. En efecto, las reglas de remuneración para el tráfico de larga distancia internacional saliente de las redes de TMC se encontraban previstas particularmente en el artículo 5.8.3. de la Resolución CRT 087 de 1997, así:

> ***"ARTICULO 5.8.3. TARIFAS PARA LAS LLAMADAS SALIENTES QUE UTILICEN LA RTPBC DE LARGA DISTANCIA INTERNACIONAL.*** *Los abonados de los servicios de TMC, PCS y Trunking pagarán, por las llamadas que realicen y que utilicen la RTPBC de larga distancia internacional, un cargo correspondiente al uso de la red móvil, fijado por el operador de dicha red, y el cargo por el servicio de larga distancia, facturado por el operador de este servicio, a través del operador móvil, de acuerdo con las tarifas que se encuentren vigentes.*
>
> ***PARÁGRAFO.*** *Los operadores de redes de TMC, PCS y Trunking en ningún caso tendrán derecho a participaciones por las llamadas de larga distancia que efectúen sus abonados usando la RTPBC de larga distancia, pero tendrán derecho a percibir el cargo de acceso y uso de sus redes. Estos operadores deberán servir de intermediarios para el recaudo de la facturación del operador de larga distancia, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo."*

CLO.

De acuerdo con lo anteriormente transcrito, el esquema en comento incorporaba el denominado "tiempo al aire", según el cual los abonados de los servicios de TMC, PCS y Trunking debían reconocer por las llamadas que hubiesen efectuado utilizando la RTPBC de larga distancia internacional: (i) un pago correspondiente a la remuneración por el uso de la red móvil, esto es un valor equivalente al cargo de acceso fijado por el operador de dicha red y (ii) un pago por el servicio de larga distancia internacional (tarifa del servicio) que debía ser facturado por el operador de este servicio, a través del operador móvil, de acuerdo con las tarifas que se encontraran vigentes.

Así mismo, debe señalarse que según lo dispuesto en el parágrafo de la referida norma, si bien los operadores de redes de TMC, PCS y Trunking en ningún caso tenían derecho a participaciones por las llamadas de larga distancia que hubiesen efectuado sus abonados usando la RTPBC de larga distancia, sí tenían derecho a percibir el cargo de acceso y uso de sus redes[2].

De esta forma, a pesar que era el usuario que, a través de un operador de acceso móvil realizaba una llamada de Larga Distancia Internacional, quien hacía el pago, este pago no podía asimilarse a una tarifa por la prestación del servicio de telefonía móvil, dado que la tarifa es el precio que paga un usuario a un operador por la prestación de un servicio y, en este caso, el usuario que realiza la llamada bajo análisis está haciendo uso del servicio de larga distancia internacional y no del de TMC, PCS o Trunking; en ese sentido, al hacer este tipo de comunicaciones el usuario paga una tarifa que equivale a un precio pagado al operador de larga distancia que le prestó el servicio. Igualmente, la regulación preveía que la remuneración por el uso de la red móvil, corría por cuenta del usuario mediante el esquema de un cargo fijado por el operador de TMC, PCS o Trunking.

Ahora bien, para el esquema de remuneración por el tráfico de larga distancia internacional entrante los operadores de TPBCLDI debían remunerar las redes de TMC bajo cualquiera de las opciones previstas en el artículo 4.2.2.19 de la Resolución CRT 087 de 1997, esto es cargos de acceso por minuto o cargo de acceso por capacidad, haciendo claridad expresa en el sentido que no se podía cobrar cargo de acceso y al mismo tiempo "tarifa por tiempo al aire", en los siguientes términos: "*No se podrá cobrar el cargo de acceso a las redes y al mismo tiempo tarifa por tiempo al aire. Aplica para las llamadas entrantes del servicio de TPBCLDI y cualquier otro que defina la regulación*".

c) El modelo establecido con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007

El objetivo y alcance de la resolución: Según lo explicado por la CRT en el documento "*Propuesta Regulatoria para la fijación de los cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia*"[3], que forma parte del proceso regulatorio que culminó con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, el principal objetivo de la medida propuesta era "*...definir un nuevo esquema regulatorio en torno a los cargos de acceso, mediante el uso de herramientas técnicas adecuadas y el establecimiento de medidas que eviten la fijación de altos precios por la terminación de tráfico, evitando así el posible abuso de posición dominante de operadores en los mercados de interconexión*"[4].

De esta forma, resulta claro que el alcance del proyecto regulatorio de cargos de acceso, según lo explicó la CRT desde el inicio del proceso de discusión, era el establecimiento de un régimen integral de cargos de acceso, en el que se revisara el comportamiento de todas las interconexiones para la identificación del valor que remuneraría el uso de las mismas, según criterios técnicos y en aplicación del principio de costos más utilidad razonable.

El modelo de costos utilizado: Es importante destacar que particularmente en lo que al modelo de costos de redes móviles se refiere, en la citada propuesta regulatoria se explicó que "*la CRT ha desarrollado una metodología que permite revisar, definir y monitorear los valores óptimos de los*

[2] En el caso de operadores de servicios públicos de telecomunicaciones prestados a través de sistemas de acceso troncalizado, Trunking, que se hayan acogido a lo dispuesto en el Decreto 4239 de 2004, o aquellas normas que lo modifiquen o sustituyan, sus abonados únicamente pagarán por las llamadas que realicen y que utilicen la RTPC de larga distancia internacional, un cargo correspondiente al uso de la red Trunking, fijado por el operador de dicha red y el cargo por el servicio de larga distancia, facturado por el operador de este servicio, a través del operador trunking, de acuerdo con las tarifas que se encontraren vigentes. Los operadores de las redes Trunking debían servir de intermediarios para el recaudo de la facturación del operador de larga distancia.

[3] Documento Publicado en el mes de septiembre de 2007. Disponible en el URL: <http://www.crt.gov.co/Documentos/ActividadRegulatoria/CA/PropuestaRegulatoria-29oct2007.pdf>

[4] Ibidem. Pág 9

CLO.

cargos de acceso a redes móviles en Colombia, incorporando entre otras actividades, el desarrollo e implementación de un modelo de costos eficientes de redes móviles. Por lo tanto, la CRT ha diseñado y simulado la red eficiente de una empresa que ofrece servicios móviles, para manejar los tráficos provenientes de otros operadores de telecomunicaciones (proveniente de interconexión), desagregando los elementos de red utilizados por cada uno de ellos, es decir, identificando y separando las capacidades y componentes físicos de la red, para costear dichos elementos"[5].

En el modelo, al hacer referencia al módulo de estimación de la demanda, se indicó que el mismo consideró la información recopilada de tráfico, que fue reportada por los operadores, a través de los formatos que para tal efecto diseñó la CRT, incluyendo dentro del análisis en comento el tráfico cursado por los operadores de TPBCLDI, desde y hacia las redes de TMC, PCS y Trunking, es decir, tanto en sentido entrante como en sentido saliente.

El modelo de cargos de acceso establecido: De acuerdo con lo expuesto en el documento regulatorio antes referenciado, se confirma que se trata de un modelo integral de cargos de acceso que remunera la utilización de las redes, en sentido entrante y en sentido saliente. Al respecto dice el documento:

> *"El modelo regulatorio propuesto, **como es independiente del origen de la llamada**, conlleva el cambio del modelo de cargo de acceso vigente para llamadas entrantes del servicio TPBCLDI a redes móviles (artículo 4.2.2.19 de la Resolución CRT 087 de 1997) **y establece un cargo de acceso** por minuto para la remuneración a los operadores de TMC, PCS y Trunking, por parte de los operadores de TPBC, TMC, PCS y Trunking por concepto de la utilización de sus redes **en sentido entrante y saliente**"*[6]. (NFT)

Así mismo, en el documento regulatorio (gráfico 5.8) también se hace referencia a la composición de los tráficos móviles *off-net* entrante y saliente donde se define que las ***"llamadas terminadas/originadas en las redes móviles tienen cuatro destinos posibles: llamadas a/de otros móviles, llamadas a/de redes de TPBCL/LE, llamadas a/de redes de TPBCLD y llamadas a/de Otros"***[7]. **(NFT)**

En este orden de ideas, es claro que el propósito y finalidad del regulador al diseñar el esquema de remuneración de las redes móviles respecto al tráfico de TPBCLDI, a través de la Resolución CRT 1763 de 2007 era, en efecto, establecer reglas de cargos de acceso tanto para el tráfico entrante como saliente, de tal suerte que se evitara la generación de distorsiones ante la eventual incursión de los operadores móviles en el mercado de larga distancia.

Al respecto, vale la pena recordar la inquietud presentada en la etapa de comentarios del proyecto regulatorio de cargos de acceso en el sentido de *"examinar cuidadosamente el valor que se fijará para el cargo de acceso a redes móviles frente al ingreso de los operadores móviles al negocio de la larga distancia con el fin de garantizar un equilibrio en la disputa por los segmentos relevantes del mercado de larga distancia, en especial el de tráfico internacional entrante a dichas redes"*[8], interrogante al que se dio respuesta de la siguiente manera:

> *"CRT/ Se acepta la recomendación. En el proyecto de resolución se establece de manera clara un esquema que, a través de medidas regulatorias ex ante, incorpora condiciones que emparejan las posibilidades de originación, terminación, tránsito o transporte de llamadas a todos los agentes. En este sentido, se contempla que **un operador de TPBC, TMC, PCS o Trunking deberá ofrecer a otro operador de telecomunicaciones interconectado a su red o por interconectarse, los mismos cargos y condiciones de originación, terminación**, tránsito o transporte de llamadas, que hayan ofrecido o acordado con sus matrices, filiales, subsidiarias o con cualquier otro operador o que se haya otorgado a sí mismo, en condiciones no discriminatorias."*

Particularmente, con referencia al modelo de costos de redes móviles, el documento citado explicó que *"la CRT ha desarrollado una metodología que permite revisar, definir y monitorear los valores óptimos de los cargos de acceso a redes móviles en Colombia, incorporando entre otras*

---

[5] Ibidem. Pág 62
[6] Ibidem. Pág 87
[7] Ibidem. Pág 39
[8] Página 30. documento de respuestas a comentarios del sector. Proyecto Regulatorio "Revisión integral de los cargos de acceso a redes fijas y móviles".

CLO.

actividades, el desarrollo e implementación de un modelo de costos eficientes de redes móviles. Por lo tanto, la CRT ha diseñado y simulado la red eficiente de una empresa que ofrece servicios móviles, para manejar los tráficos provenientes de otros operadores de telecomunicaciones (proveniente de interconexión), desagregando los elementos de red utilizados por cada uno de ellos, es decir, identificando y separando las capacidades y componentes físicos de la red, para costear dichos elementos...". Al respecto se deben precisar varios puntos:

En primer lugar, el modelo de costos eficientes de la red móvil utilizado por la CRT[9], determina los costos de una empresa eficiente con fundamento en las características técnicas y topológicas de las redes móviles en Colombia, así como las particularidades del mercado móvil en el país, que sirve de base para el cálculo de los cargos de acceso a dicha red. Es así como se puede verificar que dentro de los criterios de demanda que atiende dicha empresa eficiente, en el modelo se incluyeron los tráficos asociados a:

- Redes de otros operadores a red móvil propia
- Red móvil propia a redes fijas
- Red móvil propia a larga distancia
- Red móvil propia a red móvil propia
- Red móvil propia a red móvil de otro operador

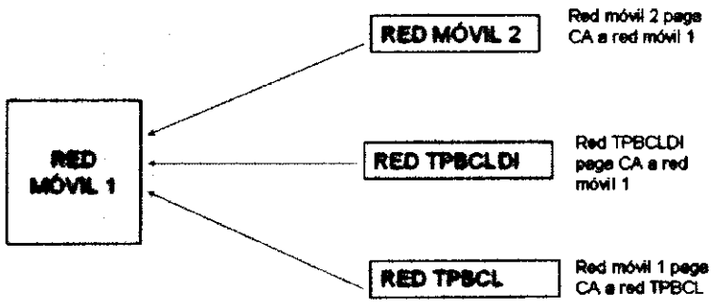
Al hacer referencia al módulo de estimación de la demanda, se indicó que el mismo consideró la información de tráfico que fue reportada por los operadores a través de los formatos que para tal efecto diseñó la CRT.

A partir de la información de los operadores en Colombia, el modelo analizó cual era la proporción de tráfico entrante y saliente a la red móvil modelada y la distribución de tráfico saliente[10], por lo tanto dicha metodología asegura que las condiciones modeladas arrojen un cargo de acceso que tiende a cubrir los costos de uso de la red para cursar la cantidad del tráfico de demanda estimado.

Es así como la red modelada, a partir de la cual se definieron los costos incrementales de largo plazo y los valores de cargo de acceso equivalente, está en capacidad de atender adecuadamente el tráfico de interconexión con otras redes, tanto en sentido entrante como saliente, por lo que no puede entenderse que sólo se haya tenido en cuenta el tráfico entrante en su diseño.

Los siguientes gráficos muestran esquemáticamente a qué operador corresponde el pago de cargos de acceso, según sea el sentido de la llamada respecto de la red móvil (saliente/entrante) y dependiendo de las redes interconectadas y, por lo tanto, tienen en cuenta la responsabilidad de la llamada que se cursa.

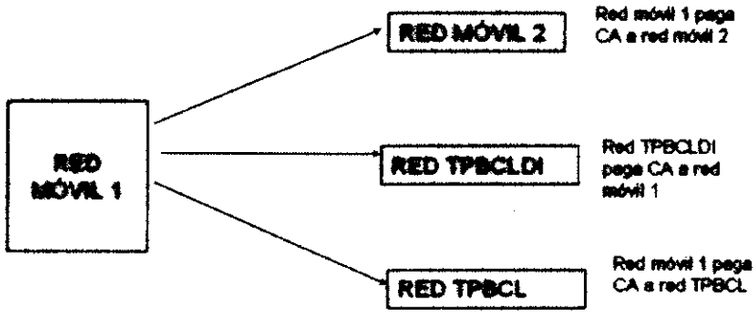
LLAMADAS TERMINADAS EN LA RED MÓVIL 1



[9] Desarrollado por el Centro de Modelamiento Matemático de la Universidad de Chile, mediante los estudios "*Diseño de una metodología para la revisión, definición y monitoreo de los cargos de acceso a redes móviles en Colombia*" y "*Validación técnica y económica de los resultados del Modelo de Costos Eficientes de Redes Móviles*", tal y como se indicó en la parte considerativa de la Resolución CRT 1763 de 2007.

[10] Datos contenidos en "Predicción demanda" y "Cálculos de Demanda" del modelo.

LLAMADAS ORIGINADAS EN LA RED MÓVIL 1



Así, es evidente que el propósito del regulador con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, fue el establecimiento de un nuevo régimen de cargos de acceso, que fijara de manera integral todas las reglas y condiciones asociadas a la remuneración por el acceso y uso de las redes de telecomunicaciones cuando se interconectan entre sí, de tal suerte que el mismo agotara íntegramente el esquema regulatorio para la determinación de los cargos de acceso.

De esta forma, bajo el esquema regulatorio integral incluido por virtud de la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, se dispuso que el mecanismo de remuneración de las interconexiones debía estar asociado al concepto de cargos de acceso, de manera tal que sean los **operadores** quienes remuneren el uso de la infraestructura puesta a disposición de la interconexión, lo cual resulta consistente con el hecho que los cargos de acceso por excelencia corresponden a precios mayoristas.

Adicionalmente, resulta pertinente recordar que el régimen regulatorio vigente a la fecha de expedición de la citada Resolución CRT 1763, había contemplado de manera expresa a través de la Resolución CRT 1720 de 2007, que los operadores de TMC, PCS y Trunking, en su condición de operadores de acceso, se encuentran obligados a permitir que sus usuarios tengan acceso al servicio de TPBCLD a través de los sistemas de multiacceso y de presuscripción y, por lo tanto, el uso de sus redes debe ser remunerado a través de los cargos de acceso conforme el régimen integral previsto para la remuneración del uso de las redes de telecomunicaciones de que trata la Resolución CRT 1763 de 2007.

Teniendo en cuenta de lo anterior, debe procederse al análisis de lo dispuesto en el artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997, frente a lo establecido en la Resolución CRT 1763 de 2007, para efectos de identificar la aplicabilidad y vigencia del artículo 5.8.3 en comento.

d) Vigencia del artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997.

En primer lugar, dentro del presente análisis es necesario recordar que el esquema regulatorio integral de cargos de acceso contenido en la Resolución CRT 1763 de 2007, parte de tres pilares fundamentales constituidos como obligaciones que deben ser aplicadas por los operadores en relación con la determinación de los cargos de acceso. En efecto, el artículo 1º de la Resolución CRT 1763 de 2007 impone el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

> *"**ARTÍCULO 1. OBLIGACIONES GENERALES.** Todos los operadores de telecomunicaciones deben cumplir las siguientes obligaciones generales, aplicables a los cargos de acceso:*
>
> *1.1 OBLIGACIÓN DE TRATO NO DISCRIMINATORIO. Todos los operadores de telecomunicaciones deberán ofrecer a otro operador de telecomunicaciones interconectado a su red o por interconectarse, los mismos cargos y condiciones de originación, terminación, tránsito o transporte de llamadas y de mensajes cortos de texto (SMS), que hayan ofrecido o acordado con sus matrices, filiales, subsidiarias o con cualquier otro operador o que se haya otorgado a sí mismo, en condiciones no discriminatorias.*
>
> *1.2 OBLIGACIÓN DE TRANSPARENCIA DE LOS CARGOS DE ACCESO. Todos los operadores de telecomunicaciones deberán registrar los cargos de acceso*

CLO.

vigentes de todas sus relaciones de interconexión en los formatos que para tal efecto se establezcan y deberán informar a sus usuarios los cargos de acceso que se pagan a otras redes. Esta información debe ser reportada al Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI) para los operadores sujetos a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y al Sistema de Información Unificado del Sector de las Telecomunicaciones (SIUST) para los demás operadores de telecomunicaciones.

1.3 *OBLIGACIÓN DE OFRECER CARGOS DE ACCESO ORIENTADOS A COSTOS. Todos los operadores de telecomunicaciones deberán ofrecer cargos de acceso que estén orientados a costos eficientes y que estén suficientemente desagregados para que el operador que solicita la interconexión no tenga que pagar por componentes o instalaciones de la red que no se requieran para el suministro del servicio."*

Lo anterior significa que no puede existir o por lo menos coexistir, bajo lo establecido en la Resolución CRT 1763 de 2007, algún instrumento de remuneración por el uso de la red en una interconexión que no involucre lo dispuesto de manera general en esta disposición, dado su carácter de norma imperativa y de obligatoria sujeción para todos sus destinatarios.

Así las cosas, es claro que uno de los supuestos de los cuales parte la regulación integral que en materia de cargos de acceso incorpora la Resolución CRT 1763 de 2007, es que la remuneración de las redes debe estar orientada a costos. Para tales efectos, se establecieron y diseñaron los modelos de costos eficientes que, como antes se anotó, se soportan en metodologías de costos incrementales de largo plazo y tienen en cuenta los elementos de red necesarios para atender la expansión de cobertura y demanda de tráficos proyectadas.

Como resultado de la aplicación de dicha metodología, la CRT en el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 en mención, estableció las reglas de cargos de acceso para redes de TMC, PCS y Trunking, respecto de los operadores que utilizan dichas redes, esto es, los propios operadores de TMC, PCS y Trunking y, adicionalmente, los operadores de TPBCLDI, en los siguientes términos:

*"**ARTÍCULO 8. CARGOS DE ACCESO A REDES DE TMC, PCS Y TRUNKING.** A partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, todos los operadores de TMC, PCS y Trunking deberán ofrecer a los operadores de TPBCLDI, TMC, PCS y Trunking por lo menos las siguientes dos opciones de cargos de acceso:*

Tabla 3. Cargo de acceso máximo por uso a redes móviles

Redes TMC, PCS y Trunking (1)	A partir de la vigencia de la presente resolución
	$ 123,74

(1) Expresado en pesos constantes de 30 de junio de 2007. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará, a partir del 01 de enero de 2009, conforme al Anexo 01 de la presente resolución. Corresponde al valor de los cargos de acceso que los operadores de TMC, PCS y Trunking reciben de los operadores de otros servicios, cuando estos hacen uso de sus redes, según las reglas de prestación de cada servicio. No se podrá cobrar el cargo de acceso a las redes móviles y al mismo tiempo tarifa por tiempo al aire. Los valores que contempla esta opción corresponden a la remuneración por minuto real.

Tabla 4. Cargo de acceso máximo por capacidad a redes móviles

Redes TMC, PCS y Trunking (1)	A partir de la vigencia de la presente resolución
	$ 31.976.793

(1) Expresado en pesos constantes de 30 de junio de 2007. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará, a partir del 01 de enero de 2009, conforme al Anexo 01 de la presente resolución. No se podrá cobrar el cargo de acceso a las redes móviles y al mismo tiempo tarifa por

CLO.

tiempo al aire. Los valores que contempla esta opción prevén el arrendamiento mensual por E1 de interconexión de 2.048 kbps/mes o su equivalente.

PARÁGRAFO. *Cualquier operador de TPBCLDI, TMC, PCS y Trunking podrá exigir la opción de cargos de acceso por capacidad, caso en el cual, el operador de TMC, PCS y Trunking a quien se le demande dicha opción podrá requerir un período de permanencia mínima, que sólo podrá extenderse el tiempo necesario para recuperar la inversión que se haya efectuado para adecuar la interconexión. Dicho período de permanencia mínima en ningún caso podrá ser superior a 1 año.*

En caso que se presente un conflicto, el operador de TMC, PCS o Trunking debe suministrar de inmediato la interconexión a los valores que se encuentran en la tabla correspondiente a la opción de cargos de acceso elegida, mientras se logra un acuerdo de las partes, o la CRT define los puntos de diferencia."

De lo dispuesto en el artículo anterior se encuentra que a través de la Resolución CRT 1763 de 2007, el regulador no estableció ningún tipo de diferenciación en relación con el sentido del tráfico de TPBCLDI (entrante o saliente), lo cual, en concordancia con lo indicado en el numeral anterior, demuestra claramente que la regulación de cargos de acceso se aplica para todo el tráfico de TPBCLDI, independientemente del sentido del mismo.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con lo establecido en el artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997, el mismo contenía un esquema diferente de remuneración por el uso de las redes de TMC, PCS y Trunking por el tráfico de TPBCLDI saliente de dichas redes, en el cual **eran los abonados** (usuarios) de dichos servicios, **quienes debían realizar el pago asociado** al uso de la red móvil, cargo fijado libremente por el operador de TMC, PCS o Trunking.

De lo anterior, se evidencian diferencias estructurales entre el mecanismo regulatorio planteado desde el inicio de la discusión de la propuesta regulatoria de cargos de acceso que culminó con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, y el mecanismo contemplado en el mencionado artículo 5.8.3.

Diferencias asociadas a los esquemas de remuneración bajo análisis

	Resolución CRT 1763 de 2007	**Artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997**
Tráfico de TPBCLDI al cual aplica	Tráfico en sentido entrante y saliente	Únicamente para tráfico en sentido saliente
Mecanismo de remuneración	Cargo de Acceso (Precio Mayorista) pagado por el operador	Cargo mayorista por uso de la red móvil pagado por el usuario
Responsable del pago	**El operador** de TPBCLDI que utiliza la red de TMC, PCS o Trunking para cursar llamadas de TPBCLDI salientes	**El usuario** del servicio de TPBCLDI, que a su vez es usuario de la red de acceso de TMC, PCS o Trunking
Esquema de fijación	Esquema regulatorio basado en costos incrementales de largo plazo (costos más utilidad razonable)	Libremente por parte del operador de TMC, PCS o Trunking
Efecto frente a la integración vertical entre operadores de TMC, PCS o Trunking y operadores de TPBCLD	El cargo de acceso es uno sólo independientemente del operador que curse la llamada.	Posibilidad de definición de cargos por uso de la red diferentes, toda vez que a quien corresponde establecerlas es al operador de TMC, PCS o Trunking

Así, es claro para la CRT que lo dispuesto en el artículo 5.8.3 mencionado es incompatible con la Resolución CRT 1763 de 2007, en la medida en que en el primero se involucra un esquema de remuneración de la red en el cual el componente equivalente al cargo de acceso lo paga el usuario y no el operador, cargo que podía ser fijado libremente por el operador. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, como se anotó anteriormente, en los análisis y estudios económicos para el

CLO.

cálculo del valor a pagar por el uso de la red, se incorporó el tráfico de TPBCLDI entrante y saliente y con estos resultados se definió el valor del cargo de acceso eficiente para las redes de TMC, PCS y Trunking en Colombia.

De esta forma, el mecanismo dispuesto en el artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997, que implicaba el cobro directo al usuario de un cargo correspondiente al uso de la red móvil fijado por el operador de dicha red, fue modificado integralmente en su esencia por virtud de la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007 (artículo 16), en la medida que **resulta de manera evidente y clara, contrario y sustancialmente diferente al contenido material de la Resolución CRT 1763 expedida el 5 de diciembre de 2007, de tal suerte que su aplicación simultánea resulta incompatible.**

En este sentido, para la CRT es claro que el artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997 perdió vigencia toda vez que la Resolución CRT 1763 de 2007 derogó[11] tácitamente dicha disposición. En efecto, existe derogatoria tácita de un acto de contenido general cuando si bien la nueva norma o disposición no manifiesta expresamente la derogación de una norma anterior, del análisis comparativo de las disposiciones enfrentadas, resulta claramente su oposición material y sustancial, es decir, que permita concluir que una excluye a la otra sin lugar a duda alguna, que la nueva norma contradice, o pugna con la norma anterior y que no es posible en manera alguna conciliar la norma nueva con la anterior, lo que de hecho significa la voluntad de la autoridad administrativa de hacer desaparecer del ordenamiento jurídico la anterior disposición.

Al respecto, el artículo 71 del Código Civil establece expresamente que la derogatoria puede darse de manera expresa o tácita, situación estudiada por la H. Corte Constitucional, quien al analizar la constitucionalidad de dicho artículo explicó lo siguiente:

> *"Es expresa, cuando la ley dice expresamente que deroga la antigua. Y tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. En la derogación expresa, el legislador señala en forma precisa y concreta los artículos que deroga. Es decir, no es necesaria ninguna interpretación, pues simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo señale el legislador. Contrario a lo anterior, la derogación tácita supone un cambio de legislación, una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía. Hecho que hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial."*[12]

De esta forma, tal y como se ha expuesto es evidente que las reglas regulatorias de cargos de acceso contenidas en la Resolución CRT 1763 de 2007 no son compatibles con lo establecido en el artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997, de tal suerte que dicha norma fue efectivamente derogada tácitamente por el régimen integral de cargos de acceso varias veces citado.

Vale la pena mencionar que las notas contenida en las Tablas 3 y 4 del artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, no pueden ser interpretadas por fuera de su contexto, toda vez que las mismas comportan una nota marginal y por lo tanto accesoria que trata simplemente de dar una explicación en torno a los valores expresados en las formulas, sin que constituya un postulado general y amplio en relación con posibles excepciones a las metodologías expuestas en el mismo.

Adicionalmente, darle el valor que **COMCEL** ha pretendido a la expresión marginal de las notas en comento, seria borrar el propósito y objetivo de la regulación integral expedida por la CRT en

---

[11] Al respecto, vale la pena anotar que si bien es cierto no existe un régimen propiamente dicho de derogatorias de los actos administrativos de carácter general en el derecho administrativo colombiano, como lo son para el caso las regulaciones que en materia económica expiden las comisiones de regulación y, en consecuencia, lo es la Resolución CRT 087 de 1997, se ha aceptando que los artículos 71 y 72 del Código Civil de manera concordante con el artículo 3º de la Ley 153 de 1887 reguladores de la derogatoria de actos de contenido general, particularmente de leyes, en aras de la coherencia de nuestro sistema jurídico, se apliquen a otros actos de contenido también general y abstracto como lo son en el derecho nacional los actos administrativos generales. Esta, aplicación es concordante con lo dispuesto en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, cuando al regular el tema relativo a la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, establece causal de la misma la de la *"pérdida de vigencia"* del acto.

[12] Corte Constitucional. Sentencia C-159/04. Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA. En dicho pronunciamiento, se declaró la constitucionalidad de los artículos 71 y 72 del CC, toda vez que *"No hay, en consecuencia, razón alguna para sostener que la derogatoria tácita de las leyes, quebranta la Constitución. Y por lo mismo, la Corte declarará exequible las disposiciones demandadas."*

CLO.

materia de cargos de acceso.

Debe recordarse que lo antes expuesto ha sido claro para la CRT desde la decisión adoptada a través de la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, situación expuesta de manera detallada en concepto de fecha 6 de mayo de 2008, radicado internamente bajo el número 200851004 en el cual se indicó que con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, efectivamente se había producido la derogatoria tácita del artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997.

Bajo este entendido, no procede la solicitud presentada por **COMCEL** en el presente cargo, relativa al no reconocimiento de cargos de acceso a **AVANTEL**, basada en lo establecido en la nota 1 del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997, toda vez que tal y como se desprende del análisis realizado, el citado artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997 fue derogado tácitamente con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, por lo tanto la remuneración de la red de **AVANTEL** deberá darse conforme lo dispuesto en dicha Resolución, es decir a través del pago del cargo de acceso establecido para redes móviles. Además, así lo solicitó **AVANTEL** en el marco de la presente actuación administrativa.

Por las razones anteriormente expuestas, no procede el cargo presentado.

3. SOBRE EL RECURSO DE AVANTEL

3.1 Sobre la causa petendi y legitimidad en la causa

En resumen, la recurrente manifiesta que de acuerdo a lo señalado en el literal f del articulo 9 del Decreto 2926 de 2005, corresponde a **INFRACEL** la obligación de radicar ante la CRT la solicitud de solución de conflicto *"en los casos en que no logre un acuerdo de interconexión directa o indirecta con el operador interconectado"*.

Manifiesta igualmente que **COMCEL** carece de legitimación para solicitar la solución del conflicto, toda vez que entre éste y **AVANTEL** no hay ninguna controversia relativa a las condiciones que rigen la interconexión directa existente entre ambos, así como tampoco había desacuerdos en la negociación directa que adelantaban los citados operadores para lograr la interconexión indirecta que permitiera cursar el tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL**.

Señala igualmente que, conforme a lo indicado por la CRT en el acto administrativo recurrido, la causal para que **COMCEL** pudiera recurrir a la solicitud de solución de conflicto debía ser la negativa por parte de **AVANTEL** de acceder al requerimiento de interconexión indirecta, cosa que no es cierta, tal y como se desprende de las pruebas aportadas.

La recurrente solicita que se señale la motivación, probatoria y de apreciación, que llevaron a la CRT a determinar que **AVANTEL** se negó a proveer la interconexión indirecta.

Consideraciones de la CRT

Para dar respuesta a este cargo, es pertinente insistir en lo señalado en la Resolución recurrida en relación con las particularidades que frente a la figura de la interconexión indirecta establece la regulación.

En efecto, como tuvo oportunidad de mencionarse en el acto que se debate, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997, es al operador de tránsito, en este caso, **COMCEL**, al que le corresponde informar al operador interconectado, en este caso **AVANTEL**, sobre las condiciones y requerimientos técnicos de la interconexión. Lo anterior, toda vez que es a través de la interconexión directa, ya existente entre los operadores antes mencionados, que va a cursarse el tráfico del nuevo operador, en este caso, **INFRACEL**.

Al respecto, es pertinente recordar lo expuesto por la CRT en el documento regulatorio que acompañó la propuesta de modificación del artículo 4.2.1.4 en comento, oportunidad en la cual se explicó lo siguiente:

CLO.

*"A través de una **interconexión indirecta**, el operador de telecomunicaciones que está entrando al mercado tiene acceso a una o más redes de telecomunicaciones, a través de un operador que ya se encuentra previamente interconectado, el cual es llamado "operador de tránsito".*

Esta opción de interconexión, permite al nuevo operador: (i) reducir costos de transacción, (ii) controlar situaciones de poder de mercado, (iii) evitar dilaciones y (iv) superar inconvenientes técnicos, entre otras.

De un lado, se evitan o aminoran en una buena proporción, los costos en los que tendría que incurrir al interconectarse directamente, por cuanto al hacerlo de forma indirecta este operador puede hacer uso de la infraestructura previamente instalada por parte del operador de tránsito y los demás operadores con los cuales éste se encuentre interconectado, aprovechando de esta forma las economías de escala existentes.

(...)

En este mismo orden de ideas, puede afirmarse que la interconexión indirecta brinda la posibilidad a los operadores solicitantes, de iniciar la prestación de sus servicios dentro de un periodo de tiempo más corto al que se vería enfrentado si tuviese que negociar directamente con el operador interconectado, pues al brindársele la posibilidad de servirse de la interconexión existente entre el operador que le sirva de tránsito y el interconectado, es evidente que la negociación de las condiciones bajo las cuales operará la interconexión, quedan reducidas a la relación entre éste y el operador de tránsito, a quien le interesa que se logre un acuerdo rápido, en virtud de la contraprestación que para él se genera. Gracias a ello, la interconexión indirecta es también, un mecanismo idóneo para superar los inconvenientes técnicos que puedan generarse, pues de igual manera, al servirse de una interconexión existente, dichos inconvenientes quedan reducidos a la porción de la interconexión entre el operador solicitante y el operador de tránsito." (Subrayado fuera de texto)

Así, desde la misma propuesta regulatoria la CRT hizo referencia a que el proceso de negociación directa no debía darse entre el operador interconectado, en este caso concreto, **AVANTEL** y el solicitante, que en este caso sería **INFRACEL**, toda vez que las condiciones bajo las cuales ha de regirse la relación de interconexión indirecta, son las mismas establecidas para los operadores que ya se encuentra interconectados, esto es, aquellas que se definieron para la interconexión directa entre las redes de **COMCEL** y **AVANTEL.**

En este mismo sentido, se encuentra que la CRT en el documento de respuestas a los comentarios de los operadores, al dar alcance al aparte del documento regulatorio anteriormente transcrito, expresó que es al operador de tránsito al que le corresponde adelantar todas las gestiones para efectos de lograr la interconexión. Así, en el caso concreto **COMCEL** se encuentra legitimado para presentar ante **AVANTEL** los requerimientos y particularidades del caso para que la interconexión se materialice.

En efecto, en la respuesta en comento, se expuso textualmente lo siguiente:

*"R/ Tal como se menciona en el documento soporte, al operador de tránsito le interesa que se logre un acuerdo rápido, en virtud de la contraprestación que para él se genera con ocasión de la interconexión indirecta. En ese sentido, y sin perder de vista que la interconexión tanto directa como indirecta es por un lado, un derecho y por el otro, una obligación de todos los operadores de servicios de telecomunicaciones, **el operador de tránsito está en la obligación de adelantar las gestiones que sean necesarias para lograr la interconexión** y el operador interconectado, en el deber de no entorpecerla injustificadamente."*

De esta forma, según las reglas que regulan la figura de la interconexión indirecta, **COMCEL** tiene el carácter de operador de tránsito y, por lo tanto, la obligación de adelantar las gestiones que sean necesarias para lograr la interconexión, para lo cual debe proceder según lo previsto en el numeral 2 del artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997, esto es, informar a **AVANTEL** sobre las condiciones y requerimientos técnicos de la interconexión.

CLO.

Así, es claro que **COMCEL** estaba legitimado para presentar la solicitud de solución de conflicto ante la CRT, dado que tal condición se da con ocasión del deber que tenía éste, como operador de tránsito, de realizar las acciones necesarias para hacer efectiva la interconexión indirecta solicitada por **INFRACEL**.

Es así como la CRT ante la solicitud de solución de conflicto presentada por **COMCEL**, en su calidad de operador de tránsito elegido por **INFRACEL**, procedió a revisar el cumplimiento de los requisitos exigidos para requerir su intervención. En este orden de ideas, la CRT ilustró de manera general el evento en el cual un operador puede presentar ante esta Comisión la solicitud de solución de conflicto, sin que se hiciera una apreciación particular y directa sobre la relación de interconexión en discusión, tal y como lo indica la recurrente; por el contrario, la CRT de las pruebas aportadas por las partes evidenció que **AVANTEL** no se negó a la provisión de la interconexión solicitada, y así lo manifestó en la parte considerativa de la Resolución recurrida al señalar lo siguiente:

> *"En esa medida, se constata que **AVANTEL** no cuestionó la interconexión indirecta, sino que por el contrario, las partes dieron inicio a la etapa de negociación directa, a pesar que, tal y como se señaló anteriormente, para efectos de la implementación de la interconexión indirecta no resulta necesario agotar el plazo de negociación directa, sin que se llegara a producir un acuerdo entre las partes respecto de las condiciones que regirían la interconexión indirecta."*

Así, la CRT no hizo ninguna manifestación en la Resolución recurrida en el sentido que **AVANTEL** se hubiera negado a la provisión de la interconexión indirecta.

En consecuencia, el cargo formulado no está llamado a prosperar.

3.2 Sobre la etapa de negociación directa entre las partes

La recurrente manifiesta que, si bien la CRT dentro del análisis del acto recurrido señala que en la interconexión indirecta no es necesario el agotamiento de las etapas de negociación directa, la CRT sí procedió a revisar el cumplimiento de dichos plazos. De lo anterior infiere que, si bien el agotamiento del plazo de negociación directa no es un requisito exigible en la interconexión indirecta, sí es un requisito de forma y de procedibilidad de las solicitudes de solución de conflicto elevadas ante la CRT, tal y como lo contempla el artículo 4.4.5 de la Resolución CRT 087 de 1997, de tal suerte que no sólo se requiere el agotamiento del plazo de negociación directa, sino que las partes no hubiesen llegado a un acuerdo.

Continúa su argumento señalando que **AVANTEL**, **COMCEL** e **INFRACEL**, adelantaron una negociación directa, en la cual no se evidenciaron puntos en desacuerdo que generaran un conflicto entre las partes, y que a su vez facultara a **COMCEL** o a **INFRACEL** a recurrir a la CRT. La recurrente insiste en que si la regulación otorga a las partes la posibilidad de negociar directamente para llegar a un acuerdo, no es procedente que la propia regulación o el regulador limiten tal derecho abocando conocimiento de una solicitud de intervención, siendo que de las pruebas aportadas se evidencia el normal desarrollo de las negociaciones.

Consideraciones de la CRT

En relación con este cargo en primer lugar debe mencionarse que si bien en la Resolución recurrida la CRT aclaró que frente a la figura de la interconexión indirecta no aplicaba el concepto de agotamiento de la etapa de negociación directa, no puede perderse de vista el contexto que rodeó dicha afirmación; esto es, el propósito de este tipo de interconexión, así como las reglas que rigen esta clase de interconexiones, las cuales están asociadas directamente a las ya existentes entre el operador de tránsito y el operador interconectado.

En efecto, debe recordarse que la CRT en la Resolución recurrida trajo a colación lo expuesto en el documento regulatorio publicado con ocasión de la modificación del artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997, donde se indicó que para efectos de la implementación de la interconexión indirecta no resulta necesario agotar el plazo de negociación directa, toda vez que precisamente el propósito de dicha figura es brindar la posibilidad de servirse de la interconexión existente entre el operador que sirve de tránsito y el interconectado, así mismo en dicha oportunidad se explicó que "*la negociación de las condiciones bajo las cuales operará la*

CLO.

interconexión queda [n] reducida [s] a la relación[13]" entre el operador de tránsito y el interconectado. Así, es claro que la etapa de negociación directa se limita a las condiciones ya pactadas entre el operador de tránsito y el operador interconectado, y éste a su vez sólo podrá exigir al operador de tránsito modificaciones en la interconexión cuando la interconexión indirecta pueda degradar la calidad de la interconexión, causar daños a su red, a sus operarios o perjudicar los servicios que dicho operador debe prestar, tal como lo establece expresamente el citado artículo.

No obstante, la CRT en el acto recurrido procedió a verificar en el expediente si efectivamente se había o no agotado el plazo de negociación directa contemplado en la regulación, identificando claramente que entre la fecha de presentación de la solicitud ante **AVANTEL** y la fecha de radicación de las solicitudes de solución de conflicto ante la CRT, habían transcurrido treinta (30) días calendarios, para el caso del conflicto de interconexión, y cuarenta y cinco (45) días para el caso de la solicitud de solución del conflicto asociado a la instalación esencial de facturación y recaudo, así como a la gestión operativa de reclamos.

Por último, en cuanto al argumento señalado por la recurrente, en el sentido que en la etapa de negociación directa no se evidenciaron puntos de desacuerdo que generaran un conflicto entre las partes, debe manifestarse que **COMCEL** no opinó lo mismo y en virtud de la posibilidad que le asistía de acudir a la CRT en instancia de solución de conflicto, hizo uso de dicho mecanismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el cargo propuesto no procede.

3.3 Sobre la indicación expresa de los puntos de divergencia e indicación expresa de los puntos en los que haya acuerdo.

En resumen, la recurrente señala que la existencia o no de puntos en divergencia entre las partes no sólo es un requisito formal, sino que constituye el presupuesto esencial para poder recurrir a la CRT. En el caso particular, si las partes se encontraban adelantando una negociación directa, sin que en ella se presentaran divergencias, no es procedente que un tercero entre a dirimir un conflicto que no existe, es así que la misma regulación exige que las partes no hayan logrado un acuerdo.

Señala igualmente que el acto administrativo recurrido no analiza en ningún aparte la existencia o no de un contrato de interconexión directa entre **COMCEL** e **INFRACEL**, y que la CRT reconoce que al momento de tomar la decisión desconocía el acuerdo de tránsito entre tales operadores, por lo que solicita que se analice lo siguiente:

1. *¿Es posible otorgar (AVANTEL) y/o imponer (CRT) la interconexión indirecta de dos redes, sin comprobar que entre el operador escogido como tránsito y el solicitante de la interconexión existe una interconexión directa?*
2. *¿Es aplicable en el presente caso el principio de buena fe que le es exigible a los administrados cuando actúan ante las entidades públicas, cuando por disposición del artículo 4.2.1.22 de la Resolución CRT 087 e 1997, vigente para la fecha de la solicitud de solución de conflicto, INFRACEL estaba obligado a registrar ante la CRT en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles, los contratos de interconexión suscritos?*

Consideraciones de la CRT

En el caso en estudio, de las pruebas aportadas se evidencia que **COMCEL**, **AVANTEL**, e **INFRACEL** realizaron una serie de reuniones con el objeto de hacer efectiva la solicitud para cursar el tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL**, como también se evidencia del estudio del expediente que las partes no llegaron a un acuerdo que permitiera que la interconexión se hiciera efectiva.

Ahora bien, en lo que respecta a la existencia o no de un contrato de interconexión directa entre **COMCEL** e **INFRACEL**, debe tenerse presente que las condiciones que tanto operadores como la CRT deben tener en cuenta al momento de determinar la procedibilidad o no de una solicitud interconexión indirecta, son las contenidas en el artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997, las cuales fueron debidamente analizadas en el acto administrativo recurrido, llegando a la

[13] Documento regulatorio publicado en julio de 2005. Disponible en http://www.crt.gov.co/Documentos/ActividadRegulatoria/IxIndirecta/DocumentoSoporte_050722.PDF

CLO.

conclusión que dichas reglas fueron cumplidas, razón por la cual resulta viable que **INFRACEL** curse su tráfico de larga distancia internacional hacia la red de Trunking de **AVANTEL**, a través de la red de TMC de **COMCEL**, quien hará las veces de operador de tránsito.

De otra parte, en lo que al principio de buena fe citado por la recurrente se refiere, la CRT en cumplimiento de las disposiciones normativas, debe presumir la buena fe de todas las partes involucradas en una actuación administrativa, salvo que la Ley establezca lo contrario. Al respecto, la H. Corte Constitucional, en Sentencia No. C-540/95 señaló que "*la presunción de buena fe que consagra el artículo 83 de la Constitución, posee dos sentidos: el primero hace referencia al deber genérico de todas las personas de actuar con fundamento en sus postulados y, el segundo, al derecho que tienen los particulares para que sus actuaciones ante las autoridades, se consideren de buena fe, y, en consecuencia, no se les exija mayores formalismos o trabas burocráticas.*", es por eso que en lo que respecta a la solicitud de interconexión indirecta, la CRT se ciñó al estudio de las condiciones requeridas para la interconexión indirecta contenidas en el artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997 y al cumplimiento de las mismas por las partes.

En este sentido y en lo que al acuerdo de interconexión indirecta **COMCEL-INFRACEL** hace referencia, debe señalarse que la CRT, partiendo del postulado de la buena fe y con fundamento en lo manifestado por los operadores sobre la existencia del mencionado acuerdo, resolvió que el mismo fuera registrado, conforme lo dispuesto en la regulación.

En consecuencia, el cargo formulado no está llamado a prosperar.

3.4 Consideraciones de la CRT sobre la interconexión indirecta

La recurrente manifiesta que la CRT tomó la decisión de extender las condiciones que rigen la relación de interconexión existente entre **AVANTEL** y **COMCEL**, contenidas en las Resoluciones CRT 1516 de 2006 y 1636 del mismo año, a la interconexión indirecta entre **AVANTEL** e **INFRACEL**, basándose en dos razones: la primera, que conforme a lo establecido en el artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997, **AVANTEL** sólo podría "*haber requerido modificaciones a las condiciones de la interconexión directa que tiene con COMCEL en caso de que se pudiera degradar la calidad de la interconexión, causar daños a su red, a sus operarios o perjudicar los servicios que debe prestar*" y, la segunda, que no consta en el expediente que **AVANTEL** haya solicitado modificaciones "*sino que por el contrario, las partes dieron inicio a la etapa de negociación directa*".

En relación con lo anterior, señala que precisamente por el conocimiento que las partes tienen del funcionamiento de la interconexión directa existente entre **COMCEL** y **AVANTEL**, ambos operadores acordaron dar inicio a las negociaciones de las condiciones económicas, técnicas y financieras para el curso del tráfico de **INFRACEL**. Adicionalmente, indica que no es cierto que de las pruebas allegadas no se evidencien los requerimientos realizados por **AVANTEL**, ya que en los correos aportados, **COMCEL** y **AVANTEL** plasmaron sus consideraciones en relación con las condiciones que deberían regir el tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL**. La recurrente concluye su intervención indicando que la CRT no apreció las pruebas allegadas a la actuación administrativa.

Consideraciones de la CRT

En relación con este cargo debe aclararse que, si bien la CRT en la Resolución recurrida dispone que se extiendan las condiciones de instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos que rigen la interconexión directa existente entre **AVANTEL** y **COMCEL** a la solicitud realizada por **INFRACEL** a **AVANTEL**, tal disposición se realiza bajo el entendido que las partes conservan el derecho de establecer de común acuerdo condiciones adicionales, valiéndose de mecanismos propios como el Comité Mixto de Interconexión –CMI-, contemplado en el artículo 4.4.15 de la Resolución CRT 087 de 1997.

Ahora bien, en lo que respecta a la manifestación realizada por la recurrente, relativa a la inobservancia de las pruebas por parte de la CRT, basando tal afirmación en que de las pruebas allegadas se evidencia que no se cumplió con la totalidad de requisitos exigidos para la provisión de la interconexión indirecta, conforme a lo establecido en el artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997, dado que **AVANTEL** sí realizó requerimientos a **COMCEL** relacionados con las condiciones que deberían regir el tráfico de larga distancia de **INFRACEL**, la CRT considera

CLO.

pertinente indicar que contrario a lo señalado por la recurrente, la Comisión sí analizó las pruebas aportadas por las partes a la luz de lo dispuesto por el citado artículo, evidenciando que **AVANTEL** reconoce el cumplimiento de reglas exigidas por la regulación, prueba de ello es la comunicación que envió **AVANTEL** a **INFRACEL** el 11 de diciembre de 2007, así:

> *"AVANTEL encuentra que con las aclaraciones suministradas por esa empresa en sus comunicaciones anteriores, la solicitud de acceso, uso e interconexión indirecta presentada por INFRACEL S.A.* (Sic) *y COMCEL S.A.* ***cumple en términos generales con los requisitos exigidos por la regulación vigente*** *(...)".*[14]NFT

Teniendo en cuenta lo anterior, el cargo propuesto no procede.

3.5 Ausencia de presupuestos de hecho y de derecho para la provisión de la instalación esencial de facturación y recaudo, así como la gestión operativa de reclamos

En relación con la provisión de la instalación esencial de facturación y recaudo, y la gestión operativa de reclamos, la recurrente manifiesta que la CRT en el acto recurrido indica, sin explicación adicional, que las personas naturales o jurídicas deben permitir el acceso a las instalaciones esenciales, conforme a lo señalado en el artículo 4.2.4.2 de Resolución CRT 087 de 1997, *"sin que se determine la necesidad de la existencia previa de la interconexión".*

Continúa su argumento manifestando que conforme al artículo anteriormente citado, la obligación debe cumplirse *"conforme a la normatividad vigente y los principios técnicos y comerciales contenidos en la presente Resolución".* Acto seguido, la recurrente remite a las disposiciones citadas en la respuesta al traslado de solicitud de solución del conflicto presentado por **INFRACEL**, con base en las cuales se acredita que la obligación de **AVANTEL** de proveer las instalaciones esenciales, está sujeta, según la normatividad vigente y los principios técnicos y comerciales previstos en la Resolución CRT 087 de 1997, a la existencia de una relación de interconexión directa o indirecta, entre **AVANTEL** e **INFRACEL**.

Consideraciones de la CRT

Frente a este argumento debe tenerse en cuenta que la CRT previo a citar el artículo 4.2.4.2 de la Resolución CRT 087 de 1997, señalado por la recurrente, hizo referencia al artículo 4.2.1.2 de la Resolución en comento, el cual establece la obligación por parte de los operadores de permitir el acceso y uso de las instalaciones esenciales, a otro operador que se lo solicite, sin que sea posible exigir requisitos adicionales a los establecidos en la regulación.

Dicho lo anterior, la CRT procedió a citar el artículo 4.2.4.2 Resolución CRT 087 de 1997, relativo al acceso de las instalaciones esenciales, por medio del cual se reafirma la obligación de permitir el acceso a las instalaciones esenciales a los operadores que así lo soliciten, conforme a lo establecido en la citada Resolución.

Ahora bien, en cuanto a lo manifestado por la recurrente, relativo a que para proveer la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos, *"así como toda aquella información necesaria para poder facturar y cobrar a los usuarios"* de **INFRACEL**, o para que la CRT pueda establecer las condiciones, debe existir la interconexión indirecta, tal afirmación no resulta cierta si se tiene en cuenta que el propio artículo 4.2.1.4 de la Resolución en comento, que contiene las reglas necesarias para la existencia de la interconexión indirecta, dispone en el numeral 4 lo siguiente:

> *"4. El operador en cuya red se origine la comunicación es el responsable de facturar y recaudar a sus usuarios, la totalidad de los servicios que se presten con ocasión de la interconexión,* ***bajo las condiciones que tenga acordadas con el operador de tránsito y/o interconectado.****"*NFT

De lo anterior se evidencia que para que exista una interconexión indirecta, se requiere la existencia previa de una interconexión directa entre quien va a ser operador de tránsito y el operador interconectado, en la cual se encuentren las condiciones bajo las cuales debe efectuarse

[14] Expediente Administrativo 3000-4-2-187-1, folio 463

CLO.

la facturación y el recaudo de los servicios utilizados. Así pues, contrario a lo señalado por la recurrente, esas condiciones de facturación y recaudo forman parte de las reglas que el artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997 ha dispuesto para la utilización de la interconexión indirecta.

En consecuencia, el cargo formulado no está llamado a prosperar.

3.6 Consideraciones de la CRT sobre el conflicto de instalación esencial de facturación y recaudo, así como la gestión operativa de reclamos.

La recurrente manifiesta que de acuerdo con lo establecido en el acto administrativo recurrido, las condiciones que rigen la relación de interconexión entre **COMCEL** y **AVANTEL**, en lo relativo a la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos, se harán extensibles al tráfico de larga distancia de **INFRACEL**.

Continúa su argumento señalando que no resulta claro para **AVANTEL** la forma en que deben aplicarse las citadas condiciones, contenidas en los numerales 5.1 y 5.2 del anexo financiero y económico de la Resolución CRT 1516 de 2006, teniendo en cuenta que las mismas dicen que el operador en cuya red se origina la llamada será responsable de la tarificación de la misma a sus abonados y por lo tanto **AVANTEL** y **COMCEL**, en su calidad de operadores responsables de las llamadas que se originen en el interior de sus redes, serán responsables de la facturación y el recaudo a sus suscriptores.

En relación con los artículos indicados, la recurrente señala que correspondería a **AVANTEL** tarificar y facturar el tráfico de TPBCLDI que se origine en su red, el cual se entendería como responsabilidad de **AVANTEL** y, por ende, no coincide con el régimen aplicable a los servicios involucrados en la interconexión indirecta, por lo que solicita a la CRT dar claridad sobre las condiciones de facturación y recaudo por parte de **AVANTEL** a **INFRACEL**.

Por último, señala que en caso que la CRT considere que las condiciones contenidas en la Resolución CRT 1516 de 2006, no son extensivas al caso en estudio, y que determine que corresponde a **AVANTEL** facturar el servicio de TPBCLDI de **INFRACEL** de las llamadas que se originen en la red de Trunking, se sujete a las condiciones previstas en la Oferta Básica de Interconexión de **AVANTEL**, en su defecto, solicita que la CRT se pronuncie en detalle.

Consideraciones de la CRT

Para responder a este cargo es de indicar que la Resolución CRT 1516 de 2006 en su numeral 5.1 del anexo III, definió:

> *"5.1 Facturación y Tarificación.*
> *<u>El operador en cuya red se origina la llamada será responsable de la tarificación</u> de la misma a sus abonados. AVANTEL y COMCEL, en su calidad de operadores responsables de las llamadas que se originen en el interior de sus redes, serán responsables de la facturación y el recaudo a sus suscriptores.*
>
> *<u>Para el caso particular de llamadas de tarifa con prima</u> asignados a COMCEL, éste último <u>deberá reconocer a AVANTEL por concepto de facturación y recaudo</u> un valor de $860 (ochocientos sesenta pesos) por factura emitida que contenga registros de COMCEL.*
>
> *El valor se aplicará durante el año 2006 y se ajustará anualmente con base al IPC acumulado durante el año inmediatamente anterior. Así mismo, este valor incluye todos los conceptos relacionados con el procesamiento de datos, la impresión del valor total facturado, distribución de las facturas, el recaudo de los valores correspondientes a COMCEL, la atención de reclamos y la preparación de la información para realizar la transferencia de saldos y la refacturación de saldos pendientes, según los plazos definidos por las partes."* (Subrayado fuera de texto).

Así pues, en la relación de interconexión existente entre las redes de **AVANTEL** y **COMCEL**, cada operador factura a sus propios usuarios las llamadas cursadas hacia la red del otro operador. No obstante lo anterior, esta situación no se predica respecto de todo el tráfico que puede ser cursado

CLO.

entre las redes Trunking y TMC, razón por la cual el artículo antes transcrito precisamente contempla un caso particular relacionado con las llamadas hacia numeración de servicios de tarifa con prima del otro operador, caso en el cual a pesar que la llamada se origine en una red de telecomunicaciones determinada, le corresponde al prestador de servicios de tarifa con prima definir el valor de la misma, y por lo tanto no recae en la red de origen la tarificación de dichas llamadas; sin embargo, sí le corresponderá al operador de origen ofrecer la instalación esencial de facturación y recaudo, así como la gestión operativa de reclamos respecto de dichas llamadas realizadas por sus abonados, así como la preparación de la información para realizar la conciliación y transferencia de saldos al operador de la red destino.

Ahora bien, en la resolución recurrida la CRT indicó que se harían extensibles al tráfico de TPBCLDI de **INFRACEL**, las condiciones contenidas en la resolución que fijó las condiciones de interconexión entre las redes de **AVANTEL** y **COMCEL**. De esta forma y dado que todos los procesos asociados a la instalación esencial en comento, respecto del tráfico de llamadas hacia numeración NDC 901 a 909 son exactamente los mismos que un operador de TPBCLDI requiere respecto de las llamadas que atenderá y que son originadas, en este caso, en la red de **AVANTEL**, es evidente que dichas condiciones sí le son extensibles al tráfico de TPBCLDI de **INFRACEL**.

Así mismo, no puede interpretarse que el operador de origen se convierte en el responsable del servicio de TPBCLDI, puesto que dicha calidad solo se predica del operador habilitado para la prestación de tal servicio, en este caso **INFRACEL**. Más aún, no puede perderse de vista lo establecido en la regulación referente a la interconexión indirecta, que en el artículo 4.2.1.4 interconexión indirecta de la Resolución CRT 087 de 1997 establece que "*4. <u>El operador en cuya red se origine la comunicación es el responsable de facturar y recaudar a sus usuarios</u>, la totalidad de los servicios que se presten con ocasión de la interconexión, bajo las condiciones que tenga acordadas con el operador de tránsito y/o interconectado.*"(Subrayado fuera de texto).

De lo anterior se evidencia que, el acto administrativo recurrido en lo que a la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos se refiere, se encuentra acorde con el régimen aplicable a los servicios involucrados en la interconexión.
Por último, es de recordar que el valor que debe reconocer **COMCEL** a **AVANTEL** definido en la Resolución CRT 1516 de 2006, atiende a los costos determinados por **AVANTEL** a través de su OBI vigente al momento de expedición de la misma[15], valor que debe ser ajustado anualmente con base al IPC acumulado durante el año inmediatamente anterior. Es así como el valor fijado atendió a las condiciones de la OBI las cuales reflejan el análisis de costos asociados, adelantado oportunamente por la empresa. En todo caso, las partes conservan la posibilidad de llegar a otros acuerdos.

Por lo anterior, el cargo no procede.

3.7 Condiciones técnicas de la interconexión indirecta.

La recurrente señala que las condiciones que rigen la relación de interconexión directa existente entre **COMCEL** y **AVANTEL**, no se ajustan integralmente a las condiciones requeridas para cursar el tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL**, por lo que solicita a la CRT aclarar la aplicación de las siguientes condiciones en la relación de interconexión indirecta entre **AVANTEL** e **INFRACEL**:

3.7.1 Costos de acceso uso e interconexión

Manifiesta que el artículo 3 del Anexo II la Resolución CRT 1516 de 2006 establece que la interconexión entre la red de TMC de **COMCEL** y la red de Trunking de **AVANTEL** se realizará de acuerdo con el esquema de interconexión definido en el diagrama No. 1. "ESQUEMA GENERAL DE LA INTERCONEXIÓN ENTRE LA RED TRUNKING DE AVANTEL Y LA RED TMC DE COMCEL A NIVEL NACIONAL", es decir entre el nodo de **AVANTEL** y los cinco (5) nodos de **COMCEL**. El mismo acto indica que **AVANTEL** suministrará todos los gastos relativos a la interconexión.

Al respecto, manifiesta que **INFRACEL** en su calidad de solicitante de la interconexión indirecta, debe asumir los costos de acceso a la interconexión, y compartir con **AVANTEL** los costos de inversión, adecuación, operación, mantenimiento, y otros como la instalación esencial de espacio físico que actualmente asume **AVANTEL** para llegar a los nodos de **COMCEL**.

[15] OBI AVANTEL 2005-2006 radiación CRT No. 200632586.

CLO.

Continúa indicando que la CRT debe pronunciarse sobre la compartición de los costos asociados a las ampliaciones requeridas con el objeto que la calidad de la interconexión directa no se vea degradada, no se causen daños a la red de Trunking ni se vean afectados los servicios prestados por **AVANTEL**.

La recurrente pone de presente que **COMCEL** solicitó expresamente, en relación con la capacidad de la tecnología deseada, *"(...) destinar un E1 por ruta, de manera adicional e independiente de los E1 asociados a la interconexión directa entre COMCEL y AVANTEL"*, por lo que **COMCEL** asumiría los costos en relación con los cinco (5) E1s adicionales.

Consideraciones de la CRT

Al respecto, debe señalarse que efectivamente conforme a lo dispuesto en el artículo 4.2.1.7 de la Resolución CRT 087 de 1997, *"los operadores podrán negociar libremente los costos de acceso, uso e interconexión a sus redes. En caso de no llegar a acuerdo, el operador que solicita la interconexión asumirá los costos de inversión, adecuación, operación y mantenimiento necesarios para llegar hasta el punto o los puntos de interconexión del operador interconectante (...)"*. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la calidad de solicitante no recae en **AVANTEL** y, por lo tanto, en virtud de la disposición antes citada no es correcto interpretar que es dicho operador quien asumirá los costos asociados a la interconexión indirecta de **INFRACEL**, máxime cuando el mismo artículo 4.2.1.4. tantas veces citado, en su numeral 5 establece que "*...El operador de tránsito es el responsable de pagar todos los cargos y demás servicios que se causen con ocasión de la interconexión."*

Conforme a lo anterior, la CRT en el parágrafo 2 del artículo primero del acto administrativo recurrido, expresamente determinó que **COMCEL**, como operador de tránsito elegido por **INFRACEL**, es el responsable de pagar todos los cargos y demás servicios que se causen con ocasión de la interconexión con la red de **AVANTEL** a efectos de cursar el tráfico de TPBCLDI de **INFRACEL**.

Ahora bien, en lo referente a los costos de inversión, adecuación, operación, mantenimiento, y otros como la instalación esencial de espacio físico que actualmente asume **AVANTEL** para llegar a los nodos de **COMCEL**, es de recordar lo manifestado tanto por **AVANTEL** como por **COMCEL** en comunicaciones enviadas el 11 de octubre y 11 de noviembre de 2007, respectivamente, las cuales reposan en el expediente de la actuación administrativa, en las cuales se dice que:

> "(...) *AVANTEL solicita a COMCEL que desde el inicio de la interconexión indirecta y para este fin se* ***destinen uno o varios enlaces E1 para cursar de manera exclusiva el tráfico de LDI proyectado.***"[16]
> *"Capacidad y tecnología deseada:* ***COMCEL está de acuerdo con AVANTEL en destinar un E1 por ruta, de manera adicional e independiente****, de los E1 asociados a la interconexión directa entre COMCEL y AVANTEL."*[17]

Es así como teniendo en cuenta que **COMCEL**, para el tráfico de larga distancia internacional, destinará de manera exclusiva un E1 por ruta, claramente no le corresponde a **AVANTEL** asumir los costos de inversión, adecuación, operación, mantenimiento y otros como la instalación esencial de espacio físico que implica la implementación de esos E1, ya que dichos cargos, de acuerdo a lo manifestado en la citadas comunicaciones, correrán por cuenta de **COMCEL**, por lo tanto, la CRT no entró a pronunciarse sobre dicho asunto en el acto recurrido.

En consecuencia, el cargo formulado no está llamado a prosperar.

3.7.2 Planes técnicos-enrutamiento

La recurrente indica que para el tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL** no aplican las mismas series de numeración, por lo que debe informarse a **AVANTEL** la numeración afecta a dicho servicio.

---

[16] Expediente Administrativo 3000-4-2-187-1, folio 353
[17] Expediente Administrativo 3000-4-2-187-1, folio 358

CLO.

Consideraciones de la CRT

Frente a este argumento, debe recordarse que no existen series de numeración afectas al servicio de TPBCLD, por cuanto dichas redes no poseen abonados adscritos a las mismas, sino que dichos usuarios hacen uso del servicio a través de las redes de otros operadores de telecomunicaciones que les brindan el acceso. Por lo tanto, no existe numeración geográfica dentro del Plan Nacional de Numeración que sea utilizada para servicios de TPBCLD.

A efectos de cursar las llamadas salientes de TPBCLDI desde la red de **AVANTEL** con destino a **INFRACEL**, sólo le resulta necesario a **AVANTEL** habilitar en su nodo de interconexión el enrutamiento del código de operador otorgado por la CRT a dicho operador.

En consecuencia, no procede el cargo presentado.

3.7.3 Condiciones para la conciliación técnica y financiera de cargos de acceso

La recurrente solicita que el reconocimiento y el pago de los cargos de acceso a favor de **AVANTEL** a que haya lugar con ocasión del tráfico entrante y saliente de **INFRACEL**, se efectúen conforme a las disposiciones contenidas en la Resolución CRT 1763 de 2007. Igualmente solicita que se detalle el procedimiento de conciliación técnica y financiera de los cargos de acceso que se ocasionen en razón al tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL**.

Consideraciones de la CRT

La Resolución CRT 1763 de 2007 la cual define el marco general de los cargos de acceso a redes fijas y móviles en el país, y en particular en su artículo 8 definió los esquemas de remuneración de los cargos de acceso a redes de TMC, PCS y TRUNKING.

En cuanto a la definición de procedimientos de conciliación, estos detalles de operatividad de la interconexión de las redes pueden ser definidos por las partes, y en tal sentido en la Resolución CRT 1516 de 2006 precisamente se asignó dentro de las funciones del Comité Mixto de Interconexión, la de *"Establecer los procedimientos y cronogramas que no estén definidos en la presente Resolución, que sean necesarios para la debida ejecución de la interconexión y proponer las respectivas modificaciones a los mismos"*. Por lo cual resulta indispensable que la CRT entre a definir tales aspectos.

3.7.4 Condiciones para la prevención de fraude

Solicita a la CRT detallar las condiciones relativas al fraude, a las cuales deben sujetarse las partes.

Consideraciones de la CRT

En la Resolución CRT 1516 de 2006, se definió fraude de manera general como la *"utilización indebida de las redes interconectadas, por terceros no determinados, de tal manera que no se permite a los operadores ejecutar los procesos de facturación, cobro y/o recaudo del tráfico y demás cargos que correspondan a los usuarios"*; pero le corresponde a la partes a partir de dicha definición, a través del Comité Mixto de Interconexión (CMI), definir las condiciones asociadas a las situaciones que sean consideradas como fraude, de acuerdo a las particularidades de cada relación de interconexión, de manera tal que se pueda llevar a cabo la debida ejecución de la interconexión.

Así mismo, y a partir de la identificación de situaciones que puedan ser catalogadas como fraude, las partes deben definir los procedimientos de manejo de las mismas, y las responsabilidades asociadas para su prevención y control, situación que está cobijada por las funciones que la CRT asignó al CMI en la resolución antes citada. Es así como se observa que le corresponde a las partes con base en el conocimiento de las características de su interconexión la definición de tales condiciones, y no a la CRT.

Por lo anterior, no procede el cargo presentado.

CLO.

4. SOBRE EL RECURSO DE INFRACEL

4.1 Condiciones integrales de facturación, recaudo, y gestión operativa de reclamos.

La recurrente solicita que se modifique el parágrafo primero, del artículo primero del acto recurrido, dado que las condiciones que rigen actualmente la relación de interconexión entre **COMCEL** y **AVANTEL**, no contienen disposiciones relativas a la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos.

Consideraciones de la CRT

Frente a este cargo debe indicarse que contrario a lo afirmado por la recurrente, como antes se señaló, sí existen condiciones relativas a la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos aplicables a la relación de interconexión existente entre **COMCEL** y **AVANTEL**. Específicamente, la CRT a través de la Resolución CRT 1516 de 2006, numeral 5.1 del anexo III, definió condiciones asociadas al caso particular de llamadas de tarifa con prima originadas en la red de **AVANTEL** con destino a la red de **COMCEL**, respecto de las cuales **COMCEL** debe reconocer el pago por concepto de facturación y recaudo, el cual "*incluye todos los conceptos relacionados con el procesamiento de datos, la impresión del valor total facturado, distribución de las facturas, el recaudo de los valores correspondientes a COMCEL, la atención de reclamos y la preparación de la información para realizar la transferencia de saldos y la refacturación de saldos pendientes, según los plazos definidos por las partes.*"

Tal y como se indicó en las consideraciones al numeral 3.1 del presente acto, en la Resolución recurrida la CRT indicó que se harían extensibles al tráfico de TPBCLDI de **INFRACEL**, las condiciones contenidas en la Resolución que fijó las condiciones de interconexión entre las redes de **AVANTEL** y **COMCEL**. Esto es concordante con la situación antes descrita referente a las particularidades del tráfico de llamadas hacia numeración de servicios de tarifa con prima, dado que la instalación esencial requerida y los procesos asociados a la misma, son exactamente los mismos que un operador de TPBCLDI requiere respecto de las llamadas que atenderá y que son originadas, en este caso, en la red de Trunking y, por lo tanto, resulta pertinente su aplicabilidad. Más aún, no puede perderse de vista lo establecido en la regulación referente a la interconexión indirecta, contenida en el artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997, la cual indica que "*4. El operador en cuya red se origine la comunicación es el responsable de facturar y recaudar a sus usuarios, la totalidad de los servicios que se presten con ocasión de la interconexión, bajo las condiciones que tenga acordadas con el operador de tránsito y/o interconectado*".

De lo anterior resulta claro que en la relación de interconexión existente entre la red de TMC y la red de Trunking existen condiciones asociadas a la instalación esencial antes citada que deben ser tenidas en cuenta para las condiciones a ser aplicadas respecto del tráfico de TPBCLDI de **INFRACEL**, en atención al principio de no discriminación.

Por lo tanto, no procede el cargo presentado.

4.2 Acuerdo de tránsito - Remisión de condiciones.

La recurrente cuestiona a la CRT acerca de la norma que le obliga a registrar ante esta entidad las condiciones jurídicas, económicas y técnicas que rigen el acuerdo de tránsito, existente entre **INFRACEL** y **COMCEL**.

Consideraciones de la CRT

En relación con este cargo debe reiterarse que uno de los principios contenidos en el Régimen Unificado de Interconexión -RUDI- conforme la Resolución CRT 087 de 1997, hace referencia al trato no discriminatorio, el cual se encuentra contemplado en el artículo 4.2.1.5 de la resolución en comento, transcrito anteriormente, principio que se encuentra contemplado expresamente tanto en la Ley 142 de 1994, como en la Ley 555 de 2000.

En efecto, como antes se anotó, la Ley 142 de 1994 en su artículo 34 establece que, las empresas de servicios públicos deben evitar privilegios y discriminación injustificados en todos sus actos y

CLO.

contratos, así como abstenerse de incurrir en prácticas que tengan la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia.

Por su parte, la Ley 555 de 2000 en el artículo 14 citado, también establece que el trato no discriminatorio se constituye en un objetivo por el que debe procurar el régimen de acceso, uso e interconexión que establezca la CRT.

Así, es claro que corresponde a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones establecer las medidas regulatorias que permitan el efectivo cumplimiento y aplicación del principio en comento, lo cual efectivamente ha hecho en el marco de sus funciones a través de la definición regulatoria del principio de no discriminación y de la obligación de publicidad de los contratos y servidumbres de acceso, uso e interconexión.

En este último punto, vale la pena insistir en que en el artículo 4.2.1.22. de la Resolución CRT 087 de 1997, se establece expresamente que los contratos o servidumbres de acceso, uso e interconexión son públicos, debiendo ser registrados tales contratos ante la CRT en un plazo no mayor a diez días hábiles desde la fecha de su suscripción. Además, el contrato en el cual se plasman las condiciones para que un operador le sirva como operador de tránsito a otro operador en el marco de la interconexión indirecta, es un contrato de interconexión, toda vez que el mismo regula la vinculación de recursos físicos y soportes lógicos, para permitir el interfuncionamiento de las redes y la interoperabilidad de servicios de telecomunicaciones. Así lo ha previsto la misma regulación al contemplar la figura de la interconexión indirecta como un mecanismo idóneo para la interconexión de redes.

En este orden de ideas, y en aras de garantizar el principio de no discriminación y la obligación de publicidad señalados anteriormente, es una obligación de los operadores hacer públicos los contratos de interconexión y se hace necesario conocer las condiciones que rigen la relación existente entre **INFRACEL** y **COMCEL**, donde éste último hace las veces de operador de tránsito para cursar el tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL**.

Adicionalmente, la CRT tiene amplias competencias para solicitar a los operadores de telecomunicaciones información clara, exacta y veraz para el cumplimiento de sus funciones. En efecto, la Ley 142 de 1994 en el inciso final del artículo 73 prevé que, las comisiones de regulación tendrán facultad "*selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta Ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación.*" Por su parte, el Decreto 1130 de 1999 en su artículo 37, numeral 27 dispone que, corresponde a la CRT "*solicitar información amplia exacta, veraz y oportuna a quienes prestan y comercializan los servicios y telecomunicaciones para el ejercicio de las funciones de la Comisión.*"

Por las razones señaladas, no procede el cargo presentado.

4.3 Reconocimiento de cargo de acceso

La recurrente solicita que la CRT aclare y adicione la Resolución recurrida, indicando que por el tráfico internacional saliente de **INFRACEL**, éste no reconocerá ningún cargo de acceso a **AVANTEL**, igualmente que se aclare respecto de las llamadas internacionales salientes de las redes de TMC, que el usuario debe pagar un cargo correspondiente al uso de la red móvil y otro por el servicio de larga distancia.

Consideraciones de la CRT

Sobre este respecto, se debe tener en cuenta el análisis previo realizado en el apartado 2.3 del presente acto administrativo, en el cual, de manera detallada, se evidenció que con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, efectivamente se produjo la derogatoria tácita del artículo 5.8.3 de la Resolución CRT 087 de 1997, por lo tanto la remuneración de la red de **AVANTEL** deberá darse conforme lo dispuesto en la citada Resolución CRT 1763 de 2007, es decir a través del pago del cargo de acceso establecido para redes móviles.

Por las razones anteriormente expuestas, no procede el cargo presentado.

En virtud de lo anterior,

CLO.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir los recursos de reposición interpuestos por **AVANTEL S.A., COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** e **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRT 2007 de 2008.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las pretensiones de **AVANTEL S.A., COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** e **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. E.S.P.**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución recurrida.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales de **AVANTEL S.A.**, de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** y de **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA 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 recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa.

Dada en Bogotá D.C., a los 15 MAY 2009

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Presidente

CRISTHIAN LIZCANO ORTÍZ
Director Ejecutivo

C.E. 16/04/09. Acta No. 650
C.E.E. 23/04/09.
S.C. 27/04/09. Acta No. 201

Expediente: 3000-4-2-233

EV/MPP/CXB