



Comisión de Regulación  
de Comunicaciones  
República de Colombia

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No 2207 DE 2009

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa presentada por Colombia Móvil S.A. E.S.P."

### LA COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere la Ley 1341 de 2009, el Decreto 2888 de 2009, el Decreto 1130 de 1999, el artículo 14 de la Ley 555 de 2000, el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, y

### CONSIDERANDO

#### 1. ANTECEDENTES

Mediante la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007 se establecieron las reglas relativas a los cargos de acceso por el uso de las redes de telecomunicaciones en Colombia. En ese sentido, el artículo 8º de la citada resolución contempla las opciones de cargos de acceso para remunerar el uso de las redes de Telefonía Móvil Celular (TMC), Servicios de Comunicación Personal (PCS) y Servicios de telecomunicaciones que utilicen sistemas de acceso troncalizado –Trunking- cuando se interconectan entre sí y cuando la relación de interconexión se presenta con operadores de Telefonía Publica Básica Conmutada de Larga Distancia Internacional (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**

<b>Redes TMC, PCS y Trunking <sup>(1)</sup></b>	<b>A partir de la vigencia de la presente resolución</b>
	<b>\$ 123,74</b>

<sup>(1)</sup> 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**

<b>Redes TMC, PCS y Trunking (1)</b>	<b>A partir de la vigencia de la presente resolución</b>
	\$ 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 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."

**COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA MÓVIL**, presentó el 19 de diciembre de 2007 solicitud de suspensión inmediata de la medida de cargos de acceso por capacidad contenida en la Tabla 4 del citado artículo 8º de la Resolución CRT 1763 de 2007, así como la revocatoria directa de la tabla en comentario.

La Comisión, por medio de la Resolución 1804 de 2008, previo análisis de cada uno de los argumentos expuestos por **COLOMBIA MÓVIL**, resolvió rechazar las solicitudes de suspensión inmediata y de revocatoria directa presentadas por el citado operador.

Posteriormente, **COLOMBIA MÓVIL**, mediante comunicaciones enviadas a la Comisión, con radicaciones de entrada No. 200931361 y 200932387, presentó una nueva solicitud de revocatoria directa, indicando lo siguiente:

"(...) reiteramos ante la CRT con profundo respeto nuestras solicitudes las cuales consisten en:

1. Suspender parcialmente la aplicación del artículo 8 de la resolución 1763 (sic) de 2007 en lo referente a la obligación de ofrecer la opción de capacidad para remunerar los cargos de acceso por uso de sus redes, en tanto se hace la revisión de los valores y medidas previstas en esta resolución y,

2. Revocar el artículo 8 de la resolución 1763 (sic) de 2007 y emitir una norma que establezca la obligación de ofrecer la opción por capacidad sólo a cargo del operador dominante, y que disponga cargos de acceso asimétricos para cada operador móvil conforme a su real participación en el mercado y a sus correspondientes economías de escala, que consideren el Mark Up de cada operador" en donde:

- Al operador móvil con PSM se le fije un valor de cargos de acceso tope definido en la regulación como costo eficiente de proveer el acceso, uso e interconexión, y
- A los demás operadores móviles que no tengan PSM, se les fije un cargo asimétrico mínimo que esté por encima del costo eficiente de proveedor de servicio."

De conformidad con lo previsto en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, la CRC entrará a analizar los fundamentos de la solicitud de revocatoria directa en cuestión a efectos de establecer si con el acto administrativo objeto de la solicitud se configuran o no las causales invocadas por la solicitante.

## **2. SOBRE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PARCIAL DEL ARTÍCULO 8º DE LA RESOLUCIÓN CRT 1763 DE 2007 COMO MEDIDA PROVISIONAL**

Tal y como se señaló en los antecedentes, **COLOMBIA MÓVIL** solicitó a la Comisión la suspensión parcial de la aplicación del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, en lo referente a la obligación de ofrecer la opción de capacidad para remunerar los cargos de acceso por uso de sus redes, en tanto se adelanta la revisión de los valores y de las medidas contenidas en la citada resolución, con fundamento en el perjuicio económico que dicha opción de remuneración causa a **COLOMBIA MÓVIL** según lo indicado por la solicitante.

### CONSIDERACIONES DE LA CRC

Respecto a la solicitud de suspensión provisional presentada por **COLOMBIA MÓVIL**, se debe tener en cuenta en primer término que de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo (C.C.A.) la oportunidad para que la administración se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos discutidos a lo largo de una actuación administrativa, es en la decisión final, de tal suerte que es en la misma, y no antes, que debe revisarse la solicitud de suspensión parcial de la opción de cargos de acceso por capacidad requerida.

Teniendo en cuenta lo anterior, es de recordar que la medida de suspensión provisional se contempla para los trámites jurisdiccionales ante lo contencioso administrativo, por lo que siendo la Comisión una autoridad administrativa sin funciones jurisdiccionales no podría hacer uso de la misma, asunto al cual ya hizo referencia la Comisión en la citada Resolución CRT 1804 de 2008. Bajo este entendido, el propio ordenamiento jurídico administrativo ha previsto la figura de la revocatoria directa como medio del cual se vale la autoridad para regular sus propias actuaciones, así como la posibilidad de ejercer un autocontrol sobre la propia actividad pública.

De conformidad con lo anterior, la Comisión se ve avocada a rechazar la solicitud de suspensión parcial como medida provisional de la aplicación de la opción de cargos por capacidad contenida en el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, solicitada por **COLOMBIA MÓVIL**, y debe proceder al análisis de los fundamentos y argumentos presentados por dicho operador para requerir la revocatoria en mención, frente a los supuestos contenidos en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.

### 3. SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

**COLOMBIA MÓVIL** argumenta que el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007 se encuentra incurso de las causales de revocatoria establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que el citado artículo 8° es contrario a la Constitución Política, atenta contra el interés social y genera un agravio injustificado a **COLOMBIA MÓVIL**. Para efectos de sustentar lo anteriormente expuesto, **COLOMBIA MÓVIL** presenta los siguientes argumentos, los cuales se resumen a continuación, para posteriormente exponer las consideraciones de la Comisión sobre los mismos:

#### 3.1 FUNDAMENTOS DE DERECHO PARA LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA Y SUSPENSIÓN PROVISIONAL

**COLOMBIA MÓVIL** considera que, el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007 debe ser revocado toda vez que incurre en las tres causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, el cual contempla lo siguiente:

*"Artículo 69. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona".

Para la peticionaria resulta evidente el cumplimiento de las tres condiciones transcritas, toda vez que el artículo 8° en comento se opone tanto a principios constitucionales como a mandatos legales, atentando contra el interés público y, generando a su vez, un agravio injustificado a **COLOMBIA MÓVIL**.

Considera que con lo expuesto en el artículo 8° se vulnera el principio constitucional de la igualdad, contenido en el artículo 13 de la Carta Política, el cual impone al Estado el deber de tratar a los sujetos de derecho, de tal modo que tanto las cargas como las ventajas se distribuyan equitativamente entre ellos.

Argumenta que existen circunstancias que ameritan la adopción de tratos diferenciados, cuyo fin último es la promoción de la igualdad. En el caso en estudio, **COLOMBIA MÓVIL** considera que una medida "*aparentemente igualitaria*" como lo es el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, equivale a adoptar una medida discriminatoria, que viola el principio de igualdad toda vez que al no reconocer las diferencias que hay entre los operadores móviles va en contravía de la promoción de condiciones de igualdad, ocasionando un agravio injustificado a **COLOMBIA MÓVIL**.

Continúa afirmando que el trato "*desigual*" establecido en el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, impide a **COLOMBIA MÓVIL** ejercer competencia en el mercado, afectando en últimas a los usuarios, los cuales han obtenido, gracias a la competencia, beneficios en calidad, precio, desarrollo tecnológico y diversidad de ofertas. Finalmente, indica que es deber de la Comisión proteger la competencia en beneficio de los usuarios.

Así mismo, **COLOMBIA MÓVIL** manifiesta que la tabla 4 del artículo 8° en discusión es contraria al artículo 333 de la Constitución Política, relativo a la libertad económica y la iniciativa privada, toda vez que el efecto de la aplicación de la opción de cargos de acceso por capacidad, conduce a "*la desaparición de la competencia, restringiendo el desarrollo empresarial y promoviendo condiciones anticompetitivas*".

Desde el punto de vista de **COLOMBIA MÓVIL**, el resultado de la aplicación del citado artículo, va en contravía "*de los preceptos legales que apuntan a la competencia y a la razonabilidad de los costos de interconexión más utilidad razonable*", en detrimento del derecho de **COLOMBIA MÓVIL** de participar en el mercado, de las inversiones de infraestructura del país, de los derechos de los usuarios y, a su vez, vulnera el derecho colectivo contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política.

También considera que la tabla 4 del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007 se opone a lo contemplado en el artículo 14 de la Ley 555 de 2000, toda vez que vulnera los objetivos de trato no discriminatorio, transparencia, precios basados en costos más utilidad razonable y promoción de la libre y leal competencia.

Considera además, que en el citado artículo 14, la interconexión pasa a un segundo plano si no se cumplen los objetivos allí establecidos, por lo que son éstos los que deben privilegiarse y no la obligación de interconexión.

En este apartado, **COLOMBIA MÓVIL** también hace referencia a lo dispuesto en el artículo 4.2.1.6 de la Resolución CRT 087 de 1997, en cuanto a que la remuneración por el uso de infraestructura debe estar orientada a costos eficientes más una utilidad razonable, obligación que a su vez está prevista en la Resolución CRT 1763 de 2007.

Bajo este entendido, los operadores no sólo tienen derecho a percibir cargos de acceso razonables y orientados a costos, sino también la obligación de proporcionarlos, razón por la cual no es procedente que **COLOMBIA MÓVIL** permita la interconexión en condiciones que no obedezcan a este mandato, so pena de estar desconociendo el principio de cargos de acceso que reflejen costos eficientes más una utilidad razonable.

### **3.2 FUNDAMENTOS DE HECHO PARA LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA Y SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

La peticionaria basa su solicitud en los siguientes fundamentos de hecho:

#### **3.2.1 Relevancia del valor de los cargos de acceso en la estructura de costos de los operadores parte de una interconexión**

**COLOMBIA MÓVIL** manifiesta que ha sido la misma Comisión quien ha señalado, en la parte considerativa de la Resolución CRT 1763 de 2007, que "*los cargos de acceso son un componente importante en la estructura de costos de los operadores parte de una relación de interconexión y,*

*en consecuencia, un determinante fundamental en las tarifas finales a los usuarios de los servicios", de tal suerte que si los cálculos de los cargos de acceso son incorrectos, la estructura de costos será insostenible.*

Adicionalmente, señala el operador que, como está previsto hoy en la regulación colombiana, la opción de capacidad no sólo es exigible al operador dominante y/o con mayor tráfico sino a todos los demás operadores. **COLOMBIA MÓVIL** indica, que es precisamente esto lo que crea una situación de desventaja para el operador más pequeño o con menor tráfico frente al operador con mayor tráfico y participación de mercado y, además, con posición de dominio en el mercado. Esto se presenta en la medida en que las condiciones de dicha opción representan, por el sólo hecho de adoptar dicho esquema, una disminución de la remuneración de sus costos, que la hace inviable económicamente y limita su capacidad de competir en el mercado, objetivo contrario al buscado por la Resolución CRT 1763 de 2007, esto es, *"que la regulación de los cargos de acceso constituye una medida que promueve la competencia en los mercados de telecomunicaciones"*.

Expresa que en el caso particular de la interconexión entre COMCEL S.A. y **COLOMBIA MÓVIL**, la eficiencia que obtiene COMCEL S.A., como operador con mayor participación de mercado que se traduce en menores costos debido a su economía de escala y eficiencias mayores producto de su larga permanencia en el mercado, es superior y desequilibrada con relación a la que **COLOMBIA MÓVIL** puede obtener con la misma opción, resultando el esquema de capacidad en un efecto discriminatorio que no le permite recuperar sus costos y favorece a COMCEL S.A., reduciendo sus costos de operación, en desmedro de la posibilidad de **COLOMBIA MÓVIL** de competir en el mercado.

Asegura **COLOMBIA MÓVIL** que la implementación del esquema por capacidad genera una erosión injustificada de los ingresos, si ésta es ofrecida por los operadores con menor participación y tráfico en el mercado.

Reitera el operador que es evidente que el esquema de regulación actual tal como está previsto en Colombia, contraría la Constitución Política y la Ley y, además, no permite que sea viable la competencia de operadores móviles con menor participación de mercado y mucho menor volumen de tráfico, dado que no lograrían equilibrar la misma eficiencia de uso en las rutas de interconexión que logran los operadores con mayor volumen de tráfico. Por consiguiente, los operadores con menor participación y entrada tardía al mercado ven disminuidos los ingresos por interconexión y al mismo tiempo aumentados los costos por el mismo concepto, sin justificación alguna, teniendo un efecto negativo por partida doble. Entre tanto, el operador con posición de dominio o mayor tráfico, obtiene unas ventajas competitivas injustificadas, por los menores costos en que incurre, por el sólo hecho de pasarse a la opción de capacidad.

### 3.2.2 El valor de la competencia

Afirma **COLOMBIA MÓVIL** que a pesar de los grandes esfuerzos que está haciendo en términos de oferta a los usuarios, de nuevos servicios, de reducción de costos, de eficiencias en la operación, de inversiones en la red y en tecnología, estos esfuerzos no alcanzan a compensar los efectos evidentes del efecto "cluster" y las disminuciones de ingreso generadas por las medidas regulatorias que obligan a la compañía a proveer servicios de interconexión por debajo de los costos reales de ofrecer dichos servicios.

Argumenta el operador que no se está tratando de justificar una ineficiencia de **COLOMBIA MÓVIL** en el mercado, sino que por el contrario, se está ante una situación en la que un operador requiere tiempo para compensar su entrada tardía al mercado, los mayores costos de operar una red móvil con una frecuencia de operación que representa mayores costos de inversión (banda de 1900 MHZ) y que debe alcanzar economías de escala que le permitan competir con igualdad de oportunidades que las que poseen los otros operadores móviles a efectos de poder seguir ofreciendo una alternativa a los usuarios y plantear opciones de competencia a los operadores con mayor participación, en beneficio de la pluralidad y de la activa competencia de la que deben disfrutar los usuarios en el mercado colombiano.

Concluye **COLOMBIA MÓVIL** señalando que la nueva regulación de cargos de acceso no promovió la competencia, y sí fortaleció al operador dominante, en menoscabo de los operadores móviles con menor participación de mercado en el sector. Esto es fácilmente verificable a partir de las cifras del sector, en lo que se refiere al tráfico cursado por cada uno de los operadores.

### **3.2.3 Los cargos de acceso actuales en Colombia no atienden a costos más utilidad razonable y van en contra vía del objetivo de la Comisión de promover la competencia en los mercados de telecomunicaciones**

Afirma **COLOMBIA MÓVIL** que además de darse una disminución inmediata de los ingresos de un operador con mucha menor participación de mercado (al pasar de un esquema de cargos de acceso por uso a un esquema de cargos de acceso por capacidad), con ingreso tardío en el mercado y con frecuencias para la operación del servicio que elevan sus costos de inversión, se obtiene el efecto contrario de una disminución de costos del operador dominante con mayores economías de escala derivadas de su participación de mercado, con entrada al mercado casi 10 años antes y con frecuencias que requieren menor esfuerzo de inversión.

Argumenta **COLOMBIA MÓVIL**, que aún cuando la situación descrita es de un alto impacto, éste no es el problema central. Más allá de que bajo el esquema previsto en el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, un operador como **COLOMBIA MÓVIL** ni siquiera alcanza a cubrir los costos de su red con el pago recibido, adicionalmente el operador más pequeño subsidia a otros operadores, particularmente al dominante, lo que es absurdo a todas luces y contrario a cualquier propósito de generación de competencia, acelerando la desaparición de los operadores más pequeños del mercado.

### **3.2.4 Factores que soportan la necesidad de cargos de acceso asimétricos y su valoración**

Argumenta **COLOMBIA MÓVIL** que existen diferencias en las cuotas de mercado de los operadores móviles, así como otros factores que exigen que los cargos de acceso reflejen dichas diferencias con cargos de acceso asimétricos dado que la medida adoptada a través de la Resolución CRT 1763 de 2007, después de un año en vigencia no ha arrojado como resultado la promoción de la competencia y ha comprometido la capacidad financiera de operadores con menor participación en el mercado como en el caso de **COLOMBIA MÓVIL**.

La peticionaria considera pertinente subrayar que entre las condiciones que establece el "European Regulators Group" -ERG- en el documento "ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates", (2008) para justificar la necesidad de aplicar cargos de acceso asimétricos se evidencian para el caso concreto de **COLOMBIA MÓVIL**: 1) **COLOMBIA MÓVIL** cuenta con espectro en la banda de los 1900Mhz, en tanto que COMCEL S.A. y TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A., explotan tanto la banda de los 1900Mhz como la banda de los 850Mhz, la cual ofrece mejores condiciones de propagación y les permite reducir sus costos de expansión de red y 2) **COLOMBIA MÓVIL** ha entrado en el mercado móvil de manera tardía, casi 10 años de diferencia y, por lo tanto, no goza de las mismas economías de escala de COMCEL S.A ni de TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A., quienes además ya amortizaron completamente sus equipamientos de red.

Adicionalmente, **COLOMBIA MÓVIL** manifiesta que el establecimiento de un esquema de cargos de acceso asimétricos, puede compensar el efecto de las condiciones diferenciadoras en la asignación del espectro radioeléctrico y para incentivar el crecimiento del operador entrante al mercado, el cual sufre de la carencia de escala debido a su tardío ingreso al mercado en donde la promoción de la competencia es necesaria y justificada.

### **3.2.5 No se puede ignorar la presencia de un operador dominante en el mercado móvil colombiano**

Argumenta **COLOMBIA MÓVIL** que la Comisión contempló un modelamiento de una empresa eficiente que tenía un tercio (1/3) del mercado, modelamiento que se encuentra muy lejos de la realidad en la medida en que COMCEL S.A. detenta una participación en el mercado dos veces superior al que se modeló para la obtención de los valores de cargos de acceso, lo que se evidenció por parte de la Comisión en los documentos soportes del proyecto regulatorio de mercados relevantes.

### **3.2.6 La Comisión de Regulación está en la obligación de aplicar las normas andinas en materia de interconexión al regular de manera general o particular**

**COLOMBIA MÓVIL** considera que la Comisión al expedir y luego al mantener en la Resolución CRT 1763 de 2007 los precios máximos sin hacer diferencia entre las economías de escala de cada operador y que, además, el esquema de capacidad sea exigible a todos los operadores en las condiciones previstas en dicha resolución, no sólo propicia la violación de las disposiciones de rango de Ley, como la Ley 555 de 2000, sino también de legislación andina con carácter supranacional y las previsiones contenidas en el documento de la Organización Mundial del Comercio –OMC- y, en particular, el artículo 30 de la Decisión 462 de la Comunidad Andina de Naciones, el cual señala que los cargos de interconexión deben estar orientados a costos teniendo en cuenta la viabilidad económica y deben ser razonables.

#### 4. CONSIDERACIONES DE LA CRC

Para efectos de abordar el análisis de los fundamentos de derecho, sobre los cuales basa su solicitud **COLOMBIA MÓVIL**, la Comisión consideró pertinente agrupar los argumentos esgrimidos por la peticionaria separando aquéllos que están orientados a sustentar la solicitud de revocatoria directa, de los argumentos esgrimidos para solicitar la modificación del esquema de cargos de acceso vigente, para de esta manera analizar la totalidad de los cargos y argumentos resumidos anteriormente.

##### i) El cargo de acceso por capacidad vigente no remunera los costos de **COLOMBIA MÓVIL**

Para dar respuesta a este argumento, la CRC considera pertinente recordar, tal y como hiciera previamente en la Resolución CRT 1804 de 2008, que tanto en el documento soporte de la Resolución CRT 1763 de 2007, como en el contenido de la misma, se evidencia que la Comisión no sólo ha sido consciente de los objetivos planteados en el artículo 14 de la Ley 555 de 2000<sup>1</sup>, sino que los circunscribió como parte fundamental de su análisis regulatorio, es decir, el cargo de acceso, tanto por minuto como por capacidad, responde al criterio de costo eficiente más utilidad razonable.

Bajo ese entendido, para la Comisión es claro que la "*Revisión integral de los cargos de acceso de redes fijas y móviles*", arrojó unos valores de cargos de acceso máximos por uso y por capacidad los cuales fueron calculados por medio de una herramienta técnica que involucra los objetivos de trato no discriminatorio, transparencia, precios basados en costos más utilidad razonable y, promoción de la libre y leal competencia, propuesta que adicionalmente fue ampliamente discutida y validada con los diferentes agentes del sector de telecomunicaciones.

Debe tenerse en cuenta que la opción de cargos de acceso por capacidad, cuya revocatoria se solicita, refleja criterios de costos más utilidad razonable, que parten de un modelo de costos eficientes de redes móviles, cuya información fue aportada por los propios operadores móviles.

Como lo indicó previamente la Comisión<sup>2</sup>, "*el valor del cargo de acceso por capacidad parte de los mismos costos totales de largo plazo asociados a la interconexión de los que parte la definición del cargo de acceso por uso. De este modo, el valor de cargo de acceso por capacidad establecido remunera de manera eficiente el uso de la red por concepto del tráfico asociado a la interconexión, siendo una alternativa igualmente válida de retribución por el uso de la infraestructura puesta en servicio de una relación de interconexión determinada.*"

*La variación entre una y otra opción, se encuentra, como ya se explicó, en el factor por el cual se dividen los costos totales de largo plazo asociados a la interconexión, pero ambas alternativas solventan los costos eficientes más utilidad razonable por el uso de la infraestructura ya mencionada".*

Así mismo, es importante recordar que tanto en el documento de respuesta a comentarios del proyecto "*Revisión integral de los cargos de acceso de redes fijas y móviles*" como en la Resolución CRT 1804 de 2008, la Comisión ha manifestado que el cálculo del cargo de acceso por capacidad se calculó con base en las siguientes fórmulas:

<sup>1</sup> Sobre este particular vale la pena anotar que si bien a la fecha de expedición del presente acto administrativo, las funciones de la Comisión provienen de la Ley 1341 de 2009, el análisis de la solicitud de revocatoria directa debe hacerse respecto de la normativa vigente al momento de la expedición del acto que se solicita revocar. En todo caso, es del caso recordar que la Ley 1341 de 2009, desde una perspectiva material, contiene las mismas reglas y principios referenciados en el artículo 14 de la Ley 555 de 2000.

<sup>2</sup> Resolución CRT 1804 de 2008

$$(1) \quad CA_{capacidad} = \frac{LRIC_{CA}}{12 \times \sum_{t=1}^5 \frac{E1'_{entrante}}{(1+wacc)^t}}$$

Fuente: Documento de Respuesta a Comentarios del sector realizados al proyecto de revisión integral de cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia.

Donde,

- $CA_{uso}$  : Cargo de acceso por uso [\$/minuto real].
- $CA_{capacidad}$  : Cargo de acceso por capacidad [\$/ (E1 de IX-mes)].
- $LRIC_{CA}$  : Costo total de largo plazo a recuperar por el cargo de acceso
- $VP.Min_{entrante}$  : Valor presente minutos reales entrantes de móviles y larga distancia internacional.
- $E1'_{entrante}$  : Cantidad de E1 equivalentes a tráfico de diseño entrante en [E1].
- wacc : Tasa de costo promedio de capital para la industria móvil

Y,

$$(2) \quad E1'_{entrante} = \left[ \frac{Traf'_{entrante}}{PTR_{móvil+ldi} \times Erl(Cap.E1) \times f.ut.ptr} \right] \times PTR_{móvil+ldi}$$

Donde,

- $Traf'_{entrante}$  : Tráfico de diseño entrante desde móviles y larga distancia internacional [Erlang].
- $PTR_{móvil+ldi}$  : Cantidad de puntos de terminación con móviles y larga distancia.
- $Erl(g)$  : Función Erlang, que entrega tráfico en Erlang para una cantidad de canales.
- $Cap.E1$  : Canales de un E1 [canal].
- $f.ut.ptr$  : Factor de utilización de punto de terminación de red (sobrecapacidad).
- t : Años durante el horizonte de planificación

Teniendo en cuenta que los costos incrementales de largo plazo atribuibles a la terminación del tráfico ( $LRIC_{CA}$ ) son los mismos sin importar el esquema de remuneración que se escoja (uso o capacidad), mediante el seguimiento de las fórmulas (1) y (2) antes mencionadas en el proceso de liquidación de cargos de acceso, necesariamente se deben recuperar los costos eficientes en los que incurre un operador. Es decir, a partir del tráfico cursado, medido en Erlangs, y la aplicación de la fórmula (2) se estima la cantidad de E1's que deben ser remunerados con el cargo de acceso por capacidad vigente.

Ahora bien, aclarado lo anterior, es oportuno resaltar la diligencia que la Comisión ha tenido en cuanto a la aplicación de los requerimientos legales, lo cual se evidencia en el texto de la Circular 062 de 2007, al indicar de manera clara que, la aplicación de cualquiera de las opciones planteadas en la Resolución CRT 1763 de 2007, no puede perder de vista las obligaciones contenidas en artículo 1° de la citada resolución: obligación de trato no discriminatorio, obligación de transparencia (publicidad) y obligación de cargos de acceso orientados a costos.

Así las cosas, la elección de cualquiera de las opciones establecidas en la resolución CRT 1763 de 2007, debe estar ajustada en todo momento a los objetivos y obligaciones regulatorias a los que se han hecho referencia. En ese sentido, al establecer el dimensionamiento de los enlaces de interconexión, así como la topología de la red de interconexión, los proveedores deben garantizar que el resultado de dicha proyección se ajuste a los objetivos y obligaciones previamente citados.

Habiendo aclarado lo anterior, corresponde a la Comisión pronunciarse frente a la afirmación hecha por **COLOMBIA MÓVIL** referente al supuesto desconocimiento por parte del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007 del derecho de igualdad.

Bajo este entendido, se debe tener claridad respecto de cuál es la materia que regula el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, que no es otra que el mercado de terminación de llamadas en redes móviles. De acuerdo con lo anterior, siendo la terminación de llamadas de los servicios fijos y móviles un monopolio, independientemente del operador que origine o termine la llamada, el establecimiento de cargos de acceso simétricos no representa una vulneración al derecho de igualdad de la forma en que lo plantea la peticionaria, en razón a la naturaleza propia del mercado que se regula.

Así, el hecho de no haber establecido medidas diferentes para operadores con condiciones distintas, al momento de definir los cargos de acceso que remuneran el tráfico que termina en las redes móviles, no vulnera el derecho de igualdad; simplemente lo que demuestra es que la Comisión, en ejercicio de sus funciones legales y con fundamento en criterios de costos eficientes, procedió a la determinación de los cargos de acceso para la empresa eficiente. Lo anterior, en la medida en que dicha herramienta de análisis, constituye un mecanismo idóneo para la regulación de los cargos de terminación y promoción de la competencia.

Ahora bien, en cuanto a la vulneración del derecho de la libertad económica y la iniciativa privada argumentado por **COLOMBIA MÓVIL**, debe tenerse presente dos factores, el primero de ellos referente a que todo operador es monopolista sobre la terminación de llamadas en su red. El segundo, guarda relación con los límites que la propia Constitución Política establece a la libertad económica<sup>3</sup>, por medio de la potestad intervencionista del Estado a través de las autoridades competentes, facultad ésta que ha sido ratificada por la H. Corte Constitucional<sup>4</sup>.

Bajo este entendido, siendo la terminación de llamadas un monopolio, corresponde al regulador en desarrollo del principio de promoción de la competencia, el cual a todas luces se encuentra atado al de libertad económica, establecer reglas de cargos de acceso, bajo criterios de costos eficientes, con fundamento en análisis técnicos y económicos, acción ésta que se encuentra reflejada en el establecimiento de las opciones de cargos de acceso por uso y por capacidad, contempladas en el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007. De lo anterior se evidencia que el citado artículo 8°, cuya revocatoria parcial se solicita, no vulnera la libertad económica ni la iniciativa privada, tal y como lo afirma la peticionaria, todo lo contrario, desarrolla y cumple el postulado constitucional en comento.

Finalmente, frente al argumento de **COLOMBIA MÓVIL** referente al principio legal relativo a que los cargos de acceso deben estar orientados a costos más utilidad razonable, debe tenerse en cuenta que tal y como se evidencia del seguimiento de las fórmulas (1) y (2) con las cuales se estimó el cargo de acceso por capacidad para una empresa eficiente, el monto total de costos incrementales de largo plazo para la terminación del tráfico se recupera tanto con el cargo de acceso por uso (minuto) como con el cargo de acceso por capacidad (E1). De esta manera, los cargos de acceso contenidos en la Resolución CRT 1763 de 2007, parten de una metodología que reconoce y aplica el criterio en mención, por lo cual no resulta cierto que el cargo de acceso por capacidad no remunere los costos en los que incurre el operador.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que los cargos de acceso por capacidad establecidos en el artículo 8° de la resolución CRT 1763 de 2007, no desconoce ninguno de los principios constitucionales o legales en los cuales **COLOMBIA MÓVIL** funda su solicitud, razón por la cual el artículo en comento no se encuentra incurso dentro de las causales expresamente previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo para que proceda la revocatoria directa, así como tampoco desconoce la normatividad andina sobre cargos de acceso.

<sup>3</sup> Constitución Política, artículo 333, "(...) La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social"

<sup>4</sup> H. Corte Constitucional en la Sentencia C-624 de 1998, al señalar que "*Las actividades que conforman dicha libertad están sujetas a las limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes. En términos más generales la libertad económica se halla limitada por toda forma de intervención del Estado en la economía y particularmente, por el establecimiento de monopolios o la clasificación de una determinada actividad como un servicio público, la regulación del crédito, de las actividades comerciales e industriales, etc.*" SFT.

**ii) El trato igualitario del cargo de acceso por capacidad vigente resulta en un trato desigual.**

De la misma manera como se señaló en el numeral precedente, se debe recordar que ya en la Resolución CRT 1804 de 2008, la Comisión explicó que *"al establecer las reglas de cargos de acceso, tanto por uso como por capacidad, en la Resolución CRT 1763 de 2007, no contempló reglas diferenciales entre operadores móviles; todo lo contrario, tal y como se evidencia de la simple lectura del artículo 8 de la resolución antes mencionada, todos los operadores de TMC, PCS y Trunking deben ofrecer las mismas alternativas de cargos de acceso. Es así como se estableció un esquema de regulación de cargos de acceso **simétricos** a redes móviles al inicio, durante y al final del horizonte de regulación, esto es que a todos los operadores móviles **se les impone la obligación de ofrecer el mismo cargo de acceso máximo por uso y se les impone la obligación de ofrecer el mismo cargo de acceso máximo por capacidad"**.*

Tal y como hiciera en la solicitud de revocatoria presentada el 19 de diciembre de 2007, **COLOMBIA MÓVIL** provee información en la que relaciona el ingreso promedio equivalente por minuto real de interconexión entrante con el costo promedio equivalente por minuto real de interconexión saliente en una situación en la cual dos operadores móviles pactaran como mecanismo de remuneración los cargos de acceso por capacidad, concluyendo que los niveles de tráfico cursados por cada operador, son diferentes y, por consiguiente, reflejarían un esquema asimétrico en cargos de acceso.

Al respecto, debe la CRC en primer lugar, insistir una vez más en que los esquemas de cargos de acceso por uso y cargos de acceso por capacidad, son dos alternativas de remuneración, que reconocen los costos eficientes y la utilidad razonable por el uso de la red, que si bien pueden ser comparadas para efectos de su elección teniendo en cuenta un nivel de tráfico determinado en un momento en el tiempo<sup>5</sup>, no deben ser utilizadas para establecer valores diferenciales de cargos de acceso por minuto, asociados a niveles de tráfico que resulten cambiantes en el tiempo. Esto resulta de suma importancia, porque los cálculos presentados por **COLOMBIA MÓVIL** dejan de lado el hecho que el análisis que debe realizar una empresa para determinar la opción de cargos de acceso a solicitar, depende de los volúmenes y perfiles de tráfico a cursarse en la interconexión, los cuales pueden ser disímiles entre rutas, entre redes y en el tiempo; es así como el análisis de un período representativo de tiempo permitirá eliminar los sesgos de la estacionalidad del tráfico, es decir las diferencias de comportamiento según la época del año analizada.

De otra parte, es necesario precisar, así como se hiciera en la Resolución CRT 1804 de 2008, que el tamaño de un operador o la base de clientes que posea no son las únicas variables que tiene incidencia directa en la eficiencia en el uso de la infraestructura. Es decir mayor o menor tráfico no implica mayor o menor eficiencia en el uso de la red. Un operador con una base de clientes pequeña puede llegar a alcanzar niveles de eficiencia similares, o incluso superiores que aquéllos alcanzados por una empresa de mayor tamaño.

Adicional a lo anterior, y en lo que al derecho de igualdad se refiere, debe tenerse en cuenta que el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, está orientado al mercado de terminación de llamadas, el cual constituye un bien homogéneo sin importar en cuál operador móvil ocurre dicha terminación. Bajo este entendido, el establecimiento de un precio homogéneo, como el contemplado en el citado artículo 8°, no vulnera el derecho constitucional de igualdad, dadas las características de dicho mercado, donde todo operador (de servicio telefónico fijo o móvil) es monopolista sobre la terminación de llamadas en su red.

Ahora bien, frente a los principios de libertad económica y de cargos de acceso orientados a costos más utilidad razonable citados por **COLOMBIA MÓVIL**, se reitera una vez más que, siendo el mercado de terminación de llamadas un monopolio, el Estado, en ejercicio de sus facultades, interviene dicho sector para evitar que los operadores ejerzan su poder de mercado, a través de la imposición de topes tarifarios cuyos valores son el producto de la aplicación de fórmulas económicas que, tal y como se explicó anteriormente, reflejan un modelo de costos

<sup>5</sup> Así a manera de ejemplo, los cargos de acceso por capacidad tienen las mismas connotaciones de las tarifas planas que se ofrecen en el sector de telecomunicaciones a nivel minorista, y es al usuario a quien corresponde elegir si escoge esta alternativa de pago o no, dependiendo de su nivel de consumo promedio en un periodo de tiempo determinado. En este escenario, si el usuario presenta un bajo consumo, a él corresponderá asumir los costos en que incurre por haber elegido la tarifa plana, mientras que si presenta un alto consumo dicho usuario se apropiará de los beneficios que esta alternativa le otorga.

eficientes de redes móviles, cuya información fue aportada por los propios operadores. Bajo este entendido, la intervención del Estado en la economía, contemplada en el propio artículo 333 de la Carta Política, se encuentra debidamente justificado, así como ha quedado suficientemente demostrado que la fórmula de cargos de acceso por capacidad remunerada de manera eficiente las redes de los operadores móviles, incluida la red de **COLOMBIA MÓVIL**.

Por lo anterior, se concluye que el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, a la luz del razonamiento hecho por **COLOMBIA MÓVIL** en el presente apartado, no contraría los principios de igualdad, libertad de competencia, ni la obligación legal de que los cargos de acceso deban reflejar costos eficientes y un utilidad razonable, toda vez que establece un esquema de simetría en cargos de acceso a redes móviles, donde a todos los operadores móviles se les impone la obligación de ofrecer al menos un cargo de acceso máximo por uso y por capacidad.

**iii) Resultados obtenidos en desarrollo del proyecto "Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones".**

En este argumento, **COLOMBIA MÓVIL** señala que la Comisión no puede ignorar los resultados encontrados en desarrollo del proyecto regulatorio "*Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia*" en lo que tiene que ver con el mercado móvil colombiano.

Manifiesta que en la Resolución CRT 2058 de 2009 la Comisión determinó que el mercado relevante "voz saliente móvil" es un mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* y que, mediante las Resoluciones CRT 2062 y 2152 de 2009, la Comisión constató la existencia de un operador con posición dominante en el mercado, y definió, a través de la expedición de las Resoluciones CRT 2066, 2067, 2171 y 2172 de 2009, las medidas regulatorias que aplicarían para dicho operador.

En este sentido, considera **COLOMBIA MÓVIL** que se requiere de una intervención en el mercado mayorista de terminación, estableciendo un esquema de cargos de acceso asimétricos, justificado, según afirma el operador, en los argumentos expuestos por ERG en el año 2008 que aplican para el caso colombiano, a saber, la entrada tardía de **COLOMBIA MÓVIL** en el mercado y la operación en bandas de frecuencia que implican unos mayores costos para la ampliación de la cobertura de la red de **COLOMBIA MÓVIL**.

Sobre este particular, debe tenerse en cuenta que el propósito del presente acto administrativo es analizar la solicitud de revocatoria directa del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, y que la petición planteada por **COLOMBIA MÓVIL**, en este apartado, rebasa tal pretensión. Bajo este entendido, el presente argumento no aporta elementos que lleven a analizar el contenido del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, a la luz de las causales de revocatoria directa establecidas de manera expresa en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.

En este sentido, de los análisis técnicos, económicos y jurídicos realizados por la Comisión en el presente apartado, se evidencia que el acto administrativo respecto del cual **COLOMBIA MÓVIL** solicita su revocatoria, no se encuentra incurso dentro de las causales expresamente previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo para que ésta proceda, toda vez que los principios constitucionales de igualdad y de libertad de competencia, así como el principio legal referente a que los cargos de acceso deben reflejar costos eficientes más utilidad razonable, en los que funda su argumentación la peticionaria, no han sido vulnerados. Bajo este entendido, la solicitud de revocatoria directa presentada por **COLOMBIA MÓVIL** deberá rechazarse por parte de la Comisión.

**iv) El esquema de cargos de acceso vigente limita el poder de competencia que podría ejercer COLOMBIA MÓVIL en el mercado móvil**

Afirma **COLOMBIA MÓVIL** que el esquema de cargos de acceso simétricos vigente en la Resolución CRT 1763 de 2007, tanto por uso como por capacidad, limita su capacidad de competir en el mercado. Sostiene igualmente, que en Europa se justifica la introducción de la medida de cargos de acceso asimétricos con el propósito de fomentar mayor competencia en el mercado, haciendo continua referencia al documento "*ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates*", (2008).

Sobre el particular la Comisión considera pertinente reiterar que los cargos de acceso por capacidad estipulados en el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, fueron calculados por medio de una herramienta técnica que involucra los objetivos de trato no discriminatorio, transparencia, precios basados en costos más utilidad razonable y promoción de la libre y leal competencia; y fue ampliamente discutida y validada con los diferentes agentes del sector.

Bajo este entendido, y habiendo demostrado, a través de los análisis técnicos, económicos y jurídicos precedentes, que el citado artículo 8° respecto del cual la peticionaria solicita la revocatoria directa no se encuentra incurso dentro de las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo para que la misma proceda, la solicitud orientada a realizar un análisis adicional respecto de la solicitud de modificación del esquema de cargos de acceso entre operadores móviles, es ajeno al objeto del presente acto administrativo.

En virtud de lo expuesto,

### RESUELVE

**Artículo 1.** Negar la solicitud principal de revocatoria directa del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, presentada por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

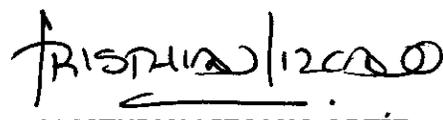
**Artículo 2.** Negar la solicitud subsidiaria presentada por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, de suspensión parcial del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

**Artículo 3.** Notificar personalmente la presente Resolución al Representante Legal de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** o a quien hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno en la vía gubernativa de acuerdo con lo previsto en el Título V del citado Código.

Dado en Bogotá D.C., a los

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
 9m0 JP Presidente

  
**CRISTHIAN LIZCANO ORTÍZ**  
 Director Ejecutivo

C.E. 21/08/2009 Acta No. 670

S.C. 07/09/2009 Acta No. 211

MPP / JPV