



Comisión de Regulación
de Comunicaciones
República de Colombia

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. DE 2009
2221

*"Por la cual se resuelve el conflicto de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos surgido entre **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. E.S.P. -INFRACEL S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 1341 de 2009, el Decreto 2888 de 2009, la Ley 142 de 1994, la Ley 422 de 1998, el Decreto 1130 de 1999, la Ley 555 de 2000, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicación radicada internamente bajo el número 200832833¹, **INFRAESTRUCTURA CELULAR S.A. E.S.P. -INFRACEL S.A. E.S.P.**, en adelante **INFRACEL**, solicitó por medio de su representante legal a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, hoy Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-, la intervención en la solución del conflicto entre dicha empresa y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, con el fin que esta Comisión fijara las condiciones y precio de la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos respecto del tráfico de larga distancia internacional que **INFRACEL** curse a través de la interconexión directa entre **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. -COMCEL S.A.-**, en adelante **COMCEL**, y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

En atención a lo anterior, en virtud de lo previsto en el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo, la Comisión a través de comunicación radicada bajo el número 200852941, informó² a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sobre la solicitud de solución de conflicto presentada por **INFRACEL**.

Posteriormente, mediante comunicación con radicación interna número 200833761, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** remitió sus comentarios³, presentando sus observaciones frente a los argumentos esgrimidos por **INFRACEL** en la solicitud.

En este estado de la actuación administrativa, el Director Ejecutivo de la Comisión citó⁴ a las partes a una reunión de acercamiento, con el fin de generar un espacio de diálogo que les permitiera reunirse a efectos de que éstas logran llegar a un acuerdo directo. En desarrollo de

¹ Folio 1 a 4. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245

² Folio 116. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

³ Folio 117 a 164. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

⁴ Folios 170 y 175. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

220.
2009/10/27

28-10-09

la reunión⁵, las partes expusieron sus puntos de vista y respecto del conflicto manifestaron que "acuerdan analizarlo directamente, sin perjuicio del trámite que la CRT adelante, dejando claro que el conflicto se concreta en el fraude en suscripción y la activación de alarmas", luego de lo cual se dio por terminada la audiencia.

Posteriormente, mediante comunicación radicada bajo el número interno 200931749, **INFRACEL** manifestó que fue notificado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** de que ésta ha realizado un cambio en su sistema de facturación, razón por la cual señala que es necesario revisar nuevamente las condiciones de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos, en consecuencia solicita que la actuación administrativa no se limite únicamente a la cláusula de fraude sino que considere todas las condiciones de facturación, distribución, recaudo y gestión de reclamos.

2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Dentro de las oportunidades del trámite adelantado, las partes en conflicto sustentaron sus posiciones, de la siguiente manera:

2.1. Argumentos de INFRACEL

INFRACEL manifestó que, entre **COMCEL** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** existe una interconexión directa entre sus redes de TMC y de TPBCL y TPBCLE, respectivamente. Igualmente, menciona que en virtud de dicha interconexión directa, **COMCEL** realiza el proceso de conciliación mensual con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**⁶ reconociendo los costos de facturación, distribución y recaudo, atención de reclamos, recaudo de cartera morosa y cargos de acceso. Igualmente, explica que entre **COMCEL** e **INFRACEL** existe un acuerdo para que **COMCEL** sirva como operador de tránsito en las interconexiones indirectas que solicite **INFRACEL**.

Adicionalmente, **INFRACEL** informó⁷ que **COMCEL** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** suscribieron un adendo a los contratos de interconexión vigentes mediante el cual dichos operadores acordaron definir las condiciones jurídicas, técnicas y económicas para la interconexión indirecta entre la red de TPBCLD de **INFRACEL** y las redes de TPBC de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** a través de la red de TMC de **COMCEL** en la cual éste actúe como operador de tránsito.

Finalmente, manifestó que habiéndose agotado la etapa de negociación directa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.4.16 de la Resolución CRT 087 de 1997, sin haber logrado un acuerdo con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, solicita a la Comisión resolver el conflicto en el sentido de fijar las condiciones y precio de la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** debe proveer a **INFRACEL** respecto del tráfico de larga distancia internacional de este último operador.

2.2. Argumentos de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES manifestó⁸ que para la prestación a **INFRACEL** de la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos, las condiciones fueron acordadas por las partes, con excepción de la cláusula de fraude. Señala que los acuerdos de las partes deben ser respetados por la Comisión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.4.16 de la Resolución 087 de 1997, que establece que ante la falta de acuerdo la Comisión decidirá sobre este particular. En consecuencia, señala que la Comisión no puede desconocer los acuerdos de las partes so pena de ir más allá de su competencia.

⁵ Folios 176. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

⁶ Folio 2. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

⁷ Folio 3. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

⁸ Folio 120. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES señaló⁹ también que con **COMCEL** suscribieron el 13 de marzo de 2008 un adendo a los contratos de interconexión directa vigentes para efectos de permitir cursar por dicha interconexión el tráfico de TPBCLDI de **INFRACEL**, que no incluye las reglas relativas a la facturación, recaudo y gestión operativa de reclamos.

Posteriormente, respecto del conflicto planteado en la reunión de acercamiento llevada a cabo el 11 de diciembre de 2008, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** al igual que **COMCEL** manifestó¹⁰ que "(...) el conflicto se concreta en el fraude en suscripción y la activación de alarmas."

En este sentido, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** presenta como oferta final de la instalación esencial de recaudo, facturación y gestión operativa de reclamos la minuta -sin suscribir- que recoge los acuerdos logrados, y solicita que la Comisión fije las condiciones respecto de la cláusula de fraude.

3. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN

3.1. Competencia de la Comisión

Ante la expedición de la Ley 1341 del 30 de julio de 2009, es de señalar que la mencionada ley en su artículo 19 dispuso que "La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), de que trata la Ley 142 de 1994, se denominará Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)". Así mismo, debe ponerse de presente que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2888 de 2009, "Por el cual se dictan disposiciones sobre la organización y funcionamiento de la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC".

De esta forma, la Comisión de Regulación de Comunicaciones cuenta con competencias legales para efectos de expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias entre los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, según lo previsto en la citada Ley 1341.

De otra parte, es del caso recordar que dentro del presente trámite administrativo se han adelantado una serie de instancias y etapas las cuales fueron surtidas bajo las normas procesales vigentes a la fecha de iniciación de la actuación administrativa. Así, dichos trámites tal y como lo ha explicado la H. Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 2001, se encuentran consolidados, razón por la cual los mismos se rigen por las normas vigentes al momento de su expedición.

Ahora bien, es de anotar que las leyes procesales son de aplicación inmediata, de tal suerte que al proceso como situación jurídica en curso, deben aplicarse las normas que se expidan en desarrollo del mismo, sin perjuicio, se reitera, "de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme". Teniendo en cuenta lo anterior a las etapas o instancias iniciadas bajo la expedición de la Ley 1341 de 2009, debe dársele aplicación a lo dispuesto en la misma.

3.2. Consideraciones Preliminares

Como resultado de la revisión de la documentación que reposa en el expediente administrativo No. 3000-4-2-245, a continuación se procede, en primer lugar, a esclarecer la situación fáctica del conflicto surgido entre **INFRACEL** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, en especial en lo que al proceso de negociación directa entre las partes se refiere y culminando con la

⁹ Folio 119. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245

¹⁰ Folio 176. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

presentación de la solicitud de solución de conflicto radicada por parte de **INFRACEL** ante la Comisión.

Así las cosas, **INFRACEL** manifestó¹¹ que efectivamente presentó¹² ante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, la solicitud de provisión de instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos, para el tráfico de larga distancia internacional que se cursaría a través de las redes de TPBCL y de TPBCLE de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, documento al cual se anexó la propuesta de acuerdo respectiva.

Adicionalmente, como consta en el acta de la reunión de acercamiento citada por la Comisión¹³ las partes manifestaron su acuerdo en el conflicto planteado, salvo respecto de la cláusula de fraude, dejando claro que el objeto de la actuación administrativa debía delimitarse al análisis de dicho asunto. Si bien posteriormente, mediante comunicación radicada bajo el número interno 200931749, **INFRACEL** solicitó que la actuación administrativa no se limitara únicamente a la cláusula de fraude sino que se consideraran todas las condiciones de facturación, distribución, recaudo y gestión de reclamos, como consecuencia de un cambio en el sistema de facturación de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, la manifestación unilateral de **INFRACEL** no puede desconocer el acuerdo expresado por las partes de la presente actuación administrativa y del cual da cuenta el acta de la reunión de acercamiento llevada a cabo ante la Comisión. En consecuencia, el pronunciamiento de la CRC debe restringirse al análisis del asunto en el que **INFRACEL** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** señalaron su desacuerdo, es decir, respecto de las condiciones asociadas al tema de fraude, para lo cual resulta importante precisar el ámbito y alcance de las competencias conferidas por el ordenamiento vigente a la CRC para pronunciarse sobre dicho particular.

3.2.1. Sobre la competencia de la CRC en el tema de fraude

Al respecto, se observa que el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, en su numeral 3, hace referencia a la competencia general de la CRC para establecer los términos y condiciones para permitir el acceso y uso por parte de los proveedores de redes y servicios, a través de la expedición de la regulación de carácter general y particular sobre aspectos técnicos y económicos, relacionados con la obligación de interconexión, el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, y las condiciones de facturación y recaudo, entre otros aspectos.

Sumado a lo anterior, en virtud de la mencionada Ley en el numeral 10 del artículo 22, señala que le corresponde a la CRC, imponer de oficio o a solicitud de parte, las servidumbres de acceso, uso e interconexión y las condiciones de acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, y señalar la parte responsable de cancelar los costos correspondientes. Igualmente, le otorga competencia para determinar la interoperabilidad de plataformas y el interfuncionamiento de los servicios y/o aplicaciones.

En este sentido, se puede concluir que el ordenamiento jurídico asigna a la CRC la facultad de definir, establecer o fijar las condiciones y términos tanto del acceso como del uso de los recursos necesarios para llevar a cabo la interconexión, en los términos antes señalados, de tal forma que ésta garantice la interoperabilidad de plataformas y el interfuncionamiento de los servicios y/o aplicaciones con calidad, y se conserven las condiciones de competencia en el mercado, indispensables en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Teniendo claro lo anterior, debe recordarse que la facturación y recaudo, así como toda información necesaria para poder facturar y cobrar a los usuarios, son definidas por el ordenamiento jurídico vigente como instalaciones esenciales para efectos de la interconexión, tanto en la normatividad supranacional adoptada por la Comunidad Andina¹⁴, como en la regulación expedida por esta Comisión¹⁵.

¹¹ Folio 2. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

¹² Folio 53. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

¹³ Folios 176. Expediente administrativo No. 3000-4-2-245.

¹⁴ Artículo 21 de la Decisión CAN 432 de 2000

¹⁵ Artículo 4.2.2.8 de la Resolución CRT 087 de 1997, numeral 7

CLO.
AP
99

8

Conforme con lo mencionado, se encuentra que la definición del proceso de facturación y recaudo como instalación esencial, comprende la definición de las condiciones necesarias para efectos del acceso y uso de la dicha instalación, esto es, aquellas precisas para desarrollar el proceso de facturación al usuario y el recaudo de las sumas facturadas. En este punto, vale la pena anotar que el concepto de facturación, según la UIT corresponde a la "función administrativa destinada a preparar facturas para clientes del servicio, invitar a pagos, obtener ingresos y atender reclamaciones de clientes"¹⁶ y a la "[f]unción mediante la cual los CDR¹⁷ generados por la función de tasación se transforman en facturas que implican un pago"¹⁸.

En este mismo sentido, se encuentra que la UIT define el "servicio de gestión de red de cliente de facturación periódica", de la siguiente forma:

"El servicio de facturación proporciona al cliente información de facturación y la posibilidad de efectuar análisis, procesamiento e informes sobre una gama de temas financieros. Entre las capacidades pueden figurar las de: a) facturación periódica para que los clientes puedan recibir una copia electrónica de su factura; b) gestión jerárquica para que los usuarios puedan crear y gestionar sus propias estructuras de organización (unidad, proyecto, geográficas o financieras); c) validación de la factura del cliente: 1) gestión de indagación sobre facturas para identificar elementos dudosos de la misma e informar al respecto; 2) atribución y repartición de costes para que el cliente pueda atribuir las tasas a los centros de costes responsables, incluidos los descuentos; 3) informes de gestión de costes en relación con el gasto en telecomunicaciones del cliente, ayudando así a detectar utilidades excesivas. Además, quedan en estudio las siguientes capacidades: - gestión de contratos, con notificación automática de la aproximación de fechas críticas; - gestión de créditos, para que el cliente pueda acceder a la información relativa a los puntos de su factura (saldo contable y situación en cuanto a pagos) y un fichero registro cronológico de las transacciones anotadas en su cuenta; y - gestión de clientes para que un cliente pueda comunicar al proveedor de servicio los cambios de información de cliente. La presente Recomendación proporciona un marco básico para la facturación, es decir, la notificación de facturas y el control de la notificación. Como la facturación depende de la política de las empresas que explotan la red, la presente Recomendación no se ocupa de sus diferentes aspectos, sino que éstos los definen cada empresa."¹⁹(SFT)

De esta forma, resulta claro que la definición de las condiciones asociadas al proceso de facturación y recaudo en mención, no lleva implícito el establecimiento de la responsabilidad en los eventos de fraude, máxime si se tiene en cuenta que la ausencia de tal definición, no afecta el acceso o el correcto funcionamiento de la instalación esencial de facturación y recaudo. Así las cosas, la definición de la cláusula de responsabilidad por fraude desborda la competencia de la intervención otorgada al regulador y se circunscribe al ámbito privado de las partes, y debe ser definido por las partes, o en su defecto por el juez del contrato.

Lo anterior, resulta consistente con lo dispuesto en la Resolución CRT 1732 de 2007, la cual como medida de protección a los derechos de los usuarios, en su artículo 40, les impone la obligación a todos los operadores de hacer uso de las herramientas tecnológicas apropiadas para prevenir la comisión de fraudes y hacer seguimiento periódico de los mecanismos adoptados al interior de sus redes para tal fin.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Inhibirse de conocer la solicitud presentada respecto del conflicto surgido entre **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. E.S.P. -INFRACEL S.A. E.S.P.-** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, tanto en relación con las condiciones de la

¹⁶ Recomendación Q.825 (98), 3.1.6; Q.1703 (04), 3.2 <http://www.itu.int/sancho/defdetails.asp?lang=es&defid=11346>

¹⁷ Que corresponde a la sigla en inglés de *Call Detail Record*.

¹⁸ Recomendación Q.1741.2 (02), 3.11; Q.1741.3 (03), 3.13

<http://www.itu.int/sancho/defdetails.asp?lang=es&defid=20304>

¹⁹ Recomendación X.161 (97), 7.3.1 <http://www.itu.int/sancho/defdetails.asp?lang=es&defid=9979>

C.L.O.
AP-07
9we

8

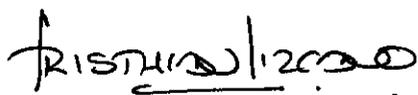
instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos, como respecto de la cláusula de fraude, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, dentro de los (5) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C., a los **28 OCT 2009**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Presidente


CRISTHIAN LIZCANO ORTÍZ
Director Ejecutivo

C.E. Acta 677 de 24/09/09

C.E.E 28/09/09

S.C. Acta 213 de 30/09/09

Exp. 3000-4-2-245

LMD/DAB/MPT

R