

CRC

Comisión de Regulación
de Comunicaciones
República de Colombia

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **2223** DE 2009

*"Por la cual se resuelve la solicitud de solución del 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 la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE PEREIRA 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 200830746¹, **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA 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 la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, en adelante **TELFÓNICA DE PEREIRA**, 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 indirecta entre **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. -COMCEL S.A.-**, en adelante **COMCEL**, y **TELFÓNICA DE PEREIRA**.

En la mencionada comunicación, **INFRACEL** explicó que para efectos de la interconexión entre las redes de **INFRACEL** y **TELFÓNICA DE PEREIRA**, **COMCEL** sirve como operador de tránsito para cursar tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL**.

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 200852633, informó² a **TELFÓNICA DE PEREIRA** sobre la solicitud de solución de conflicto presentada por **INFRACEL**.

¹ Folio 1. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242.

² Folio 91. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242.

c.c.o.
A c.c.
ow

78

Posteriormente, mediante comunicación con radicación interna número 200833376, **TELFÓNICA DE PEREIRA** 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 logaran llegar a un acuerdo directo. En desarrollo de la reunión⁵, las partes expusieron sus puntos de vista y ante ausencia de acuerdo entre las mismas, se dio por terminada la audiencia.

De otra parte, **INFRACEL** envió⁶ copia a la Comisión de la solicitud de acceso, uso e interconexión presentada a **TELFÓNICA DE PEREIRA**, con fecha 25 de septiembre de 2007, con el fin de anexarla al expediente administrativo de la presente actuación administrativa.

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

Según lo manifestado⁷ por **INFRACEL**, entre **COMCEL** y **TELFÓNICA DE PEREIRA** existe una interconexión directa que permite el tráfico entre la red de Telefonía Móvil Celular -TMC- de **COMCEL** y la red de Telefonía Pública Básica Conmutada Local -TPBCL- y Local Extendida -TPBCL- de **TELFÓNICA DE PEREIRA**.

Explica que en virtud de la interconexión directa existente entre **COMCEL** y **TELFÓNICA DE PEREIRA**, esta última provee la instalación esencial de facturación y recaudo, así como la gestión operativa de reclamos a **COMCEL** y este último lo remunera mensualmente.

Aunado a lo anterior, afirma 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** informa que solicitó⁸ a **TELFÓNICA DE PEREIRA** la provisión de la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos para el tráfico de larga distancia internacional de **INFRACEL** que se curse a través de la red de Telefonía Pública Básica Conmutada Local -TPBCL- de **TELFÓNICA DE PEREIRA**, a lo que **TELFÓNICA DE PEREIRA** manifestó⁹ que atendiendo a la solicitud presentada el 25 de septiembre de 2007, respondida el 23 de octubre de 2007 y aclarada el 11 de noviembre de 2007, acepta la solicitud, siempre y cuando se cumplan seis condiciones relacionadas con la correcta operación de la interconexión.

Continúa afirmando¹⁰ **INFRACEL**, que entre **COMCEL** y **TELFÓNICA DE PEREIRA** suscribieron un otrosí al contrato de interconexión mediante el cual acuerdan la implementación de una interconexión entre las redes de TPBCL/LE de **TELFÓNICA DE PEREIRA** y la red de TPBCLD de **INFRACEL**, para cursar tráfico de TPBCLDI a través de la interconexión entre la red de TMC de **COMCEL** y las redes de TPBCL/LE de **TELFÓNICA DE PEREIRA**, en la cual **COMCEL** actúa como operador de tránsito.

Finalmente, **INFRACEL** manifestó que se han realizado varias conferencias telefónicas, cursado diferentes correos electrónicos y realizado una reunión presencial con **TELFÓNICA DE PEREIRA** para la revisión del acuerdo de facturación y recaudo, y habiéndose agotado la etapa de negociación directa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.4.16 de la Resolución CRT

³ Folio 93-97. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242.

⁴ Folios 148-149. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242.

⁵ Folios 150-151. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242.

⁶ Folio 15. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242.

⁷ Folio 2. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242.

⁸ Folio 15. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242.

⁹ Folio 85. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242. Comunicación con fecha del 10 de marzo de 2008, con sello de recibida el 14 de marzo de 2008.

¹⁰ Folio 3. Expediente administrativo 3000-4-2-242.

087 de 1997, sin haber logrado un acuerdo con **TELEFÓNICA DE PEREIRA**, 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 **TELEFÓNICA DE PEREIRA** debe proveer a **INFRACEL** respecto del tráfico de larga distancia internacional de este último operador.

2.2. Argumentos de **TELEFÓNICA DE PEREIRA**

TELEFÓNICA DE PEREIRA manifestó¹¹ que **INFRACEL** como operador de larga distancia internacional, le presentó mediante comunicación del 25 de septiembre de 2007, una solicitud de instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos, habiendo seleccionado a **COMCEL** como operador de tránsito para cursar el tráfico de larga distancia internacional que se origine o termine en la red de TPBCL/LE de **TELEFÓNICA DE PEREIRA**, a través de la red de TMC de **COMCEL**, solicitando a su vez, la provisión de la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos.

Agrega que la solicitud de instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos, realizada por **INFRACEL** a **TELEFÓNICA DE PEREIRA**, se hizo con base en la existencia de una interconexión directa entre **COMCEL** y **TELEFÓNICA DE PEREIRA**.

Adicionalmente, afirma **TELEFÓNICA DE PEREIRA** que recibió de manera simultánea dos solicitudes, de un lado de **COMCEL** sobre el establecimiento de la interconexión indirecta a favor de **INFRACEL** y de otro la solicitud de **INFRACEL** sobre la instalación esencial de recaudo y facturación, y gestión operativa de reclamos para la operación del servicio de TPBCLD, solicitudes que atendió oportunamente, manifestando a **INFRACEL** la disposición inmediata para la prestación del servicio de facturación, recaudo y gestión operativa de reclamos de acuerdo con la Oferta Básica de Interconexión existente y aceptando la fecha propuesta para la primera reunión de negociación el 20 de febrero de 2008.

Por último, solicita que la Comisión se declare inhibida por cuanto afirma que encuentra injustificada e improcedente la imposición de condiciones por parte de la Comisión, por cuanto no resulta consecuente con las circunstancias que han rodeado la negociación, ya que la totalidad de los servicios solicitados ya hacen parte o están definidos en la minuta proyectada del acuerdo, es decir que ya existe una posición y una propuesta consolidada frente a los servicios de recaudo, facturación y gestión operativa de reclamos para la operación del tráfico de TPBCLDI de **INFRACEL**. Sin embargo, manifiesta que después de llegar a un acuerdo, **INFRACEL** propuso nuevas modificaciones, concretamente en el tema relacionado con el fraude, las cuales no fueron aceptadas por **TELEFÓNICA DE PEREIRA**.

3. CONSIDERACIONES DE LA COMISION

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, con base en lo previsto en la citada Ley 1341.

¹¹ Folios 94-98. Expediente administrativo No. 3000-4-2-242.

CLO.
11/04/09

78

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.

3.2. Consideraciones sobre el asunto en controversia

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, una vez revisados los argumentos esgrimidos por las partes, se identifica que dentro del presente trámite administrativo corresponde a la Comisión delimitar el conflicto existente entre **INFRACEL** y **TELFÓNICA DE PEREIRA** respecto de las condiciones de la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos que **TELFÓNICA DE PEREIRA** debe proveer a **INFRACEL** para el tráfico de larga distancia internacional originado o terminado en las redes de TPBCL y TPBCLE de **TELFÓNICA DE PEREIRA** por parte de **INFRACEL**.

Revisada la información allegada al expediente, y de acuerdo con lo señalado por la partes en el presente trámite administrativo, se evidencia que éstas dentro del proceso de negociación de las condiciones sobre la instalación esencial de facturación y recaudo, y gestión operativa de reclamos, han logrado un acuerdo directo en relación con la provisión de dicha instalación esencial, salvo en lo que a la cláusula de fraude se refiere, en consecuencia, es evidente que el pronunciamiento de la Comisión debe restringirse al análisis de dicho desacuerdo, para lo cual resulta importante precisar el ámbito y alcance de las competencias conferidas por el ordenamiento vigente a la CRC para entrar a 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 Andina¹², como en la regulación expedida por esta Comisión¹³.

Conforme con lo antes mencionado, se encuentra que la definición del proceso de facturación y

¹² Artículo 21 de la Decisión CAN 432 de 2000

¹³ Artículo 4.2.2.8 de la Resolución CRT 087 de 1997, numeral 7

recaudo como instalación esencial, comprende la definición de las condiciones necesarias para efectos del acceso y uso de la dicha instalación, esto es, aquéllas 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"¹⁴ y a la "[f]unción mediante la cual los CDR¹⁵ generados por la función de tasación se transforman en facturas que implican un pago"¹⁶.

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."¹⁷ (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 mismas, 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 **TELFÓNICA DE PEREIRA E.I.C.E. E.S.P.**, tanto en relación con las condiciones de la 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.

¹⁴ Recomendación Q.825 (98), 3.1.6; Q.1703 (04), 3.2 <http://www.itu.int/sancho/defdetails.asp?lang=es&defid=11346>

¹⁵ Que corresponde a la sigla en inglés de *Call Detail Record*.

¹⁶ Recomendación Q.1741.2(02), 3.11; Q.1741.3(03), 3.13

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

¹⁷ Recomendación X.161 (97), 7.3.1 <http://www.itu.int/sancho/defdetails.asp?lang=es&defid=9979>

ARTÍCULO 2. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. E.S.P.** y **TELFÓNICA DE PEREIRA 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**

NOTIFIQUÉSE Y CÚMPLASE


MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
AP Presidente


CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ
Director Ejecutivo

C.E. Acta No. 676. 18/09/09

S.C. Acta No. 213. 30/09/09.

Exp. 3000-4-2-242.

led MD/SMUP