

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **3 9 2 9** DE 2012

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la empresa **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRC 3644 de 2012"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 1341 de 2009 y de conformidad con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, y,

CONSIDERANDO

1 ANTECEDENTES

Mediante la expedición de la Resolución CRC 3644 de 2012, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en adelante la CRC, aprobó el contenido de la Oferta Básica de Interconexión, en adelante la OBI, presentada por **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA**, en adelante **INFRACEL**, y fijó directamente las condiciones de interconexión en aquellos aspectos de la OBI que consideró apartados de la regulación vigente.

A través de comunicación del 21 de junio de 2010¹, suscrita por su Representante Legal, **INFRACEL** interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 3644 de 2012, solicitando de manera principal, que con fundamento en lo expuesto en su escrito se revoque la citada Resolución y, de manera subsidiaria, se revoquen o modifiquen los numerales relativos a: sistemas de apoyo operacional necesarios para facilitar, gestionar y mantener las comunicaciones; espacio físico, servicios adicionales para la colocación de equipos; procedimiento para revisar el acuerdo de acceso y/o de interconexión; mecanismos para la resolución de controversias relacionadas con el acceso y/o la interconexión; mecanismos para garantizar la privacidad de las comunicaciones y la información; los instrumentos que contengan las garantías para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo; identificación de nodos de interconexión; diagrama de Interconexión; e indicadores de calidad.

De otra parte, debe decirse que en virtud de lo dispuesto en el régimen de transición y vigencia² previsto en la Ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", y por encontrarse en curso al momento de la entrada en vigencia de dicha ley, la presente actuación administrativa se seguirá tramitando

¹ Folio 89 al 102 Rad. 201232363 del expediente administrativo No. 3000-9-76.

² "**ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA.** El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

hasta su culminación, de conformidad con el régimen jurídico vigente al momento de su iniciación, esto es, por lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.

Teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo, el recurso presentado cumple con los requisitos legales, el mismo debe ser admitido y se procederá a su estudio, siguiendo para el efecto el mismo orden propuesto por el recurrente.

2 ARGUMENTOS DEL RECURRENTE Y CONSIDERACIONES DE LA CRC

En el recurso interpuesto contra la Resolución CRC 3644 de 2012, **INFRACEL** solicitó a esta Comisión revocar en su integridad dicho acto administrativo, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

2.1. Falta de competencia de la CRC

En primer lugar manifiesta el recurrente que en virtud del artículo 51 de la Ley 1341 de 2009 la CRC se encuentra facultada sólo para aprobar la OBI de los proveedores de redes y servicios, por lo cual no puede fijar o imponer de manera unilateral las condiciones de la oferta, es así como se evidencia que la CRC mediante el acto recurrido está desbordando el ámbito de sus funciones.

Por otra parte argumenta que contrario a lo que pretende asumir la CRC, el numeral 10 del artículo 22 de la mencionada Ley 1341 no le otorga la facultad de imponer condiciones en la OBI, pues dicha norma prevé la posibilidad que esta Comisión decida sobre las condiciones de acceso, uso e interconexión, en el trámite de imposición de servidumbre y de resolución de conflictos, pero atendiendo a parámetros técnicos, financieros y legales propios de cada uno de los operadores, los cuales se derivan de la OBI que cada operador particularmente ha puesto a disposición de los demás operadores en cumplimiento de la regulación y la ley.

Atendiendo a los argumentos previamente planteados, menciona **INFRACEL** que la CRC se está extralimitando en sus competencias legales. En el mismo sentido señala que el acto administrativo recurrido se encuentra por fuera de las facultades legalmente otorgadas a esta Entidad, vulnerando el principio de legalidad que rige la función pública, por lo cual se encuentra viciado por incompetencia de sujeto activo y por desviación del poder, siendo este nulo. Es así como solicita el recurrente a esta Entidad revocar en su totalidad el acto administrativo recurrido.

Consideraciones de la CRC

Con relación al cargo presentado, en primer lugar debe señalarse que a la luz del artículo 51 de la Ley 1341 de 2009 en concordancia con el artículo 15 de la Resolución CAN 432 de 2000, al contemplar la obligación a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones de poner su Oferta Básica de Interconexión a disposición del público y de manera actualizada, se impuso a cargo de la CRC la responsabilidad de llevar a cabo la respectiva revisión y aprobación de dicha oferta.

No obstante, el recurrente pierde de vista que además de la función de aprobación de las OBI a la que se hizo referencia en el párrafo anterior, la Comisión de Regulación de Comunicaciones cuenta con otras facultades que se insertan dentro de un contexto normativo más general íntimamente relacionado con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales.

En efecto, el Legislador al definir a la CRC como el órgano encargado de promover la competencia, y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, acompañó tal determinación con la facultad amplia de expedir toda la regulación tanto de carácter general, como de carácter particular en las materias relacionadas con 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, el régimen de acceso y uso de redes conforme lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Adicionalmente, el numeral 4 del mismo artículo explícitamente establece que la CRC tiene la facultad de "[r]egular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones (...)" que junto con las funciones anteriormente relacionadas, atribuyen competencias para incidir en la manera como dicho acceso y uso debe verificarse respecto de todas las redes dentro de un mercado de libre competencia. Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 que establece los principios del acceso, uso y la interconexión, el deber general de "permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro proveedor que lo solicite" se encuentra supeditado como una obligación que debe cumplirse "de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones".

Finalmente, y como se refleja ex profeso en la resolución recurrida, el numeral 10 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, dispone que la CRC tiene la facultad "fijar de oficio (...) las condiciones de acceso, uso e interconexión", por eso no resulta consistente el argumento traído por el recurrente en el sentido que la facultad de la CRC de fijar de oficio las condiciones de acceso, uso e interconexión en los términos previstos en esta competencia específica, se encuentra supeditada a los casos en que las partes no han podido llegar a un acuerdo y a la existencia previa de una OBI dispuesta por el operador y en estado de aprobación por la CRC, pues en ningún aparte del numeral 10 del referido artículo -el cual es citado textualmente por el recurrente- se encuentra supeditada esta facultad regulatoria a una precondición enfocada a determinar la falta de acuerdo entre las partes, y menos aún, a la preexistencia de una OBI aprobada.

De este modo, la CRC tiene múltiples competencias cuyo alcance expresamente versan sobre asuntos relacionados con la obligación de acceso a redes e instalaciones esenciales e interconexión, sus aspectos técnicos e incluso su ofrecimiento, y que bien pueden manifestarse a través de actos administrativos de alcance general o bien mediante actos de carácter particular y concreto, sin ningún tipo de exclusión referida a los actos de aprobación que tienen por objeto las OBI, los cuales claramente constituyen instrumentos de intervención económica en tanto que permiten la materialización de la referida obligación de interconexión y acceso a redes e instalaciones esenciales, necesarias para promover la competencia.

Así pues, las normas en conjunto antes referidas confieren a la CRC la competencia para establecer de manera oficiosa las condiciones en que han de darse las relaciones de acceso, uso e interconexión, situación que se predica del contenido de las OBI, cuya aprobación no puede llevarse a cabo de manera parcial, ya que en razón a lo expuesto en la misma Ley 1341 de 2009, dichas Ofertas deben contener la totalidad de los elementos necesarios para que con su simple aceptación, se genere un acuerdo de acceso, uso e interconexión.

Por tal motivo, es claro que contrario a lo expuesto por el recurrente en su escrito, en el presente caso no se ejerce exclusivamente la función de aprobación de las Ofertas Básicas de Interconexión, sino que confluyen competencias de diversa índole para fundamentar la decisión de la Comisión, que es objeto del presente recurso. Así, por una parte la CRC tiene plenas facultades para la aprobación de las condiciones reportadas por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en la OBI que eran acordes con el régimen normativo vigente conforme lo anteriormente explicado y, por la otra, frente a aquellas condiciones que resultaran contradictorias con la regulación y, en general con respecto a la normatividad vigente el regulador es competente para definir las en desarrollo de la facultad dispuesta en los numerales 3, 4 y 10 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Con fundamento en lo anterior y en ejercicio de sus facultades legales, la CRC procedió a aprobar las condiciones de la OBI presentada por el recurrente que se ajustaban a la regulación vigente y a imponer de oficio aquellas condiciones de acceso, uso e interconexión que necesitaban ajustarse para cumplir con las disposiciones legales, proceso que llevó a cabo, siguiendo lo previsto en la regulación actualmente aplicable, en especial lo dispuesto en la Resolución CRC 3101 de 2011³.

En este orden de ideas, el argumento general presentado por el proveedor en relación con las competencias ejercidas en el acto recurrido no está llamado a prosperar, razón por la cual el cargo no será acogido.

³ "Por medio de la cual se expide el régimen de acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones, y se dictan otras disposiciones"

2.2. Sistemas de apoyo operacional necesarios para facilitar, gestionar y mantener las comunicaciones.

Sobre el particular, **INFRACEL** afirma que no ofrece la instalación esencial de apoyo operacional, ya que su suministro no es factible en lo económico y en lo técnico, por lo cual en la Oferta Básica de Interconexión no se incluyó dicha información.

Adicionalmente, la recurrente manifiesta que la Comisión debe revisar la definición de Instalaciones Esenciales contenida en la Resolución CRC 3101 de 2011, toda vez que en la misma es claro que dichas instalaciones se ofrecen y prestan bajo la premisa de que su suministro sea factible en lo económico y en lo técnico.

Finalmente sostiene **INFRACEL** que, difiere completamente de lo indicado por la Comisión en el inciso segundo del numeral 3.2.1 de la parte considerativa de la resolución impugnada, ya que en la misma se establece de manera taxativa los procesos que cobijarían los sistemas de apoyo operacional, con lo cual se estaría desbordando la definición incorporada en la Resolución CRC 3101 de 2012, generando una carga desproporcionada al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones y extralimitando las facultades y el principio de legalidad de las actuaciones administrativas.

Consideraciones de la CRC

Con relación al cargo de si la CRC tiene o no competencia para definir los sistemas de apoyo operacional como Instalación Esencial, debe señalarse que a la luz del artículo 51 de la Ley 1341 de 2009 en concordancia con el artículo 15 de la Resolución CAN 432 de 2000, al contemplar la obligación a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones de poner su Oferta Básica de Interconexión a disposición del público y de manera actualizada, se impuso a cargo de la CRC la responsabilidad de llevar a cabo la respectiva revisión y aprobación de dicha oferta.

En este sentido, el Legislador al definir a la CRC como el órgano encargado de promover la competencia, y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, acompañó tal determinación con la facultad amplia de expedir toda la regulación tanto de carácter general, como de carácter particular en las materias relacionadas con 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, el régimen de acceso y uso de redes conforme lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Adicionalmente, el numeral 6 del mismo artículo explícitamente establece que la CRC tiene la facultad de "*definir las instalaciones esenciales*" lo que claramente da todas las facultades legales a la Comisión para establecer las instalaciones esenciales que considere necesarias para permitir el Acceso y/o la Interconexión.

Por otro lado, vale la pena mencionar que los sistemas de apoyo operacional se encuentran incluidos dentro del listado de instalaciones consideradas como esenciales contenidas en el artículo 30 de la Resolución CRC 3101 de 2011, y que dicha instalación ha estado establecida como instalación esencial desde el anterior Régimen de Interconexión establecido mediante la Resolución CRT 087 de 1997, con lo cual es evidente que se hace relación a una instalación esencial que ya existía y la cual es operativa en cualquier proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones.

Ahora bien, es necesario aclarar que el alcance de la instalación esencial en mención es para uso exclusivamente de supervisión y administración de los recursos referentes al Acceso y/o Interconexión, y la disposición por el proveedor interconectado a ésta no es total sino suficiente con el fin que se puede garantizar el correcto funcionamiento del Acceso y/o la Interconexión.

En este orden de ideas, la CRC reitera que la OBI de **INFRACEL** debe incluir como Instalación Esencial, la provisión de los sistemas de apoyo operacional (OSS por sus siglas en inglés), necesarios para soportar procesos tales como gestión de inventario de red, aprovisionamiento de redes y servicios, gestión de configuración de red y gestión de fallas que resulten necesarios para facilitar gestionar y mantener las comunicaciones interconectadas.

Por las razones expuestas, no procede el cargo propuesto por el recurrente.

2.3. Espacio físico, servicios adicionales para la colocación de equipos.

En su escrito, **INFRACEL** ratifica los costos asociados al Arrendamiento de Espacios Físicos, indicando que los mismos corresponden a 5,83 salarios mínimos legales vigentes, suma que fue sustentada con los soportes correspondientes, lo cuales aclara, fueron enviados junto con la oferta básica de interconexión presentada para revisión y aprobación de la CRC.

Consideraciones de la CRC

El artículo 30 de la Resolución CRC 3101 de 2011 en virtud del cual la CRC establece el listado taxativo de las instalaciones esenciales para efectos del acceso y/o uso de la interconexiones, entre las cuales, el numeral 4º consagra "*el espacio físico y servicios adicionales necesarios para la colocación de equipos y elementos necesarios para el acceso y/o la interconexión*"; lo anterior enmarcado dentro del concepto de coubicación, definido a su vez en el numeral 3.5 del artículo 3º de la Resolución CRC 3101 en cita, de la siguiente manera:

"3.5. Coubicación: Es el suministro de espacio y de los servicios conexos involucrados en los predios de un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, con el fin de que otro proveedor pueda instalar en él los equipos necesarios para el acceso y/o la interconexión".

Recogiendo los conceptos anteriormente descritos, conviene reiterar que la remuneración por el acceso o uso de las instalaciones esenciales debe definirse bajo el criterio de costos eficientes más utilidad razonable, y que si bien las adecuaciones físicas que son requeridas para el suministro de espacio y servicios, en algunas ocasiones, requieren de una inversión por parte del proveedor que pone a disposición dichos espacios, este costo deberá ser amortizado por el valor que debe ser sufragado entre todos los proveedores que hacen uso del espacio de coubicación.

Así las cosas, el costo de adecuación del sitio relacionado por **INFRACEL** en su ejercicio financiero presentado y el cual totaliza un valor de \$22.313.869,22, no puede hacer parte del costo mensual total que se cobraría a un solo proveedor, toda vez que se reitera que el mismo corresponde al financiamiento de una obra cuyo costo debe ser amortizado entre todos los proveedores beneficiarios del servicio de coubicación, bajo el principio de remuneración orientada a costos eficientes, conforme a lo previsto en el numeral 4.3 del artículo 4 de la Resolución CRC 3101 de 2011⁴.

De esta forma, la CRC insiste en que el valor de remuneración por el acceso y uso del espacio físico para la colocación de equipos en piso para la OBI de **INFRACEL**, no podrá exceder los 3.2 SMLMV, lo que significa que si bien, no está en discusión que la recurrente entregó oportunamente las memorias de cálculo para la obtención del valor registrado, éste corresponde a 5,83 salarios mínimos legales vigentes y contiene costos que no pueden ser relacionados como parte del suministro de espacio y de servicios conexos.

En línea con los aspectos señalados, la CRC procedió a realizar un benchmark nacional de los precios que se están cobrando en el mercado los diferentes proveedores por concepto de coubicación, los cuales vale la pena aclarar que entiende la CRC que han sido negociados por las partes involucradas en una determinada relación de interconexión, siguiendo el principio regulatorio de costo eficiente más utilidad razonable. El resultado de este ejercicio arroja un promedio ponderado por nodos de interconexión, para el servicio de coubicación por metro cuadrado de espacio en piso de 3,2 SMLMV, precio que ya incluiría, entre otros, los servicios de energía, vigilancia y aseo, y en general todos los recursos y adecuaciones físicas requeridas para la correcta operación de equipos de telecomunicaciones.

Por las razones expuestas, no procede el cargo propuesto por la recurrente.

⁴La remuneración por el acceso y/o la interconexión a las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones debe estar orientada a costos eficientes. Se entiende por costos eficientes como aquellos costos incurridos en el proceso de producción de un bien o servicio de telecomunicaciones que correspondan a una situación de competencia y que incluya todos los costos de oportunidad del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, lo cual implica la obtención de una utilidad razonable.

2.4. Procedimiento para revisar el acuerdo de acceso y/o de interconexión.

En este punto **INFRACEL** solicita a esta Entidad, precisar que el acuerdo que se logrará con los nuevos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones será un Acuerdo de Acceso, Uso e Interconexión, y no un Acuerdo de Acceso y/o Interconexión, dado que con esto se cambiaría el sentido de lo dispuesto en el título V de la Ley 1341 de 2009.

Consideraciones de la CRC

En relación con este cargo es de mencionar en primer lugar que si bien el acceso y la interconexión presentan importantes aspectos en común en el marco de la Ley 1341 de 2009, de conformidad con el estudio que se adelantó para la expedición de la Resolución CRC 3101 de 2011 *"Por medio de la cual se expide el régimen de acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones, y se dictan otras disposiciones"*, se evidenció que de acuerdo a las experiencias internacionales, estas figuras son consideradas diferentes, en tanto el acceso se ha entendido como el género y la interconexión como una especie de aquél.

Es así como mientras que el acceso es más amplio y compromete recursos, servicios, infraestructuras físicas, elementos de red, acceso con fines de itinerancia, acceso a sistemas, entre otros; la interconexión por su parte supone el establecimiento de comunicaciones a través de interfuncionamiento de redes y la interoperabilidad de plataformas, servicios y/o aplicaciones. De conformidad con lo anterior dichas diferencias conceptuales fueron reflejadas en la Resolución en mención.

En el mismo sentido, es de resaltar que atendiendo a la finalidad de estos conceptos, se puede evidenciar que el acceso comporta la utilización de elementos de red de un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones por parte de otro proveedor para la prestación de servicios de telecomunicaciones, aplicaciones y/o contenidos; y por su parte la interconexión, siendo una clase de acceso implica la vinculación de elementos físicos y lógicos con el fin de garantizar el interfuncionamiento de redes y la interoperabilidad.

Con ocasión de los argumentos previamente expuestos, la Resolución CRC 3101 de 2011, en su artículo 3º llevo a cabo una diferenciación entre los términos "Acuerdo de Acceso" y "Acuerdo de Interconexión". Al respecto dispone dicha norma:

***3.2. Acuerdo de Acceso:** Es el negocio jurídico que establece los derechos y obligaciones de los proveedores con respecto al acceso y contempla las condiciones de carácter legal, técnico, operativo y económico que lo gobiernan.*

***3.3. Acuerdo de Interconexión:** Es el negocio jurídico que establece los derechos y obligaciones de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones respecto a la interconexión y contempla las condiciones de carácter legal, técnico, comercial, operativo y económico que lo gobiernan"*

Al margen de lo anterior, y contrario a lo señalado por el recurrente la disyuntiva empleada mediante la Resolución CRC 3644 de 2012, en el término "Acuerdo de Acceso y/o Interconexión", no cambia el sentido dispuesto por la Ley 1341 de 2009, sino por el contrario en atención a los argumentos previamente expuestos, constituye un desarrollo de los mandatos de dicha Ley, distinción que tal como se mencionó ya se encuentra en la Regulación, y atiende a facilitar el entendimiento de estas modalidades de interacción de la infraestructura.

Finalmente es de aclarar que tal y como lo dispone la Resolución CRC 3101 de 2011, en el numeral 3.7 de su artículo 3º *"La interconexión de las redes implica el uso de las mismas(...)"*, por consiguiente al hablar de Acuerdo de Interconexión, se entiende que dicho término cubre el concepto de Uso.

En este orden de ideas, no procede el presente cargo propuesto por el **INFRACEL**.

2.5. Mecanismos para la resolución de controversias relacionadas con el acceso y/o la interconexión.

Dispone el recurrente que el hecho de contar con procedimientos claros entre las partes, no menoscaba la posibilidad de acudir a esta Entidad para obtener la solución de controversias, así las cosas, de acuerdo a lo manifestado por **INFRACEL** la posibilidad de acudir a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para obtener la solución de controversias, sólo se debe realizar una vez hayan sido agotadas las instancias acordadas por las partes.

Consideraciones de la CRC

Al respecto, resulta importante reiterar que, si bien es cierto que la OBI registrada por **INFRACEL** contempla la posibilidad de que las partes puedan solicitar la intervención de la CRC para la solución de sus diferencias presentadas en materia de acceso y/o interconexión; también lo es que previo a ello deben haberse agotado las instancias de Comité Mixto de Interconexión y de la Reunión de los Representantes Legales, frente a las cuales **INFRACEL** les asignó en la OBI registrada un tiempo de treinta (30) días calendario y diez (10) días calendario, respectivamente, esto es, un total de sesenta (40) días calendario, tiempo que, en efecto, excede el término legal de negociación directa para que cualquiera de las partes pueda requerir la intervención de la CRC, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 1341 de 2009, cuyo tenor literal se transcribe a continuación:

"Plazo de Negociación Directa. Los proveedores de servicios de telecomunicaciones contarán con un plazo de treinta (30) días calendario desde la fecha de la presentación de la solicitud con los requisitos exigidos en la regulación que sobre el particular expida la CRC, para llegar a un acuerdo directo."

Aunado a lo anterior, conviene recordar que es en virtud del numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 que la CRC expresó en el acto recurrido que ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria de la CRC relativa a la solución de controversias entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de tal suerte que la OBI de **INFRACEL** debe, sin excepción, ajustarse lo dispuesto en el marco legal vigente y la regulación, reflejando en los mecanismos de resolución de controversias el término de negociación directa de que trata el artículo 42 de la Ley 1341 de 2009, a efectos de que sea claro en dicha oferta que en cualquier tiempo, cualquiera de las partes en conflicto, previo agotamiento de la etapa de negociación directa señalada por la Ley, puede acudir a la CRC para la resolución de sus controversias, ajustando de esta forma los tiempos asignados a las etapas previas a la intervención de la CRC.

Es así, como es importante recordar, que las partes no están obligadas a esperar el agotamiento de las etapas o mecanismos de solución de conflictos pactadas por las mismas, para que se pueda requerir la intervención de la CRC.

Por su parte, para esta Comisión es claro el alcance del numeral 9 del artículo 22 en comento, el cual ha sido ampliamente reconocido y explicado por la H. Corte Constitucional a través de Sentencia C- 186 de 2010, tal y como ya se mencionó en el acto recurrido.

De esta forma, si bien los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones pueden acordar y establecer directamente esquemas alternativos de solución de controversias, estos acuerdos no puede transgredir lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009 en relación con la competencia de la CRC en materia de solución de divergencia, así como lo dispuesto en dicha ley respecto al requisito de procedibilidad.

Por las razones expuestas, no procede el cargo propuesto por el recurrente.

2.6. Mecanismos para garantizar la privacidad de las comunicaciones y la información.

INFRACEL menciona que cumple con las disposiciones regulatorias y las recomendaciones UIT-T señaladas por la CRC para garantizar la privacidad de las comunicaciones y la información.

Consideraciones de la CRC

Al respecto, es de señalar que la resolución recurrida menciona de manera precisa las disposiciones regulatorias y las recomendaciones de la UIT, en que se establecen todas las condiciones necesarias para asegurar el cumplimiento de los principios de confidencialidad, integridad, disponibilidad y la prestación de los servicios de seguridad de la información (autenticación, autorización y no repudio), para de esta forma, garantizar la privacidad de las comunicaciones y la información.

Es así, como esta Comisión, para efectos de expedir el acto recurrido, da aplicación a lo dispuesto en el artículo 19 de la Resolución CRC 3066 de 2011 que define que los proveedores de servicios de comunicaciones deben garantizar la inviolabilidad de las comunicaciones, de la información que se curse a través de ellas y de los datos personales del usuario en lo referente a la red y servicios suministrados por dichos proveedores. Así mismo, el acto recurrido recoge lo ya señalado en la regulación general vigente, particularmente en el artículo 25 de la Resolución CRC 3101 de 2011 el cual establece que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben utilizar los recursos técnicos que establezca la regulación y los demás que estén a su alcance para que las redes interconectadas cuenten con condiciones de seguridad razonables, indicando que para este fin deberán establecerse medidas en la interconexión en relación con control de acceso, autenticación, confidencialidad e integridad de datos, seguridad de comunicación, disponibilidad y privacidad, de conformidad con las recomendaciones UIT-T X.805 y UIT-T Y.2701.

Así las cosas, **INFRACEL** además de continuar con los mecanismos que tiene dispuestos para garantizar la privacidad de las comunicaciones y la información, deberá dar cumplimiento a las disposiciones regulatorias y normas de la UIT citadas expresamente en la resolución recurrida, o aquellas que las modifiquen, aclaren o adicionen, contrario a lo expresado por el PRST en su OBI, en la cual dicho proveedor cita exclusivamente la adopción de lo contemplado en la Recomendación UIT-T X.805 y la Resolución CRC 2258 de 2009, la cual fue derogada. Excluyendo así la Recomendación UIT-T Y.2701, así como también las obligaciones señaladas en el artículo 19 de la Resolución CRC 3066 de 2011.

Por las razones antes expuestas el cargo propuesto no procede.

2.7. Procedimientos y mecanismos para garantizar el adecuado funcionamiento de las redes y servicios a prestar, incluyendo políticas de seguridad que deben aplicarse.

Frente a los procedimientos y mecanismos para garantizar el adecuado funcionamiento de las redes y servicios, la impugnante sostiene que dichos procedimientos están definidos para cada una de las etapas asociadas a la puesta en servicio de las rutas de interconexión, en cumplimiento de la regulación vigente. Sumado a lo anterior, manifiesta **INFRACEL** que para el caso del enrutamiento tiene definida la obligatoriedad de las rutas de desborde las cuales hacen parte integral del anexo técnico que se acuerda con el operador con el cual se va a realizar la interconexión, así como también aclara que para el caso de los procedimientos asociados a la señalización previsto en la Norma Nacional No. 7, la OBI incluye el esquema de intercambio de información que debe realizarse antes de la puesta en servicio de la interconexión así como el protocolo de pruebas.

Consideraciones de la CRC

En relación con lo señalado por la recurrente, es de indicar que los procedimientos asociados al enrutamiento y la señalización, identificados en el recurso y los cuales expresa **INFRACEL** fueron incluidos en la OBI, además de ser procedimientos para poner en servicio una interconexión, no son los únicos procedimientos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento de las redes y servicios a prestar, ya que adicionalmente se requieren de otros procedimientos encaminados a garantizar la continuidad del servicio, y es por esto que a través de la Resolución CRC 3644 de 2012, se definieron los procedimientos y mecanismos necesarios que permitan garantizar el adecuado funcionamiento y los cuales fueron definidos con base en los elementos regulatorios de carácter general establecidos en la Resolución CRC 3101 de 2011.

Ahora bien, respecto de la mención realizada por **INFRACEL**, en el sentido de dar cumplimiento a la Norma Nacional de Señalización No. 7, cabe señalar que en el marco de las competencias

de la CRC, el artículo 20 de la Resolución CRC 3101 de 2011 indica expresamente que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones podrán hacer uso en la interconexión de los protocolos de señalización SS7, SIP y H.323, de acuerdo con lo definido en las recomendaciones y estándares expedidas por la UIT, ETSI, IETF y que son de aceptación internacional. Ante lo cual el procedimiento asociado a la señalización, no hace referencia a un protocolo de señalización específica, si no del deber de información del protocolo a utilizar el cual deberá ser acordado por las partes.

Por las razones antes expuestas el cargo propuesto no procede.

2.8. Los instrumentos que contengan las garantías para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo.

Señala en este punto **INFRACEL** que el cálculo de los 136 días efectuado por la CRC, no refleja la realidad del día a día de las relaciones de interconexión, por lo cual al realizarse este cálculo atendiendo a situaciones reales suscitadas en ejecución de relaciones de interconexión y en cumplimiento al procedimiento establecido en la Resolución CRC 3101 de 2011, se evidencia que el tiempo que debe cubrir el valor de la garantía real debe ser de 180 días y no de 136, como se indica en el acto recurrido.

Manifiesta el recurrente que el cálculo de 180 días en mención, es totalmente demostrable y obedece a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que deben tenerse en cuenta al momento de establecer el valor de la garantía.

Consideraciones de la CRC

Frente a este cargo, resulta pertinente recordar los aspectos tenidos en cuenta al momento de la adopción de la decisión recurrida, que tienen que ver el contexto regulatorio en el que se enmarca la cuestión, con el fin de establecer si resulta procedente el cargo propuesto por **INFRACEL** en relación con el plazo previsto por la CRC como uno de los criterios para la determinación del afianzamiento de obligaciones relacionadas con la interconexión.

Al respecto, tanto en el acto recurrido, como en otros pronunciamientos la CRC ha reconocido que al amparo de lo dispuesto en la regulación general los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones están *"en la posibilidad de requerir caución suficiente para garantizar el cumplimiento de obligaciones derivadas de la interconexión, esto sujeto a que los proveedores indiquen como mínimo los instrumentos elegidos para tal fin, el objeto que cubre la garantía y los parámetros a ser utilizados en la fijación del monto de la misma."*

Pero añadido a lo anterior, la CRC a través de las aprobaciones de las OBI y en sede de solución de controversias también ha señalado que la estructuración de las garantías por parte de los proveedores, deberán atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad de manera tal que las mismas permitan asegurar el cumplimiento de las prestaciones derivadas de la interconexión, sin que ello signifique una carga excesiva para los proveedores solicitantes, que se traduzca en una barrera de entrada debido a los costos en que se tenga que incurrir para su constitución y redunde en efectos negativos para la competencia.

De esta forma, si bien la definición del mecanismo para afianzar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación de interconexión, es un asunto regido por el derecho privado y respecto del cual puede disponer el proveedor a que se le demanda la interconexión, dicho derecho no es absoluto y se encuentra, por ende, afecto a la aplicación efectiva de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad a los que antes se hizo referencia.

Al respecto debe recordarse que en el presente acto de aprobación, la CRC optó por la aplicación de un parámetro de naturaleza regulatoria que pudiera reflejar con mayor precisión el tiempo de exposición al cual se somete un proveedor ante eventuales impagos en que pueda incurrir el proveedor solicitante, cual es el término previsto para la desconexión por falta de pago de saldos contenido en el artículo 42 de la Resolución CRC 3101 de 2011, el cual fue aplicado teniendo en cuenta las demás condiciones contenidas en el acto recurrido.

En ese sentido, se debe decir en primer lugar, que el artículo 42 que establece unos rangos de tiempo, constituidos por el plazo previo a la suspensión (correspondiente a dos periodos de conciliación), y el término que debe transcurrir en situación de impago (correspondiente al

período de conciliación adicional) antes de la desconexión definitiva de su red, sumado, en segundo lugar a los términos que en su conjunto componen el término estimado para dar aplicación al procedimiento previsto en el parágrafo del artículo 42 de la Resolución CRC 3101 de 2011, para asegurar la celebración del CMI especial de que trata dicha disposición.

En ese sentido, debe indicarse que el plazo global considerado por la CRC que cubre tanto los periodos como las etapas previas que deben transcurrir frente al tratamiento de una situación de impagos en que pudiera llegar a incurrir el proveedor solicitante en el desarrollo de una interconexión, fue estimado para precaver tanto el transcurso del término previo previsto en la norma que habilita al proveedor que brinda la interconexión para iniciar la aplicación del procedimiento de suspensión por impago por la misma causa, como el tiempo prudencial involucrado para obtener la autorización en un estadio posterior, la desconexión definitiva.

En ese sentido debe indicarse, que si bien **INFRACEL** en su recurso presenta el ejercicio adelantado internamente para determinar el número de días que debe cubrir el valor de la garantía, debe decirse que el mismo resulta improcedente pues, no reconoce en medida alguna la aplicación del criterio regulatorio acogido para la determinación del tiempo necesario para determinar el monto máximo a ser amparado conforme lo criterios de razonabilidad y proporcionalidad antes mencionados, así como tampoco en dicho ejercicio se demuestra de manera perentoria la fijación de los tiempos y plazos definidos en el mismo.

Por las razones antes expuestas el cargo propuesto no procede.

2.9. Identificación de nodos de interconexión, indicando características técnicas y especificaciones técnicas de las interfaces.

En cuanto a la identificación de los nodos de interconexión, **INFRACEL** expresa que, tal como lo ha informado en diferentes ocasiones, ofrece únicamente interconexión en señalización No. 7 ya que no tiene ni ha tenido interconexión con COMCEL S.A. empleando protocolo SIP.

Consideraciones de la CRC

Para efectos de dar respuesta a los argumentos expuestos por la recurrente, es importante tener presente que contrario a lo manifestado por **INFRACEL**, el contrato de acceso, uso e interconexión entre COMCEL e **INFRACEL** registrado desde el año 2008 en el SIUST, establece en la cláusula 5.3 del Anexo Técnico Operacional la utilización de señalización SIP-TFC-3261 para la interconexión entre las redes.

Cabe precisar, que si bien el 26 de marzo de 2011, **INFRACEL** y **COMCEL** acordaron suscribir un Otro Si al contrato de acceso, uso e interconexión, en el cual se procedió a modificar lo inicialmente pactado en la cláusula 5.3 del citado contrato en el sentido de no ofrecer la señalización SIP estipulada con anterioridad, sino la señalización por canal común No. 7 SSC7, lo cierto del caso es que dicha modificación no implica que **INFRACEL** no haya tenido interconexión SIP con **COMCEL**.

De esta forma, contrario a lo expuesto por la recurrente, la decisión objeto de recurso es concordante con lo que ya anteriormente había sido acordado por **INFRACEL** y **COMCEL** en relación con el uso de señalización SIP, lo cual como se mencionó anteriormente no sólo aclara el ofrecimiento de señalización SIP por parte de **INFRACEL**, sino que además evidencia que **INFRACEL** de la misma forma que acordó señalización SIP con **COMCEL** puede acordarla con cualquier otro proveedor que le solicite dicha clase de señalización durante la interconexión.

Adicionalmente y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 y el numeral 4.2 del artículo 4º de la Resolución CRC 3101 de 2011, los proveedores de redes y servicios deben dar igual trato a todos los proveedores y no podrán otorgar condiciones menos favorables que las que se otorgan a sí mismos o a algún otro proveedor. Las condiciones de acceso e interconexión no deben ser menos favorables que las que utilice para sí mismo dicho proveedor o a las ofrecidas a otros proveedores que se encuentren en las mismas circunstancias técnicas de acceso e interconexión y a las que otorgan a empresas matrices, subordinadas, subordinadas de las matrices o empresas en las que sea socio el proveedor correspondiente o a las que utilice para sí mismo dicho proveedor.

Por las razones antes expuestas, no procede el cargo formulado por la recurrente.

2.10. Diagrama de Interconexión

Menciona **INFRACEL** que los equipos que aparecen relacionadas en el diagrama anexo en la OBI del 30 de diciembre de 2011 incluye equipos propios para la conexión con los Carriers internacionales los cuales no hacen parte de los nodos de interconexión que deben registrarse en la OBI, dado que la misma aplica para las interconexiones en el ámbito nacional.

En consecuencia, **INFRACEL** ratifica que el diagrama correspondiente a la OBI para interconexiones nacionales es el presentado el 2 de marzo de 2012.

Consideraciones de la CRC

En relación con este cargo, vale la pena mencionar en primer lugar que la CRC efectuó la revisión de la OBI de **INFRACEL**, de acuerdo con el formulario registrado a través del Sistema de Información Unificado del Sector de Telecomunicaciones –SIUST, el 30 de diciembre de 2011, posteriormente a través del radicado 201250927 requirió a **INFRACEL** complementar el diagrama de interconexión identificando la ubicación de los elementos descritos en el mismo. Ahora bien, como respuesta a la citada comunicación, el recurrente presentó el 2 de marzo de 2012 un diagrama que de manera alguna identificaba la ubicación de los elementos remitidos por **INFRACEL** con anterioridad.

Al respecto, se considera importante tener en cuenta que la Circular 094 de 2011 mediante la cual se establecieron los lineamientos para el registro y actualización de la Oferta Básica de Interconexión –OBI-, estableció en el ítem 5 del numeral 3.2, lo siguiente: *"El PRST incluirá el esquema de los diferentes nodos de interconexión de su red de manera que se identifique las condiciones para acceder a ellos."*

Así las cosas, el diagrama de interconexión remitido por **INFRACEL** en la OBI registrada el 30 de diciembre de 2011, permite identificar los elementos que hacen parte del nodo de interconexión, así como también establecer de manera clara los medios a través de los cuales un proveedor solicitante puede llevar a cabo la interconexión.

Mientras que por su parte, el diagrama que fue incluido por **INFRACEL** en la OBI remitida el 2 de marzo de 2012 no permite identificar los elementos de red que hacen parte del nodo de interconexión de **INFRACEL**, sino que sólo representa una interconexión directa con el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones COMCEL, a través de la cual se procede a la interconexión con otros proveedores. Adicional a lo anterior, es importante resaltar que la solicitud de aclaración, está orientada a complementar o aclarar la información remitida por el proveedor y no ha modificar la información remitida previamente.

En consecuencia, por los argumentos previamente expuestos, no se aprueba la modificación del diagrama de interconexión y por lo tanto el cargo no está llamado a prosperar.

2.11. Indicadores de calidad

Manifiesta **INFRACEL** que no es posible el cálculo del indicador de transmisión R, toda vez que no cuenta con los mecanismos técnicos para hacerlo. Además indica, que según la Recomendación G.109, que en los casos típicos para el servicio de Voz sobre IP con códec G.729+VAD, este índice R corresponde a 55, lo cual técnicamente no resulta viable.

Consideraciones de la CRC

Al respecto, en primer lugar debe aclararse que la decisión de la CRC sobre este particular está orientada a la medición obligatoria del Índice R para aquéllos casos en que la interconexión se realice entre redes de conmutación de paquetes de extremo a extremo para las comunicaciones de voz, en ese sentido **INFRACEL** debe disponer en su red de los mecanismos que le permitan el reporte del citado índice, ya que si bien en el acto recurrido la CRC hizo referencia expresa a la medición del índice R como uno de los indicadores de calidad del servicio que deben cumplir los proveedores de redes y servicios, no hay que olvidar que el índice R además ya había sido definido con anterioridad en el artículo 3.7 de la Resolución CRC 3067 de 2011 y que su reporte debe ser realizado por los proveedores de servicios de telecomunicaciones que empleen redes de conmutación de paquetes de extremo a extremo para las comunicaciones de voz.

Aclarada la obligación de medición y reporte del índice R, y teniendo en cuenta lo manifestado por el recurrente en el sentido de la imposibilidad técnica de cumplir un índice de 55, es necesario recordar que la Resolución CRC 3101 de 2011 estableció en su artículo 24, lo siguiente:

"(...) La calidad en la interconexión de redes IP que transportan servicios de voz deberá ser verificada a través de la medición del índice de transmisión R especificado en la Recomendación UIT-T G.107, con una meta de valor del índice R mayor a 80."

La definición de dicho valor está relacionada con las definiciones de las categorías de calidad de transmisión vocal con respecto a la gama del factor de determinación de índices de transmisión R, proporcionada por la Recomendación UIT-T G.107 y relacionadas en la siguiente tabla.

Tabla 1: Categorías de calidad de transmisión vocal con respecto a la gama del factor de determinación de índices de transmisión R

Gama de valores R	Categoría de calidad de transmisión vocal	Satisfacción del usuario
$90 \leq R < 100$	La mejor	Muy satisfecho
$80 \leq R < 90$	Alta	Satisfecho
$70 \leq R < 80$	Media	Algunos usuarios insatisfechos
$60 \leq R < 70$	Baja	Muchos usuarios insatisfechos
$50 \leq R < 60$	Mediocre	Casi todos los usuarios insatisfechos

NOTA 1 – No se recomiendan conexiones con valores R por debajo de 50.

NOTA 2 – Aunque la tendencia en la planificación de la transmisión es a utilizar valores R, las ecuaciones para convertir los valores R en otras medidas, por ejemplo, MOS, %GoB, %PoW, pueden verse en el anexo B/G.107.

Fuente: Cuadro 1 de la Recomendación UIT-T G.109.

Por las razones expuestas, no procede el cargo propuesto por la recurrente.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1º. Admitir el recurso de reposición interpuesto por **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. E.S.P.**, contra la Resolución CRC 3644 del 16 de mayo de 2012.

Artículo 2º. Negar las pretensiones de **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 3º. Notificar personalmente la presente resolución al representante legal de **INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. E.S.P.**, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa.

Dada en Bogotá D.C., a los

21 SEP 2012

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIEGO MOLANO VEGA
Presidente


CARLOS ANDRÉS REBELLÓN VILLÁN
Director Ejecutivo