

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **4422** DE 2014

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.** contra la Resolución CRC 4362 de 2013"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confieren los numerales 3, 9 y 10 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CRC 4362, la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC- resolvió el conflicto surgido entre **AVANTEL S.A.S.** en adelante **AVANTEL** y **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, en relación con la controversia respecto de la interconexión existente entre las partes.

COMCEL dentro del término previsto para tales efectos, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 201334133 a través de su representante legal suplente, interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 4362 de 2013, el cual cumple con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que el mismo deberá admitirse y se procederá con su estudio.

2. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR COMCEL

En el recurso de reposición presentado a consideración de la CRC, **COMCEL** solicita que se revoque el artículo primero de la Resolución CRC 4362 de 2013, estableciendo en su lugar que **COMCEL** y **AVANTEL** asumirán de manera conjunta y en proporciones iguales los costos de interconexión asociados a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local entre los nodos de estos proveedores, desde la fecha definida directamente por dichos proveedores respecto del tráfico originado directamente por **AVANTEL** y que respecto de aquellos costos relacionados con la interconexión indirecta, la CRC o bien se declare inhibida para decidir o, subsidiariamente determine que **AVANTEL** debe asumir costos que se causen con ocasión de dicha interconexión.

Los argumentos en los que **COMCEL** sustenta su solicitud pueden resumirse de la siguiente manera:

2.1 En relación con los argumentos expuestos en el acto recurrido sobre el efecto del acuerdo logrado en la audiencia de mediación

Sostiene **COMCEL** que la CRC debió proferir la resolución de terminación del conflicto pues las partes llegaron a unos acuerdos específicos sobre el objeto de divergencia, los que fueron debidamente consignados en el acta de la audiencia de mediación la cual presta mérito ejecutivo. Discrepa entonces de la interpretación de la CRC pues afirma que el acuerdo suscrito en el seno de la audiencia de mediación versó exclusivamente sobre la interconexión directa, sin que ello afectara el acuerdo suscrito por AVANTEL LD y **COMCEL** en el año 2010, el cual radicó sobre interconexión indirecta.

Por otra parte, reitera que al tratarse de nuevos hechos que no fueron abordados en la solicitud ni son evidenciables en alguna parte del proceso administrativo no fueron sometidos a los requisitos previos de negociación directa según lo establece la Ley 1341 de 2009.

2.2 Consideraciones de la CRC

En relación con lo expuesto por el recurrente, debe tenerse en cuenta que el debate que plantea en sede de recurso de reposición implica el análisis de dos puntos: **(i)** el alcance del concepto de interconexión directa e indirecta y **(ii)** si la solicitud de solución de controversias radicada ante la CRC por **AVANTEL** cumplió o no con los requisitos de procedibilidad para poder conocer sobre los costos de interconexión asociados al tráfico de AVANTEL LD cursado por **AVANTEL** en su calidad de operador de tránsito.

Al respecto, en primer lugar se considera importante tener en cuenta, que tal y como se mencionó en la resolución recurrida, la solicitud de solución de controversias presentada por **AVANTEL** hizo referencia a la aplicación de la regla de compartición de los costos de interconexión de que trata el artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011, respecto de la interconexión existente entre **AVANTEL** y **COMCEL** fijada mediante la Resolución CRT 1516 de 2006.

De esta forma, resulta necesario establecer si, como indica el recurrente, a dicha relación de interconexión resulta ajeno el tráfico cursado por **AVANTEL** en su calidad de operador de tránsito, o si la misma también soporta el curso de este tipo de tráfico.

Bajo este contexto, debe recordarse que la citada Resolución 1516, estableció *"las condiciones de carácter general, técnico, operativo y económico que deberán gobernar la interconexión entre la red Trunking operada por AVANTEL y la red TMC operada por COMCEL, a nivel nacional"*;¹ es decir, las condiciones a las que hace referencia la mencionada resolución versan sobre la interconexión directa entre las redes de los dos proveedores mencionados, interconexión que a su vez debe respetar y dar aplicación a las reglas regulatorias vigentes.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, debe recordarse que según lo dispuesto en la regulación vigente, la interconexión indirecta *"es la interconexión que permite a un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones interconectar su red con la red de otro proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, a través de la red de un tercero que actúa como proveedor de tránsito cuya red tiene una interconexión directa con ambas redes."*² (NFT)

Lo anterior resulta consistente con lo indicado en el artículo 9 de la Resolución CRC 3101 de 2011, según el cual *"la única condición para actuar como proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones de tránsito, es tener una interconexión directa con el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que solicita la interconexión y tener operativa la interconexión hacia la red del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones de quien se requiere la interconexión"*.

Lo anterior evidencia que la interconexión indirecta parte del supuesto de que existe ya una interconexión directa entre las redes del proveedor de tránsito, en este caso **AVANTEL**, y el

¹ Resolución CRT 1516 de 2006. Anexo I. CONDICIONES GENERALES. FIJACIÓN DE CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN ENTRE LA RED TRUNKING OPERADA POR AVANTEL S.A. Y LA RED TMC OPERADA POR COMCEL S.A.

² Artículo 3, numeral 3.9. Resolución CRC 3101 de 2011,

proveedor "de quien se requiere la interconexión", que en este caso sería **COMCEL**, la cual sirve de soporte para cursar el tráfico de un tercer proveedor.

De esta forma es claro que bajo lo dispuesto en la regulación vigente, la interconexión directa existente entre **COMCEL** y **AVANTEL** se encuentra afecta tanto al tráfico propio de este último proveedor, como a aquél que este mismo curse de terceros proveedores en calidad de operador de tránsito³.

En ese escenario y según lo indicado en el artículo 9 antes citado, es la interconexión directa existente entre el proveedor de tránsito y el proveedor de quien se requiere la interconexión, la que debe soportar los requerimientos de tráfico adicionales generados por la interconexión indirecta, siendo posible para **COMCEL** exigir modificaciones en las condiciones y requerimientos técnicos de la interconexión cuando se demuestre que la interconexión planteada puede llegar a degradar la calidad de la interconexión directa existente con el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones de tránsito.

Así, los costos de interconexión a los que hace referencia el artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011 corresponden a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local relativos a la interconexión directa entre **COMCEL** y **AVANTEL**, los que también sirven de soporte para cursar el tráfico proveniente de una interconexión indirecta en la que o bien **COMCEL** o bien **AVANTEL** sirvan como proveedores de tránsito.

Por lo antes expuesto, es claro entonces que la solicitud de solución de controversias presentada por **AVANTEL** a consideración de la CRC, debía hacer referencia a la compartición de los costos de interconexión, de la interconexión directa, la cual soporta todos los requerimientos necesarios para cursar tanto el tráfico propio de **AVANTEL** como el tráfico de terceros respecto de los cuales actúe como proveedor de tránsito, razón por la cual la misma sí cumple con los requisitos de procedibilidad contenidos en la regulación vigente. En efecto, la solicitud presentada por **AVANTEL** textualmente indica lo siguiente:

"AVANTEL solicita a la CRC dirimir la controversia existente entre AVANTEL y COMCEL, en el sentido de señalar que con ocasión de la expedición de la Resolución 3101 de 2011, las condiciones de interconexión señaladas en la Resolución CRT 1516 de 2006 deben adaptarse a la nueva regulación y por tanto, las partes deben compartir por partes iguales los costos de interconexión asociados a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local, tal como se encuentra establecido en el artículo 8 de la Resolución 3101 de 2011."

Así las cosas, y contrario a lo expuesto por el recurrente, la CRC dentro del trámite administrativo de solución de controversias presentado a su consideración por parte de **AVANTEL** debía resolver integralmente la divergencia generada entre las partes, razón por la cual le correspondía establecer, como lo hizo, si la regla de compartición de costos contenida en el artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011 resultaba o no aplicable a los costos de interconexión generados por cuenta del tráfico cursado por virtud de una interconexión indirecta.

Por las razones precedentes el cargo propuesto no prospera.

2.3 En relación con el alcance de la aplicación del artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011

En el segundo cargo, **COMCEL** reseña la respuesta a los comentarios publicada por la CRC en relación con el proyecto regulatorio que culminó con la expedición de la Resolución CRC 3101 de 2011, indicando que la aplicación del artículo 8 de la citada resolución se encuentra circunscrita a la interconexión directa de las redes y no tiene relación ninguna con la interconexión indirecta.

De esta forma, considera el recurrente que la decisión de la CRC contenida en el acto recurrido, no puede ser contraria a lo explicado en el documento de respuestas a comentarios, dado que la

³ Vale la pena mencionar que según lo indicado en el artículo 7 de la Resolución CRC 3101 de 2011, la obligación de interconexión se predica tanto de la interconexión directa, como de la indirecta. En efecto, dicho artículo dispone: *Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones están obligados a permitir la interconexión, ya sea directa o indirecta, a otro proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que se lo solicite de acuerdo con lo dispuesto en este régimen (...)*

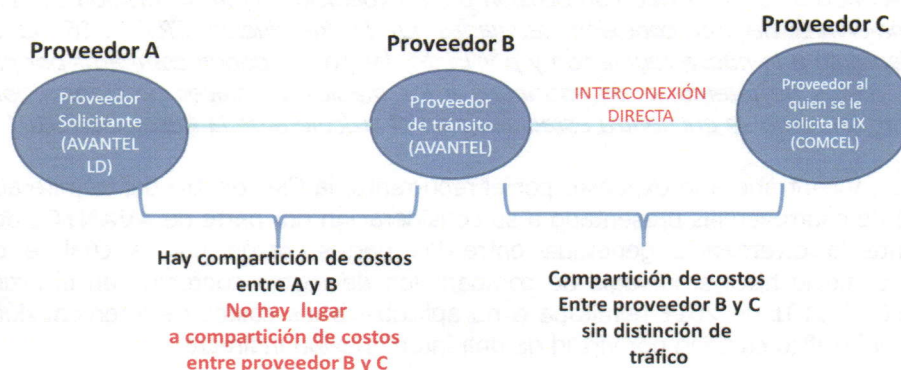
figura de compartición de costos versa sólo respecto de la interconexión directa y el tráfico relativo a AVANTEL LD, corresponde a una interconexión indirecta.

Adicionalmente para sustentar su posición hace referencia a algunas decisiones adoptadas por la CRC en sede de solución de controversias en las cuales se afirmó que el "operador de tránsito, es el responsable de pagar todos los cargos y demás servicios que se causen con ocasión de la Interconexión indirecta"⁴.

2.4 Consideraciones de la CRC

En relación con lo expuesto por el recurrente, se considera importante en primer lugar reiterar que la interconexión indirecta, implica precisamente la utilización de una **interconexión directa** a través de la cual se curse el tráfico de un tercer proveedor, sin que resulte procedente imponer diferenciaciones artificiales sobre el tráfico que se cursa en las redes, dado que las mismas reflejan una sola realidad técnica de vinculación de recursos físicos⁵, sin importar si el tráfico es propio, o de un tercer proveedor.

En este sentido, es claro entonces que lo expuesto por la CRC en la respuesta a los comentarios a los que hace referencia **COMCEL** en su recurso de reposición, parte del concepto y propósito mismo de la interconexión indirecta, la cual se sirve de una relación de interconexión directa ya existente, y por lo tanto no requiere de medios o enlaces de transmisión entre las redes del proveedor que solicita la interconexión y el proveedor de quien se requiere dicha interconexión, por lo que en ámbito de dicha interconexión indirecta no sería aplicable lo consignado en relación con la compartición de los costos de dichos enlaces. Lo anterior, sin perjuicio de que dicha compartición de costos sí aplique para cada una de las interconexiones directas que hacen posible la interconexión indirecta. En efecto, los costos asociados a la relación de interconexión que se genere entre el operador solicitante y el operador de tránsito, deben ser asumidos por dichos proveedores y nada tiene que ver respecto de dichos costos el proveedor de quien se requiere la interconexión indirecta:



Lo anterior guarda relación con lo previsto en el artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011, el cual se encargó de precisar que la compartición de los costos de interconexión versaba respecto de la interconexión directa, así:

"En la relación de interconexión directa, a falta de acuerdo, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones involucrados asumirán de manera conjunta y en proporciones iguales los costos de interconexión asociados a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local entre los nodos de estos proveedores, y los demás costos deberán ser asumidos por el proveedor que solicita la interconexión. Dichos costos corresponderán a la oferta económica más baja

⁴ El recurrente hace alusión a la Resolución 2008 de 2008, a la Resolución 2012 de 2008 y a la Resolución 2115 de 2009, por las cuales se resolvieron conflictos de interconexión indirecta entre COMCEL, como proveedor de tránsito, y otros proveedores de acceso, por virtud de las necesidades asociadas al tráfico generado por INFRACEL, proveedor solicitante.

⁵ artículo 3 de la Resolución 3101 de 2011

presentada por cualquiera de las partes, atendiendo en todo momento criterios de eficiencia técnica y económica. (NFT)

Es decir, la compartición conjunta de los costos de interconexión se predica de la relación de interconexión directa, esto es, la existente entre los proveedores B y C del diagrama anterior y entre los proveedores A y B del mismo. Pero el proveedor C, no tiene la obligación de compartir los costos asociados a la interconexión directa existente entre las redes de los proveedores A y B del mismo diagrama.

Finalmente, en lo que respecta a lo expuesto por el recurrente en relación con las decisiones particulares en las que la CRC indicó que *"operador de tránsito, es el responsable de pagar todos los cargos y demás servicios que se causen con ocasión de la Interconexión indirecta"*, debe recordarse que dicha referencia corresponde a lo expuesto en la Resolución CRC 087 de 1997, modificada por la Resolución CRT 469 de 2002, regulación general vigente para la época de las resoluciones particulares referenciadas por el recurrente⁶. En efecto, el artículo 4.2.1.4 de la Resolución CRT 087 de 1997, disponía lo siguiente:

"ARTICULO 4.2.1.4. INTERCONEXION INDIRECTA

La interconexión comporta para cualquiera de las partes el derecho a cursar el tráfico de otros operadores a la red del operador interconectado, siempre que no se contravenga el reglamento para cada servicio.

(...)

5. El operador de tránsito es el responsable de pagar todos los cargos y demás servicios que se causen con ocasión de la interconexión."

La disposición antes transcrita fue modificada por la Resolución CRC 3101 de 2011, la cual contempló las reglas asociadas a la interconexión indirecta, indicando en el artículo 9, numeral 5 que:

"9.5 El proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que sirve de tránsito es el responsable de pagar al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones de quien se requiere la interconexión todos los cargos de acceso y demás costos asociados con el uso de otras instalaciones que se causen con ocasión de la interconexión indirecta, según las reglas vigentes en materia de remuneración de redes."

De esta forma, es claro que las reglas de responsabilidad asociadas al pago de los cargos derivados de la interconexión indirecta, establecen que la responsabilidad por la remuneración de las redes recae sobre el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que sirve de tránsito, reconociendo que entre el proveedor que solicita la interconexión indirecta y el proveedor que quien se requiere la misma no existe un acuerdo de interconexión y en esta medida es el operador de tránsito el responsable de la remuneración por el acceso y uso de las redes del proveedor de quien se requiere la interconexión. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8 de la Resolución 3101 de 2009 en relación con los enlaces y medios de transmisión entre las redes de ambos proveedores.

Bajo este contexto, es de resaltar que la solicitud de solución de conflicto que generó el pronunciamiento objeto de recurso, debía adoptar la decisión con base en lo dispuesto en la regulación actualmente vigente, es decir, con base en lo establecido en los artículos 8 y 9 de la Resolución CRC 3101 de 2011, los que de manera clara diferencian los costos de los enlaces o medios de transmisión de ámbito local, de la remuneración de las redes por virtud de la interconexión indirecta, incluyendo en este último caso, los costos derivados de los cargos de acceso y del uso de otras instalaciones.

Por las razones antes expuestas el cargo presentado no tiene vocación de prosperar.

⁶ El recurrente hace alusión a la Resolución 2008 de 2008, a la Resolución 2012 de 2008 y a la Resolución 2115 de 2009, por las cuales se resolvieron conflictos de interconexión indirecta entre COMCEL, como proveedor de tránsito, y otros proveedores de acceso, por virtud de las necesidades asociadas al tráfico generado por INFRACEL, proveedor solicitante.

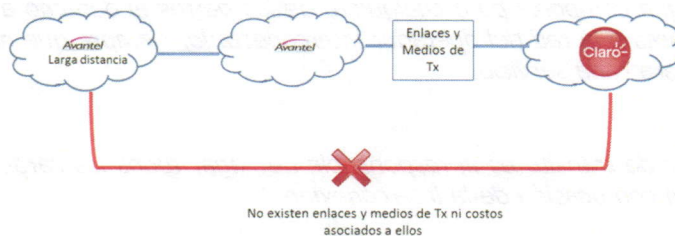
2.5 En relación con lo expuesto por la CRC sobre el asunto en controversia

Finalmente, en el tercer cargo, **COMCEL** realiza ciertas precisiones técnicas tendientes a explicar que el tráfico asociado a AVANTEL LD, desde un principio, se cursó a través de una ruta de interconexión independiente y exclusiva, la cual empleó la misma infraestructura física de transmisión.

En ese orden de ideas, indica el recurrente que las ampliaciones de los canales de interconexión por parte de **AVANTEL** y **COMCEL** por el aumento del tráfico por parte AVANTEL LD no son, como lo aprecia el regulador, propias de la interconexión directa, sino de la indirecta.

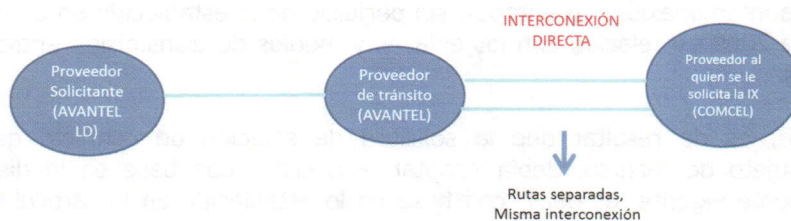
2.6 Consideraciones de la CRC

Respecto a este argumento del recurso de reposición, debe la CRC recordar que las consideraciones a las que hace referencia **COMCEL** versaron sobre el análisis efectuado por la CRC en relación con si existía o no una relación de interconexión directa entre las redes de AVANTEL LD y **COMCEL**, o si entre las redes de dichos proveedores existían o no enlaces y medios de transmisión. En efecto, en la resolución recurrida se incluyó un diagrama del siguiente tenor:



De esta forma del análisis de lo expuesto dentro del trámite administrativo y de lo explicado por el recurrente, es claro para la Comisión que las redes de AVANTEL LD y **COMCEL** no tienen una interconexión directa; para efectos de cursar el tráfico entre dichos proveedores, se utiliza a **AVANTEL** como proveedor de tránsito.

Bajo este contexto, debe hacerse claridad sobre el hecho que una cosa es que las partes, por cuestiones propias de administración de tráfico, decidan activar rutas independientes para atender el tráfico de terceros proveedores, y otra muy distinta que dicha separación implique que el soporte para cursar el tráfico proveniente de la interconexión indirecta, no se encuentre afecto o cobijado por la interconexión directa, que en este caso se predica de las redes de **COMCEL** y **AVANTEL**; esto es, el que se separe el tráfico, no desnaturaliza el hecho de que de por medio hay una interconexión indirecta y que las redes del proveedor solicitante (AVANTEL LD) y el proveedor a quien se le requiere la interconexión (**COMCEL**), no están interconectadas de manera directa, sino a través de **AVANTEL**, como proveedor de tránsito:



En este orden de ideas, la ruta independiente que fue activada, a la que hace mención **COMCEL** en su recurso de reposición, es una ruta propia de la interconexión directa entre las redes de **COMCEL** y **AVANTEL**, por lo que a la misma se aplican las consideraciones regulatorias previstas en el artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011, asunto al cual se ha hecho referencia en los numerales precedentes de este acto administrativo.

Por las razones antes expuestas, el cargo propuesto no prospera.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de reposición interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.** contra la Resolución CRC 4362 de 2013.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las pretensiones de **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.** por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución CRC 4362 de 2013.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales de **AVANTEL S.A.S.**, y de **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.** o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIEGO MOLANO VEGA
Presidente



CARLOS PABLO MÁRQUEZ ESCOBAR
Director Ejecutivo

Expediente: 3000-4-2-444

S.C. 19/02/14 Acta 295

C.C. 12/02/14 Acta 910

Revisado por: Lina María Duque - Coordinadora de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias

Elaborado por: Juan Carlos Jiménez Triana

C.R.C.

REPUBLICA DE COLOMBIA
COMISIÓN DE REGULACIÓN
DE COMUNICACIONES

COORDINACIÓN
EJECUTIVA

Bogotá, D.C., en la fecha 24 Feb/2014 8:23am se

presentó personalmente el (la) doctor (a) Ximena.

Barberena Nisimblat Identificado (a) con cédula de
ciudadanía No. 51.768.284 y Tarjeta Profesional

48.402, quien en su calidad de Rep local Avatel.

se notificó del contenido de la resolución CRC 4422/14
EL NOTIFICADO

Ximena Barberena

LA COORDINACION EJECUTIVA

701120112