

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **4509** DE 2014

*"Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por **AVANTEL S.A.S.** y **COLOMBIA MÓVIL S. A. E.S.P** contra la Resolución CRC 4420 de 2014"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las que le confiere la Ley 1341 de 2009, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CRC 4420 de 2014, la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC– resolvió el conflicto surgido entre **AVANTEL S.A.S.** en adelante **AVANTEL** con **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA MÓVIL**, en relación con las divergencias presentadas respecto de la definición de las condiciones para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional.

Mediante diligencia de notificación personal se le dio a conocer el contenido de la comentada Resolución a **COLOMBIA MÓVIL** el 21 de febrero del año en curso y **AVANTEL** el 24 del mismo mes.

Dentro del término previsto para tales efectos, **COLOMBIA MÓVIL** mediante comunicación radicada internamente bajo el número 201430843 de 7 de marzo de 2014 a través de su representante legal suplente, interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 4420 de 2014. De la misma manera, **AVANTEL** mediante comunicación radicada internamente bajo el número 201430866 de 10 de marzo de 2014 recurrió también la citada resolución.

Con los escritos presentados por las partes, fueron allegadas pruebas documentales de las cuales se les corrió traslado por el término de cinco (5) días conforme a lo dispuesto por el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–CPACA–, mediante oficio remitido a **COLOMBIA MÓVIL** con el número de radicado interno 201451891 del 13 de marzo de 2014 y a **AVANTEL** con el número de radicado interno 201451892 de la misma fecha.

Dentro del término señalado, **AVANTEL** presentó las respectivas consideraciones a las pruebas aportadas por parte de **COLOMBIA MÓVIL** en documento con radicado interno 201431032 de 20 de marzo de 2014. Por su parte, **COLOMBIA MÓVIL** allegó documento con la misma finalidad con el radicado interno 201431302 de 21 marzo de 2014, siendo este último extemporáneo según los términos dispuestos en el artículo 79 del CPACA.

Los días 15 y 30 de abril del año en curso, **AVANTEL** allegó dos memoriales con los radicados internos 201431414 y 201431840, respectivamente, en los cuales manifiesta el correcto avance del protocolo de pruebas desarrollado con **COLOMBIA MÓVIL** y, en consecuencia, señala que no sería necesario proceder con la ampliación del término fijado en la resolución recurrida para la implementación del Roaming Automático Nacional tal como lo solicito en su recurso. Sin embargo,

ue

En tal caso, el terminal de usuario de **AVANTEL** tiene el derecho de hacer uso de la facilidad esencial de Roaming Automático Nacional para datos, garantizándose además que estos no reciban un trato discriminatorio respecto de los usuarios de la red visitada.

Por las razones precedentes el cargo propuesto por **AVANTEL** no tiene vocación de prosperar.

2.3. SOBRE LA TEMPORALIDAD DEL ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL

2.3.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

AVANTEL inicia la exposición del cargo haciendo alusión a algunas consideraciones plasmadas en la Resolución impugnada por parte de esta Comisión, sobre la relación entre la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional con las obligaciones de cobertura dispuestas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dentro de las condiciones definidas en la Resolución MINTIC 449 de 2013.

De lo anterior, refiere que existe una contradicción en la posición tomada por el regulador, indicando que la obligación de roaming no está sujeta a plazo o condición, pues no existe disposición alguna que así lo refiera y como resultado de esto, el derecho que tiene **AVANTEL** no guarda relación con las obligaciones de cobertura previstas en la ya citada Resolución MIN TIC 449.

Para sustentar lo anterior, **AVANTEL** presenta las siguientes razones: (i) si **AVANTEL** cumple oportuna y eficazmente sus obligaciones de cobertura, no se desprende que técnicamente la red LTE desplegada esté en capacidad de soportar servicios de voz y SMS, lo cual dependerá del desarrollo tecnológico para la provisión de estos servicios; (ii) el hecho que **AVANTEL** cumpla oportuna y eficazmente sus obligaciones de cobertura en los 57 municipios no implica que no tenga derecho a acceder a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en aquellas zonas donde no cuenta con cobertura; (iii) precisa que según lo establece la Resolución MIN TIC 449 de 2013 una vez cumplido el 5° año **AVANTEL** podrá hacer uso de compartición de infraestructura, roaming o cualquier otro medio que estime conveniente, conforme a la normatividad vigente.

En ese orden de ideas, **AVANTEL** solicita que se aclare que no existen condiciones de temporalidad alguna derivada de las reglas de cobertura de la Resolución MINTIC 449, y que las alusiones a las condiciones de temporalidad no tienen por objeto ni como efecto sujetar tal derecho a condiciones distintas de las previstas en la Resolución CRC 4112 de 2013.

2.3.2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

En relación con lo expuesto por **AVANTEL** en este cargo, debe tenerse en cuenta que las condiciones de temporalidad se encuentran establecidas en la Resolución CRC 4112 de 2013 y que en razón a ello, la Resolución recurrida realizó la aplicación de la regulación general en la materia, concluyendo que el derecho al acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional no se encuentre sujeta a un plazo.

Sin embargo, de ninguna manera puede afirmarse que el derecho de **AVANTEL** de exigir el acceso y uso al Roaming Automático Nacional y la correlativa obligación de ofrecer esta misma figura por parte de **COLOMBIA MÓVIL**, no esté sujeta a condición extintiva alguna². En efecto, la obligación de proveer el acceso a la instalación esencial en comento, cesa para el operador de la red visitada, en la medida en que el proveedor solicitante cuente con la cobertura para prestar directamente los servicios a sus usuarios, tal como lo establece la Resolución CRC 4112 de 2013.

En ese sentido, contrario a lo manifestado por el recurrente las obligaciones de cobertura tienen efectos en la referida condición. Tal como lo precisó esta Comisión en el respectivo documento respuesta a comentarios³ de la Resolución CRC 4112 de 2013, en lo cual **AVANTEL** coincidió en su momento, en el sentido que la promoción de la competencia y el incentivo a la inversión en un

² Cabe aclarar que la condición extintiva a la que se hace alusión tiene como propósito precisar que el Roaming Automático Nacional "por naturaleza" no es indefinido, ello, no debe confundirse con lo contenido en la resolución recurrida sobre la naturaleza de la obligación de proveer la instalación esencial en comento. En efecto, se trata de una obligación pura y simple al no requerir de condición suspensiva alguna para que pudiese ser exigible. Así las cosas, mientras que en el primer caso acá referido atiende al tema de la extinción de la obligación, en el segundo se refiere a que no existen condiciones para que resulte exigible.

³ Disponible para consulta en: <http://www.crcm.gov.co/?idcategoria=64514> página 11.

contexto dinámico son los propósitos de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional. Esto último implica que si uno de los fines es el de incentivar la inversión en sus redes por parte del entrante o de los operadores en general, existe una relación del despliegue de infraestructura propia y el derecho a solicitar el acceso a la ya citada instalación esencial.

En efecto, la posición de la Regulación general frente a este punto, indica que el uso de la instalación esencial debe irse desmontando en la medida en que el operador invierta en infraestructura propia, lo cual denota la clara relación existente entre las obligaciones de cobertura y las necesidades de inversión, frente a la posibilidad de requerir el acceso a la instalación esencial bajo análisis.

De esta forma, que **AVANTEL** cumpla oportuna y eficazmente sus obligaciones de cobertura en los 57 municipios no implica que no tenga derecho a acceder a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en aquellas zonas donde no cuenta con cobertura propia, ello tampoco implica que el proveedor quede totalmente liberado de implementar los desarrollos tecnológicos que le permitan prestar de manera directa los servicios de telecomunicaciones a sus usuarios, sin necesidad del Roaming Automático Nacional, donde se reitera que también es propósito de la medida, la promoción de la inversión.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que la voz sobre LTE (VoLTE) no cuente en la actualidad en el mercado colombiano con la madurez tecnológica y con las economías de escala suficientes, no significa que la obligación de acceso a la instalación esencial antes referida sea indefinida o perpetua, pues es claro que la tendencia tecnológica de las redes móviles a sustituir la conmutación de circuitos por la de paquetes, concluirá en la solución comercial de VoLTE. En ese sentido, la decisión del regulador debe ilustrarse dentro del contexto tecnológico en que se profiere, y no con abstracción de él, y tal contexto indica la implementación futura de VoLTE en el corto o mediano plazo.

Finalmente, y sobre este particular también debe llamarse la atención que la regulación expedida por esta Comisión debe estar en permanente actualización y la misma debe reflejar, entre otros, la situación del mercado, el uso de las redes y las necesidades propias de la industria en un momento determinado, por lo que la referencia incluida por **AVANTEL** en su recurso de reposición en el sentido de que la cobertura en el 100% de las cabeceras municipales del país a partir del año cinco (5) podrá lograrse a través del uso de compartición de infraestructura, roaming o cualquier otro medio que estime conveniente, se encuentra sujeta a lo que disponga la normatividad vigente, recordando que las decisiones regulatorias deben estar orientadas a la consecución de los principios establecidos en la Ley 1341 de 2009, de los cuales se destacan el uso eficiente de las redes y, nuevamente se reitera, la promoción de la inversión.

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

2.4. CON RESPECTO A LAS ALTERNATIVAS PARA LA AUTOMATICIDAD DEL RAN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FUNCIONALIDAD DE CSFB

2.4.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

AVANTEL señala que esta Comisión en la resolución impugnada presentó dos alternativas técnicas que permiten proveer el acceso Roaming Automático Nacional usando CSFB, que involucran las dos redes móviles, una de ellas con conexión SGs y la otra sin este tipo de conexión. Así mismo, precisa que de las dos opciones no se estableció en la decisión cuál sería la que debían seguir las partes.

Haciendo cita de los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009, en especial el uso eficiente de los recursos, señala que de conformidad con los documentos que obran en el expediente, la conexión más eficiente desde los puntos de vista de la experiencia del usuario y del diseño de red para ambos proveedores, es aquella que hace uso de la interfaz SGs. Considera que la adopción de una alternativa distinta implicaría un esquema de conexión que conlleva inconvenientes de calidad.

AVANTEL aduce que, de no hacer uso de la opción que involucra la interfaz SGs, se podrían presentar los siguientes problemas: **i)** un mayor tiempo en el establecimiento de las llamadas, lo que afecta la experiencia del usuario, pues una conexión en este sentido requiere una mayor carga de intercambio en la señalización entre las redes; **ii)** un mayor índice de llamadas caídas como consecuencia por el aumento de mensajes de señalización; **iii)** una desventaja competitiva, pues los usuarios de **COLOMBIA MÓVIL** no tendrían que soportar un tiempo adicional significativo para

el establecimiento de sus llamadas, como sí sería el caso de **AVANTEL**; y finalmente **iv) COLOMBIA MÓVIL** ya se encuentra haciendo uso de conexiones soportadas en la interfaz SGs para la prestación de sus servicios, lo que implica que debe ofrecerse lo mismo a **AVANTEL** para evitar un trato discriminatorio.

AVANTEL señala que desde su oferta final, había solicitado expresamente que se soportara las conexiones para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional con la interfaz SGs entre dos MSS de **COLOMBIA MÓVIL** y el MME de **AVANTEL**.

Por otra parte, **AVANTEL** precisa que el número de conexiones que soporten interfaz SGs a nodos MSS de **COLOMBIA MÓVIL**, para la funcionalidad de CSFB no debe exceder de dos, una como enlace principal y otra que garantice redundancia.

En el orden de lo expuesto, **AVANTEL** solicita que esta Comisión determine que "*COLOMBIA MOVIL deberá proveer acceso a RAN usando CSFB, mediante el empleo de la interfaz SGs para la conexión entre el MSS y MME, en un número no mayor a dos MSS² de COLOMBIA MÓVIL*". Asimismo solicita que se tengan en cuenta los avances y acuerdos logrados por las partes en la implementación del Roaming Automático Nacional.

2.4.2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

En primer lugar, cabe anotar que en efecto, esta Comisión planteó dos alternativas técnicas que pueden ser usadas para la provisión de Roaming Automático Nacional haciendo uso de CSFB e involucrando dos redes móviles (PLMN) distintas, diferenciadas porque la primera de ellas requiere una conexión directa, mediante la interfaz SGs, del MME del Proveedor A (el proveedor de la red de origen) contra los MSS CSFB del Proveedor B (el proveedor de la red visitada), mientras que la segunda no requiere que la interfaz SGs conecte los elementos de red de ambos proveedores, y en su lugar se emplea esta conexión ésta para conectar el MME y los MSS de **AVANTEL**. Sobre este aspecto se concluyó que la existencia de las dos alternativas demuestra la viabilidad técnica de aplicar el esquema CSFB para la correcta implementación del Roaming Automático Nacional, dos opciones que requieren la implementación de la interfaz SGs de manera distinta, una al interior de la red de **AVANTEL** y otra entre las redes de los dos proveedores parte del presente trámite administrativo.

En tal sentido, esta Comisión consideró suficiente en el acto recurrido, constatar la viabilidad de implementar el esquema CSFB mediante alguna de las alternativas, para que las partes implementaran cualquiera de ellas de acuerdo con las necesidades y expectativas que el Proveedor de la Red de Origen –es decir **AVANTEL**– debía ponderar. Así, si bien no se adoptó una alternativa en particular, ello se hizo bajo el supuesto de que las partes elegirían aquella que mejor se ajustara a las necesidades y posibilidades que comporta la realidad técnica de las redes de ambos proveedores. En efecto, en el acto recurrido esta Comisión definió que **COLOMBIA MÓVIL** debía proveer a **AVANTEL** "*la Instalación esencial de Roaming Automático Nacional, bajo la alternativa en la cual la funcionalidad específica de CSFB se encuentra centralizada en un MSS o un grupo de MSSs que cumplen la tarea específica de CSFB, redireccionando la comunicación hacia otro MSS en caso necesario, referido previamente, a menos que dichos proveedores acuerden algo distinto que satisfaga las condiciones mínimas regulatorias a las que se hizo referencia en esta resolución*"; es precisamente en ese sentido que se anotó que las partes debían reunirse en el seno del CMI una vez se encontrara ejecutoriado el acto administrativo impugnado, para implementar el Roaming Automático Nacional en las condiciones técnicas allí descritas.

Aclarado lo anterior, vale la pena anotar en relación con lo expuesto por **AVANTEL** respecto al impacto que uno u otro esquema tiene frente a la calidad del servicio que, en efecto, el procedimiento CSFB afecta el desempeño de las redes, situación natural y propia de la evolución tecnológica actual. Al respecto, existen estudios⁴ que indican en relación con el tiempo de establecimiento de llamada: que la misma es mayor si el CSFB se realiza sobre 2G que sobre 3G, es menor si se realiza sobre *Release* 9 que sobre *Release* 8 y que hay facilidades que permiten aminorar este tiempo, como por ejemplo UltraFlash-CSFB de Huawei, que tal y como lo indica **COLOMBIA MÓVIL** en las pruebas allegadas con ocasión del recurso de reposición, debería ser liberada este año⁵.

⁴ Como por ejemplo de Qualcomm (CSFB Performance, octubre de 2012), y Huawei (Huawei CS Fallback –CSFB– Solution, junio de 2013).

⁵ Y de la cual se han realizado ya pruebas, de acuerdo con información de <http://www.cellular-news.com/story/63980.php>

Ahora, como bien lo advierte **AVANTEL** si el Operador de la Red Visitada ofrece CSFB a sus usuarios mediante la interfaz SGs, en aplicación del principio de trato no discriminatorio debería proveerlo en igual forma al Operador de la Red de Origen visitante, por lo que esta Comisión encuentra razonable desde la perspectiva técnica que si el operador Visitado presta el servicio CSFB a sus usuarios mediante la interfaz SGs, se haga lo propio para proveer el servicio de Roaming Automático Nacional a **AVANTEL**, lo cual implica que debe facilitar la interconexión por medio de la interfaz SGs. El mismo concepto aplicaría para los *Releases* y facilidades involucradas en el CSFB de la propia red, siendo entonces obligatorio que **COLOMBIA MÓVIL** provea para la prestación del servicio de Roaming Automático Nacional de **AVANTEL**, los mismos *Releases* y facilidades que use para sí mismo.

De otra parte, y frente a la afirmación de **AVANTEL** en relación con la topología en la implementación del CSFB, según la cual el número de conexiones que soporten la interfaz SGs a nodos MSS no debe ser mayor a 2, cabe recordar que en la resolución recurrida se expuso que podría haber dos clases de implementación: (i) CSFB en todas las MSS y (ii) CSFB en MSS dedicadas. La implementación de CSFB en MSS dedicadas efectivamente se lograría más rápidamente que la implementación de CSFB en cada MSS, y en este sentido, definir el número de conexiones que soporten interfaz SGs a nodos MSS de **COLOMBIA MÓVIL**, para la funcionalidad de CSFB en dos nodos, una como enlace principal y otra que garantice redundancia, permite la introducción rápida y fácil de la implementación del Roaming Automático Nacional, lo cual contribuye con la entrada al mercado de los nuevos agentes y por ende promueve la competencia. En todo caso, los proveedores en el seno del CMI deben evaluar el desarrollo y comportamiento de los tiempos de establecimiento de llamadas entre los usuarios de la red visitada y los de la red de **AVANTEL**, en aras de identificar si deben implementarse medidas adicionales que permitan disminuir los tiempos de establecimiento, debiendo ambos proveedores asegurar que los servicios se presten con niveles de calidad adecuados.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que implementar CSFB en un **máximo** de 2 nodos (MSS dedicadas), como lo propone **AVANTEL**, no garantizaría la redundancia de la interconexión para el Roaming Automático Nacional desde la perspectiva de la red visitada, por cuanto, si la implementación se diera únicamente en un MSS y este tuviera una falla crítica, se daría una afectación total de la instalación esencial en comento. Por tanto, en relación con la topología, se concluye que el operador de la red visitada debe garantizar la provisión de esta interface en 2 nodos (MSS dedicados), y no en máximo dos nodos como requiere **AVANTEL**.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión acepta parcialmente el cargo presentado por el recurrente, y en ese sentido procederá a dar alcance a lo expuesto en el numeral 6.3 de la resolución recurrida, señalando que la automaticidad del Roaming Automático Nacional y la implementación de la funcionalidad de CSFB, deberá realizarse utilizando una conexión directa, mediante la interfaz SGs, del MME de **AVANTEL**, contra los MSS CSFB de **COLOMBIA MÓVIL**, y que los nodos (MSS dedicadas) involucrados en la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional por **COLOMBIA MÓVIL** serán dos (2). Esta condición deberá ser revisada en el seno del CMI, de modo que se introduzcan los ajustes necesarios en la provisión del Roaming Automático Nacional, y de ser necesario se incorporen nuevas MSS dedicadas de **COLOMBIA MÓVIL** con el fin de garantizar que los servicios se presten con adecuados niveles de calidad.

2.5. RESPECTO DEL CALIFICATIVO DE "RETO TÉCNICO" QUE LA CRC LE ADSCRIBE A LA PROVISIÓN DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL EN FAVOR DE AVANTEL

2.5.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

Manifiesta **AVANTEL**, que aunque a lo largo del numeral 6.3 de la resolución recurrida, esta Comisión describe en forma clara y simple la manera como **COLOMBIA MÓVIL** debe proveer a **AVANTEL** la instalación esencial de Roaming Automático Nacional y en particular la forma en que la funcionalidad CSFB debe ser operada para garantizar la automaticidad del roaming de voz y SMS, [con lo cual se desvirtúa de manera sencilla pero indiscutible la imposibilidad técnica que, de manera coordinada, alegaron los tres PRST⁶] en el cuerpo de la resolución esta Comisión señaló que: *"...si bien debe reconocerse que el cumplimiento a la obligación definida en la regulación respecto de la provisión de Roaming Automático Nacional representa un reto técnico para las*

⁶ En referencia a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**

partes, no se identifica ninguna imposibilidad para ello..."; afirmación que, en su concepto, queda desvirtuada por el texto mismo de la resolución, toda vez que la provisión del Roaming Automático Nacional con la facilidad CSFB no constituye un reto técnico en la medida en dicha funcionalidad ya ha sido utilizada con éxito en muchos países y que aun cuando en el mensaje SIB 19 **COLOMBIA MOVIL** deba anunciar las frecuencias asociadas a una red LTE de la cual no es titular de un derecho de dominio, en manera alguna supone un "reto técnico", por lo que solicitan eliminar esta expresión del texto de la resolución recurrida.

Agrega que en caso de no eliminar la citada frase, la CRC debe aclarar si el empleo de la misma en la resolución recurrida tiene por objeto o como efecto justificar la dilación de **COLOMBIA MÓVIL** en el cumplimiento de su obligación legal y regulatoria de conceder a **AVANTEL** acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional o eximir de responsabilidad a dicho operador por la infracción a la normativa de acceso e interconexión contemplada en el régimen de telecomunicaciones, por cuanto estando obligado desde hace muchos años a proveer esta instalación esencial y siendo **COLOMBIA MÓVIL** un profesional de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, conocía la forma en que debía garantizarse la automaticidad del RAN cuando una de las redes involucradas era LTE, como quiera que ya utilizaba y utiliza CSFB para garantizar el interfuncionamiento entre su propia red LTE y sus redes de conmutación por circuitos.

Por último, manifiesta **AVANTEL** que, como quedó demostrado durante la actuación administrativa los estándares técnicos que rigen la funcionalidad se encontraban aprobados tres años antes de que se expidiera la Resolución CRC 4112 de 2013 y que el representante legal de la unión temporal conformada por **COLOMBIA MÓVIL** y la ETB declaró bajo la gravedad del juramento cuando presentó la solicitud de participación en la subasta 4G cumplir con la normatividad vigente, lo cual implica que conocía sus obligaciones, sin contar con que la Resolución CRC 4112 arriba citada fue expedida hace un año.

2.5.2. CONSIDERACIONES CRC

Sea lo primero manifestar que el recurrente confunde la claridad y sencillez con que esta Comisión acostumbra a explicar sus decisiones, tal y como ocurre en el presente caso, con la complejidad inmersa en las soluciones técnicas ofrecidas en la decisión que aquí se recurre para hacer efectiva la implementación del Roaming Automático Nacional.

En efecto, lo decidido sobre la forma en que debe operar la funcionalidad CSFB para garantizar la automaticidad del Roaming Automático Nacional precisa de una serie de procesos y acondicionamientos de las redes que si bien, tal y como de manera expresa se manifestó en el acto recurrido, no implican una imposibilidad para hacerlo, si supone un esfuerzo de parte de los dos operadores que no puede desconocerse por el hecho de que se describa de manera simple la forma de ejecutarlo, como pretende **AVANTEL**.

Lo anterior se corrobora con lo señalado en dicho Acto, en el sentido que esta Comisión encontró que hasta el momento no hay evidencia de otros casos en el mundo de un proveedor de redes y servicios que tenga usuarios 4G y que requiera hacer uso de las redes 2G/3G de otro proveedor para prestar servicios de voz y SMS a dichos usuarios; lo cual da cuenta de la novedad y complejidad de la solución técnica ofrecida para hacer efectiva la obligación de provisión del Roaming Automático Nacional. Precisamente fue esto lo que llevó a esta Comisión a reconocer que si bien el cumplimiento de la obligación de la provisión del Roaming Automático Nacional "*representaba un reto técnico para las partes, no se identificaba ninguna imposibilidad para ello*", en consecuencia de lo cual ordenó a **COLOMBIA MÓVIL** proveer la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en los términos señalados en la resolución recurrida, por lo que la solicitud de eliminar la mencionada frase no procede.

Ahora bien, la solicitud del recurrente en el sentido que la Comisión aclare si la citada frase tiene por objeto o como efecto justificar la aludida dilación de **COLOMBIA MÓVIL** en el cumplimiento de su obligación legal y regulatoria de conceder a **AVANTEL** acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional o eximir de responsabilidad a dicho operador por la infracción a la normativa de acceso e interconexión contemplada en el régimen de telecomunicaciones, resulta no solo un despropósito, sino una petición carente de todo sentido, y en alguna medida, podría considerarse como irrespetuosa en tanto se sale del contexto factico y normativo de la decisión recurrida, y proyecta un juicio que esta Comisión no ha hecho, pues supera el límite de sus funciones.

Efectivamente, si el recurrente infiere que el fundamento de la frase en cuestión es el señalado por ella y por tal razón pide se le aclare, lo que está endilgando a esta Comisión es una conducta aparentemente ilícita, caso en el cual el conducto a seguir es poner en conocimiento de las autoridades competentes la conducta que en su concepto estaría desarrollando esta Comisión con dicha afirmación, no hacer una solicitud que además de rayar en lo absurdo por lo que contendría la aclaración en los términos solicitados, resulta irrespetuosa no solo con los miembros de la Sesión de Comisión sino con la Institución como tal, al siquiera suponer una motivación tan carente de sentido, por decirlo menos, que además no se compadece con lo único cierto que es que el regulador obligó en este caso a **COLOMBIA MÓVIL** a proveerle la instalación esencial de Roaming Automático Nacional.

Por ello no deja de ser paradójico que **AVANTEL**, quien solicitó a la Comisión su intervención con miras a la solución del conflicto, como respuesta a la atención pronta y oportuna por parte del regulador, infiera que la motivación detrás de la afirmación, que aquí se confirma, en el sentido que el cumplimiento de la obligación de provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional representa un reto técnico para las partes, haya sido justificar la aludida dilación o eximir de responsabilidad a los proveedores, lo cual como se dijo antes, termina siendo un contrasentido a la luz de lo resuelto en la resolución recurrida.

Por último, en relación con lo argumentado por el recurrente relacionado con el conocimiento que tenía **COLOMBIA MÓVIL** de la obligación a él impuesta en materia de Roaming Automático Nacional, basta señalar que la Comisión explicó de manera detallada lo pertinente en el numeral 6.3 de la resolución recurrida.

Teniendo en cuenta lo antes manifestado la solicitud de aclaración no procede, en su lugar, esta Comisión, de manera respetuosa invita al recurrente a adelantar las acciones que considere pertinentes, que en su concepto, motivó a esta Comisión dentro de la presente actuación administrativa.

2.6. CON RELACIÓN A LA OBLIGACIÓN DE REPORTE DE INFORMACIÓN QUINCENAL A CARGO DE AVANTEL SOBRE LAS ÁREAS EN LAS CUALES NO REQUIERE DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL.

2.6.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

Señala **AVANTEL** que la obligación de informar a **COLOMBIA MÓVIL**, las zonas donde ya no va a requerir hacer uso del Roaming Automático Nacional para uno o más servicios, no una vez cada trimestre, como está contemplado en la regulación general, sino cada quince (15) días durante los próximos dos años, como se estableció en la resolución recurrida, no procede en derecho por cuanto la Comisión se encuentra jurídicamente imposibilitada para modificar un acto de carácter general y abstracto mediante uno particular y concreto, mucho menos cuando este último es producto de la aplicación de aquel. Agrega **AVANTEL**, que este principio de derecho administrativo que se desprende del principio de legalidad e interdicción de la arbitrariedad, recibe el nombre de "*Inderogabilidad Singular de los Reglamentos*", el cual ha sido reconocido tanto en la jurisprudencia como en la doctrina constitucional. En consecuencia, en concepto de **AVANTEL**, la Comisión al resolver un conflicto al amparo de una norma jurídica de alcance general proferida por la misma entidad, debe aplicarla, pero excede su competencia al modificar o más grave aún al no aplicar tal norma, como sucede en el caso concreto.

Adicionalmente, manifiesta el recurrente que la imposición de una obligación de esta naturaleza desconoce el principio de seguridad jurídica en desmedro de **AVANTEL**, quien guarda la legítima convicción de que la controversia sometida al conocimiento de la Comisión sea desatada con base en la regulación de carácter general vigente. Por último, aduce que la imposición de dicha obligación de informar no constituye un incentivo para que despliegue más rápido su red y deje de utilizar el Roaming Automático Nacional, pues el estímulo consiste en que una vez cuente con cobertura propia pueda prescindir de dicha instalación esencial y pueda reducir sus gastos de operación OPEX.

Con fundamento en lo anterior, **AVANTEL** solicita a la CRC revocar la obligación en comento, de manera tal que su deber de reporte de información se realice en los términos establecidos en el numeral 6.5 del artículo 6 de la Resolución CRC 4112 de 2013.

7 *cu*

2.6.2. CONSIDERACIONES CRC

En relación con lo expuesto por **AVANTEL** en el presente cargo esta Comisión debe recordar cuál es el alcance material de lo dispuesto en el numeral 6.5 del artículo 6 de la Resolución CRC 4112 de 2013, para lo cual se considera necesario partir de lo dispuesto textualmente en el mismo:

"ARTÍCULO 6. OBLIGACIONES DEL PROVEEDOR DE LA RED DE ORIGEN. Para el acceso y uso de la instalación esencial de roaming, serán obligaciones del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles de la red origen:

6.5. Informar a la red visitada aquellas zonas donde no requiera más hacer uso del roaming automático nacional para uno o más servicios, dado que cuenta con cobertura propia para atender tales servicios. La información deberá actualizarse al menos cada trimestre."(NSFT)

De la simple revisión del texto transcrito se evidencia que la regla regulatoria previó que el reporte de la información debía hacerse **al menos** trimestralmente, es decir, que la norma bajo análisis incluyó de manera expresa la posibilidad de que el plazo de reporte de la información fuera inferior al trimestre. Así, resulta evidente que la interpretación que pretende aplicar **AVANTEL** en el sentido que el plazo del reporte de la información debe ser trimestralmente tendría como consecuencia que el "al menos" contenido en la norma, no tiene la vocación de producir efecto alguno.

Tal consideración contradice el principio de interpretación de las normas jurídicas conocido como "de efecto útil" al que ha hecho referencia la jurisprudencia constitucional de tiempo atrás como aquel que *"enseña que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero"*.

De esta forma, el Acto recurrido no modificó, ni derogó la regla prevista en el artículo 6.5 de la Resolución CRC 4112 de 2013; todo lo contrario, le dio aplicación a dicho precepto, pero de manera integral, no parcial, como pretende **AVANTEL**, definiendo un periodo de reporte de información inferior a los tres meses, en la medida en que la misma norma no preveía que dicho plazo era el plazo máximo, ni mucho menos el único.

Por último, en lo que tiene que ver con lo expuesto por **AVANTEL** sobre que la obligación de informar no constituye un incentivo para que despliegue más rápido su red y deje de utilizar el Roaming Automático Nacional, debe aclararse que la obligación en comento tiene como propósito que las partes tengan un control debido del despliegue de la infraestructura que permita un monitoreo cercano de la evolución de dichas actividades y que a la vez, el reporte de información que se realice para que las diferentes autoridades administrativas puedan desarrollar sus funciones o monitorear el cumplimiento de las obligaciones regulatorias previstas en el acto administrativo particular y en las reglas generales contenidas en la regulación.

Por las razones precedentes el cargo propuesto no tiene vocación de prosperar.

2.7. RESPECTO DE LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL CRONOGRAMA DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL ENTRE LAS PARTES.**2.7.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE**

AVANTEL solicitó en el recurso de reposición que se aclare que el término del cronograma fijado en la Resolución CRC 4420 de 2014 para la implementación del Roaming Automático Nacional, está sujeto a los avances que las partes han logrado con respecto a las condiciones de conectividad durante la ejecución del Protocolo de Pruebas que tuvieron origen en la audiencia de mediación que se surtió con ocasión al procedimiento administrativo de solución de controversias.

Lo anterior, teniendo en cuenta los avances logrados para la implementación de Roaming Automático Nacional debe mantener las condiciones actuales de conectividad con la red de

⁷ Sentencia No. T-001/92

AVANTEL y **COLOMBIA MÓVIL** que está soportada en la interfaz SGs para efectos de la funcionalidad CSFB.

2.7.2. CONSIDERACIONES CRC

De lo expuesto en el cargo presentado por **AVANTEL** en el recurso de reposición esta Comisión entiende que la solicitud de **AVANTEL** se refiere a que el plazo de un (1) mes para la implementación del Roaming Automático Nacional, sea contado a partir del momento en el cual se finalice la ejecución del protocolo de pruebas acordado entre las partes, de modo que la conectividad establecida durante la ejecución del Protocolo de Pruebas pueda incorporarse a la operación normal de la instalación esencial.

Sobre el particular debe mencionarse en primer lugar que la resolución recurrida sustentó el plazo máximo de un (1) mes para llevar a cabo la efectiva implementación del Roaming Automático Nacional, en el hecho que la obligación de proveer esta instalación esencial se encuentra dispuesta en la regulación general vigente desde el 28 de febrero de 2013, fecha en la cual se publicó en el Diario Oficial la Resolución CRC 4112 de 2013.

Lo anterior guarda relación con el escrito de solicitud de solución de controversias presentado por **AVANTEL**, en el cual este proveedor incluyó argumentos aduciendo que **COLOMBIA MÓVIL** estaría dilatando el proceso para acceder a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, y se propendió por el establecimiento de una obligación para que las partes definieran el cronograma en comento, y lograran la efectiva implementación de dicha instalación esencial de manera expedita, por lo que si bien es claro para esta Comisión el interés de **AVANTEL** de incluir el resultado del protocolo de pruebas, no deja de sorprenderle que sea precisamente dicho proveedor, quien ha manifestado la urgencia de contar de manera pronta y efectiva con acceso a la instalación esencial, quien en la práctica requiera la ampliación del plazo fijado en el acto administrativo recurrido.

No obstante, esta Comisión no tiene reparo en acceder a la solicitud de **AVANTEL**, por lo cual se procederá a realizar la aclaración correspondiente en los términos antes expuestos, lo anterior sin perjuicio de que las partes deban reunirse para definir el cronograma, el día hábil siguiente a la fecha de ejecutoria de la Resolución CRC 4420 de 2014, y que el cronograma de implementación debe ser remitido a la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria de esta resolución.

2.8. NODOS DE INTERCONEXIÓN Y ENLACES INDEPENDIENTES

2.8.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

En este cargo **AVANTEL** solicita que revoque la decisión contenida en el numeral 6.5 de la Resolución CRC 4420 de 2014 en la cual se dispuso que el tráfico de Roaming Automático Nacional para los servicios de voz y SMS se cursaría sobre los medios de transmisión de la interconexión actual entre las dos redes por resultar la solución más eficiente.

Fundamenta su solicitud en que las partes llegaron a un acuerdo según consta en Acta del CMI del 28 de febrero de 2013, en la cual, el referido tráfico se haría por medio de enlaces independientes a los de la interconexión actual. Precisa además que esto queda ratificado en las comunicaciones cursadas entre las partes que obran en el expediente.

Por otra parte, **AVANTEL** refiere que, incluso con ausencia de acuerdo, debió la CRC establecer que el tráfico se curse por una interconexión distinta a la actual de las redes, en el entendido que **AVANTEL** dispondrá de nuevos nodos 3G y 4G, diferentes a los enlaces que soportan la interconexión en tecnología iDEN.

Finalmente, indica que los costos de interconexión asociados a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local entre los nodos de estos proveedores, requeridos para soportar el tráfico asociado a RAN, según **AVANTEL**, debe asumirse en partes iguales citando como sustento de lo anterior lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011.

22 MAY 2014

2.8.2. CONSIDERACIONES CRC

Sobre este punto, en primer lugar debe hacerse notar que el Acta a la que se refiere **AVANTEL**, fue suscrita entre las partes del 28 de febrero de 2014, es decir con posterioridad a la expedición de la resolución recurrida. Asimismo, cabe recordar que esta Comisión sustentó la decisión relativa a los medios de transmisión en: **i)** que el esquema de enrutamiento acordado (Local Routing) no tiene como requisito que el tráfico se transmita por rutas independientes; y **ii)** la eficiencia para las partes evitando gastos y cargas injustificadas, en los términos del numeral 7 del artículo 4 de la Resolución 3101 de 2011.

En todo caso, debe mencionarse que llama la atención de esta Comisión lo expresado por **AVANTEL**, en el sentido que *"la decisión adoptada por la Comisión contradice las consideraciones plasmadas en el numeral 6.1 de la resolución recurrida"*, ello en la medida en que un proveedor que debe afrontar los retos propios de la convergencia y de los nuevos servicios en un entorno de datos, desestime la existencia de facilidades para la diferenciación de diferentes tipos de tráfico a través de enlaces de interconexión existentes, lo cual, en opinión de esta Comisión, se encuentra alineado con las necesidades de un sector dinámico como el de las telecomunicaciones. En ese sentido debe precisarse que la decisión de hacer uso de los enlaces existentes no riñe con la afirmación realizada en el numeral 6.1 de la Resolución recurrida, en lo que tiene que ver con la inexistencia de compatibilidad entre tecnologías iDEN y GSM/UMTS/LTE.

Bajo este contexto, si bien **AVANTEL** de manera reiterada advierte que hubo un acuerdo en relación con este asunto, adjuntando como prueba de ello el acta del CMI del pasado 28 de febrero, referenciado previamente, la CRC no puede desconocer que **COLOMBIA MÓVIL** en el recurso de reposición manifestó que había accedido a la implementación de las rutas independientes, bajo el supuesto que **AVANTEL** asumiera los costos de interconexión, ello en la medida en que la implementación del Roaming Automático Nacional se podía dar utilizando los enlaces actuales. En efecto, en el escrito de reposición **COLOMBIA MÓVIL** afirmó textualmente lo siguiente:

"En el numeral 6.5 de los considerados de la Resolución materia de estudio, la CRC dispuso que dada la circunstancia del esquema de enrutamiento acordado (Local Routing) no tiene como requisito que el tráfico se transmita por rutas independientes, la CRC encuentra que resulta eficiente para ambas partes hacer uso de las rutas de interconexión existentes, evitando gastos y cargas injustificadas, CM solicita a la CRC manifieste que AVANTEL debe asumir el pago de los recursos de TX adicionales e independientes de la interconexión existente, solicitados por AVANTEL dentro del esquema de manejo de tráfico acordado en Acta No.7 del 28 de febrero de 2014, la cual se adjunta firmada por las partes y en la cual no hubo acuerdo respecto a dicho esquema de costos. CM había manifestado que la implementación del RAN se podía dar utilizando los enlaces actuales, como lo corroboró la CRC, sin embargo, teniendo en cuenta que AVANTEL solicita implementar rutas independientes para el manejo y diferenciación del tráfico, CM considera que los costos de esta implementación particular deben ser asumidos por el operador que la solicita, en este caso AVANTEL."(NFT)

Así las cosas, en la medida en que no existe una restricción técnica que imponga a los proveedores la necesidad de implementar rutas independientes y que es claro que el acuerdo al que hace referencia **AVANTEL** está supeditado a dicho proveedor asuma los costos de transmisión, esta Comisión no accede a la pretensión de **AVANTEL** y en consecuencia las partes deberán utilizar los enlaces que actualmente tienen dispuestos para el intercambio del tráfico, implementando, si es necesario, los mecanismos del caso para la discriminación e identificación de cada tipo de tráfico. Esto con independencia del esquema de enrutamiento que se incorpore en la implementación del Roaming Automático Nacional, en virtud de los acuerdos entre las partes según el contenido del Acta del CMI del 28 de febrero de 2014.

Por las razones precedentes el cargo propuesto no tiene vocación de prosperar.

3. RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR COLOMBIA MÓVIL. PETICIONES, PRUEBAS Y ARGUMENTOS

En el recurso de reposición puesto en consideración de esta Comisión, **COLOMBIA MÓVIL** en el apartado de peticiones solicita de manera principal que se revoque la totalidad la Resolución CRC 4420 de 2014 por el no cumplimiento por parte de **AVANTEL** de los requisitos para la solicitud del Roaming Automático Nacional exigidos en el artículo 6 de la Resolución CRC 4112 de 2013.

De manera subsidiaria principal, **COLOMBIA MÓVIL** solicita: (i) Que se revoque parcialmente la Resolución CRC 4420 de 2014 y se disponga que **COLOMBIA MÓVIL** no tiene la obligación de otorgar acceso y uso al servicio de voz mediante la instalación esencial de Roaming Automático Nacional a **AVANTEL**; (ii) Que se adicione la Resolución CRC 4420 de 2014 en el entendido que **AVANTEL** sea quien asuma los costos de los enlaces independientes de transmisión requeridos para la implementación de la solicitud de Roaming Automático Nacional; (iii) Que se adicione mínimo 30 días, el término otorgado para la implementación del RAN.

Así mismo, acumulando en otro grupo de peticiones residuales en caso de no ser atendidas las reseñadas, **COLOMBIA MÓVIL** solicita en las denominadas "segundas subsidiarias" (i) Que se modifique parcialmente la Resolución CRC 4420 de 2014 en el sentido que **COLOMBIA MÓVIL** solo estará obligada a proporcionar la instalación esencial de Roaming Automático Nacional respecto a los servicios de voz y SMS, por un tiempo que fije la CRC y se encuentre relacionado con el tiempo en el cual **AVANTEL** deberá desplegar su red para la prestación de dichos servicios; (ii) Que se modifique parcialmente la Resolución CRC 4420 de 2014 en el sentido que **COLOMBIA MÓVIL** que la solución planteada para el retorno de los usuarios a la red de origen, no sea automática en el 100% de los casos y por ende **COLOMBIA MÓVIL** no incurrirá en incumplimiento de la regulación, así como los efectos que pueda traer de los usuarios es responsabilidad exclusiva de **AVANTEL**; (iii) Que se ordene a **AVANTEL** modificar el parámetro EFLRPLMNSI (Last RPLMN Selection indication por sus siglas en ingles) de 0 a 1 en las SIM CARD que provea a sus usuarios; (iv) Que se adicione la Resolución CRC 4420 de 2014 en el entendido que **AVANTEL** sea quien asuma los costos de los enlaces independientes de transmisión requeridos para la implementación de la solicitud de Roaming Automático Nacional; (v) Que se adicione mínimo treinta (30) días, el término otorgado para la implementación del Roaming Automático Nacional.

De otra parte, **COLOMBIA MÓVIL** solicitó que se tengan como pruebas, los siguientes documentos aportados con el recurso de reposición: Comunicación suscrita por la sociedad Huawei Technologies Colombia S.A.S. en la cual se certifica que la solución propuesta por la CRC basada en el SIB19 no garantiza el retorno del usuario; copia de correos electrónicos donde obran manifestaciones de las complejidades técnicas y las alternativas para permitir la devolución del usuario a la red de origen; oficios de **COLOMBIA MÓVIL** a **AVANTEL** donde se anexa el protocolo de pruebas a realizar entre las partes y; copia del Acta de CMI No. 07-2013 del 28 de febrero de 2014.

En relación con lo anterior **AVANTEL**, mediante documento radicado con número interno 201431032 de 20 de marzo de 2014, dentro del término previsto en el inciso tercero del artículo 79 del CPACA, presentó sus consideraciones a las pruebas, especialmente sobre la certificación allegada por Huawei y los correos electrónicos aportados por **COLOMBIA MÓVIL**. De lo dicho, se destaca que para **AVANTEL** la certificación ratifica la viabilidad técnica de lo que pide este recurrente, así mismo llama la atención sobre las opciones propuestas en este documento para garantizar el retorno de los usuarios en roaming a la red de **AVANTEL**. Adicionalmente, advierte que no puede excusarse **COLOMBIA MÓVIL** de su obligación de implementar las medidas para garantizar la automaticidad del Roaming. Finalmente, **AVANTEL** señala que las SIM Card de sus terminales se encuentran configuradas según el estándar 3GPP.

Al respecto de las solicitudes del recurso de reposición, **COLOMBIA MÓVIL** presenta los siguientes argumentos:

3.1.LAS ALTERNATIVAS TÉCNICAS PLANTEADAS POR LA CRC, NO GARANTIZAN EL ACCESO AL ROAMING NACIONAL

3.1.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

En primer lugar el recurrente señala que la Resolución 4420 de 2014 presenta un esquema en el cual se evidencian dos alternativas para la implementación del Circuit Switch Fall Back (en adelante

al

CSFB) para que un dispositivo de la red 4G pueda cursar tráfico de voz a través de una red 2G/3G. Adicionalmente, señala que esta Comisión ofrece una alternativa técnica al problema de la funcionalidad del "Fast return" y la devolución del usuario a la red de origen que de acuerdo con las especificaciones técnicas 3GPP TS 25.331 establece que un terminal en modo *Idle* deberá realizar una búsqueda periódica de la red móvil que posea la prioridad más alta, de conformidad con la recomendación 3GPP TS 23.122.

Según lo manifiesta **COLOMBIA MÓVIL**, la solución técnica propuesta por esta Comisión no garantiza la automaticidad del Roaming por lo siguiente: la principal complicación se presenta en el paso del terminal del usuario en Roaming a su red de origen LTE luego de haber sido registrado y/o haber recibido servicios de datos de la red 3G de **COLOMBIA MÓVIL**. Según lo refiere el recurrente su proveedor de redes Huawei concluyó que la reelección no permite el retorno del usuario de 3G a LTE y esto solo es posible cuando el usuario se encuentra inactivo, es decir, que el terminal no se encuentre transmitiendo ni recibiendo datos con la red móvil por más de 15 segundos (estado IDLE, CELL_PCH o URA_PCH). En ese orden, refiere que de las pruebas realizadas a un Smartphone LTE, se puede apreciar que intercambia información con la red cada 1 o 2 segundos lo que hace remota la posibilidad del retorno del equipo a su red de origen.

Por otra parte, reseña que ante la propuesta de **AVANTEL**, **COLOMBIA MÓVIL** solicitó nuevamente a su proveedor Huawei una solución técnica para garantizar el traspaso del usuario de su red 3G con otras redes/PLMNs distintas de LTE. Así las cosas, refiere que la respuesta de Huawei se enmarcó en dos soluciones: (i) El uso de la funcionalidad SPID 19 (RFSP: RAT Frequency Selection Priority); (ii) El uso de la funcionalidad IMSI Based Handover. Las anteriores alternativas según lo manifiesta **COLOMBIA MÓVIL** estarán disponibles para junio de 2014, motivo por el cual no es actualmente viable garantizar la automaticidad del roaming nacional.

Finalmente, **COLOMBIA MÓVIL** se refiere a una actualización hecha al software de toda su red de 3G con el fin de poder aumentar la probabilidad del retorno a la red LTE con otro PLMN, mediante el establecimiento de un mayor tiempo en el estadio *Idle* y con el uso del proceso de reelección propuesto por Huawei para permitir completar la operación. Esto, según lo precisa **COLOMBIA MÓVIL** no garantiza el cien por ciento (100%) del retorno automático de los usuarios a la red de **AVANTEL** en razón a que el proceso depende de circunstancias que le resultan ajenas como: (i) la configuración de la SIM card; (ii) la inactividad en la que debe quedar el usuario para lograr retornar el terminal a su red de origen; (iii) el terminal debe cumplir con los estándares 3GPP.

3.1.2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

A partir de la descripción efectuada por **COLOMBIA MÓVIL** en el recurso de reposición, es claro para esta Comisión que ya han sido realizadas pruebas de CSFB en un ambiente multi-operador, y el único inconveniente técnico manifestado por **COLOMBIA MÓVIL** es el retorno del terminal a la red origen luego de realizar el CSFB. Entonces, frente a los otros procedimientos de autenticación, establecimiento, curso y terminación de llamadas, debe anotarse que se encuentran operando en la red de **COLOMBIA MÓVIL**, pues se tienen como exitosos según lo manifiesta el recurrente. De hecho, en su recurso de reposición, **COLOMBIA MÓVIL** describe la solución técnica presentada por la CRC en la Resolución CRC 4420 de 2014 e indica que está de acuerdo con la misma y así lo implementará.

Por otro lado, frente a la afirmación del recurrente según la cual a finales del 2013 realizó una actualización del software de toda su red 3G, con el objeto principal de contar con funcionalidades que permitieran a los terminales un mayor tiempo en estado IDLE y por ende mayor probabilidad de retorno una vez realizado el CSFB, es claro para esta Comisión que **COLOMBIA MÓVIL** realizó la actualización de su red, no sólo por las solicitudes de Roaming Automático Nacional de otros PRST, sino porque también obtenía beneficios para la eficiencia de su propia red, ya que de otra forma, sus usuarios LTE podrían estar afectados por el mismo problema de retorno que evidenciaron en la pruebas de **UNE** y por tanto, tendrían que resignarse a cursar datos sobre la red 3G, aun cuando hubiese cobertura LTE.

Al respecto se observa, de acuerdo con la descripción presentada por **COLOMBIA MÓVIL** sobre las pruebas realizadas entre este proveedor y **UNE**, que las mismas son anteriores a la actualización de software de finales del 2013. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que la red de **AVANTEL** tiene la especificidad de contar con un *core* 3G para facilitar el CSFB, situación que no se conoce para el caso de las pruebas realizadas con **UNE**. Por tanto, las pruebas referidas por el recurrente no pueden considerarse concluyentes, en atención al hecho que se realizaron sobre

redes diferentes y con una versión de software que no es la que actualmente utiliza **COLOMBIA MÓVIL**, tal y como este mismo proveedor lo indica en su escrito de recurso.

Ahora bien, con el fin de atender debidamente lo expuesto por **COLOMBIA MÓVIL** en lo relacionado con i) la configuración de la SIM card; ii) el comportamiento del usuario; y iii) el cumplimiento del terminal con los estándares 3GPP, a continuación se presentan de manera separada las consideraciones de esta Comisión sobre dicho particular:

- **La configuración de la SIM card**

En relación a este punto, efectivamente hay información de los identificadores de red (PLMN-ID) y las prioridades de selección de red, así como también temporizadores de inactividad de usuario, que están presentes en el terminal de usuario. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que también existen temporizadores del mismo tipo presentes en la red de acceso como lo indican diversas especificaciones técnicas del 3GPP, tales como la TS 25 331 y la TS 25 304 de 2014.

Es claro entonces que es obligación de **AVANTEL** realizar una correcta configuración de sus terminales móviles, asunto que dicho proveedor conoce a tal grado que él mismo manifiesta⁸ que *"(...) [e]l retorno del usuario a la red del PRO, depende de que en efecto se obligue al terminal de usuario a entrar en estado IDLE, pues el estándar básico del 3GPP establece el mecanismo para retornar a la red de origen después del paso por CSFB y de realizar la comunicación de voz, basado en la información que le entrega la red de acceso y la información almacenada en su SIM card (UICC), este procedimiento puede tomar determinado tiempo, situación que para AVANTEL no significa un inconveniente, por el contrario, es un punto de ajuste técnico entre las partes (...)"*

Asimismo, agrega⁹ que *"(...) [a]dicionalmente, AVANTEL contará con equipos terminales que tendrán la capacidad para retornar al usuario a la red origen, siempre que el terminal sea liberado por la red de COLOMBIA MÓVIL (PRV) luego de terminada una comunicación de voz, es decir, intentará conectarse a la red programada como primera prioridad en el listado de redes permitidas definida en la SIMcard (UICC), la cual sería la red origen LTE AVANTEL, si se encuentra en su zona de cobertura..."*

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado en la resolución recurrida, **COLOMBIA MÓVIL** tendrá que realizar una correcta configuración de su red, estableciendo al menos la difusión de la frecuencias de los 2 operadores con misma prioridad en el SIB19 y configurando temporizadores y facilidades que permitan el mayor tiempo posible en estado IDLE del terminal, en la misma forma como lo aplica a sus propios usuarios.

De esta forma, no corresponde a la CRC imponer obligaciones al proveedor de la red de origen en relación con la configuración de las SIM Cards como advierte **COLOMBIA MÓVIL**, toda vez que dichas disposiciones deben ser implementadas por el proveedor que requiere de la instalación esencial en aplicación de sus mínimos deberes de diligencia y cuidado. Lo que corresponde a esta Comisión, como en efecto lo ha hecho, es determinar las condiciones en que el proveedor de la red visitada debe otorgar el acceso a su red a través del Roaming Automático Nacional y establecer las reglas que ambos proveedores deben implementar para que dicho acceso sea efectivo.

- **El comportamiento del usuario que deberá entrar en inactividad luego de hacer uso de la red 3G/2G**

Sobre el particular, primeramente debe señalarse que, en efecto, el comportamiento del usuario facilita la reselección de la red, en la medida en que su inactividad permita la entrada del terminal en modo IDLE. Asimismo, las nuevas facilidades con las que cuenta la red 3G de **COLOMBIA MÓVIL** de acuerdo con lo señalado por dicho proveedor, así como la existencia de un *core* 3G en la red de **AVANTEL**, deberá permitir a los terminales un mayor tiempo en estado IDLE, lo cual aumentará la probabilidad de un retorno exitoso a la red de origen. En este punto debe reiterarse que dichas facilidades en la red de **COLOMBIA MÓVIL** no serán para uso exclusivo del operador de la red de origen, sino que también se hacen necesarias para la eficiencia de la red visitada.

Ahora bien, la solución planteada por la CRC, puede considerarse como el estado del arte actual en términos tecnológicos. Sin embargo, es probable que algunas aplicaciones presentes en el terminal

⁸ Comunicación del 16 de diciembre de 2013, radicado 201334344, página 16.

⁹ Comunicación del 16 de diciembre de 2013, radicado 201334344, página 17.

lo mantengan en modo de conexión¹⁰ durante un tiempo que es difícil estimar a priori, punto que es ratificado por Huawei en comunicación del 7 de marzo de 2014 y que fue adjuntada como prueba por **COLOMBIA MÓVIL**. Esta situación, si en gracia de discusión se diera, sólo puede presentarse entre el momento de la implementación del Roaming Automático Nacional y como máximo el último día de junio de 2014, fecha para la cual, de acuerdo con **COLOMBIA MÓVIL**, se liberarán las facilidades SPID e IMSI handover, las cuales según lo expresado por este proveedor, son la solución definitiva para garantizar el retorno automático del terminal a la red de **AVANTEL**. Por tanto, a partir de tal fecha **COLOMBIA MÓVIL** no puede argumentar la imposibilidad de garantizar el 100% del retorno automático de los usuarios a la red de **AVANTEL**, dado que las facilidades en comento ya deben estar debidamente implementadas tal y como lo anunció el recurrente.

- **El cumplimiento del terminal con los estándares 3GPP**

Frente a este aspecto, es evidente para esta Comisión que dados los desarrollos tecnológicos actuales y la migración paulatina hacia redes de 4G, es de esperarse que los terminales de usuario cumplirán con las especificaciones requeridas para su funcionamiento adecuado en las redes, como es el caso del 3GPP enunciado por **COLOMBIA MÓVIL**, premisa que no sólo es válida para los procedimientos aplicables al CSFB y al retorno de las terminales, sino para cualquier otro procedimiento que involucre el terminal de usuario. Ahora bien, **COLOMBIA MÓVIL** indica que la alternativa planteada por la CRC partió de un documento elaborado por Nokia Solutions Networks – NSN-, el proveedor de red de **AVANTEL**, y que este último no le indicó a **COLOMBIA MÓVIL** que ésta era una alternativa técnica viable. Esta Comisión no tiene conocimiento sobre si esta descripción corresponde a los hechos o no, pero lo que sí es innegable, es que **COLOMBIA MÓVIL** mediante comunicación del 17 de febrero de 2014, adjuntó como prueba a la actuación administrativa una serie de correos electrónicos con NSN, en los que se evidencia que desde el 18 de diciembre de 2013, NSN le informó a **COLOMBIA MÓVIL** sobre la posibilidad de utilizar el SIB-19 y específicamente le indicó que *"[p]ara asegurar la interoperabilidad entre la red UTRAN y E-UTRAN se deben definir las EARFCNs de todos los operadores que tengan frecuencias en la capa E-UTRAN. En el SIB19 se deben transmitir todos los EARFCNs de la capa LTE con la misma prioridad para que sea el UE quien haga las mediciones, lea el PLMN-ID de cada portadora en el SIB1 y decida en que celda acampar (...)".*

Finalmente, debe tenerse en cuenta, de acuerdo con lo expuesto en el acto recurrido, que la Resolución CRC 4112 de 2013 obliga a **COLOMBIA MÓVIL** a garantizar el retorno automático a la red de origen, de la misma manera en que garantiza el retorno automático de sus usuarios LTE desde su red 3G a su red LTE; las consecuencias de no acoger este mandato, serán las que determine el Ministerio de TIC al momento de evaluar posibles incumplimientos del régimen regulatorio expedido por esta Comisión.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, el cargo presentado por el recurrente no está llamado a prosperar.

3.2.AVANTEL NO CUMPLE CON LAS CONDICIONES GENERALES PARA LA PROVISIÓN DE LA INSTALACIÓN ESENCIAL DE RAN

3.2.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

En este cargo, **COLOMBIA MÓVIL** manifiesta su inconformidad frente a la interpretación de la CRC frente algunos preceptos regulatorios que fueron objeto de análisis en la Resolución CRC 4420 de 2014 y el estudio de los requisitos para la solicitud de Roaming Automático Nacional conforme al artículo 6 de la Resolución 4112 de 2013.

En primer lugar, **COLOMBIA MÓVIL** señala que según la CRC la única condición para el acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional corresponde a que las interfaces de aire de los proveedores de redes móviles así lo permitan de conformidad al artículo 30 de la Resolución CRC 3101 de 2011. Al respecto, **COLOMBIA MÓVIL** señala que se trata de una errada interpretación, pues a la luz de la definición contenida en el numeral 2.1 de la Resolución 4112 de 2013 exige que la red de origen en el desarrollo del Roaming Automático Nacional esté

¹⁰ La solución planteada por la CRC mediante el uso del mensaje SIB-19 aplica para los modos IDLE, CELL_PCH o URA_PCH.

en capacidad de proveer los servicios que demanda de la red visitada. Es decir, "que cuando se encuentre fuera de cobertura de uno o más servicios de su red de origen" como está consignado en la citada disposición, quiere decir que es una condición necesaria que la red de origen cuente con el servicio de voz para poder pedirlo en roaming. Así las cosas considera el recurrente que **AVANTEL** no tiene derecho a solicitar los servicios de voz al no poder proveerlos por sí mismo.

En segundo lugar, **COLOMBIA MÓVIL** manifiesta que la interpretación del artículo 4 de la Resolución CRC 4112 de 2013, sobre los términos de áreas geográficas si se encuentra ligado con los conceptos de carácter legal como el de localidades, municipios o departamentos. Ello se fundamenta en que las ajustes a las ofertas básicas de interconexión en lo que tiene que ver con coberturas requieren discriminación por municipio en los términos de la regulación.

Finalmente, acusa a la Resolución CRC 4420 de 2014 por contener una decisión *infra petita* al no pronunciarse de fondo sobre los requisitos necesarios para la solicitud de Roaming Automático Nacional por parte de **AVANTEL**, precisamente en lo que tiene que ver con la información sobre la disponibilidad de los terminales cuya interfaz de aire soporta el Roaming en las bandas de frecuencia de dicha red. Advierte que si bien **AVANTEL** el ocho (8) de enero de 2014 suministró una relación de terminales ello no puede convalidar la falta de este requisito al haberse hecho en el marco de las pruebas entre las partes fuera del conflicto.

3.2.2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

En relación con lo expuesto por **COLOMBIA MÓVIL** en este aparte, esta Comisión debe mencionar que la interpretación que dicho proveedor realiza del artículo 2.1 de la Resolución CRC 4112 de 2013 desconoce de plano la razón de ser de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, la cual está asociada de manera directa tanto con la eliminación de las barreras a la entrada de nuevos agentes en aras de promover la competencia, la promoción de la inversión en especial del despliegue de las redes y una mayor cobertura de todos los operadores, pues al celebrarse los acuerdos de roaming se están generando nuevos puntos donde ofrecer el servicio, lo cual implica que la figura no es solo para entrantes. De hecho, en el documento de respuestas a comentarios¹¹ que acompañó la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, se indicó que:

"(...) En efecto, esta iniciativa tiene como eje central la promoción de competencia e incentivo a la inversión en un contexto dinámico, a través de la definición de reglas claras para que los proveedores de redes y servicios móviles puedan hacer uso de recursos de una red móvil establecida bajo la figura del roaming en el ámbito nacional (...)"

En efecto, bajo dicha interpretación los proveedores que requieran de la instalación esencial mencionada bien pueden tener acceso a la misma donde no tengan cobertura, pero no pueden contar con acceso a la misma cuando dicha red no soporta todavía la prestación de esos servicios, como es el caso de la voz, porque la evolución tecnológica actual no lo permite, dado que como es bien sabido, la Voz sobre LTE en el mercado colombiano aún no cuenta ni con la madurez tecnológica ni con economías de escala.

En ese sentido, es importante recalcar que los servicios móviles no se limitan a los servicios de datos, sino que también forma parte de éstos los servicios de voz y SMS, de modo que el RAN no se circunscribe a promover la competencia en el mercado de datos móviles sino que está llamado a posibilitar que los nuevos operadores puedan presentar al mercado ofertas contestables de voz, SMS, y por supuesto, datos móviles.

Ahora bien, una interpretación de tal naturaleza habría implicado de suyo, que con ocasión de la asignación del espectro de 4G ningún nuevo competidor habría podido acceder al mercado, pues ninguno habría tenido servicios de Voz y SMS precisamente porque al ser entrantes no tendrían redes desplegadas, y en ese caso se habría frustrado totalmente uno de los objetivos de la Resolución CRC 4112 de 2013, el cual era promover la competencia en los servicios móviles que no se limitan a Datos sino que además contemplan los servicios de Voz y SMS.

¹¹ CRC. condiciones para el despliegue de infraestructura para el acceso a internet a través de redes inalámbricas - roaming nacional. Documento de Respuestas a Comentarios. Pág. 10.

En otras palabras, si se siguiera la interpretación que **COLOMBIA MÓVIL** hace de la regulación, llevaría a entender que la Resolución CRC 4112 de 2013 se planteó única y exclusivamente para que el Roaming Automático Nacional funcionara entre los proveedores establecidos; interpretación contradictoria con los considerandos del proyecto regulatorio y de la Resolución misma y contraria a la lógica de la política pública inmersa en el proceso de subasta de espectro que culminó en el año 2013 y en la citada Resolución CRC 4112.

Así mismo, lo dicho por **COLOMBIA MÓVIL** desconoce de plano la razón de ser de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, entendida como *"una herramienta que favorece la rápida penetración de servicios a la mayor parte de la población colombiana a partir del uso eficiente de infraestructura de redes móviles"*¹² la cual no solo se encuentra dirigida de manera directa a la eliminación de las barreras a la entrada de nuevos agentes en aras de promover la competencia en el beneficio de los usuarios de los servicios de comunicaciones, sino que también le permite a los proveedores establecidos incrementar su cobertura y mejorar la calidad de sus servicios a partir de la compartición de infraestructura ya desplegada.

En efecto, frente a este doble propósito que guarda la regulación de esta instalación plasmada en el caso concreto a través del acto administrativo recurrido, esta Comisión ha indicado que *"un operador entrante puede solicitar dicha instalación esencial a efectos de poder ofrecer servicios con una mayor cobertura desde el inicio mismo de su operación; o el caso de un operador establecido que requiere ampliar cobertura en zonas donde no tiene presencia de RAN y puede recurrir al operador que si la posee."*¹³

Dicho lo anterior, no puede perderse de vista que según lo ha explicado la jurisprudencia en varias oportunidades, la interpretación de las normas debe hacerse de manera sistemática, es decir dándole una lectura a la norma que se quiere interpretar, en conjunto con las demás que conforman el ordenamiento en el cual aquella está inserta¹⁴. Así, contrario a lo planteado por **COLOMBIA MÓVIL** en su recurso, el artículo 2.1 de la Resolución CRC 4112 de 2013, debe revisarse sistemáticamente con el artículo 4 de dicha norma, según el cual los proveedores incumbentes deben proveer la instalación esencial de Roaming Automático Nacional para la prestación de servicios, incluidos voz, SMS y datos, a los usuarios en aquellas áreas geográficas donde el solicitante no cuente con cobertura propia, de acuerdo con las condiciones dispuestas en los artículos 5 y 6 de la citada resolución, lo cual, como ya lo ha explicado esta Comisión ocurre cuando no haya cobertura para la prestación de cualquiera de los servicios móviles (voz, SMS y/o datos) respecto del cual se solicita la instalación esencial de RAN en una determinada área geográfica.

Bajo este contexto no puede perderse de vista que aun cuando al momento de la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, aun no se había implementado la Voz sobre LTE, la CRC incluyó de manera clara y expresa que la instalación esencial de Roaming Automático Nacional se predicaba tanto de los servicios de voz y SMS como de los de datos, luego mal puede interpretarse el artículo 2.1 referenciado en este aparte del recurso de reposición, en el sentido propuesto por **COLOMBIA MÓVIL** pues ello conduciría a afirmar que lo querido por la CRC no era la definición de condiciones para la promoción de la competencia de cara a la subasta de espectro que promovía la entrada de nuevos jugadores, sino únicamente permitir la compartición entre los actuales establecidos.

Desde esa perspectiva, es claro entonces que **COLOMBIA MÓVIL** realiza una interpretación del artículo 2.1, que no sólo es aislada del resto de la resolución, sino que se abstrae del componente teleológico o finalidad de la Resolución CRC 4112 de 2013. Además, no puede dejar de mencionarse que dicha interpretación también contraría el criterio de interpretación lógico, en tanto sitúa como único efecto de la Resolución CRC 4112 de 2013 que el Roaming Automático Nacional sólo sirva entre proveedores ya establecidos, lo cual, como antes se anotó no guarda coherencia alguna con el propósito y objetivo de la medida.

Ahora bien, en lo que respecta a lo afirmado por **COLOMBIA MÓVIL** en relación con la interpretación del artículo 4 de la Resolución CRC 4112 de 2013 sobre el término de áreas geográficas y la relación que el recurrente le da a dicho concepto con los de localidad, municipio

¹² CRC. CRC. condiciones para el despliegue de infraestructura para el acceso a internet a través de redes inalámbricas - roaming nacional. Documento de Respuestas a Comentarios. Pág. 12.

¹³ CRC. CRC. condiciones para el despliegue de infraestructura para el acceso a internet a través de redes inalámbricas - roaming nacional. Documento soporte. Pág. 79.

¹⁴ -Corte Constitucional. Sentencia C-649/01

o departamento, en la medida en que en el formato de la Oferta Básica de Interconexión se deben indicar las zonas de cobertura discriminadas por municipios, debe esta Comisión aclarar que el que la OBI deba incluir aspectos tales como las zonas de cobertura discriminadas por municipio, indicando área total cubierta (urbano/rural) y tecnología, no implica la llegada parcial de un proveedor a un municipio, per se, implique que presenta cobertura en la totalidad de él y que en consecuencia cese la obligación de Roaming Automático Nacional en dicho municipio.

Una interpretación de tal naturaleza no sólo afecta las condiciones de continuidad en las que el proveedor de la red de origen debe prestar los servicios, sino que sobre todo, afecta directamente a los usuarios de los servicios de comunicaciones, quienes solo podrían disfrutar de los servicios de comunicaciones de manera segmentada y sin continuidad, situación totalmente ajena a los objetivos que debe perseguir un regulador.

No sobra aclarar que la obligación a la que hace referencia **COLOMBIA MÓVIL** está orientada exclusivamente a permitir al solicitante de Roaming Automático Nacional conocer de manera clara en cuáles municipios tiene cobertura la red visitada, a efectos de su solicitud. **COLOMBIA MÓVIL** pretende hacer producir efectos a una disposición que nada tiene que ver con el concepto de cobertura de la red de origen (como condición resolutoria de la obligación de proveer Roaming Automático Nacional) sino de cobertura de la red visitada (a efectos de la obligación de ofrecer Roaming Automático Nacional).

Finalmente, frente a lo indicado por **COLOMBIA MÓVIL** en cuanto al no reporte de información sobre los terminales en el sentido dispuesto en el artículo 6º de la Resolución CRC 4112 de 2013, es claro que el alcance de la obligación de "Informar en la solicitud al Proveedor de la red visitada, la disponibilidad de terminales cuya interfaz de aire soporta el roaming en las bandas de frecuencia de dicha red" (numeral 6.2), que el alcance de este se concreta precisamente en la manifestación por parte del proveedor solicitante, de que dispone de terminales cuyas características permitan realizar roaming en las bandas de la red visitada, y no en el intercambio de información de las referencias específicas, necesariamente. En ese sentido, contrario a lo que **COLOMBIA MÓVIL** reprocha, **AVANTEL** sí satisfizo el requisito requerido en el artículo 6º de la Resolución CRC 4112 de 2013, en tanto que manifestó contar con terminales que tienen la capacidad de soportar el Roaming en las bandas de frecuencias asignadas a **COLOMBIA MÓVIL**, con lo cual se verifica el cumplimiento de este parámetro en la citada solicitud.

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

3.3.EL ACCESO AL ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL DEBE SER LIMITADO EN EL TIEMPO

3.3.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

COLOMBIA MÓVIL precisa que la decisión de la CRC señala que solo podrá oponerse el dar acceso al Roaming Automático Nacional de aquellas áreas geográficas en las que **AVANTEL** tenga ya cobertura propia de los servicios a prestar bajo las bandas asignadas mediante el proceso de subasta adelantado por el Gobierno Nacional en el año 2013. Esto según lo concluye el recurrente llevaría a que si **AVANTEL** nunca implementa el servicio de voz sobre su red LTE, por lo cual **COLOMBIA MÓVIL** estaría obligado a ofrecer el acceso indefinidamente para este servicio.

El recurrente llama la atención sobre las disposiciones en materia del derecho de la competencia y en especial transcribe uno de los considerandos de la Resolución MIN TIC 449 de 2013 por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio con el propósito que se fije un límite temporal, evitando que se puedan presentar conductas parasitarias por parte de **AVANTEL** al no contarse con una fecha cierta para la implementación de la tecnología VoLTE (voz sobre LTE).

Así mismo, refiere que las obligaciones que fueron impuestas en la Resolución 449 de 2013, no conminan a que el entrante deba ofrecer el servicio de voz y por lo tanto, las reglas de cobertura de esta disposición no se encuentran ligadas al tipo de servicio, concluyendo que **AVANTEL** podría quedarse de manera indefinida en la red de **COLOMBIA MÓVIL** en el servicio de voz, lo que sería contrario a los propósitos de la medida, en cuanto el Roaming Automático Nacional es una figura concebida para la promoción de la libre competencia. Así las cosas, **COLOMBIA**

7
ae

MÓVIL solicita que se dé una interpretación sistemática a los preceptos de la Resolución CRC 4112 de 2013.

3.3.2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

En primer lugar, debe advertirse que **COLOMBIA MÓVIL** mediante la formulación del presente cargo pretende modificar la regulación de carácter general, esto es, la Resolución CRC 4112 de 2013 la cual por cierto goza de la presunción de legalidad según lo establece el artículo 88 del CPACA, especialmente respecto del tema de las condiciones temporales del acceso a la instalación esencial del Roaming Automático Nacional, en sede de una controversia que solo puede ser resuelta con un acto administrativo de carácter particular, lo cual es jurídicamente inprocedente.

Así mismo el cargo formulado denota, que el recurrente desconoce que por definición una instalación esencial no debe estar sometida a un plazo tal como se pretende en el recurso. Siendo necesario recordar la definición que la Resolución 3101 de 2011 en su artículo 3.6 establece:

3.6. Instalaciones esenciales: *Toda instalación de una red o servicio de telecomunicaciones que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, y cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico. (SFT)*

De la norma transcrita, puede apreciarse que una instalación esencial solo deja de serlo cuando su sustitución técnica y económica así lo determinen, y es por esta razón que la obligación de otorgar acceso al Roaming Automático Nacional desaparece cuando el proveedor ya cuenta con infraestructura propia y la cobertura necesaria para prestar sus servicios de voz, datos y SMS.

En ese orden de ideas, el cargo de **COLOMBIA MÓVIL** se enfoca en cuestionar la temporalidad a la que debería estar sometida dicha instalación. Sin embargo, este asunto está definido en la Resolución CRC 4112 de 2013, y en ese sentido, debe hacerse notar que los argumentos presentados por el recurrente no establecen verdaderos motivos de inconformidad sobre la resolución recurrida, sino que se dirigen a debatir los supuestos normativos de la medida regulatoria de carácter general, donde puntualmente, la resolución acusada se limitó a aplicar lo dispuesto en la regulación en el caso concreto.

Debe recordarse que para la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, de conformidad a lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004, se surtió todo el proceso de participación y divulgación que debe preceder a las decisiones de alcance general que adopten las comisiones de regulación. En dicho trámite se atendieron objeciones e inquietudes relacionadas con la temporalidad de la medida, donde se mantuvo la decisión de no establecer un plazo, teniendo en cuenta que la medida también facilita una mayor cobertura de los servicios, como puede apreciarse también de los contratos de Roaming Automático Nacional celebrados por parte del recurrente con otros operadores establecidos que fueron solicitados como pruebas y obran en el Expediente del presente proceso administrativo.

Esto por supuesto se encuentra en consonancia con el concepto de abogacía de la competencia¹⁵ sobre el proyecto regulatorio que arribó en la Resolución CRC 4112 de 2013, remitido por la Superintendencia de Industria y Comercio, donde en términos generales se indicó que la medida resulta óptima para el aprovechamiento de la infraestructura de manera eficiente e igualitaria y en especial en zonas donde no se cuenta con cobertura para el servicio que se pretende ofrecer. En las conclusiones de dicho documento se enfatiza en mecanismos de seguimiento y en especial de tipo tarifario.

Con todo, estos temas son del resorte de la Resolución general lo cual impide que pueda cuestionarse su legalidad por la vía que pretende el recurrente, teniendo en cuenta que el alcance de la decisión en la Resolución CRC 4420 de 2014 está circunscrita precisamente a la aplicación de la Resolución CRC 4112 de 2013 y no a la derogación de sus preceptos como lo pretende **COLOMBIA MÓVIL**.

Por las razones antes expuestas, el cargo no procede.

¹⁵ Véase, Concepto de abogacía de la competencia, Superintendencia de Industria y Comercio, de fecha 2013-02-16. Rad. 13-14040-2-0.

3.4. SOBRE LOS COSTOS DE ENLACES INDEPENDIENTES

3.4.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

En este cargo **COLOMBIA MÓVIL** solicita que **AVANTEL** asuma el pago de los recursos de transmisión adicionales e independientes de la interconexión existente, solicitados por **AVANTEL** dentro del esquema de manejo de tráfico acordado en Acta No.7 del 28 de febrero de 2014, la cual se adjunta firmada por las partes y en la cual no hubo acuerdo respecto a dicho esquema de costos. Al respecto advierte que **COLOMBIA MÓVIL** había manifestado que la implementación del Roaming Automático Nacional se podía dar utilizando los enlaces actuales, pero que, teniendo en cuenta que **AVANTEL** solicita implementar rutas independientes para el manejo y diferenciación del tráfico, **COLOMBIA MÓVIL** considera que los costos de esta implementación particular deben ser asumidos por el operador que la solicita, en este caso **AVANTEL**.

3.4.2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

En línea con lo expuesto en el numeral 2.8 de la presente resolución, se reitera que esta Comisión sustentó la decisión relativa a los medios de transmisión en: **i)** que el esquema de enrutamiento acordado no tiene como requisito que el tráfico se transmita por rutas independientes; y **ii)** la eficiencia para las partes evitando gastos y cargas injustificadas, en los términos del numeral 7 del artículo 4 de la Resolución 3101 de 2011.

Así las cosas, dado que **COLOMBIA MÓVIL** manifiesta que accedió a la implementación de las rutas independientes, bajo el supuesto que **AVANTEL** asumiera los costos de interconexión, por cuanto la implementación del esquema de enrutamiento acordado se podía dar utilizando los enlaces actualmente existentes, y en atención al hecho que no existe una restricción técnica que imponga a los proveedores la necesidad de implementar rutas independientes, las partes deberán utilizar los enlaces que actualmente tienen dispuestos para el intercambio del tráfico.

Esto sin perjuicio del acuerdo al que hayan llegado las partes en virtud de lo señalado en el Acta de CMI del 28 de febrero de 2014, para lo cual deberán implementar, si así se requiere, los mecanismos del caso para la discriminación e identificación de cada tipo de tráfico y llevando a cabo las adecuaciones que se requieran para garantizar que esta decisión no afecta las condiciones de prestación de los servicios.

Conforme a lo expuesto, no se accede a la pretensión de **COLOMBIA MÓVIL** para que **AVANTEL** asuma los costos de interconexión, y en su lugar se confirma la decisión adoptada sobre este aspecto en la Resolución CRC 4420 de 2014 en el sentido de emplear los mismos enlaces de interconexión, como la solución más eficiente en la relación de los operadores.

3.5. TERMINOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL

3.5.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

Finalmente **COLOMBIA MÓVIL** aduce que el tiempo otorgado por parte de la Resolución CRC 4420 de 2014 para la implementación del Roaming Automático Nacional es insuficiente, motivo por el cual solicita que se otorgue un tiempo no menor a sesenta (60) días, teniendo en cuenta que existe una alta probabilidad de que surjan inconvenientes en el desarrollo de esta actividad.

3.5.2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

Como se anotó previamente al analizar el recurso de reposición presentado por **AVANTEL**, el plazo máximo de un (1) mes para llevar a cabo la efectiva implementación del Roaming Automático Nacional, se sustentó en el hecho que la obligación de proveer esta instalación esencial se encuentra dispuesta en la regulación general vigente desde el 28 de febrero de 2013, fecha en la cual se publicó en el Diario Oficial la Resolución CRC 4112 de 2013.

No obstante, el plazo al que se ha hecho referencia fue ampliado en los términos indicados en el numeral 2.7.2 del presente acto administrativo, de lo cual se dará cuenta en la parte resolutive del mismo.

En este orden de ideas, se accede parcialmente al cargo presentado por **COLOMBIA MÓVIL** en el sentido de ampliar el plazo de implementación, pero no en 60 días como dicho proveedor requiere, sino que en el sentido que el término de 30 días al que hace referencia la resolución recurrida, sea contado a partir del momento en el cual se finalice la ejecución del protocolo de pruebas acordado entre las partes.

3.6. PETICIÓN ESPECIAL DE COLOMBIA MÓVIL SOBRE LA INFORMACIÓN CON CARÁCTER RESERVADO

3.6.1. CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

COLOMBIA MÓVIL reprocha la razón por la cual se le permitió a **AVANTEL** tener acceso a la información allegada al expediente en cumplimiento del Auto de pruebas del 31 de enero de 2014. Precisa que se trata de información con carácter reservado y que solo debió ser analizada por parte de la Comisión para emitir su dictamen técnico. Con base en lo anterior, el recurrente exige *"una manifestación expresa al respecto y hacemos responsable a la CRC de los efectos que tiene el haber entregado a un competidor información reservada y sensible de CM"*

3.6.2. CONSIDERACIONES CRC

En relación con el reproche formulado por **COLOMBIA MÓVIL** sobre la posibilidad que tuvo **AVANTEL** de conocer la información allegada al expediente, donde por demás responsabiliza al regulador en los términos transcritos previamente, debe anotarse que ninguna autoridad administrativa o judicial puede adoptar decisiones con base en informaciones ocultas o no debatidas por las partes dentro del respectivo trámite. Dicha aproximación desconoce de plano uno de los principales postulados en los que se sustenta nuestro Estado Social de Derecho, esto es, el principio al debido proceso y el derecho de defensa.

Además, **COLOMBIA MÓVIL** pierde de vista conceptos básicos con los que se construye el principio en comento, como es el relativo al principio de la comunidad de la prueba, también llamado por la doctrina y la jurisprudencia, principio de adquisición de la prueba, según el cual una vez aportadas las pruebas por las partes las mismas no son de aquella que las aportó sino que pertenecen al proceso. Esto implica que cuando las partes han entregado las pruebas al proceso, las mismas están encaminadas a probar los hechos objeto de análisis en dicho proceso, sin que resulte relevante si las mismas benefician o perjudican a quienes las allegan. Al respecto el Consejo de Estado en Sentencia¹⁶ del 8 de mayo de 2007 ha explicado lo siguiente:

"Sobre la valoración probatoria debe tenerse en cuenta que en aplicación del principio de unidad de la prueba el juez está en la obligación de hacer un análisis unitario, es decir, estimar cada una de las pruebas obrantes en el proceso, para darle el mérito de corresponda frente a la controversia y luego de ello, en aplicación del principio de comunidad probatoria manifestar su criterio frente al conjunto de pruebas teniendo en cuenta que estas pertenecen al proceso y no a la parte que la pidió"(RFT)

De esta forma, debe mencionarse que la aplicación y respeto al debido proceso, el cual incluye el cumplimiento de los principios asociados a las pruebas, no es una excusa o un capricho, como lo anota **COLOMBIA MÓVIL**, es una obligación de rango constitucional para todas las autoridades tanto administrativas como judiciales. La preocupación manifestada por **COLOMBIA MÓVIL** en el sentido de garantizar y proteger sus intereses particulares, no puede ir en desmedro del interés general, ni mucho menos en franca oposición a la Constitución y la Ley.

Así, aun cuando la información que allegó **COLOMBIA MÓVIL** pudo ser conocida por **AVANTEL**, dicha información fue protegida por esta Comisión con los más altos estándares de custodia, esto en aras de evitar que la misma pudiera ser utilizada por **AVANTEL** para propósitos distintos a los de ejercer su debida defensa.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP. Dr. Alier Hernández. 8 de mayo de 2007. Rad número. 66001-23-31-000-2004-000581-01 (33390)

Muestra de ello es que en la comunicación en la cual esta Comisión puso en conocimiento de **AVANTEL** que las pruebas ya se encontraban disponibles en el expediente de la presente actuación administrativa esta Comisión previno a **AVANTEL** sobre la existencia de documentación sometida a reserva, y se dictaron las condiciones de acceso limitado a dicha información, permitiendo su consulta excepcional únicamente para ejercer en debida forma sus derechos a la defensa y contradicción, pero sin la posibilidad de solicitar copias o extraer datos exactos e íntegros de la misma. Así mismo, el día 14 de febrero de 2014, con ocasión de la visita al expediente del trámite, **AVANTEL** por conducto de apoderado especial, suscribió ante la Coordinadora Ejecutiva de la CRC un compromiso de confidencialidad en relación con la información reservada recogida dentro del mismo, luego de lo cual fue levantada un acta en la que se efectuó el inventario de la información sobre la cual recayó la visita.

Lo anterior evidencia de manera clara la responsabilidad con la cual esta Comisión manejó la información aportada al expediente, protegiendo tanto el derecho al debido proceso de las partes, como el contenido confidencial de dicha información. No resulta entonces aceptable para esta Comisión que **COLOMBIA MÓVIL** en su escrito de recurso afirme que responsabiliza a esta autoridad del uso que de dicha información haga **AVANTEL**, pues ello evidencia claramente que el recurrente no revisó y ni analizó las condiciones bajo las cuales **AVANTEL** pudo tener acceso a la información aportada y por demás perdió de vista todos los postulados que inspiran el Derecho Probatorio Colombiano.

Con lo anterior, la CRC da respuesta expresa a lo solicitado por **COLOMBIA MÓVIL** aun cuando dicha solicitud no hace parte de los cargos planteados a manera de recurso de reposición.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- Admitir los recursos de reposición interpuestos por **AVANTEL S.A.S.** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, contra la Resolución CRC 4420 del 21 de febrero de 2014.

ARTÍCULO SEGUNDO. La implementación de la funcionalidad "Circuit Switched Fallback -CSFB-" requerida para el adecuado funcionamiento del Roaming Automático Nacional entre **AVANTEL S.A.S.** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, deberá realizarse utilizando una conexión directa, mediante la interfaz SGs, del Mobility Management Entity-MME de **AVANTEL S.A.S.**, contra dos Mobile Switching Centre Server-MSS de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** que cuenten con la funcionalidad CSFB. La cantidad de Mobile Switching Centre Server-MSS de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** que cuenten con la funcionalidad CSFB deberá ser revisada en el seno del Comité Mixto de Interconexión -CMI-, de modo que se introduzcan los ajustes necesarios en la provisión del Roaming Automático Nacional con el fin de garantizar que los servicios se presten con adecuados niveles de calidad.

ARTÍCULO TERCERO. Modificar el parágrafo 1 del artículo primero de la Resolución CRC 4420 de 2014, el cual quedará de la siguiente manera:

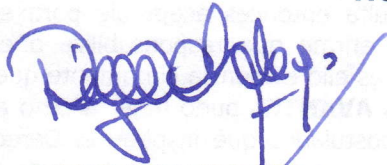
"PARÁGRAFO 1. El día hábil siguiente a la fecha de ejecutoria del presente acto administrativo las partes deberán reunirse para definir el cronograma de implementación del Roaming Automático Nacional en las condiciones a las que se ha hecho referencia en la presente resolución. Dicho cronograma en ningún caso podrá contemplar un periodo superior a un (1) mes contado a partir del momento en el cual se finalice la ejecución del protocolo de pruebas acordado previamente entre las partes. En todo caso la suma de uno y otro plazo no deberá superar los dos (2) meses."

ARTÍCULO CUARTO. Negar las demás pretensiones de **AVANTEL S.A.S. y COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución y, en consecuencia, confirmar en sus demás partes la resolución recurrida.

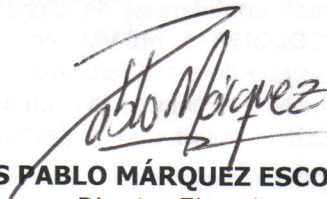
ARTÍCULO QUINTO. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de **AVANTEL S.A.S. y COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C., a los

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIEGO MOLANO VEGA
Presidente



CARLOS PABLO MÁRQUEZ ESCOBAR
Director Ejecutivo

Expediente Administrativo 3000-4-2-454

S.C. 13/05/2014 Acta 299
C.C. 06/05/2014 Acta 922

Proyectó: Carlos Humberto Ruiz, Juan Carlos Jiménez, Lina María Duque del Vecchio
Revisó: Zoila Vargas Mesa

C.R.C. COORDINACIÓN EJECUTIVA
REPUBLICA DE COLOMBIA
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Bogotá, D.C., en la fecha 22 mayo /14 9:46 a.m. se presentó personalmente el (la) doctor (a) Ximena Barberena Nisimblat Identificado (a) con cédula de ciudadanía No. 51.768.284 y Tarjeta Profesional Rep legal Avantel, quien en su calidad de Rep legal Avantel se notificó del contenido de la resolución CRC 4509/14

EL NOTIFICADO
Ximena Barberena
LA COORDINACION EJECUTIVA

70112COM7.