

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



RESOLUCIÓN No. 4570 DE 2014

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRC 4511 de 2014"*

**LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confieren los numerales 3, 9 y 10 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, y el Capítulo VI del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y

**CONSIDERANDO**

**1. Antecedentes**

Mediante la Resolución CRC 4511 de 2014, esta Comisión resolvió el conflicto surgido entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, y la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.**, en adelante **ETB**, en cuanto a la compartición de los costos de interconexión para las interconexiones existentes entre sus redes de telefonía pública local, local extendida y larga distancia, así como en relación con la definición de la responsabilidad del servicio respecto de las llamadas locales extendidas.

Dentro del término previsto para tales efectos, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 4511 de 2014, según comunicación con radicado número 201432560 del 13 de junio del 2014.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** cumple con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el mismo deberán admitirse y se procederá con su estudio, siguiendo para el efecto el mismo orden propuesto por el recurrente.

## 2. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR COLOMBIA TELECOMUNICACIONES

### 2.1 Regulación vigente para la identificación del proveedor responsable de las llamadas originadas en su red frente a los acuerdos previamente suscritos.

**COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** solicita a la CRC modificar el artículo segundo de la Resolución CRC 4511 de 2014, en el sentido de dejar incólume el contrato de interconexión C-0036-99, y en consecuencia no variar lo pactado por las partes en cuanto a la responsabilidad del servicio de local extendida.

Para sustentar su solicitud, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** alega que la CRC realizó una aplicación indebida y errónea del artículo 3 del Decreto 4948 del 2009, puesto que este hace referencia es a la habilitación general y define cuáles son las condiciones que caracterizan a un proveedor de redes y servicios habilitado, pero no otorga la titularidad de un servicio de TPBCLE a un operador específico de telecomunicaciones, simplemente define qué debe entenderse por proveedor de redes y/o servicios de telecomunicaciones, como también lo establece el Decreto 1900 de 1990, por esta razón el recurrente considera que la CRC se equivoca al establecer que de la interpretación del artículo 3 del Decreto 4948, se pueda determinar que cada operador es responsable del servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada Local Extendida -TPBCLE-.

**COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, no está de acuerdo con que la CRC al resolver el conflicto en cuestión concluya que al desaparecer de la regulación el artículo 4.2.2.3 de la Resolución 3101 de 2001, cada proveedor es responsable por la prestación de los servicios de los que es titular. Al punto, el recurrente plantea que la desaparición del referido artículo tiene como efecto que las partes deban definirlo, por lo que la responsabilidad no se debe atar a la definición de proveedor de redes y/o servicios de telecomunicaciones contemplada en el artículo 3<sup>1</sup> del Decreto 4948 de 2009.

Considera el recurrente que la referida definición, efectivamente establece que cada proveedor formalmente habilitado al amparo de la Ley para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, es responsable de los mismos, razón por la cual **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **ETB** son responsables de los servicios de telecomunicaciones de los que son titulares. Sin embargo, no está de acuerdo con el planteamiento de la CRC, que establece que cada una de las partes es responsable del servicio de Local Extendida por el tráfico que origina, contrariando las estipulaciones contractuales, en las que las partes acordaron que **TELECOM**, hoy **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, es el operador responsable cuando actué como prestador del servicio de TPBCLE.

Adicionalmente, señala el recurrente que el contrato celebrado con **ETB** en el año 1999, que asigna la responsabilidad del servicio de Local Extendida a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, es producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes, y surge de la aplicación de la regla general contemplada para el servicio de local extendida, que determina que las partes definen el operador responsable de la prestación del servicio de TPBCLE.

En este sentido, expresa **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, que la CRC no puede inferir quién es el titular de una comunicación de local extendida, puesto que desde el año 1990 o antes, las partes son las que han definido quién es el responsable del servicio puesto que no existía norma que lo determinara de forma palmaria. De esta manera, indica el recurrente que la norma general que quiere aplicar ahora la CRC ya existía desde 1990, sin embargo las partes estaban obligadas a definir quién era el responsable del servicio<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Decreto 4948 de 2009. Artículo 3. Habilidadación General. "La provisión de redes y/o servicios de telecomunicaciones está habilitada de manera general, la cual se entenderá formalmente surtida con la incorporación en el registro TIC y con los efectos establecidos en el presente Decreto.

**Se entiende por proveedor de redes y/o servicios de telecomunicaciones la persona jurídica responsable de la operación de redes y/o provisión de servicios de telecomunicaciones a terceros. En consecuencia, todos aquellos proveedores habilitados bajo regímenes legales previos se consideran cobijados por la presente definición (...)" (NFT)**

<sup>2</sup> Decreto 1900 de 1990. "(...) Se entiende por operador una persona natural o jurídica, pública o privada, que es responsable de la gestión de un servicio de telecomunicaciones en virtud de autorización o concesión, o por ministerio de la Ley".

Argumenta **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, que la regla que estableció que los operadores deben determinar quién es el responsable del servicio, no confiere ningún derecho, por lo que al desaparecer dicha regla del ordenamiento jurídico, no se genera ningún cambio en los contratos de interconexión. Simplemente, prevalece la voluntad de las partes para decidir quién es el responsable del servicio de local extendida, por lo que resulta inadecuado asignar la responsabilidad del servicio de local extendida a uno u otro operador con base en la definición de proveedor habilitado para la prestación de un servicio, que ya existía desde 1990 en el artículo 2 del Decreto 1900 de 1990.

## 2.2. Consideraciones de la CRC

En relación con lo expuesto por el recurrente, se aclara que si bien es cierto que el marco jurídico vigente al momento de la suscripción del contrato C-0036-99, ya contemplaba una definición de operador de servicios de telecomunicaciones, no es menos cierto que bajo dicho régimen jurídico también estaba vigente una regla regulatoria<sup>3</sup>, según la cual en las relaciones de interconexión entre operadores de TPBCLE con operadores TPBCL y TPBCLE, se debía establecer el operador responsable de la prestación del servicio de TPBCLE. De esta manera, la mencionada Resolución otorgaba a los operadores la posibilidad de imputar la responsabilidad del servicio TPBCLE, lo que significa que la titularidad de este servicio no fue entregada de manera específica a alguno de los operadores parte de la relación de interconexión, puesto que la responsabilidad podía ser establecida por los operadores, como efectivamente sucedió en el contrato C-0036-99, en el que **ETB y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** definieron que la responsabilidad por el servicio de TPBCLE, estaría a cargo del segundo.

Sin embargo, como se anotó en el acto recurrido, el artículo 53 de la Resolución CRT 3101 de 2011, derogó expresamente las disposiciones contempladas en el Título IV de la Resolución CRT 087 de 1997, y aunque el nuevo régimen coincidió con el anterior al no determinar la responsabilidad del servicio de TPBCLE de manera prevalente, preferente y específica a alguno de los operadores parte del contrato de interconexión, no estableció las reglas especiales aplicables entre los diferentes tipos de redes y tampoco consagró cómo debía determinarse la responsabilidad del operador en la prestación del servicio de TPBCLE. Así, y contrario a las consideraciones planteadas por el recurrente, la eliminación de la regla antes referida tiene consecuencias y no puede, como pretende **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ser inane.

En efecto, seguir la interpretación que sugiere el recurrente lleva a desconocer el principio de interpretación del "efecto útil" de las norma jurídicas, el cual como lo ha explicado la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamiento, sugiere 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*"<sup>4</sup>. En consecuencia, no tiene sentido desde un punto interpretativo que en este caso, como lo sugiere el recurrente, se prefiera la interpretación según la cual al desaparecer jurídicamente la disposición en mención, no se produce efecto alguno respecto de la responsabilidad del servicio, a sabiendas que la derogatoria de la regla en cuestión, y en concordancia con el principio de su efecto útil al ordenamiento jurídico, conlleva efectos y consecuencias en las relaciones de interconexión vigentes entre las partes, ello en la medida en que al desaparecer la regla especial en la que se facultaba a los proveedores a acordar quién era el responsable de la prestación del servicio, debe entrar a regir la regla general contenida incluso en el régimen jurídico vigente antes de la reforma legal y regulatoria antes referida, regla según la cual cada proveedor es responsable por la prestación de los servicios de los que es titular.

Por lo anterior el cargo presentado por el recurrente no está llamado a prosperar.

Finalmente, en relación con lo expuesto por el recurrente sobre la competencia de esta Comisión para modificar el acuerdo de las partes en relación con la responsabilidad de la llamada local

<sup>3</sup> En efecto, el artículo 4.2.2.3 de la Resolución CRT 087 de 1997, modificado por la Resolución CRT 469 de 2002, que indicaba lo siguiente: "**ARTÍCULO 4.2.2.3. INTERCONEXIÓN DE LAS REDES DE TPBC, TMC, PCS Y TRUNKING.** Los operadores se pueden interconectar entre sí, de acuerdo con las siguientes condiciones (...) 2. Interconexión de redes de TPBCL y TPBCLE con redes de TPBCLE: La interconexión con las redes de TPBCLE se realizará en cualquier nodo de interconexión que haya sido informado a la CRT. Los operadores de TPBCLE a los que se encuentren interconectados otros operadores de TPBCL o TPBCLE, deben permitir cursar el tráfico desde los usuarios de estos operadores hacia los usuarios de su red, en las mismas condiciones en las que estos le ofrecen el servicio a sus usuarios, las cuales deben ser analizadas bajo la prueba de imputación de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo IV del presente título. **En los contratos de interconexión entre operadores de TPBCLE con operadores de TPBCL y TPBCLE, se deberá establecer el operador responsable de la prestación del servicio de TPBCLE.**" (NFT)

<sup>4</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-001/92, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

extendida, se indica que el mismo se procederá a abordar en el siguiente punto, en la medida en que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** lo presentó como un cargo independiente.

### **2.3 La competencia de la CRC para modificar acuerdos de las partes.**

El recurrente alega que la CRC carece de competencia para dirimir el conflicto, puesto que el contrato celebrado con **ETB**, en el cual se asigna la responsabilidad del servicio de local extendida a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, es producto de la libre voluntad de las partes, que prevalece ante la ausencia de una norma de carácter imperativo que legitime la intervención de la CRC.

Adicionalmente, señala **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, que la CRC no se encuentra facultada para determinar la responsabilidad del servicio de local extendida en el marco del conflicto suscitado entre **ETB** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, puesto que en este caso no hay valores de orden superior como la promoción de la competencia, la eficiencia en la prestación del servicio, la protección de los usuarios, la efectividad de la interconexión, que justifiquen la intervención de la CRC, y tampoco existe una norma general de carácter imperativo que regule el tema, puesto que la norma (artículo 3 del Decreto 4948 de 2009) que aplica la CRC en la Resolución CRC 4511 de 2014, no se refiere a la responsabilidad en el servicio de Local Extendida, y no establece que el responsable de una llamada local extendida sea el proveedor habilitado.

En consecuencia, la imputación de la responsabilidad estipulada en el contrato celebrado entre las partes, es reflejo y expresión de la autonomía de la voluntad de éstas, razón por la cual solo las partes pueden modificar la estipulación contractual que determina la responsabilidad en el servicio de local extendida, prevaleciendo en esta medida la autonomía de la voluntad.

Reitera el recurrente, "... que no existe ni ha existido en toda la historia del servicio (SIC) del local extendida una ley o regulación que diga que el titular de una llamada local extendida es el operador que la origina", por lo tanto son los operadores los que acuerdan quien es el responsable el servicio de local extendida, lo que se ha evidenciado desde el año 1999.

Finalmente, para **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, no es admisible que la **ETB** ahora quiera ser responsable de un servicio, justificando tener mejores condiciones para ser responsable de este por la caída de costos, puesto que la responsabilidad del servicio se pactó con una proyección a largo plazo.

### **2.4. Consideraciones de la CRC**

Para el análisis de este cargo, es preciso recordar cuál es el alcance de la función de solución de controversias que esta Comisión tiene, como una manifestación de la intervención del Estado en el sector de las TIC, asunto decantado y aclarado por la H. Corte Constitucional en Sentencia C-186 de 2011, donde señaló:

*"Cabe recordar que en la sentencia C-1120 de 2005 se indicó que la facultad de resolver conflictos debe entenderse como una función de regulación y de intervención en la economía, que supone la expedición de actos administrativos pues no tiene naturaleza jurisdiccional.*

*Ahora bien, aunque no fue demandado es preciso hacer alusión al primer enunciado del numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 para una adecuada comprensión de tal facultad de resolución de conflictos. Este precepto le atribuye a la CRC la función de "resolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones", se tiene entonces que la facultad de resolución de controversias a la cual hace alusión el precepto demandado es ejercida dentro del marco de las competencias que el citado cuerpo normativo encomienda al órgano regulador, las cuales persiguen fines constitucionalmente legítimos a los que ya se ha hecho alusión".*

Así, la función de solución de controversias se constituye en una herramienta de intervención del Estado en el sector TIC, para efectos de promover y regular la competencia en el mismo. Lo

<sup>5</sup> Folio 131

anterior guarda aún más sentido al recordar el marco constitucional en materia de servicios públicos, el cual se sustenta en el modelo de "economía social de mercado", que propende por armonizar el derecho a la propiedad privada y el reconocimiento de libertades económicas, como la libertad de empresa, la libre competencia y la iniciativa privada, con la intervención del Estado en la economía, de manera que confluyen "la mano invisible del mercado y el brazo visible del Estado"<sup>6</sup>.

Bajo este contexto, debe recordarse que aunque los contratos que regulan las relaciones de interconexión entre operadores de telecomunicaciones, tienen elementos propios de los contratos privados, en la medida en que en ellos está involucrada la prestación de un servicio público, presentan varias particularidades que hacen que las partes puedan disponer de algunos elementos de los mismos dentro del marco de la regulación y la ley, pero algunos otros son definidos de manera directa por el regulador como manifestación de la intervención del Estado en la economía, bien sea mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, o de carácter general y abstracto.

En este orden de ideas, la libertad contractual de las partes no es absoluta y se encuentra limitada por la posibilidad de intervención del Estado, por lo que contrario a lo expuesto por el recurrente, la intervención de esta Comisión sí puede suponer una restricción a la autonomía de la voluntad privada y a las libertades económicas de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, como es el caso de **ETB** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, proveedores afectos a las decisiones regulatorias que deben ser aplicadas y respetadas en el desarrollo de sus relaciones de interconexión, de modo que el querer de las partes de ninguna manera podría violentar o quebrantar la regulación vigente.

Así, en el caso que nos ocupa, como se mencionó en la resolución recurrida, la solicitud de solución de controversias presentada por **ETB** no pretende que se dirima un asunto eminentemente contractual como alude **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**; dicha solicitud pretende la aplicación de las reglas regulatorias actualmente vigentes en materia de responsabilidad de la llamada y no las contenidas en la Resolución CRT 087 de 1997, las cuales fueron expresamente derogadas por la Resolución CRC 3101 de 2011, esto es, la aplicación de la regla general según la cual el operador responsable de las comunicaciones de locales extendidas, conforme a lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009 y en el artículo 3 del Decreto 4948 de 2009, es aquél proveedor que se entienda formalmente habilitado al amparo de la ley para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, lo cual implica que el proveedor responsable del servicio es quien lo tasa, tarifica, factura y asume el riesgo de cartera y fraude de sus suscriptores y/o usuarios, lo cual le otorga la capacidad de definir directamente cuál debe ser la estrategia tarifaria y de segmentación de mercado a aplicar.

Adicionalmente, es preciso aclarar que las partes deberán tomar como referencia el conjunto de condiciones expuestas en la Resolución CRC 4511 de 2014, así como lo establecido en la regulación y con apego a lo previsto en el régimen de remuneración contenido en la Resolución CRT 1763 de 2007 y sus modificaciones especialmente respecto de lo dispuesto en la Resolución CRC 3534 de 2012, en cuanto a los cargos de acceso y uso y cargos de transporte que apliquen, y el tratamiento particular que tienen los casos especiales para el servicio de TBCL que consagra el artículo 5 de la Resolución CRT 1763 de 2007, que establece que cuando el proveedor de TPBCL, en una llamada entre diferentes municipios de un mismo departamento no aplique el cargo por distancia a sus usuarios, se asumirá que la red que cubre esos municipios es una red de TPBCL para efectos de interconexión y cargos de acceso, respetando en todo caso el principio de no discriminación dispuesto en el numeral 4.2. del artículo 4 de la Resolución CRC 3101 de 2011.

Vale decir que una interpretación del alcance de la función de solución de controversias en el sentido planteado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** tendría el efecto de hacer inaplicable la regulación general vigente en una relación de interconexión particular, lo cual contradice lo expuesto por la H. Corte Constitucional, en el sentido que la regulación expedida por esta Comisión es de naturaleza imperativa y por lo tanto, de obligatorio cumplimiento.

Por lo anterior el cargo presentado por el recurrente no está llamado a prosperar.

<sup>6</sup> Ver, Corte Constitucional, C-263/13, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

En virtud de lo expuesto,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Admitir el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, contra la Resolución CRC 4511 del 22 de mayo de 2014.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** No acceder a las pretensiones de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.** Notificar personalmente la presente Resolución los representantes legales de la **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** y de la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ 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, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C. a los

**11 AGO 2014**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**DIEGO MOLANO VEGA**  
Presidente

  
**CARLOS PABLO MÁRQUEZ ESCOBAR**  
Director Ejecutivo

Expediente Administrativo No. 3000-4-459

C.C. 15/07/14 Acta 933

S.C. 29/07/14 Acta 302

Revisado por: Lina María Duque Del Vecchio, Coordinadora de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias

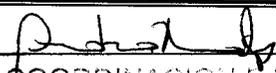
Elaborado por: Alejandra Beltrán/Carlos Castellanos Rubio

CCR

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

Bogotá, D.C., en la fecha 14 agosto /14 2:31pm se  
 presentó personalmente el (la) doctor (a) Andrea Ximena López Laverde Identificado (a) con cédula de  
 ciudadanía No. 46.377.341 y Tarjeta Profesional 114876, quien en su calidad de Apod ETB  
 se notificó del contenido de la resolución CRC 4570/14  
 EL NOTIFICADO

CCR

  
LA COORDINACIÓN EJECUTIVA

JONZCO/14

)

)

