

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



RESOLUCIÓN No. DE 2015  
**4765**

*"Por la cual se resuelve un conflicto entre **LLEIDA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A.- COMCEL S.A.**"*

**LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

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

**CONSIDERANDO**

**1. ANTECEDENTES**

Mediante comunicación del 4 de septiembre de 2014 en atención a sendos requerimientos de complementación y aclaración efectuados por esta Comisión<sup>1</sup>, **LLEIDA S.A.S.**, en adelante **LLEIDA**, solicitó a esta entidad la iniciación del trámite administrativo correspondiente para dirimir la controversia surgida con **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, relacionada con la imposibilidad de llegar a un acuerdo de interconexión en el cual se haga uso de los recursos de numeración asignados por esta Comisión a través de la Resolución CRC 4417 de 2014 para el envío de SMS certificados a través de la red de este último proveedor.

El 10 de septiembre de 2014, esta Comisión dio inicio a la actuación administrativa, y corrió traslado a **COMCEL**<sup>2</sup> para que de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 1341 de 2009, remitiera sus observaciones, comentarios y argumentos sobre el asunto puesto en conocimiento de esta Comisión. Dicha actuación se encuentra recogida en el Expediente Administrativo No. 3000- 4-2-466.

**COMCEL**, mediante comunicación allegada a esta Comisión<sup>3</sup> el 11 de septiembre de 2014, solicitó la suspensión del término del traslado efectuado por esta entidad el 10 de septiembre de 2014, hasta tanto la Comisión brindara una respuesta a la solicitud de aclaración requerida por **COMCEL** el 28 de julio de 2014 en relación con la expedición de la Resolución CRC 4417 de 2014, a través de la cual le fue asignada numeración a **LLEIDA**.

Esta Comisión dio respuesta a los planteamientos de **COMCEL** mediante oficio del 18 de septiembre de 2014<sup>4</sup>, en el cual indicó que las aclaraciones y revisiones solicitadas por este proveedor deben ser objeto de análisis y respuesta dentro de la actuación administrativa que fue iniciada por la CRC a solicitud de **LLEIDA**, y que en esta instancia serán revisados en detalle todos

<sup>1</sup> Radicada internamente bajo el No. 201483127. Comunicación remitida en respuesta a los requerimientos de complementación efectuados por la CRC a los oficios de fecha 13 de junio de 2014 y del 9 de julio de 2014, con radicados internos número 201482112 y 201482417, respectivamente.

<sup>2</sup> Comunicado mediante Oficio con radicado 201457969.

<sup>3</sup> Radicado bajo el número 201433774. Obrante en el folio 39 del expediente 3000-4-2-466.

<sup>4</sup> Radicado No. 201458245. Obrante en el folio 41 del expediente 3000-4-2-466.



los argumentos expuestos tanto por **COMCEL** como por **LLEIDA** con el fin de preservar el debido proceso y el derecho de contradicción frente al desacuerdo suscitado entre las partes. Adicionalmente, y con el fin de que **COMCEL** allegara su oferta final, sus consideraciones y respectivas pruebas al trámite en curso, en el mismo oficio de respuesta del 18 de septiembre, esta Comisión concedió un plazo adicional de cinco (5) días al otorgado inicialmente con ocasión del traslado de la solicitud de **LLEIDA**.

**COMCEL** mediante comunicaciones radicadas en esta entidad el 18 y 24 de septiembre de 2014<sup>5</sup>, se pronunció en relación con la solicitud de **LLEIDA** objeto del traslado efectuado por esta Comisión.

Mediante comunicaciones dirigidas por esta Comisión el 24 de septiembre de 2014, fueron citados a la audiencia de mediación de que trata el artículo 45 de la Ley 1341 de 2009 los respectivos apoderados especiales<sup>6</sup> de **LLEIDA** y **COMCEL**, la cual se llevó a cabo el 30 de septiembre de 2014 en las oficinas de esta Comisión. En la mencionada audiencia, las partes con el fin de generar un espacio adicional para analizar los aspectos técnicos de la solicitud de **LLEIDA**, solicitaron la suspensión del trámite en curso hasta el día 7 de octubre de 2014 y dejaron sentado en el acta levantada a la finalización de la mencionada audiencia, que en dicha fecha las partes informarían a la Comisión sobre los resultados de dichos análisis.

Mediante comunicación allegada a esta Comisión el día 15 de octubre de 2014<sup>7</sup> **LLEIDA** dio noticias sobre la realización de una reunión con **COMCEL** el día 3 de octubre de 2014, y sobre una solicitud de documentación adicional efectuada por **COMCEL** en la mencionada reunión. Igualmente, en dicho escrito se refirió a la respuesta brindada con posterioridad por **LLEIDA** a dicha solicitud y a la ausencia de respuesta de parte de **COMCEL** frente a la definición de los términos del acuerdo de interconexión, pese a lo solicitado por **LLEIDA** en cuanto a la necesidad de informar en el corto plazo a la CRC de los avances realizados durante esos días, habida cuenta de lo acordado en la audiencia de mediación.

De conformidad con lo previsto en los artículos 34 y 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA, con el fin de atender en debida forma la solicitud presentada por **LLEIDA** referida a la controversia surgida con **COMCEL**, así como la solicitud de aclaración presentada por este último proveedor que guarda relación con los asuntos materia de dicha solicitud, el Director Ejecutivo de la CRC conforme con la delegación prevista en el artículo 1º de la Resolución CRC 2202 de 2009, previa aprobación del Comité de Comisionados decretó la práctica de las siguientes pruebas<sup>8</sup>: (i) incorporó a la presente actuación administrativa los documentos relacionados, debidamente anexados y las declaraciones hechas por **LLEIDA** en los escritos radicados bajo los No. 201482112, 201482417 y 20148317, así como los documentos relacionados, debidamente anexados y las declaraciones efectuadas por **COMCEL** en los radicados No. 201433774, 201433877, 201433956, 201433159 y 201457510, así como los que se alleguen antes de que se adopte la decisión que resolverá de fondo las solicitudes antes referenciadas; y (ii) ofició al representante legal de **LLEIDA** para que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del referido auto allegara la información identificada en el artículo 2 del referido Auto de Pruebas.

El día 5 de diciembre del 2014<sup>9</sup>, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 del Auto de Decreto de Pruebas, **LLEIDA** remitió a esta Comisión la información que le fue requerida en el referido Auto, información de la cual se corrió traslado a **COMCEL**<sup>10</sup>, para que de conformidad con lo previsto en el artículo 40 del CPACA cuente "*con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte la decisión de fondo*" de la actuación administrativa de solución de controversias en curso. Disponiendo, para tales efectos, hasta el día 6 de enero de 2015, como plazo improrrogable, para remitir sus consideraciones y observaciones frente a la referida información.

**COMCEL**, mediante comunicación del 6 de enero de 2015<sup>11</sup>, presentó a esta Comisión sus

<sup>5</sup> Radicadas respectivamente bajo los números 201433877 y 201433956. Obrantes en los folios 43 a 75 del expediente 3000-4-2-466.

<sup>6</sup> Radicado No. 201458439.

<sup>7</sup> Radicada bajo el número 201483594, copia de la cual fue nuevamente radicada por correo electrónico el 16 de octubre de 2014, bajo el radicado 201483613.

<sup>8</sup> Aprobado bajo el Acta de Comité de Comisionados No. 952, notificado mediante Estado del 24 noviembre de 2014.

<sup>9</sup> Radicado 201484116.

<sup>10</sup> Radicado de salida No. 201460263.

<sup>11</sup> Radicado interno No. 201530029.



comentarios a las pruebas aportadas por **LLEIDA**.

Previo revisión de las pruebas aportadas por **LLEIDA**, esta Comisión evidenció la necesidad de solicitar aclaración y complementación de la misma y a través de oficio del 23 de enero de 2015 solicitó dicha aclaración y/o complementación<sup>12</sup>, en respuesta de lo cual el 26 de enero de 2015<sup>13</sup>, **LLEIDA** presentó a esta Comisión las aclaraciones y complementaciones requeridas.

Mediante oficio del 30 de enero de 2015<sup>14</sup>, la Coordinadora Ejecutiva de la CRC corrió traslado a **COMCEL** de la información presentada por **LLEIDA** a la solicitud de aclaración y complementación efectuada por esta Comisión, para que de conformidad con lo previsto en el artículo 40 del CPACA cuente "con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte la decisión de fondo" de la actuación administrativa de solución de controversias en curso. Disponiendo, para tales efectos, hasta el día 3 de febrero de 2015, como plazo improrrogable, para remitir sus consideraciones y observaciones frente a la referida información.

**COMCEL**, mediante comunicación del 3 de febrero de 2015<sup>15</sup>, presentó a esta Comisión sus comentarios y observaciones a las aclaraciones y complementaciones presentadas por **LLEIDA**. Adicionalmente, aprovechó la oportunidad para, por un lado, solicitar a la CRC para que "requiera a **LLEIDA** una certificación de su proveedor del equipo SMSC en el cual se certifique los elementos funcionales que conforman el SMSC utilizado por **LLEIDA**", y por el otro, "ratificar las solicitudes realizadas por **COMCEL** mediante la comunicación (...) radicada en la CRC el día 6 de enero de 2015 bajo el número 201530029 (...)". Lo anterior en atención a que, a juicio de **COMCEL**, el requerimiento de complementación y aclaración solicitada por esta Comisión a **LLEIDA** no incluyó sus observaciones.

De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 2897 de 2010, debe mencionarse que el presente acto administrativo no requiere ser informado a la Superintendencia de Industria y Comercio por tratarse de un acto de carácter particular y concreto al que hace referencia el numeral 3 del artículo antes citado.

## 2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

### 2.1. Argumentos expuestos por **LLEIDA**

Para sustentar su solicitud **LLEIDA** señaló que desde el 31 de mayo de 2013 se encuentra inscrita en el Registro TIC bajo el No. TIC 96001644, estando surtida su Habilitación General para la provisión de redes y/o servicios de telecomunicaciones en Colombia.

Por otra parte indicó que cumpliendo los requisitos de la Resolución CRC 2028 de 2008 y 3152 de 2011, solicitó a la Comisión una asignación de numeración de subtipo "telefonía móvil celular (TMC) y una solicitud de asignación de un código de red móvil (MNC)", para proveer en el mercado colombiano sus servicios de comunicaciones basados en mensajes cortos de texto (SMS). Al respecto señala que, mediante la Resolución CRC 4417 del 14 de febrero de 2014, le fue asignado un bloque de "5000 números de telefonía móvil celular y de un código de red móvil MNC", reiterando que los servicios de comunicación basados en mensajes cortos de texto (SMS y MMS) que se apresta a ofrecer, necesariamente requieren de la numeración perteneciente al subtipo TMC, no pudiendo desde el punto de vista comercial, prestarse sobre códigos cortos.

De igual forma, **LLEIDA** explica que solicitó la asignación de un código Network Routing Number (NRN en sus siglas en inglés) a la CRC, para la operación de la portabilidad numérica móvil, el cual fue asignado mediante la Resolución CRC 4466 del 22 de abril de 2014.

Agrega que a la fecha de la solicitud del presente conflicto, se encuentra adelantando las actividades para establecer las interconexiones con los distintos operadores de telefonía presentes en Colombia, de modo que se garantice la necesaria interoperabilidad del servicio que va a prestar con el resto de redes públicas telefónicas existentes en el país. Luego de lo anterior, expresa que teniendo los recursos de numeración asignados, y cumpliendo los trámites exigidos por la

<sup>12</sup> Radicado interno No. 201550271.

<sup>13</sup> Radicado de Salida No. 201550271.

<sup>14</sup> Radicado de Salida No. 201550411.

<sup>15</sup> Radicado interno No. 201580332. Dicha comunicación también fue radicada físicamente ante la CRC el 4 de febrero de 2015 bajo el Radicado interno No. 201530318.



regulación vigente en materia de interconexión, **LLEIDA** dio traslado formal a los distintos operadores de redes de telecomunicaciones, iniciando con los siguientes tres operadores de telefonía celular presentes en el mercado, a saber: **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, **TELFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A.** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**

Manifiesta que en relación con **COMCEL** "se ha encontrado con una rotunda negativa siquiera para iniciar una negociación encaminada a concluir un Acuerdo de Interconexión". Al punto, sostiene que el 15 de abril de 2014 remitió a **COMCEL** una solicitud formal manifestando su voluntad expresa de establecer con dicho operador un acuerdo de interconexión, habiéndose convocado una reunión entre representantes de ambas partes que se celebró el 20 de mayo de 2014.

Así, afirma que días después de la referida reunión **COMCEL** en comunicación de fecha 28 de mayo de 2014, expresó su negativa a entablar las negociaciones entre ambas partes, argumentando que "para el servicio que **LLEIDA SAS** pretende prestar es necesario que solicite a la Comisión de Regulación de Comunicaciones- CRC el registro como Proveedor de Contenidos y Aplicaciones - PCA y la asignación de códigos cortos, atendiendo la regulación colombiana". Lo anterior, en opinión de **LLEIDA**, refleja que la negativa de **COMCEL** de atender la solicitud de interconexión en cuestión, "no se funda en la existencia, real o potencial, de ningún impedimento o desacuerdo de nivel técnico o tecnológico entre las partes (...) ni tampoco en una discrepancia de orden económico (...)".

Finalmente, **LLEIDA** concluye que el servicio denominado por dicho proveedor como de SMS certificado que pretende introducir en Colombia, requiere de la provisión a sus clientes finales de numeración que permita su unívoca identificación como remitentes y como destinatarios de dichos mensajes certificados, sin que quepa la alternativa de compartir un mismo número entre usuarios distintos.

Con base en los anteriores argumentos, **LLEIDA** presentó las siguientes peticiones:

"(i) Dictar Resolución en la que, atendiendo a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho presentados, determine la obligación de la entidad [**COMCEL**] de atender la solicitud de interconexión en los términos formulados por **LLEIDA**;

(ii) que, en dicha Resolución, establezca asimismo un plazo temporal máximo, que será de obligatorio cumplimiento para ambas empresas, para que la interconexión entre ambas empresas sea completamente funcional, permitiendo así el flujo de mensajes en ambos sentidos de la comunicación."

## 2.2. Argumentos expuestos por **COMCEL**

En su escrito de respuesta al traslado, **COMCEL** manifiesta que el día 28 de abril de 2014, recibió una comunicación por parte de **LLEIDA** en la que manifestó la voluntad de celebrar un acuerdo de interconexión directa, aclarando que la interconexión abarcaría exclusivamente el servicio de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes multimedia (MMS). Al respecto señala que en reunión llevada a cabo el 22 mayo de 2014, **LLEIDA** sostuvo que la solicitud se originaba en la medida en que se preparaba para prestar el servicio de "mensajería de texto certificada" en Colombia, información que, según lo explica **COMCEL**, fue ampliada posteriormente por **LLEIDA** proveedor que indicó expresamente que "requiere de tales recursos para poder llevar a cabo la prestación al público de sus servicios de mensajería certificada, el cual consiste en la celebración de contratos vía SMS, modelo que es exitoso en todo el mundo y que desean introducirlo en nuestro país".

**COMCEL** indica que en la referida reunión no solamente precisó a **LLEIDA** que para el servicio que esta empresa pretende prestar en Colombia "es necesario que solicite a la (...) CRC el registro como Proveedor de Contenidos y Aplicaciones -PCA y la asignación de códigos cortos (...)", sino que también fue clara en poner de presente "su disposición de celebrar un acuerdo comercial en los términos de la Resolución CRC 3501 de 2011, para lo cual manifestó su disposición para la negociación pertinente, aclarando que **LLEIDA** debería solicitar y obtener de la CRC los códigos cortos requeridos para la provisión del servicio de mensajería de texto". En suma, **COMCEL** sostuvo que "las partes se reunieron tal y como lo establece la Ley dentro de treinta (30) días de negociación para revisar sus respectivos puntos de vista".

Bajo el referido contexto, **COMCEL** señala que **LLEIDA** no ha dado cumplimiento a los requisitos



previstos en la Ley 1341 de 2009, por cuanto no se ha cumplido la etapa y el plazo de negociación directa, manifestando que la situación particular de **LLEIDA** está siendo evaluada por la CRC y que, por lo tanto, **COMCEL** se encuentra a la espera de una definición sobre el particular por parte del regulador, por lo que dicha situación en consideración de **COMCEL** suspende cualquier término de negociación o que la misma no ha iniciado. Al punto, agrega que la CRC no ha dado respuesta a solicitud de aclaración presentada por **COMCEL** de fecha 28 de julio de 2014, por lo que es importante que la CRC aclare el alcance de los servicios provistos por **LLEIDA**, para poder como PRST aplicar los planes técnicos básicos y establecer las responsabilidades del régimen de protección de usuarios. De igual forma, sostiene que la CRC no puede dar inicio a una actuación administrativa de solución de conflicto, pues en su opinión en el presente caso no se agotó el proceso de negociación entre las partes, incumpliendo así uno de los requisitos dispuestos en el artículo 43 de la Ley 1341 de 2009.

De igual forma, **COMCEL** insiste en sostener que no existe claridad respecto de los servicios que pretende prestar **LLEIDA**, toda vez que arguye que el servicio de "mensajería certificada" no corresponde a un servicio de telecomunicaciones, sino a un servicio de contenidos y aplicaciones establecidos en la regulación vigente. Lo anterior, en opinión de **COMCEL**, hace que la solicitud de interconexión de **LLEIDA** no se entienda como presentada.

Por otra parte, precisa además que **LLEIDA** no ha indicado las proyecciones de tráfico del servicio, calidad del servicio, ni las seguridades para el acceso de la red de **COMCEL**, ni tampoco que se garantice lo dispuesto en el artículo 103 de la Resolución CRC 3066 de 2011. Adicionalmente **COMCEL** señala que este proveedor no ha informado sobre las características de la red, si se trata de un operador móvil virtual, así como tampoco ha suministrado información acerca del espectro que utilizará para el servicio móvil SMS, ni ninguna Oferta Básica de Interconexión.

Finalmente, y como oferta final<sup>16</sup>, **COMCEL** propone la negociación y suscripción de un Contrato de Acceso para PCA para el envío de mensajes cortos de texto SMS por la red TMC de **COMCEL**, en atención que **COMCEL** considera que la solicitud presentada por **LLEIDA** es de acceso y no de interconexión directa. No obstante lo anterior, y en caso de que la Comisión considere la existencia de una relación material de interconexión, "*COMCEL propone la negociación y suscripción de un Contrato para el intercambio de Mensajes Cortos de Datos (SMS) entre COMCEL S.A. y LLEIDA*".

### 3. CONSIDERACIONES PREVIAS

Como se anotó en los antecedentes del presenta Acto Administrativo, **COMCEL** al remitir sus comentarios y observaciones a las aclaraciones y complementaciones presentadas por **LLEIDA** solicitó a esta Comisión que se solicitara a dicho proveedor complementar la información remitida con una certificación de su proveedor del equipo SMSC (Short Message Service Center) en el cual se certifiquen los elementos funcionales que conforman el SMSC utilizado por **LLEIDA**. En segundo lugar, **COMCEL** argumentó que la etapa de negociación directa con **LLEIDA** no se ha completado, dado que en su opinión dicha etapa no se ha iniciado, o se encuentra suspendida, hasta tanto esta Comisión no de respuesta de la aclaración solicitada por **COMCEL** referida a la expedición de la Resolución CRC 4417 de 2014. Dado que las cuestiones planteadas por **COMCEL** se relacionan tanto con asuntos probatorios como procedimentales y de trámite relacionados con el asunto que aquí nos convoca, es preciso que esta Comisión se pronuncie respecto de las mismas:

#### 3.1. Respecto de la certificación solicitada por COMCEL.

En relación con la solicitud de que se requiriera complementación de la información allegada por **LLEIDA**, en el sentido de allegar el certificado previamente mencionado, esta Comisión debe en primer lugar mencionar que la solicitud de aclaración y complementación requerida debe resultar ajustada a la necesidad probatoria identificada dentro del trámite administrativo respectivo, de tal suerte que ha de cumplir con los criterios de conducencia, pertinencia, utilidad y necesidad de la prueba.

Para el efecto, debe recordarse que la conducencia hace referencia a que "*el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho*"<sup>17</sup>. La pertinencia, por su parte, "*consiste en que el hecho a demostrar tenga relación con los que configuran la controversia*"<sup>18</sup>, siendo impertinente

<sup>16</sup> Obrante en los folios 76 a 119 del expediente 3000-4-2-466.

<sup>17</sup> Azula Camacho, Jaime, Manual de Derecho Procesal. Tomo IV. Pruebas Judiciales, Editorial Temis, Bogotá D.C., 2003, página 63.

<sup>18</sup> Ibidem.



por tanto aquella prueba que pretende demostrar un hecho ajeno a la disputa existente y actual entre las partes; y la utilidad hace referencia a que "*con la prueba se establezca un hecho materia de la controversia que aún no se encuentra demostrado con otra*"<sup>19</sup>, siendo inútil aquella prueba que resulte irrelevante, superflua o que pretenda corroborar hechos ya probados, lo que constituye a su vez, una clara violación al principio de economía procesal y, en esa medida, el fallador está facultado para rechazarla o abstenerse de practicarla.

Igualmente resulta relevante determinar la necesidad de la prueba, entendiéndose como tal "*lo que requiere de prueba en un proceso determinado, cualquiera sea el campo al cual pertenezca, por constituir los presupuestos fácticos de las pretensiones o excepciones*"<sup>20</sup>.

En tal orden de ideas, se recuerda que **COMCEL** sustenta su solicitud al afirmar que la respuesta suministrada por **LLEIDA** en relación con el diagrama contenido en la página 18 de su respuesta al Auto de Pruebas (en lo relacionado con el numeral 10 de dicho Auto), respecto de la precisión y el propósito de los elementos destacados sobre la línea roja y bajando desde el elemento identificado como R715 (entre los que se mencionan varios elementos de red HLR, MSC, VLR) forman parte de la red LLEIDA.NET en España, "*no ofrece claridad suficiente respecto a la infraestructura disponible en Colombia para prestar los servicios mencionados*"<sup>21</sup>.

En relación con el caso en particular y con la certificación como prueba documental solicitada por **COMCEL**, se advierte que la prueba documental solicitada pretende demostrar hechos que ya se encuentran demostrados en el expediente a través de las pruebas documentales aportadas por **LLEIDA** tanto en su respuesta al Auto de Pruebas<sup>22</sup> como en su memorial de aclaraciones o complementaciones<sup>23</sup> requerida por esta Comisión.

En ese sentido, se considera que el decreto de la prueba documental solicitada por **COMCEL** resulta inútil, pues el objeto de la misma busca simplemente corroborar hechos ya probados en la presente actuación administrativa, a saber: los elementos de red que **LLEIDA** planea utilizar en Colombia para la conexión con las redes de los proveedores de redes de telecomunicaciones móviles en Colombia, como la topología de tales conexiones y la arquitectura de red que **LLEIDA** empleará<sup>24</sup> junto con los elementos de red VLR, MSC y HLR del equipo SMSC que manifiestan se encuentra ubicado en Bogotá D.C. para la prestación de su servicio en el país, hechos que ya fueron demostrados por **LLEIDA** a través de su memorial de aclaraciones o complementaciones al Auto de Pruebas hecho por esta Comisión<sup>25</sup>.

En consecuencia, para los propósitos del asunto que enmarca la controversia que nos convoca y salvaguardando el principio de economía procesal que rige toda actuación administrativa<sup>26</sup>, se procederá a rechazar *in limine* el decreto de la prueba documental solicitada por **COMCEL** conforme a lo dispuesto en el artículo 178 del CPC, en la medida en que la prueba solicitada resulta inútil y manifiestamente superflua.

### **3.2. Respetto de la verificación de requisitos de forma y procedibilidad.**

En primer lugar, es preciso recordar los requisitos de forma y procedibilidad para el trámite contemplado en el artículo 43 de la Ley 1341 de 2009, a saber: **(i)** solicitud escrita, **(ii)** manifestación de la imposibilidad de llegar a un acuerdo, **(iii)** indicación expresa de los puntos de divergencia, así como aquellos en los que exista acuerdo si los hubiere, **(iv)** presentación de la respectiva oferta final respecto de la materia en divergencia, y **(v)** acreditación del transcurso de treinta (30) días calendario desde la fecha de la presentación de la solicitud con los requisitos exigidos en la regulación que sobre el particular expida la CRC.

En relación con este último requisito, se recuerda que el artículo 36 de la Resolución CRC 3101 de 2011 dispone que "[p]ara dar inicio a la etapa de negociación directa tendiente a establecer un

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Azula Camacho, Jaime, Manual de Derecho Procesal. Tomo IV. Pruebas Judiciales, Editorial Temis, Bogotá D.C., 2003, página 31.

<sup>21</sup> Radicado No. 201530318.

<sup>22</sup> Radicado 201484116.

<sup>23</sup> Radicado de Salida No. 201550271.

<sup>24</sup> Radicado 201484116.

<sup>25</sup> Radicado de Salida No. 201550271.

<sup>26</sup> Ver, numeral 12 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011: "*En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas*".



*acuerdo de acceso y/o de interconexión, según aplique, únicamente será necesaria la manifestación de la voluntad de celebrar el acuerdo, para lo cual el proveedor que solicita el acceso y/o la interconexión deberá indicar los aspectos en los que se aparte de la OBI del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones a quien le presenta la solicitud, los cuales serán objeto de revisión de las partes en la negociación de las condiciones del acuerdo."*

Dado que **COMCEL** manifiesta que la etapa de negociación directa no se ha completado, por lo cual considera que esta Comisión no debería asumir el conocimiento sobre este conflicto por ser la misma solicitud improcedente, resulta necesario, constatar si la solicitud presentada por **LLEIDA** cumple o no con la etapa de negociación previa requerida para el inicio del trámite contemplado en el artículo 43 de la Ley 1341 de 2009.

Al respecto esta Comisión observa que de la información allegada al expediente administrativo se puede evidenciar que **LLEIDA** envió a **COMCEL** una solicitud el 15 de abril de 2014 en la que, textualmente, manifestó su voluntad expresa de celebrar un acuerdo de interconexión directa con **COMCEL**. Asimismo, también es cierto que en el cuerpo mismo del referido documento **LLEIDA** expuso todos sus planteamientos relacionados sobre el asunto concerniente a una interconexión directa que abarque exclusivamente el servicio de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes multimedia (MMS). De igual forma, en la reunión convocada por **COMCEL**, consta que el fin de la misma era el de atender la solicitud de **LLEIDA** de fecha del 15 de abril del 2014, razón por la cual **COMCEL** en tal reunión no solamente presentó consideraciones relacionadas con la diferencia entre el acceso y la interconexión<sup>27</sup>, sino también planteó la necesidad de proceder a negociar y celebrar un acuerdo de acceso y no uno de interconexión –como lo planteó **LLEIDA**–.

Así, y al analizar el contenido tanto de la solicitud de solución de controversias como de la reunión sostenida entre **LLEIDA** y **COMCEL**, se considera que el motivo de tales instancias preliminares de acercamiento entre las partes se circunscribía a discutir no solamente la solicitud presentada por **LLEIDA**, sino también las consideraciones que **COMCEL**, expuestas en forma de divergencias, planteó a **LLEIDA** con relación a su solicitud de interconexión y planteamiento de una relación de acceso.

Adicionalmente, se observa que el mismo **COMCEL** en su comunicación dirigida a esta Comisión de fecha del 18 de septiembre de 2014<sup>28</sup> y en cumplimiento del artículo 43 de la Ley 1341 de 2009, después de efectuar una recapitulación de los antecedentes que surgieron en torno a la solicitud presentada por **LLEIDA** el 15 de abril de 2014<sup>29</sup>, manifestó lo siguiente:

*"En conclusión, las partes se reunieron tal y como lo establece la Ley dentro de treinta (30) días de negociación para revisar sus respectivos puntos de vista"<sup>30</sup>.*

Así, se observa que la etapa de negociación directa se surtió entre las partes específicamente para efectos de determinar si la solicitud presentada por **LLEIDA** era o no una solicitud de interconexión, manifestando así las partes sus divergencias respecto del ropaje jurídico de la relación comercial que pretende **LLEIDA** encausar con **COMCEL**.

En tal sentido, el hecho que **COMCEL** hubiera aprovechado el marco de la etapa de negociación directa motivada por **LLEIDA** en relación con la solicitud de celebración de un acuerdo de interconexión directa con **COMCEL** que abarque exclusivamente el servicio de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes multimedia (MMS), para efectos de elevar derechos de petición a esta Comisión relacionados con la aclaración a la expedición de la Resolución CRC 4417 de 2014, no genera de facto que, como lo propone **COMCEL**, se entienda que la solicitud de solución de controversias en el caso en concreto se deba desestimar por improcedente, más aún cuando esta Comisión, tal y como se lo manifestó a **COMCEL** en carta del 18 de septiembre de 2014<sup>31</sup>, explicó que en aras de preservar el debido proceso y el derecho de contradicción frente al desacuerdo aquí suscitado entre las partes, todas las aclaraciones y revisiones que **COMCEL** planteó a esta Comisión en sus diferentes comunicaciones serían objeto de análisis y respuesta dentro de la presente actuación administrativa, toda vez que es en dicha instancia donde se revisará en detalle los argumentos expuestos por **COMCEL**, así como los argumentos esgrimidos por **LLEIDA**

<sup>27</sup> Obrante en el folio 51 del expediente 3000-4-2-466.

<sup>28</sup> Obrante en los folios 43 a 70 del expediente 3000-4-2-466.

<sup>29</sup> Obrante en los folios 43 a 44 del expediente 3000-4-2-466.

<sup>30</sup> Obrante en el folio 44 del expediente 3000-4-2-466.

<sup>31</sup> Obrante en el folio 41 del expediente 3000-4-2-466. Radicación de salida No. 201458245.



relacionados con la misma naturaleza de la relación, bien sea la misma de acceso o de interconexión.

De esta forma, para efectos de contabilizar el plazo de agotamiento de la etapa de negociación directa de los asuntos a los que hace referencia la solicitud de solución de controversias presentada por **LLEIDA**, esta Comisión debe partir del día en el que dicho proveedor puso de presente su solicitud, oportunidad en la cual indicó bajo qué condiciones y reglas consideraba que debía ser resuelto el asunto. Como antes se anotó la solicitud de **LLEIDA** fue presentada ante **COMCEL** el 15 de abril de 2014 y la solicitud de solución de controversias fue radicada en debida forma ante la CRC hasta el 4 de septiembre de 2014, lo cual evidencia que el plazo de negociación al que hace referencia el artículo 36 de la Resolución CRC 3101 de 2011 efectivamente se agotó.

Por otro lado, cabe precisar que frente a los demás requisitos contemplados en el artículo 43 de la Ley 1341 de 2009, se observa que en la solicitud presentada por **LLEIDA** el 15 de abril de 2014 se hace referencia a los puntos de acuerdo, los puntos en desacuerdo y la oferta final, lo cual resulta acorde con los requisitos de forma exigidos por la ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión considera que la solicitud de solución de conflicto presentada por **LLEIDA** es procedente en cuanto dio cumplimiento a los requisitos de forma y procedibilidad contenidos en el Título V de la Ley 1341 de 2009 y en el artículo 36 de la Resolución 3101 de 2011.

#### **4. CONSIDERACIONES DE LA CRC SOBRE LOS ASUNTOS EN CONTROVERSIA**

Una vez revisados los argumentos esgrimidos por las partes, a los que se hizo referencia en los numerales anteriores, y luego de llevar a cabo la audiencia de mediación en las instalaciones de esta Comisión, resulta evidente que la discusión versa sobre los siguientes puntos: (i) caracterizar los servicios que presta **LLEIDA**, bajo lo dispuesto en el ordenamiento jurídico colombiano, los cuales denomina como servicios de mensajería certificada a través de SMS; (ii) si la prestación de dicho servicio corresponde a la provisión de contenidos y aplicaciones y, por lo tanto la relación que ha de existir entre **COMCEL** y **LLEIDA** debería ser una relación de acceso, o si por el contrario, la prestación de dichos servicios ha de darse en el marco de una relación de interconexión; y (iii) respecto de la numeración que le corresponde usar a **LLEIDA** para la provisión de sus servicios.

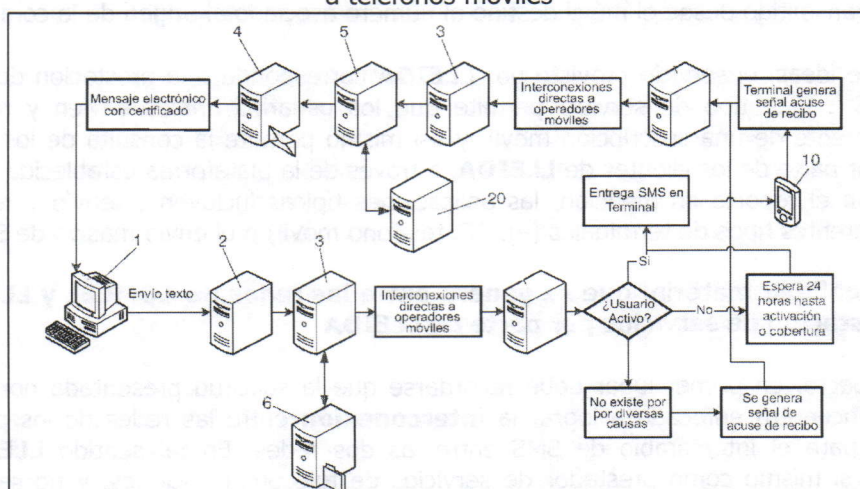
##### **4.1. Sobre los servicios de SMS que pretende prestar LLEIDA**

Revisando tanto la documentación presentada a esta entidad por **LLEIDA**, por un lado, con su solicitud inicial de numeración del 30 de enero de 2014 y, por el otro, junto con sus respuestas tanto al Auto de Pruebas como a la solicitud de aclaración o complementación del mismo hecho por esta Comisión, se puede observar que dicha empresa provee un servicio de envío de mensajes de texto certificados a teléfonos móviles.

Este servicio consiste, de acuerdo con la descripción presentada por **LLEIDA**, en comunicaciones certificadas vía SMS, mismas que son clasificadas por **LLEIDA** en dos categorías: (i) **Servicio de envío de mensajes de texto certificados a teléfonos móviles**: Este servicio permite la certificación del envío de un mensaje de texto mediante la emisión de un certificado con la información de los números de teléfono origen y destino del SMS, el contenido del mismo y el momento de su entrega. Este certificado, según **LLEIDA**, proporciona la notificación enviada a través de dicho SMS el carácter de prueba ante terceros; y (ii) **Servicio de certificación de acuerdos por SMS**: Este servicio, basado en el envío y recepción de SMS, permite la certificación (mediante la emisión de un certificado) de una comunicación enviada vía SMS y de su respuesta, también recibida por SMS, si esta se produce.

Desde el punto de vista técnico y de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el esquema de la solución técnica, corresponde al presentado en el Gráfico 1.



**Gráfico 1.** Esquema de solución técnica del servicio de envío de mensajes de texto certificados a teléfonos móviles

Así las cosas, y según las pruebas aportadas al presente trámite administrativo, el sistema comprende los siguientes elementos:

- Interfaz de usuario gráfica o web (el 1 en el Gráfico 1) que le permite al cliente de **LLEIDA** acceder de forma autenticada (mediante el uso de un nombre de usuario y una contraseña) a la interfaz del servicio de certificación, la cual le facilita acceso a su cuenta de cliente. Dicha cuenta estaría asociada con el número o números telefónicos asignados por **LLEIDA** al cliente.
- Unidad de procesamiento para la creación de mensajes de datos (el 2 en el Gráfico 1). Las acciones y peticiones realizadas por el usuario a través de la interfaz de usuario son procesadas en esta unidad.
- Unidades de almacenamiento para realizar copia de los mensajes y certificados (el 6 y 20 en el Gráfico 1).
- SMSC (*Short Message Service Center*) (el 3 en el Gráfico 1) que es un servidor para el envío y recepción de mensajería.
- Servidor de correo electrónico (el 4 en el Gráfico 1) que se encarga de remitir por correo electrónico al usuario el certificado de la comunicación realizada.
- Unidad de procesamiento de datos para la creación y firma del certificado con los datos a incluir en la certificación que finalmente se emite al usuario (el 5 en el Gráfico 1).

En suma, de las pruebas allegadas al expediente administrativo<sup>32</sup> se puede observar que el servicio en cuestión funciona de la siguiente manera:

El cliente accede a la interfaz web de su cuenta en el servicio de envío de comunicaciones certificadas, mediante el uso de un usuario y contraseña. Luego genera el mensaje de texto a remitir y solicita su envío. Lo anterior evidencia que para el funcionamiento del servicio, en el punto de origen de los SMS no se requiere del uso de espectro radioeléctrico, ni tampoco de la ubicación de una SIM en un terminal móvil. Basta con una conexión web la cual puede originarse desde una terminal fija, nomádica o móvil. También se evidencia que el número se utiliza para identificar ante el receptor del SMS al usuario que origina la comunicación. Dicho número corresponde al que **LLEIDA** asigne a su cliente final.

Posteriormente **LLEIDA** transmite el SMS al proveedor de servicios móviles de telecomunicaciones, quien gestiona la entrega del mensaje en el terminal móvil del usuario de la red de dicho proveedor, realizando los intentos de entrega correspondientes y quien finalmente notifica a **LLEIDA** el resultado positivo o negativo de la entrega del SMS en el móvil destino.

**LLEIDA** crea el recibo electrónico con los datos de la comunicación realizada, incluyendo al menos los datos del emisor, fecha de emisión del mensaje, contenido del mismo, número de teléfono destino y datos de notificación de entrega del mensaje, aplica un algoritmo de firma digital y genera el correspondiente certificado electrónico, el cual se remite al cliente por correo electrónico y del que se almacena una copia en las unidades de almacenamiento.

<sup>32</sup> Ver Radicados No. 201484116 y 201550271



En caso que el servicio empleado por el cliente de **LLEIDA** corresponda al servicio de certificación de acuerdos, el certificado emitido por **LLEIDA** también registra la información completa del SMS de respuesta transmitido desde el móvil destino al número asociado al origen de la comunicación.

En tal orden de ideas, el servicio provisto por **LLEIDA** corresponde a la prestación de servicios a través de SMS<sup>33</sup>. Este tipo de servicio permite que los usuarios finales envíen y reciban SMS independientemente de una suscripción móvil, y así mismo permite la consulta de los certificados electrónicos por parte de los clientes de **LLEIDA**, a través de la plataforma establecida para tal fin. De acuerdo con el reporte en mención, las aplicaciones típicas incluyen el envío y recepción de SMS desde diferentes tipos de terminales (ej: PC, teléfono móvil) o el envío masivo de SMS.

#### **4.2. Realidad material que se genera entre las redes de COMCEL y LLEIDA para la prestación de servicios por parte de LLEIDA**

Sobre este aspecto, en primer lugar debe recordarse que la solicitud presentada por **LLEIDA** a **COMCEL** se encuentra enfocada a lograr la **interconexión** entre las redes de los proveedores mencionados, para el intercambio de SMS entre las dos redes. En tal sentido **LLEIDA** se ha denominado a sí mismo como prestador de servicios de telecomunicaciones, y ha señalado que requiere la interconexión de su red con la red de **COMCEL** para la provisión de sus servicios de certificación a través de SMS, aduciendo también que requiere de la asignación y uso de numeración no geográfica, como la asignada mediante la Resolución CRC 4417 de 2014, en la medida en que requiere la identificación unívoca de sus usuarios para la provisión de los servicios de certificación a través de mensajes SMS a su cargo. Lo anterior contrasta con la posición de **COMCEL**, quien afirma que **LLEIDA** es un Proveedor de Contenidos y Aplicaciones (PCA), y en tal sentido le serían aplicables las condiciones de **acceso** definidas en la regulación nacional vigente.

Pues bien, a efectos de dilucidar este aspecto, y revisado el servicio que **LLEIDA** pretende implementar en el país, es preciso partir del concepto mismo de "Acceso" definido en la Resolución CRC 3101 de 2011. Así, el numeral 3.1. del artículo 3° de la referida resolución define el "Acceso" como la puesta a disposición por parte de un proveedor a otro proveedor, de recursos físicos y/o lógicos de su red para la provisión de servicios, y señala que el acceso implica el uso de las redes.

Si bien la referida definición es amplia, resulta necesario observar que, tal y como se desprende de su tenor literal, el concepto de "Acceso" definido en la regulación vigente supone que el proveedor que accede a una red o elementos de la misma que le fueron puestos a disposición por otro proveedor, lo hace con la finalidad de prestar sus propios servicios. En otras palabras, el proveedor que accede a los elementos de red que otro proveedor le pone a su disposición, lo hace con el fin de apoyarse en los mismos para la prestación de servicios propios.

Por su parte, la "Interconexión" supone un tipo de acceso que permite a los usuarios de una red comunicarse con los usuarios de otra. Así, desde una perspectiva jurídico-técnica, se observa que el acceso es el género que permite a un proveedor alcanzar un mercado mediante el disfrute de un elemento o conjunto de elementos de la red de otro proveedor, o de las funcionalidades que estos prestan; mientras que la interconexión es la especie de dicho género que apunta específicamente a aprovechar unas funcionalidades particulares que permiten originar o terminar tráfico de telecomunicaciones o permitir el acceso a servicios de telecomunicaciones prestados por otro proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, es decir, permiten la comunicación de extremo a extremo entre usuarios de diferentes redes.

Adicionalmente, y para efectos de contextualizar dicha interpretación en el marco de la Ley 1341 de 2009, resulta evidente que una lectura como la sugerida desarrolla mejor el principio de la libre y leal competencia, pues entiende el acceso como un mecanismo que la promueve a través del cual los proveedores se sirven de la infraestructura de red de los demás proveedores para prestar sus propios servicios, que aquélla que limite dicho término al uso de elementos de red exclusivamente con ocasión y para fines de una interconexión entre las redes de dos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

Así, esta Comisión considera que la referida diferenciación que sustenta la normativa reguladora del acceso y la interconexión, no se dirige sólo, como es obvio, a fomentar la efectiva competencia en los mercados de telecomunicaciones, sino que en último término pretende proteger a los

<sup>33</sup> Lo cual puede corresponder con la clasificación de SMS-SP, de acuerdo con la propuesta incluida en el ECC Report 212. Ver, CEPT, ECC Report 212: Evolution and Use of E.212 Mobile Network Codes, 2013.



usuarios, lo anterior bajo un criterio de interpretación garantista en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1341 de 2009.

En suma, se puede sostener que si bien la interconexión no es sino una modalidad del acceso, ambos conceptos se diferencian entre sí al entender la naturaleza y finalidad para el cual cada uno opera en el sector TIC, enmarcada bajo una interpretación pro competitiva guiada por el marco del artículo 7 de la Ley 1341 de 2009.

En el caso concreto, la CRC identifica que **LLEIDA** requiere utilizar una infraestructura de transporte que permita la conectividad entre su red y la red de **COMCEL**, de modo que el contenido de los mensajes de notificación generados por los clientes de **LLEIDA**, sean tramitados en la red de **COMCEL**. En este sentido, el intercambio de mensajes entre las redes de **LLEIDA** y de **COMCEL** se enmarca en la definición de "Acceso" que se encuentra vigente en el marco regulatorio del país, en atención a que la finalidad que **LLEIDA** busca con dicha relación es la de acceder a elementos de red de **COMCEL** que le ponga a su disposición para efectos de proveer a sus usuarios (clientes) sus propios servicios de envío de mensajes de texto certificados a teléfonos móviles y de certificación de acuerdos a través de mensajes SMS, y no la de permitir el acceso a sus usuarios a servicios de telecomunicaciones prestados por otro proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones -como lo es en este caso **COMCEL**.

De este modo, el servicio para el cual **LLEIDA** ha solicitado la interconexión con la red de **COMCEL** corresponde a la provisión propia de contenidos y aplicaciones bajo la modalidad de acceso, lo cual implica que le sean aplicables las reglas establecidas en la regulación vigente en lo que a Proveedores de Contenidos y Aplicaciones se refiere, en particular lo dispuesto en la Resolución CRC 3501 de 2011 referente a las reglas de acceso a las redes de telecomunicaciones por parte de proveedores de contenidos y aplicaciones a través de mensajes cortos de texto (SMS) sobre redes de telecomunicaciones de servicios móviles. De igual forma, las reglas de remuneración por la provisión de los servicios, y las disposiciones relativas a la protección de los usuarios, deben corresponder a la realidad material que acá se analiza, de tal suerte que las mismas serán las definidas en el artículo 38 de la Resolución CRC 3501 de 2011, por remisión al artículo 8B de la Resolución CRT 1763 de 2007, en las Resoluciones CRC 4458 y 4660 de 2014 y en todo caso de conformidad con las reglas complementarias de aplicación de dichos valores, previstas en la Resolución CRC 3501 de 2011 antes referenciada. Por su parte, los demás valores asociados a los servicios y facilidades utilizados de manera concomitante con el servicio de terminación que le preste **COMCEL** a **LLEIDA** con ocasión de la relación de acceso a la que hace referencia el presente acto administrativo, deberán ser definidos por las partes basados en los criterios de orientación a costos y desagregación antes enunciado.

En conclusión, y teniendo en cuenta que la definición dispuesta entre el acceso y la interconexión tiene fundamentos tanto conceptuales como jurídicos, se observa que la realidad material que se genera entre las redes de **LLEIDA** y **COMCEL** para la prestación de servicios por parte de **LLEIDA** se enmarca dentro del concepto de "Acceso" que trae la Resolución CRC 3101 de 2011.

#### **4.3. Respecto de la numeración no geográfica asignada a LLEIDA según el contenido de la Resolución CRC 4417 de 2014**

Para efectos de analizar el presente numeral, y entendiendo que el servicio para el cual **LLEIDA** ha solicitado interconexión con la red de **COMCEL** corresponde a la provisión propia de contenidos y aplicaciones bajo la modalidad de acceso, es preciso que esta Comisión proceda a revisar (i) la solicitud de asignación de numeración presentada por **LLEIDA**<sup>34</sup>; (ii) la información brindada por **LLEIDA** en atención al Auto de Pruebas del 14 de noviembre de 2014; y (iii) las aclaraciones y complementaciones presentadas por **LLEIDA** en atención del oficio de aclaración requerido por esta Comisión a través de oficio del 23 de enero de 2015<sup>35</sup>.

Bajo este contexto, en primer lugar, se recuerda que la Resolución CRC 4417 de 2014 asignó a **LLEIDA**:

**"ARTÍCULO 1. (...) 5,000 números para la provisión de mensajería corta de texto, de acuerdo con la estructura del número nacional (significativo (N(S)N)), de conformidad con el Decreto 25 de 2002, de la siguiente manera:**

<sup>34</sup> Oficios de radicado número 201383601, 201383815 y 201470236 radicados a través del correo de atención del SIUST el 2 y 27 de diciembre de 2013 y el 31 de enero de 2014.

<sup>35</sup> Radicado de Salida No. 201550271.



Indicativo nacional de destino (NDC): 310

BLOQUES DE NUMERACIÓN:

9000000-9004999

**ARTÍCULO 2.** (...) el código de red móvil MNC al Proveedor de Redes y servicios de Telecomunicaciones LLEIDA SAS (...), así:

- Código de Colombia para servicio móvil (MCC): 732
- Código de red para el servicio móvil (MNC): 003<sup>7</sup>.

Considerando las descripciones del servicio que se presentaron en la sección 4.1 del presente acto administrativo, es claro que, tal y como lo argumenta **LLEIDA**<sup>36</sup>, resulta necesaria la identificación unívoca del remitente al momento de la creación y firma del certificado de entrega de los SMS a los clientes finales de esta empresa, porque es ahí donde consta el número de origen (que identifica unívocamente al cliente de **LLEIDA**) y donde se establece una conexión entre este y el número de destino al cual se envió el SMS que se pretende certificar. Así, es cierto que la forma óptima de realizar la certificación de los SMS es pudiendo identificar de forma unívoca, mediante un número, a cada uno de sus clientes.

No obstante lo anterior, se observa que el servicio descrito en el punto 4.1 que **LLEIDA** pretende prestar en el país no se corresponde con el uso que debe dársele a la numeración asignada por la Resolución CRC 4417 de 2014, entendiendo que dicho tipo de numeración, conforme el artículo 2 de la Resolución CRC 2028 del 2008, corresponde a "*la numeración constituida por el conjunto de números nacionales (significativos) conformados por indicativos de destino a redes tales como: redes de telefonía móvil celular, PCS y satélites, entre otras*".

Teniendo en cuenta lo anterior, y partiendo del hecho de que **LLEIDA** necesita identificar cada uno de sus clientes con un número, resulta preciso determinar si resulta imprescindible usar numeración de 10 dígitos o no, tal y como fueron asignados en la Resolución CRC 4417 de 2014.

El servicio prestado por **LLEIDA** es de naturaleza no geográfica, es decir, los clientes de **LLEIDA** pueden acceder a la interfaz web que les da acceso al servicio desde cualquier parte, mientras que tengan un dispositivo (fijo o móvil) que esté conectado a Internet y disponga de un navegador apropiado. Ahora bien, la forma como esos clientes se identifiquen ante la red móvil para el envío de los SMS, no tiene en principio ninguna restricción técnica, es decir, podría hacerse mediante numeración de 10 dígitos o mediante el uso de códigos cortos.

Las limitantes que han sido aducidas por **LLEIDA** para el uso de códigos cortos no han sido técnicas, sino que se han referido más a características comerciales, a temas asociados con los derechos de los usuarios (por ejemplo portabilidad numérica) o de uso óptimo del recurso de numeración.

Sobre este aspecto, en la solicitud de inicio de actuación administrativa que aquí nos convoca, **LLEIDA** indicó a esta Comisión lo siguiente:

*"Como ya se explicó a la CRC, y ésta así lo entendió, los servicios de telecomunicaciones basados en mensajería corta de texto (SMS y MMS) que LLEIDA SAS pretende ofrecer en el mercado colombiano requieren necesariamente de la numeración perteneciente al subtipo TMC solicitada, no pudiendo, desde un punto de vista comercial, prestarse sobre códigos cortos (...). Pues bien, la numeración de la que hace uso LLEIDANET en todos y cada uno de los países en los que opera es numeración de telefonía celular —o, alternativamente, numeración geográfica fija—, pero en ningún caso emplea códigos cortos para prestar este mismo servicio de SMS certificados, y ello por cuanto que, comercialmente, dicho servicio requiere de numeración susceptible de ser asignada a clientes individuales, sujeta a derechos y obligaciones de portabilidad —lo que no se corresponde con el uso que puede darse a los códigos cortos—." (SFO).*

En cuanto al uso óptimo de la numeración, **LLEIDA** ha indicado que manejar códigos cortos implicaría un uso ineficiente del recurso de numeración y las implicaciones que tendría sobre su

<sup>36</sup> Ver, Radicados 201484116 y Radicado de Salida No. 201550271.

<sup>37</sup> Obrante en el folio 1 del expediente 3000-4-2-466.



servicio, le resultarían desconocidas por cuanto no tiene experiencia previa con tales casos. En las respuestas de **LLEIDA** al Auto de pruebas decretado por esta Comisión, dicha empresa manifestó lo siguiente:

*"En caso de emplearse numeración de códigos cortos para la prestación de este servicio, la identificación unívoca de cada cliente individual se realizaría mediante la asignación de un código corto a cada usuario. Sucedería que cada uno de estos códigos cortos estaría en tal supuesto manifiestamente infrautilizado, lo cual es una circunstancia incompatible con el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos de numeración, por su carácter de escasos.*

*Los miles de números de códigos cortos de los que LLEIDA SAS fuera asignataria, tendrían que ser necesariamente empleados y configurados en los sistemas de LLEIDA SAS como numeración asignable a sus clientes. Consecuentemente, desde una perspectiva técnica y funcional la prestación del servicio se realizaría de igual modo que empleando numeración no geográfica, habida cuenta de que la numeración de códigos cortos tendría que ser tratada por LLEIDA SAS de igual modo que si se tratara de numeración geográfica.*

*Cabe reiterar que, en todo caso, LLEIDANET no hace uso de códigos cortos para ofrecer dicho servicio en ningún país de todos en los que está presente en la actualidad, ya que estos están concebidos para la provisión de otro tipo de servicios. Así pues, no se puede elaborar con mayor detalle sobre este extremo, ya que el servicio que LLEIDANET tiene implementado en todo el mundo no está diseñado para emplear códigos cortos, de modo que sus implicaciones le resultan desconocidas."*

De los textos anteriores, esta Comisión puede ratificar que no hay un inconveniente desde el punto de vista técnico y funcional para el uso de códigos cortos en el servicio, aunque efectivamente las consecuencias de tal uso sólo podrían establecerse después de implementarlo, dado que no hay experiencias previas.

Sin embargo, **LLEIDA** esgrime un argumento importante y es el uso óptimo del recurso de numeración, punto que sin embargo, fue rebatido por **COMCEL**, quien indica que:

*"Contrario a lo indicado por LLEIDA el uso de los códigos cortos regulado en nuestro país mediante la Resolución CRC 3501 de 2011, permite hacer una identificación unívoca de cada uno de los clientes. Es importante corregir lo indicado por LLEIDA en el sentido que los códigos cortos no solamente están dados para soportar aplicaciones tipo broadcast, puesto que a través de códigos se envían notificaciones personales, mensajes en bidirecciones (MO/MT), entre otros; y en ningún momento estarían siendo subutilizados, por el contrario es la manera más óptima para dar cumplimiento a lo establecido de la regulación en materia de protección al usuario" (SFO)*

Vistos ambos puntos de vista, esta Comisión considera que es claro para las dos partes que los códigos cortos pueden usarse para determinar de manera unívoca a los clientes del servicio de **LLEIDA**. No obstante lo anterior, se debe revisar la eficiencia del uso de estos códigos para el servicio que se pretende prestar, asunto que no corresponde decidir en la presente instancia.

Así las cosas, resulta necesario que el Administrador del Recurso de Numeración<sup>38</sup>, conforme al artículo 10° de la Resolución CRT 2028 de 2008, proceda con la revisión de la asignación del recurso público de numeración asignado a la empresa **LLEIDA** a través de la Resolución CRC 4417 de 2014, conforme lo dispuesto en la misma. Así mismo, en los términos de dicho artículo, deberá determinar la procedencia de una nueva asignación de numeración que permita la relación de acceso entre las redes de **COMCEL** y **LLEIDA**.

En cualquier caso, **COMCEL** y **LLEIDA** deberán definir las condiciones de acceso, uso e interconexión a través del CMI, durante el mes siguiente contado a partir del día siguiente de la ejecutoria del presente acto administrativo, teniendo en cuenta lo dispuesto en la regulación de carácter general actualmente aplicable en el sector de las telecomunicaciones.

<sup>38</sup> El artículo 2 de la Resolución CRT 2028 del 2008, define que el Administrador del Recurso de Numeración corresponde a la Comisión de Regulación de Comunicaciones.



En virtud de lo expuesto,

### RESUELVE

**ARTICULO PRIMERO.** – Denegar el decreto y práctica de la prueba documental solicitada por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A.- COMCEL S.A.**, conforme a las razones expuestas en el numeral 3.1. de la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Fijar las condiciones para el acceso y uso de la red de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** por parte de **LLEIDA S.A.S.**, según lo dispuesto en la Resolución CRC 3101 de 2011, así como también aquellas condiciones generales contenidas en la Oferta Básica de Interconexión –OBI- de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** que se encuentre aprobada por la CRC a la fecha de expedición del presente acto administrativo, que sean aplicables a la presente relación de acceso entre **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** y **LLEIDA S.A.S.**

**ARTÍCULO TERCERO.-** Ordenar a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** y **LLEIDA S.A.S.**, que respecto de la relación de acceso entre las mismas por la remuneración a reconocer por el acceso y uso de la red de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** debe darse de conformidad con las reglas de aplicación y los valores a los que hace referencia el artículo 38 de la Resolución CRC 3501 de 2011 y sus respectivas modificaciones, quedando la definición de los valores relativos a los servicios diferentes del de terminación, a lo que acuerden las partes bajo el principio de orientación a costos y de desagregación suficiente.

**ARTÍCULO CUARTO.** – Ordenar al Administrador del Recurso de Numeración conforme al artículo 10° de la Resolución CRT 2028 de 2008, que proceda a iniciar las actuaciones administrativas que, en el marco de sus competencias, considere pertinentes para revisar la asignación del recurso público de numeración asignado a la empresa **LLEIDA S.A.S.** a través de la Resolución CRC 4417 de 2014.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Ordenar a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A.- COMCEL S.A.** y a **LLEIDA S.A.**, que a través del CMI que deberá realizarse dentro del mes siguiente a partir del día siguiente al de la ejecutoria del presente acto administrativo, definan directamente las condiciones de acceso, uso e interconexión, a efectos del funcionamiento adecuado del acceso, de conformidad con lo previsto en el presente acto administrativo, y en todo caso teniendo en cuenta lo dispuesto en la regulación de carácter general actualmente aplicable en el sector de las telecomunicaciones.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales de **LLEIDA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A.- COMCEL S.A.** o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, dentro de los (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C., a los

31 JUL 2015

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**DAVID LUNA SÁNCHEZ**  
Presidente

  
**JUAN MANUEL WILCHES DURÁN**  
Director Ejecutivo

Proyecto 3000-4-2-466

S.C. 08/07/15 Acta 319

C.C. 12/05/15 Acta 976

Revisado por: Lina María Duque – Coordinadora de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias.  
Elaborado por: Miguel Durán Dajud, Carlos Humberto Ruiz y Carlos Castellanos Rubio. *CR.*