



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 4910 DE 2016

*"Por la cual se resuelve un conflicto entre **AVANTEL S.A.S.** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**"*

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 de fecha 28 de diciembre de 2015 con número de Radicado 201534227, **AVANTEL S.A.S.**, en lo sucesivo **AVANTEL**, solicitó ante esta Comisión la iniciación del trámite administrativo correspondiente, con el fin de que se dirima la controversia surgida con **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA MÓVIL**, relacionada con la medición, control, gestión y suministro de información de calidad de los servicios soportados en la instalación esencial de Roaming Automático Nacional -RAN-.

Analizada la solicitud presentada por **AVANTEL**, el Director Ejecutivo de la CRC dio inicio a la respectiva actuación administrativa el día 31 de diciembre de 2015, para lo cual fijó en lista el traslado de la solicitud, y remitió a **COLOMBIA MÓVIL** copia de ésta y de la documentación asociada a la misma, mediante comunicación de esa misma fecha 31, con número de radicado 201556344, para que se pronunciara sobre el particular.

Posteriormente, **COLOMBIA MÓVIL** dio respuesta al traslado efectuado por la CRC, mediante comunicación de fecha 8 de enero de 2016, con número de radicado 201630039.

Mediante comunicación 201650313 del 19 de enero de 2016, el Director Ejecutivo de la CRC, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 1341, procedió a citar a las empresas mencionadas a la audiencia de mediación correspondiente al trámite en curso, la cual tuvo lugar en las instalaciones de esta Comisión el 26 de enero de 2016 a las 8:50 a.m., sin que las partes llegaran a un acuerdo directo sobre los asuntos en divergencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.4 del Decreto 1074 de 2015, 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 PRESENTADOS POR LAS PARTES

2.1. Argumentos expuestos por AVANTEL

Manifiesta en su solicitud **AVANTEL** que implementó con **COLOMBIA MÓVIL** la instalación esencial de RAN, en los términos y condiciones establecidos por la CRC, mediante las Resoluciones CRC 4420 y 4509 de 2014, teniendo lugar el acceso a dicha instalación esencial en condiciones operativas el 15 de julio de 2014.

Indica además este proveedor que, que en el Comité Mixto de Interconexión (CMI), realizado el 27 de marzo de 2015, **AVANTEL** entregó a **COLOMBIA MÓVIL** el documento "*Aspectos técnicos y operativos de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional entre AVANTEL y COLOMBIA MÓVIL*", para su revisión y comentarios.

Posteriormente, indica **AVANTEL** que en Subcomité Técnico de Interconexión -STI- celebrado el 13 de mayo de 2015 las partes acordaron revisar el numeral 5 del documento antes citado, la cual fue enviada por **COLOMBIA MÓVIL** mediante correo electrónico del 2 de junio de 2015, en el que manifestó no acoger la propuesta para acordar el procedimiento de suministro de información de calidad de CDR's y KPI's para la medición del desempeño del RAN.

Consecutivamente, en STI celebrado el 17 de junio de 2015, **AVANTEL** manifiesta que **COLOMBIA MÓVIL** indicó que no cuenta con la información solicitada.

Posteriormente, **AVANTEL** señala que, mediante correo electrónico del 17 de julio de 2015, **COLOMBIA MÓVIL** le informó que no encontraba una obligación clara en relación con la entrega de los indicadores solicitados, por lo que le recomienda revisar el tema con la CRC.

En su escrito, manifiesta **AVANTEL** que el 12 de agosto de 2015, solicitó a la CRC establecer metodologías de medición de los parámetros e indicadores de calidad para servicios móviles de voz y datos que se soporten en el acceso a la instalación esencial de RAN, así como establecer parámetros e indicadores de calidad a nivel mayorista, para la provisión de dicha instalación esencial. Solicitud que fue atendida por la CRC.

En consideración a que **AVANTEL** provee servicios móviles de voz, SMS y datos soportados en la instalación esencial de RAN, en la cobertura a nivel nacional de las redes 2G/3G de **COLOMBIA MÓVIL**, mediante comunicación del 5 de octubre de 2015, solicitó a esta última, suministrar la información de los mapas de contorno de cobertura, con el detalle y formato exigido en el artículo 1.3-b de la Resolución CRC 4734 de 2015, para efectos de que **AVANTEL** pudiera dar cumplimiento a sus disposiciones, como está obligada. Puntualizó que la información solicitada debía ser suministrada por **COLOMBIA MÓVIL**, cada vez que se actualizara la información de la cobertura de su red, con motivo de la instalación de nuevos elementos de acceso, debido al cambio o a la actualización de los parámetros de configuración de la red de acceso, o por la configuración de nueva cobertura, según lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 1.3-b de la Resolución CRC 4734 de 2015.

En atención a la solicitud de **AVANTEL**, éste manifiesta que **COLOMBIA MÓVIL** indicó que la información de sus mapas se encontraba disponible al público en la página electrónica de esa empresa, indicando que no estaba en la obligación de proveer esta información.

Mediante comunicación del 23 de octubre de 2015, **AVANTEL** manifestó a **COLOMBIA MÓVIL**, que por mandato del artículo 45 de la Resolución 3101 de 2011, requería acordar las condiciones para el suministro e intercambio de información técnica relevante, a fin de garantizar el funcionamiento eficiente de los servicios de telecomunicaciones soportados en la instalación esencial de RAN. Para tal fin, **AVANTEL** remitió a dicha empresa el documento denominado "*Requerimientos de información para medición de calidad de servicios de telecomunicaciones móviles*", que complementaba su propuesta en materia de "*Aspectos técnicos y operativos de la instalación esencial de RAN entre AVANTEL y COLOMBIA MÓVIL*"; entregado desde el 27 de marzo de 2015.

AVANTEL señala que **COLOMBIA MÓVIL**, a través de comunicación del 13 de noviembre de 2015, manifestó en virtud del artículo 45 de la Resolución CRC 3101 de 2011 que ya había entregado la información técnica necesaria para permitir el acceso a RAN, durante la implementación de esa instalación esencial y que en caso de modificación o alteración en equipos, plataformas o elementos que puedan afectar la relación, se informaría con la debida antelación. Adicionalmente explica que **COLOMBIA MÓVIL** indicó que era improcedente la realización de un nuevo STI, ya el que el tema había sido tratado el 13 de mayo de 2015.

En la solicitud de solución de conflictos **AVANTEL** clasificó la información requerida en cuatro grupos así:

- i) Calidad de voz, la cual incorpora solicitud explícita de información del registro detallado de las llamadas ("Call Detail Record -CDR) de los usuarios *roamers* de **AVANTEL** que se encuentran registrados en la red del proveedor de la red visitada **COLOMBIA MÓVIL**, los cuales se obtienen en los nodos de interconexión del lado de acceso 2G/3G;
- ii) Indicadores de calidad en el servicio de datos, a partir de la información de los contadores de red del o de los elementos SGSN de la red del proveedor de la red visitada **COLOMBIA MÓVIL**;
- iii) Indicadores de disponibilidad de elementos de red para el servicio de voz;
- iv) Indicadores o KPIs, que permiten conocer el comportamiento de los servicios de RAN y de la funcionalidad de CSFB, bajo el esquema de interconexión implementado con el PRV.

En cuanto a la metodología de medición, **AVANTEL** sostiene que la información para construir los indicadores de desempeño se obtiene directamente de contadores de los elementos de red de **COLOMBIA MÓVIL**, la cual, según manifiesta **AVANTEL**, se recopila normalmente en períodos de 60 minutos y en ese sentido, requiere que la información sea suministrada con periodicidad horaria, las 24 horas de todos los días de cada mes, con los datos correspondientes a la última hora, desde el minuto 00 hasta el 59, la cual debe ser transferida a través de un servidor FTP de forma automática por medio de un canal dedicado, en formato de texto plano por separación por comas.

En su escrito, este proveedor solicita a la CRC establecer los términos y condiciones aplicables al reporte de esta información, en conjunto con la obtenida de los demás proveedores de la red visitada en los eventos en que concurran en la prestación de servicios móviles soportados en la instalación esencial de RAN, en una misma zona geográfica.

Manifiesta **AVANTEL** que desde la entrada en operación del acceso al RAN ha enfrentado varias dificultades técnicas que han afectado el interfuncionamiento e interoperabilidad de la instalación esencial de RAN, lo que repercute en la calidad de los servicios móviles provistos por **AVANTEL** a sus usuarios.

Conforme a lo anterior, indica este proveedor que: i) no tiene visibilidad sobre las condiciones de operación y funcionamiento de los servicios soportados en RAN sobre las redes 2G/3G de los proveedores incumbentes, entre ellos **COLOMBIA MÓVIL**; y ii) se encuentra en imposibilidad técnica de medir y reportar la información correspondiente a algunos de los indicadores de calidad de sus servicios soportados en RAN, de acuerdo con la Resolución CRC 3067 de 2011 y sus modificaciones, en la medida en que no prevé metodologías de medición de calidad de los servicios soportados en esta instalación esencial, ni establece obligaciones de suministro de información específica entre el proveedor de la red de origen y el proveedor de la red visitada, que permitan calcular los indicadores exigidos en la regulación.

AVANTEL manifiesta que, en su condición de operador entrante, requiere medir y controlar la calidad de los servicios de telecomunicaciones que provee, más aún, cuando utiliza la instalación esencial de RAN para su prestación. En este sentido, indica **AVANTEL** que necesita conocer y controlar la calidad de sus servicios para estar en condiciones de realizar análisis comparativos respecto de sus competidores, ofrecer a sus usuarios una promesa de valor disruptiva y adoptar correctivos técnicos para mejorar las fallas que los mismos presenten.

Adicionalmente, indica en su escrito este proveedor que en su condición de proveedor entrante que requiere de acceso a la instalación esencial de RAN para la provisión de sus servicios, se encuentra en posición de desigualdad con respecto a los PRV, que no la necesitan, frente a la regulación vigente en materia de calidad.

Sostiene **AVANTEL** que además de ser perfectamente viable, la solicitud involucra el suministro de información técnica relevante para el funcionamiento eficiente de los servicios a su cargo y por lo tanto, la solicitud debe ser satisfecha por **COLOMBIA MÓVIL** en los términos del artículo 45 de la Resolución CRC 3101 de 2011, en cuanto éste determina que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben proporcionar a otros el acceso eficaz y oportuno a la información técnica relevante, necesaria para permitir el funcionamiento eficiente de los servicios.

En su escrito **AVANTEL** sostiene que, como consecuencia de la negativa de **COLOMBIA MÓVIL** de acordar los procedimientos para el suministro de la información técnica relevante, se sigue degradando la experiencia de los servicios a sus usuarios, en la medida en que se impide que esta última pueda determinar las fallas a nivel de interconexión de RAN, que deben ser solucionadas para poder proveerlos en las condiciones de calidad requeridas.

Adicionalmente, manifiesta este proveedor, sin presentar soportes para dicha afirmación, que las condiciones ofrecidas por **COLOMBIA MÓVIL** a sus usuarios no son las mismas que aplican a los usuarios de **AVANTEL** que se encuentran registrados como *roamers* en sus redes 2G/3G, toda vez que frente a estos últimos subyace una relación de acceso e interconexión con condiciones diferentes de interfuncionamiento e interoperabilidad, que merece un análisis permanente de su desempeño, que permita adoptar acciones de mejora y correctivos necesarios de manera oportuna para garantizar servicios de calidad por parte de **AVANTEL** a sus usuarios.

Así mismo indica **AVANTEL** que para efectos de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Resolución CRC 4734 de 2015, debe anunciar en sus mapas de cobertura los servicios ofrecidos en tecnologías 2G (IDEN); 2G/3G y 4G. Además que teniendo en cuenta que los servicios de Voz, SMS y datos provistos por esta empresa en tecnologías 2G/3G, se soportan en la instalación esencial de RAN de los PRV, entre ellos **COLOMBIA MÓVIL**, se requiere que esta última suministre periódicamente a **AVANTEL**, en su calidad de PRO, la información actualizada de sus mapas de cobertura, en los formatos que prevé la regulación, para que ésta pueda a su vez reflejar con precisión en sus mapas las condiciones de cobertura de los servicios que provee.

Teniendo en cuenta lo expuesto, como peticiones principales **AVANTEL** solicita:

*"1.1 Resolver las diferencias surgidas entre **AVANTEL** y **COLOMBIA MÓVIL** en el curso de la negociación directa, en lo que corresponde a los puntos de divergencia, que se detallan en el capítulo IV del presente memorial, con fundamento en las consideraciones de orden fáctico y jurídico que se exponen y soportan en el presente escrito."*

*"1.2 Establecer las condiciones conforme a las cuales debe tener lugar el procedimiento para la medición, control, gestión y suministro de información técnica relevante que garantice la prestación eficiente y con calidad de los servicios soportados en la instalación esencial de Roaming Automático Nacional entre **AVANTEL** y **COLOMBIA MÓVIL**, a partir de los aspectos técnicos y operativos que se consignan en la Oferta Final que formula Avantel."*

*"1.3. Establecer la metodología para el cálculo y reporte de indicadores de calidad de los servicios móviles de telecomunicaciones a cargo de **AVANTEL**, soportados en la instalación esencial de Roaming Automático Nacional"*

*"1.4 Ordenar a **COLOMBIA MÓVIL** suministrar a **AVANTEL** la información de los mapas de contorno de cobertura de sus redes móviles 2G/3G, en formato compatible con el establecido en el artículo 1.3-b de la Resolución CRC 4734 de 2015, para que esta última empresa pueda cumplir con dicha regulación"*

"1.5 Designar un supervisor técnico responsable de verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas por la CRC, como resultado del presente trámite administrativo"

2.2. Argumentos expuestos por COLOMBIA MÓVIL

Mediante documento radicado ante esta Comisión el 8 de enero de 2016¹, **COLOMBIA MÓVIL** manifiesta que desde la primera solicitud presentada por **AVANTEL**, le ha indicado que la compañía no considera procedente atender de manera positiva lo solicitado.

En este sentido, **COLOMBIA MÓVIL** manifiesta que, a través de la respuesta del 12 de noviembre de 2015, indicó en relación con lo establecido en el artículo 45 de la Resolución 3101 que: i) ya suministró la información técnica necesaria para permitir el acceso a **AVANTEL** y el funcionamiento eficiente de los servicios, intercambio que se surtió durante el proceso de implementación del servicio de Roaming Automático Nacional; ii) no está obligado a entregar la información contenida en el documento llamado "*Requerimientos de Información para medición de calidad de servicios de Telecomunicaciones Móviles*", y iii) ofrece y presta los servicios en las mismas condiciones de calidad tanto a sus usuarios como a los de **AVANTEL** y a terceros operadores, de acuerdo, entre otros, con el numeral 5.3 de la Resolución CRC 4112 de 2013.

Indica **COLOMBIA MÓVIL** que la controversia objeto de este trámite administrativo se basa en la renuencia de **AVANTEL** en aceptar que su solicitud de información resulta improcedente desde el punto de vista técnico y jurídico, toda vez que no existe una norma que obligue a **COLOMBIA MÓVIL** a entregar esta información, menos cumpliendo con las características y nivel de detalle técnico que pretende **AVANTEL**.

Adicionalmente, **COLOMBIA MÓVIL** expresa que en la Resolución CRC 4112 de 2013 no existe una disposición por medio de la cual el regulador haya obligado al operador de la red visitada a entregar información adicional al operador de la red de origen, salvo la información mensual de tráfico tal y como se describe en el artículo 5.5 de esta resolución. Por esta razón, señala que, desde el punto de vista de las condiciones dispuestas en el régimen jurídico aplicable, **COLOMBIA MÓVIL** no tiene ningún tipo de obligación de remitir la información solicitada por **AVANTEL** en este caso y que es compilada en el documento emitido por este proveedor denominado "*Requerimientos de Información Para Medición de Calidad de Servicios de Telecomunicaciones Móviles*".

Por otra parte, **COLOMBIA MÓVIL** indica que bajo lo dispuesto en el artículo 45 de la resolución CRC 3101 de 2011, este proveedor cumplió con su obligación de proporcionar a **AVANTEL** la información técnica que resultaba necesaria para permitir el acceso y funcionamiento eficiente de la instalación esencial de RAN y que la misma se encuentra operativa y siendo proporcionada y sin inconvenientes por parte de **COLOMBIA MÓVIL** y a favor de **AVANTEL**, el cual así lo ha manifestado expresamente.

Además, **COLOMBIA MÓVIL** indica que le corresponde gestionar los parámetros de calidad de los servicios soportados a través de RAN y no a **AVANTEL**, como éste lo manifiesta. En este punto, este proveedor aclara que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Resolución CRC 4112 de 2013, **COLOMBIA MÓVIL** provee la instalación esencial de RAN a **AVANTEL** bajo el mismo nivel y parámetros de calidad que aplica u ofrece para sus propios usuarios, dando cumplimiento a los criterios de calidad definidos en el régimen de indicadores de calidad establecido por la CRC.

En su escrito, **COLOMBIA MÓVIL** señala que con esta solicitud de información, lo que pretende **AVANTEL** es aprovecharse de su calidad de usuario de la instalación esencial de RAN para solicitar y obtener información técnica y confidencial de los operadores que le proveen el RAN, indicando además que, **AVANTEL** y los operadores que le proveen RAN, son competidores en los mismos mercados, por lo que la entrega de la información solicitada en este caso, podría implicar una afectación negativa a las condiciones de estos mercados y que de atenderse positivamente la solicitud de información de **AVANTEL**, los operadores a los que les fue solicitada estarían entregando información altamente detallada de su negocio y de sus capacidades técnicas, información que es confidencial y que está protegida por el secreto empresarial bajo los postulados del artículo 260 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina.

De otro lado, frente a la información técnica solicitada por **AVANTEL** en el documento denominado "*Requerimientos de información para Medición de Calidad de Servicios de Telecomunicaciones Móviles*", **COLOMBIA MÓVIL** manifiesta que el mismo en ningún momento ha sido producto de un

¹ Radicado 201630039.

proceso normativo adelantado por autoridad competente, ni tampoco es el resultado de un acuerdo en el cual **COLOMBIA MÓVIL** haya hecho parte. En este sentido, este proveedor señala que la información solicitada, i) no tiene ningún tipo de fundamento o sustento legal, ii) parte únicamente del capricho de dicho proveedor de obtener información técnica de la red de uno de sus competidores, y iii) supone el cumplimiento de requisitos mucho mayores de los que están descritos en la normatividad vigente en materia de reportes de información de indicadores de calidad.

COLOMBIA MÓVIL dentro de la respuesta dada a la solicitud formulada por **AVANTEL**, manifiesta que las obligaciones de indicadores de calidad dispuestos en la Resolución CRC 4734 de 2015, le competen al operador de la red visitada y no a **AVANTEL**; señalando además que en caso que a este último le correspondiera reportar alguna información a la CRC, le correspondería hacerlo sobre los indicadores arrojados por su red y no la de los operadores que le proveen RAN, por lo que sería una obligación de este proveedor con la CRC y el Ministerio que en un ningún sentido obliga a **COLOMBIA MÓVIL**.

Finalmente, **COLOMBIA MÓVIL** indica en su escrito que mantiene su posición en relación con las solicitudes de información de **AVANTEL** relacionados con el documento denominado "*Requerimientos de Información para Medición de Calidad de Servicios de Telecomunicaciones Móviles*", en el sentido de no considerar procedente ni técnica ni jurídicamente atender positivamente esta solicitud y, en consecuencia, no entregar la información solicitada.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1. Verificación de requisitos de forma y procedibilidad

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009, tanto las solicitudes de solución de controversias, como las de imposición de servidumbre de acceso, uso e interconexión, deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) vencimiento del plazo de la negociación directa al que hace referencia el artículo 42 de la Ley 1341 y (ii) presentar una solicitud escrita en la que se indique no ha sido posible llegar a un acuerdo, señalando expresamente los puntos de divergencia, así como aquellos en los que haya acuerdo, y presentar la respectiva oferta final.

Revisado el escrito de solicitud inicial allegado por **AVANTEL**, se constató que la solicitud presentada por dicho proveedor dio cumplimiento a los requisitos de forma y procedibilidad contenidos en el Título V de la Ley 1341 de 2009. En efecto, del estudio de los documentos que conforman la solicitud presentada a esta Comisión fue posible evidenciar el cumplimiento de los requisitos que la citada Ley prevé y el agotamiento del plazo de negociación directa de que trata el artículo 42 de la citada Ley 1341 de 2009 antes de acudir a la CRC, que en el caso concreto inició el 27 de marzo de 2015, cuando **AVANTEL** entregó a **COLOMBIA MÓVIL** en una reunión de CMI el documento "*Aspectos técnicos y operativos de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional entre Avantel y Colombia Móvil*", para su revisión y comentarios, con el propósito de implementar un procedimiento para la medición, control, gestión y suministro de información técnica relevante para estar en condiciones de garantizarla calidad y eficiencia de los servicios soportados en la instalación esencial de RAN.

Así mismo se constató que la solicitud de solución de conflicto presentada por dicho proveedor dio cumplimiento a los requisitos de forma y procedibilidad contenidos en el Título V de la Ley 1341 de 2009. En efecto, del estudio de los documentos que conforman la solicitud presentada a esta Comisión fue posible evidenciar el cumplimiento de los requisitos que la citada Ley prevé respecto de las solicitudes tendientes al inicio de un trámite de solución de conflicto, a saber: la manifestación sobre la imposibilidad de llegar a un acuerdo directamente, lo cual se constata mediante la realización de Comités Mixtos de Interconexión en los que se abordó la solicitud de información realizada por **AVANTEL**, el señalamiento expreso de los puntos de divergencia, la inexistencia de puntos de acuerdo entre las partes, y la presencia de una oferta final respecto de la materia en controversia.

3.2. Consideraciones de la CRC sobre el asunto 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, resulta evidente que la discusión en el caso en concreto versa en determinar si en el marco de la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, **COLOMBIA MÓVIL** debe suministrar a **AVANTEL** la

información que este último aduce como necesaria para la administración de la relación de acceso a dicha instalación esencial. En este punto, debe la CRC mencionar que la presente actuación administrativa, no es el escenario para analizar las solicitudes de modificación, ajuste o adición de la regulación general vigente, tema referenciado por **AVANTEL** en sus argumentos, expuestos en su comunicación de agosto de 2015, los cuales deberán ser objeto de revisión y análisis dentro del trámite de los proyectos regulatorios de carácter general previstos en la Agenda Regulatoria de la CRC. No obstante, la resolución del conflicto de carácter particular que da origen a la presente actuación administrativa, se aborda con base en la regulación vigente.

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que para el estudio del asunto en controversia se requiere la revisión de los siguientes asuntos: **(i)** la naturaleza de la provisión de la instalación esencial de RAN, así como las condiciones definidas por la CRC para la relación de RAN entre **AVANTEL** y **COLOMBIA MÓVIL**, identificando aspectos relativos a la calidad de los servicios; y, **(ii)** el análisis de lo solicitado por **AVANTEL** en relación con:

- Información requerida para establecer la calidad del servicio móvil de voz soportado en RAN
- Información requerida para establecer la calidad del servicio de acceso a Internet a través de redes móviles soportado en RAN
- Información requerida para establecer indicadores de disponibilidad de elementos de red para los servicios de voz
- Información requerida para establecer indicadores de gestión y desempeño de la instalación esencial de RAN.
- Mapas de contorno de cobertura
- Designación de un supervisor técnico.

3.2.1. La naturaleza de la provisión de la instalación esencial de RAN. Condiciones establecidas en el caso concreto

La instalación esencial de Roaming Automático Nacional, es una herramienta orientada al uso eficiente de infraestructura de redes móviles, que busca favorecer la rápida penetración de servicios a la mayor parte de la población en Colombia. En esta medida, cualquier proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que requiera acceder a esta instalación esencial, puede hacerlo en los términos definidos en la regulación. Como ha sido mencionado por esta Comisión, "(...) *la definición regulatoria [de Roaming Automático Nacional] se fundó, entre otras, en la necesidad de proveer incentivos para vigorizar la competencia, en aras de lograr el "bienestar social de los usuarios". Uno de los efectos esperados de esta medida, es proveer las condiciones para el acceso de nuevos proveedores al mercado, cuyo fundamento, (...) no es otro que facilitar la entrada de un mayor número de prestadores o agentes en el mercado de servicios de telecomunicaciones, acción con la cual los usuarios podrán beneficiarse con más y mejores ofertas*"². Con el funcionamiento del Roaming Automático Nacional se promueve la competencia en la medida en que tanto proveedores entrantes como establecidos pueden prestar servicios de comunicaciones móviles en lugares o áreas donde no cuenten con cobertura propia, siendo claro que bajo este escenario, la prestación material del servicio está a cargo del proveedor de la red visitada, por lo que la administración conjunta de la actividad de los usuarios mientras los servicios son proveídos por el proveedor de la red visitada, no guarda relación contra la naturaleza propia de esta instalación esencial como ha sido concebida por la regulación, toda vez que, al hacer uso del Roaming Automático Nacional, los usuarios en roaming reciben el servicio por parte del proveedor de la red visitada, de manera automática, sin intervención directa por parte del proveedor de la red de origen, cuando éstos se encuentran fuera de la cobertura de uno o más servicios de la red de origen. En esta medida, cualquier obligación de reporte o medición relacionada con la prestación material del servicio corresponde al proveedor de la red visitada, quien debe cumplir con las obligaciones previstas en la regulación para garantizar la adecuada prestación de los servicios.

Bajo este contexto se encuentra que las condiciones para el acceso a la instalación esencial de RAN entre **AVANTEL** y **COLOMBIA MÓVIL** corresponden a las definidas tanto en la regulación de carácter general contempladas en la Resolución CRC 3101 de 2011 y en la Resolución CRC 4112 de 2013, como en las resoluciones de carácter particular (Resoluciones CRC 4420 y 4509 de 2014) mediante las cuales se resolvió el conflicto surgido entre **AVANTEL** y **COLOMBIA MÓVIL** por la definición las condiciones de acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional.

² Resolución CRC 4420 de 2014.

Es así como, de acuerdo con lo señalado en el artículo 5 de la Resolución CRC 4112 de 2013, en la provisión de la instalación esencial de RAN el proveedor de la red visitada debe asegurar la interoperabilidad de los servicios prestados de voz, SMS y datos, y de aquellos servicios complementarios que sean factibles desde el punto de vista técnico, así **como el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación**. Así mismo, el mencionado artículo establece que este proveedor debe realizar la autenticación automática de los usuarios de la red origen e implementar medidas que garanticen su traspaso a la red origen sin demoras injustificadas cuando sale de su zona de cobertura.

En este mismo sentido se pronunció la Comisión en las Resoluciones CRC 4420 y 4509 de 2014, indicado que para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, las partes debían tener en cuenta lo siguiente:

*"(...) el valor fijado en la regulación general vigente remunera el acceso y uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional que permita: (i) realizar la autenticación automática de los usuarios de la red origen y el traspaso a la red origen sin demoras injustificadas cuando sale de su zona de cobertura, (ii) la **interoperabilidad de los servicios prestados** de voz, SMS y datos, y de aquellos servicios complementarios que sean factibles desde el punto de vista técnico **en las mismas condiciones de calidad ofrecidas en su propia red** y, (iii) realizar de forma automática el registro y activación de un usuario en roaming cuando cambia de zona de cobertura entre la red origen y la red visitada, sin que esto implique una exigencia de continuidad en las comunicaciones activas al momento de cambio de red".*
(NFT)

De esta forma es claro que, en el caso concreto, **COLOMBIA MÓVIL** ya se encuentra obligado tanto por la regulación general vigente, como por lo dispuesto en los actos administrativos de carácter particular y concreto que dirimieron la controversia surgida con **AVANTEL**, a ofrecer a los usuarios de **AVANTEL** que hacen uso de la instalación esencial de RAN, los mismos niveles de calidad que ofrece a sus propios usuarios. De los documentos que obran en el expediente, no puede evidenciarse que los usuarios que hacen uso de la instalación esencial de RAN reciban un tratamiento diferente al que reciben los usuarios del proveedor de la red visitada. En el evento que una situación de este tipo se presentase, será un asunto que debe tratarse ante la autoridad de vigilancia y control.

3.2.2. Solicitudes presentadas por AVANTEL

Como se mencionó en los antecedentes del presente acto administrativo, **AVANTEL** aduce que la solicitud involucra el suministro de información técnica relevante para el funcionamiento eficiente de los servicios a su cargo, lo cual sería acorde con el artículo 45 de la Resolución CRC 3101 de 2011, a lo que **COLOMBIA MÓVIL** señala que ya suministró la información necesaria para permitir el acceso y el funcionamiento eficiente de los servicios soportados en RAN y adicionalmente no está obligado a entregar esta clase de información, y que ofrece y presta los servicios en la mismas condiciones de calidad tanto a sus usuarios como a los de **AVANTEL** y a terceros operadores.

Al respecto es importante recordar lo que el referido artículo 45 señala en relación con este particular: *"Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben proporcionar a otros proveedores, acceso eficaz y oportuno a la **información** técnica y a la comercialmente **relevante**, que resulte necesaria para **permitir o facilitar el acceso y/o interconexión**, así como el **funcionamiento eficiente de los servicios**, aplicaciones o contenidos".* (NFT).

Sobre este punto debe advertirse que, en el caso que nos ocupa, la obligación regulatoria de provisión de información, no se refiere a cualquier tipo de información con la que desee o quiera contar el proveedor de la red origen, sino que la misma se refiere a aquella que resulte necesaria y relevante para permitir o facilitar el acceso y el funcionamiento eficiente de los servicios. Esto último es lo que le corresponde evaluar esta Comisión en el análisis de la solicitud presentada por **AVANTEL** lo cual se aborda en los siguientes numerales.

3.2.2.1. Información requerida para establecer la calidad del servicio móvil de voz, soportado en RAN

Manifiesta **AVANTEL** que, para efectos de comparar la calidad de servicio ofrecida por cada uno de los proveedores de red visitada y con el propósito de ofrecer el mejor servicio disponible a sus usuarios, requiere medir la calidad de los servicios soportados en la instalación esencial de RAN con **COLOMBIA MÓVIL**, a partir de la medición de los indicadores establecidos en la regulación vigente, contenida en la Resolución CRC 3067 de 2011. En esta medida, sostiene **AVANTEL** que requiere medir los indicadores establecidos en el Régimen de Calidad para el servicio de voz, específicamente en lo que respecta al artículo 3.2 de la Resolución CRC 3067 de 2011. Afirma que estos indicadores son fundamentales para **AVANTEL** debido a que proporcionan la posibilidad de detectar y corregir problemas que afectan a sus usuarios, así como informar de tales problemas o fallas detectadas directamente a los proveedores de red visitada, al tiempo que le permitiría seleccionar dentro de las tres posibilidades de uso de proveedores de red visitada, el operador que satisfaga de mejor manera las condiciones de calidad exigidas en la regulación.

En esta línea, **AVANTEL** considera que estas mediciones pueden obtenerse de la información contenida en los CDR (*Call Detail Record*) de las llamadas realizadas por sus usuarios, cuando se encuentren registrados como "roamers" en la red de **COLOMBIA MÓVIL**. Esta información serviría para revelar las llamadas caídas e intentos de llamada no exitosos en las redes de acceso 2G/3G de **COLOMBIA MÓVIL**, durante todos los días del mes.

Frente a los argumentos presentados por **AVANTEL**, es preciso señalar que **COLOMBIA MÓVIL** está en la obligación de prestar el servicio a los usuarios de **AVANTEL**, en las mismas condiciones en que lo ofrece a sus propios usuarios, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5, numeral 5.3, el cual señala que es obligación del proveedor de la red visitada *"Asegurar la interoperabilidad de los servicios prestados de voz, SMS y datos, y de aquellos servicios complementarios que sean factibles desde el punto de vista técnico, así como el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación."*(NFT).

En lo que respecta a los indicadores de que trata el artículo 3.2 de la Resolución CRC 3067 de 2011, debe mencionarse que dicha norma establece la obligación para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, de medir y reportar parámetros de calidad para las comunicaciones de voz, los cuales deben reflejar la experiencia del usuario frente al servicio, en términos de porcentaje de llamadas caídas en 2G y 3G, porcentaje de intentos de llamada no exitosos en la red de acceso para 2G y 3G, y el porcentaje de refacturaciones por quejas del usuario sobre los valores totales facturados y sobre el número total de facturas procesadas.

De esta forma, es claro que el alcance de la obligación regulatoria no se extiende a los proveedores que hacen uso de la instalación esencial de RAN, en lo que se refiere a la obligación de medir y reportar los indicadores de que trata el artículo 3.2 de la Resolución CRC 3067 de 2011. Esta obligación se configura en cabeza de los proveedores de redes y servicios cuando prestan sus servicios a través de redes propias, quienes deben medir y reportar los parámetros de calidad definidos en el referido artículo para las comunicaciones de voz, en cuanto al porcentaje de llamadas caídas en 2G y 3G, y porcentaje de intentos de llamada no exitosos en la red de acceso para 2G y 3G, los cuales reflejan la experiencia del usuario frente al servicio contratado.

En consecuencia, **AVANTEL** debe cumplir con la obligación establecida en el referido artículo, solamente respecto de los servicios prestados desde su propia red. Los servicios provistos a sus clientes por el proveedor de la red de origen, en virtud del uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, así como las obligaciones de medición y reporte, son del proveedor de la red visitada, red de la cual se predica la percepción y calidad efectiva recibida por el usuario, información que vale la pena mencionar, es de carácter público.

En esta medida es preciso concluir que, la entrega de información solicitada por **AVANTEL**, para controlar los indicadores establecidos en el Régimen de Calidad para el servicio de voz, específicamente en lo que respecta al artículo 3.2 de la Resolución CRC 3067 de 2011, no resulta pertinente en consideración a que no se trata de información necesaria y relevante para el acceso y funcionamiento eficiente de los servicios provistos a través de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional. La puesta en disposición por parte de **COLOMBIA MÓVIL**, de recursos físicos y lógicos de su red para la provisión de servicios a usuarios de **AVANTEL**, no ha sido parte de esta controversia, en la medida en que la instalación de Roaming Automático Nacional se encuentra en operación. Por otra parte, en lo que se refiere al funcionamiento eficiente de los servicios, es

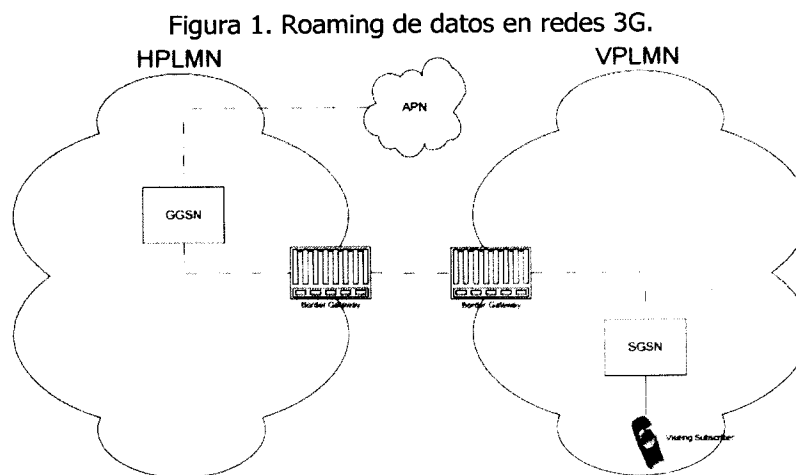
obligación del proveedor de la red visitada, asegurar su interoperabilidad, así como el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación de carácter general.

En este orden de ideas, no resulta procedente la solicitud de entrega de la información en los términos requeridos por **AVANTEL** toda vez que dicha información corresponderá a los resultados de las mediciones que para el cumplimiento de la obligación regulatoria obtenga e informe **COLOMBIA MÓVIL**, quien dentro del presente trámite administrativo ha informado que ya ha entregado dicha información a **AVANTEL** en los términos fijados por la regulación general vigente.

3.2.2.2. Información requerida para establecer la calidad del servicio de acceso a Internet a través de redes móviles, soportado en RAN.

En sus peticiones **AVANTEL** está solicitando a **COLOMBIA MÓVIL** información relacionada con indicadores de calidad para servicio de acceso móvil a Internet, utilizado por los usuarios que están haciendo uso de RAN, información que es requerida por la CRC en los formatos 20 y 21 de la Resolución CRC 3496 de 2011.

Sobre este particular, se debe tener en cuenta que los indicadores de disponibilidad de los Nodos de Servicio GPRS -SGSN³-, porcentaje de fallas en activación de contextos PDP⁴ y porcentaje de contextos PDP caídos se miden sobre los SGSN utilizados en la prestación del servicio de acceso móvil a Internet, que en el caso de RAN, pertenecen al proveedor de la red visitada (ver Figura 1). De esta forma, es el proveedor de la red visitada, en este caso **COLOMBIA MÓVIL**, quien debe dar cumplimiento tanto a los reportes de información como a las metas establecidas para los indicadores de calidad relacionados con los SGSN utilizados en su red.



Fuente: ftp://www.3gpp.org/tsg_sa/WG3_Security/TSGS3_16_Sophia_Antipolis/Docs/PDF/S3-000694.pdf

De esta manera, al ser el SGSN parte de la red de **COLOMBIA MÓVIL**, es este operador quien puede gestionar el funcionamiento de este elemento. En tal sentido, es preciso señalar el entendimiento de esta Comisión, según el cual la información con la que pretende contar **AVANTEL** no le permitiría ejercer ningún tipo de administración sobre los SGSN de **COLOMBIA MÓVIL**, por cuanto de poder ejercerla implicaría una coadministración de la misma, lo cual es contrario al objetivo de la medida regulatoria plasmada en la Resolución CRC 4112 de 2013, implicando una intervención mayor a la prevista en la regulación general vigente, sin que de por medio haya un "bien jurídico" superior que deba ser tutelado.

Bajo este contexto, se debe recordar que la mencionada Resolución CRC 4112 de 2013 exige al proveedor de la red visitada la entrega al proveedor de la red de origen de los mismos niveles de calidad con los que provee servicios, aspecto que fue ratificado por la CRC en las Resoluciones CRC 4420 y 4509 de 2014, asunto al cual ya se hizo referencia en la presente resolución. En conclusión, **AVANTEL** debe reportar la información de los elementos que hagan parte de su red, es decir, que

³ Serving GPRS Support Node

⁴ Packet Data Protocol. Le permite al usuario conectarse a una red de datos como Internet.

50

deberá cumplir con estas obligaciones cuando utilice SGSN propios en la prestación del servicio de acceso móvil a Internet.

Por otra parte, con respecto a la información referente a los indicadores Ping, Tasa de datos media FTP y Tasa de datos media HTTP, y de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del Anexo I de la Resolución CRC 3067 de 2011, los proveedores del servicio de acceso móvil a Internet deben implantar y documentar un sistema de medición de estos parámetros de calidad, en el que se realicen mediciones en campo, siguiendo los procedimientos aplicables que están allí consignados.

En efecto, la metodología del numeral 2 del Anexo I de la Resolución CRC 3067 de 2011, señala que las mediciones deben realizarse a los servidores de www.google.com, www.facebook.com y www.youtube.com, por lo que los resultados de la medición de los indicadores Ping, Tasa de datos media FTP y Tasa de datos media HTTP, no dependen únicamente de la red de acceso, sino también de la red núcleo del operador de la red origen y de su conexión con Internet. En este sentido, estos muestran el comportamiento global de la red para la prestación del servicio de acceso móvil a Internet de cada operador.

AVANTEL debe tener en cuenta que el resultado de la medición de estos indicadores dependerá del comportamiento tanto de la red de acceso de **COLOMBIA MÓVIL** (facilitada mediante la instalación de RAN), como de su propia red núcleo.

Por lo anterior, si **AVANTEL** desea conocer los indicadores antes mencionados para el servicio de acceso a Internet prestado a través del uso de la instalación esencial de RAN, puede implementar su propio sistema de medición en el que calculen estos indicadores, bajo los parámetros establecidos en la Resolución CRC 3067 de 2011.

En consecuencia, **COLOMBIA MÓVIL** no está en la obligación de suministrar la información solicitada por **AVANTEL** referente a la calidad para el servicio de acceso a Internet a través de redes móviles, soportado en RAN.

De esta forma, es evidente que bajo este contexto no resulta necesario que, para facilitar el acceso y prestación de los servicios, **COLOMBIA MÓVIL** entregue la información requerida por **AVANTEL** relacionada con sus SGSN, ni los indicadores Ping, Tasa de datos media FTP y Tasa de datos media HTTP.

3.2.2.3. Información requerida para establecer indicadores de disponibilidad de elementos de red para los servicios de voz.

Sobre este aspecto, **AVANTEL** está solicitando a **COLOMBIA MÓVIL** información relacionada con la disponibilidad de sus bases de datos -HLR-, centrales de conmutación móvil -CCM- y estaciones base 2G/3G, que es requerida por la CRC en el literal D del formato 25 de la Resolución CRC 3496 de 2011.

Sobre este particular, en primer lugar, debe mencionarse que los elementos HLR, CCM y estaciones base 2G/3G utilizados en la prestación del servicio de voz móvil a través de la instalación esencial de RAN, pertenecen al proveedor de la red visitada. De esta forma, es el proveedor de la red visitada, en este caso **COLOMBIA MÓVIL**, quien debe dar cumplimiento tanto a los reportes de información como a las metas establecidas para los indicadores de calidad relacionados con los elementos utilizados en su red.

De esta manera, al ser los HLR, CCM y estaciones base 2G/3G parte de la red de **COLOMBIA MÓVIL**, es este operador quien puede gestionar el funcionamiento de tales elementos. En línea con lo anterior, debe ser claro que el objetivo de la medida regulatoria plasmada en la Resolución CRC 4112 de 2013, no incluye en su alcance una coadministración de dicha red, lo cual podría implicar, como ya se indicó en el punto 3.2.2.2, una intervención mayor a la prevista en la regulación general vigente, sin que de por medio haya un bien jurídico superior que deba ser tutelado.

Bajo este contexto, se debe recordar que la mencionada Resolución CRC 4112 de 2013 exige al proveedor de la red visitada la entrega al proveedor de la red de origen de los mismos niveles de calidad con los que provee servicios, aspecto que fue ratificado por la CRC en las Resoluciones CRC 4420 y 4509 de 2014, asunto al cual ya se hizo referencia en la presente resolución. En conclusión, **AVANTEL** debe reportar la información de los elementos que hagan parte de su red, es decir, que