



Comisión de Regulación  
de Comunicaciones  
REPUBLICA DE COLOMBIA

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 5022 DE 2016

*"Por la cual se resuelve el conflicto surgido entre **AVANTEL S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en relación con el suministro de la facilidad "Check IMEI", en el marco de la relación de acceso y uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional"*

### LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

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

#### CONSIDERANDO

##### 1. ANTECEDENTES

Mediante comunicación del 2 de febrero de 2016, radicada internamente bajo el número 201630267, **AVANTEL S.A.S.**, en adelante **AVANTEL**, solicitó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC – la iniciación del trámite administrativo correspondiente con el fin de que se dirimiera la controversia surgida con **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, respecto a las condiciones de interfuncionamiento e interoperabilidad en el marco de la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN) por parte de **COMCEL** a **AVANTEL**, en los siguientes términos:

*"1.1 Resolver las diferencias surgidas entre **Avantel** y **Comcel**, (...);*

*1.2 Establecer las condiciones conforme a las cuales debe tener lugar el procedimiento requerido para enviar al EIR de **Avantel** el mensaje Check IMEI, de los equipos terminales móviles de los usuarios (roamers) de **Avantel**, que se registran en la red de **Comcel**; y*

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

Analizada la solicitud presentada por **AVANTEL**, y verificado el cumplimiento de los requisitos de forma y procedibilidad dispuestos en los artículos 42 y 43 de la Ley 1341 de 2009, el Director Ejecutivo de esta Comisión dio inicio a la respectiva actuación administrativa el día 9 de febrero de 2016, para lo cual fijó en lista el traslado de la solicitud y requirió a **COMCEL** mediante comunicación de la misma fecha<sup>1</sup>, para que se pronunciara sobre el particular dentro de los cinco (5) días siguientes.

<sup>1</sup> Radicado de salida No. 201650723.

Posteriormente, **COMCEL** dio respuesta al traslado efectuado, mediante comunicación de fecha del 16 de febrero de 2016, con número de radicado 201630430.

El 22 de febrero de 2016, y de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 1341, esta Comisión procedió a citar<sup>2</sup> a las partes a la audiencia de mediación correspondiente con el fin de generar un espacio de diálogo que les permitiera lograr un acuerdo directo, la cual se llevó a cabo el día 4 de marzo del año en curso. En la mencionada audiencia las partes expusieron sus puntos de vista sin que fuera posible llegar a un acuerdo directo, por lo que ante ausencia del mismo se dio por terminada la etapa de mediación, según consta en el Acta respectiva.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.4. del Decreto 1074 de 2015<sup>3</sup>, 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 AVANTEL**

**AVANTEL** señala que solicitó a **COMCEL** habilitar el envío del mensaje Check-IMEI en el curso del proceso de registro de los usuarios de **AVANTEL** en la red de **COMCEL**, cuando utilizan la instalación esencial de RAN, en las mismas condiciones técnicas que rigen su provisión, es decir, mediante la utilización del protocolo MAP (Mobile Application Part) y los links de señalización establecidos para direccionar los mensajes de Check IMEI desde los MSCs/VLRs de **COMCEL** hacia el EIR (Equipment Identity Register) de **AVANTEL**, de todos los equipos terminales (UE) que emplean la UICC (Universal Integrated Circuit Card) con IMSI **AVANTEL** LTE.

Manifiesta que **COMCEL** dio respuesta a su solicitud señalando que la habilitación del envío del mensaje de Check-IMEI no era viable desde el punto de vista técnico, puesto que no está previsto en los estándares de señalización de RAN, y que su implementación pondría en riesgo la estabilidad de la red y el servicio provisto por **COMCEL** a sus usuarios y a otros Proveedores de la Red de Origen (PRO) del servicio de Roaming Automático Nacional o Internacional en su red. Así mismo, argumentó que no se trata de un requerimiento para asegurar la interoperabilidad de los servicios de voz, SMS y datos, soportados en el RAN, y señalando que las resoluciones CRC 4419 y 4508 de 2014 no le imponen la obligación de generar el envío del mensaje solicitado por **AVANTEL**, y que la Resolución CRC 3128 de 2011 y sus modificaciones establecen que son los PRSTM los obligados a generar las adecuaciones necesarias para realizar las consultas a las bases de datos positivas y negativas en el procedimiento de activación de equipos en su red, así como de garantizar la comunicación permanente con la BDA.

**AVANTEL** menciona que, como consecuencia de la negativa de **COMCEL** de habilitar el enrutamiento del mensaje de Check IMEI, se presentan los siguientes problemas:

- Se impide realizar la gestión de configuración remota de los equipos terminales de sus usuarios, que se encuentren como roamers en la red de **COMCEL**. Señala que cuando el PRV no envía el IMEI del terminal del roamer al EIR de **AVANTEL**, la plataforma SADM<sup>4</sup> no puede gestionar y aplicar de manera remota la configuración necesaria según la referencia y el modelo del terminal.
- Se impide detectar que el usuario del equipo terminal móvil inició actividad en la red de **COMCEL** o realizó un cambio en dicho terminal, para efectos de permitir o restringir la salida y/o entrada de llamadas y/o funcionalidades.
- Se impide determinar la base de datos (negativa o positiva) en la que se encuentra registrado el terminal y, en consecuencia, cumplir las normas regulatorias de la Resolución CRC 3128 de 2011 y sus modificaciones, por ejemplo, en el caso en que los usuarios de **AVANTEL** se encuentran como roamers en la red de **COMCEL** e insertan la SIM Card en un equipo terminal cuyo IMEI no se ha registrado en la red de **AVANTEL**.
- Se impide obtener información precisa de los equipos terminales de los usuarios roamers que requieren soporte de servicio en línea, variable en función del modelo y la referencia del equipo terminal de cada usuario.

<sup>2</sup> Radicado de salida No. 201651029.

<sup>3</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

<sup>4</sup> Service At once Device Manager.

**AVANTEL** argumenta que la pretendida imposibilidad técnica no existe en la realidad, con base en las siguientes razones: **i)** no sería cierto que los estándares de señalización de RAN no permitan el intercambio de mensajes Check-IMEI y Check-IMEI-Response, como quiera que dicho intercambio está soportado en el protocolo de señalización MAP, el mismo adoptado para la implementación de RAN entre las redes de **AVANTEL** y de **COMCEL**; y **ii)** la solicitud de **AVANTEL** es perfectamente viable desde el punto de vista técnico y tiene respaldo en el Estándar ETSI TS 129 002 sobre el protocolo de señalización MAP, y no es cierto que la implementación del envío del mensaje Check-IMEI al EIR de **AVANTEL** ponga en riesgo la estabilidad de la red y el servicio provisto por **COMCEL** a sus usuarios y a otros PRO del servicio de Roaming Automático Nacional o Internacional. **AVANTEL** considera inadmisibile que **COMCEL** no acceda a su solicitud, por cuanto ya aplica los procedimientos requeridos con respecto a sus propios usuarios.

De otra parte, **AVANTEL** manifiesta que la obligación de realizar adecuaciones técnicas en la red para consultar las bases de datos en el procedimiento de activación en sus redes, no está condicionada a que el proveedor envíe el mensaje Check-IMEI exclusivamente cuando el EIR de destino sea el de su propia red, ni lo exime de enviarlo cuando el EIR de destino corresponda a la red de un proveedor que accede y usa RAN para la provisión de servicios de voz, por lo que **COMCEL** tiene la obligación de realizar todas las adecuaciones necesarias al interior de su red y sistemas para garantizar que se realice la consulta a las bases de datos positivas y negativas en el proceso de activación de equipos terminales móviles en su red, tanto cuando el abonado que se registre en ella sea un suscriptor o usuario suyo, como cuando sea de otros proveedores, entre ellos **AVANTEL**, que hacen uso de RAN.

**AVANTEL** refiere como oferta final que **COMCEL** deba habilitar -sin costo alguno para **AVANTEL**- el envío y el enrutamiento del mensaje Check-IMEI a su EIR, para permitir el intercambio de mensajes (Check IMEI - Check IMEI Response) cada vez que los usuarios de esta última se registren como *roamers* en su red, para lo cual **COMCEL** debe programar en todas sus centrales el EIR de **AVANTEL**, con el rango de la IMSI de la PLMN (732130XXXXXXXX), para habilitar exitosamente el intercambio del mensaje Check IMEI - Check IMEI Response hacia la red de esta última Empresa.

## 2.2. Argumentos expuestos por COMCEL

**COMCEL** Señala que el estándar ETSI TS 129 002 no establece nada sobre el envío del Check IMEI por parte del Proveedor de la Red Visitada al Proveedor de la Red de Origen en la prestación de una instalación esencial de RAN, ni la necesidad del envío del mismo, por lo que la mención que hace **AVANTEL** de dicho estándar nada tiene que ver con la solicitud a la CRC para que **COMCEL** envíe al EIR de **AVANTEL** el Check IMEI de los equipos terminales de los usuarios *roamers* de **AVANTEL** que se registran en la red de **COMCEL**.

Respecto de la gestión remota de los terminales de los usuarios de **AVANTEL**, **COMCEL** refiere que: **i)** ni en los Subcomités Mixtos de Interconexión ni en las comunicaciones formales enviadas por **AVANTEL** a **COMCEL** solicitando el envío del Check IMEI, ese Operador comunicó a **COMCEL** sobre la instalación de la plataforma SADM; y **ii)** **COMCEL** desconoce cómo se va a conectar dicha plataforma, no sabe cuál será el alcance de la gestión remota que hará esa máquina en los terminales de los usuarios que se encuentran en RAN en la red de **COMCEL** y la incidencia que esto puede tener en el comportamiento y la seguridad de la red de **COMCEL** en la prestación del servicio a los usuarios. Así, dicho proveedor solicita una prueba pericial que permita, entre otros, determinar la naturaleza de esa plataforma, sus funcionalidades y las condiciones de seguridad que ofrece al realizar una interacción con la red de **COMCEL**.

Por otro lado, respecto de las consecuencias de no habilitar el Check IMEI, **COMCEL** señala que las afirmaciones expuestas por **AVANTEL** faltan a la verdad. Describe el procedimiento que en la actualidad realiza **COMCEL** cuando un usuario de **AVANTEL** solicita ser atendido en RAN por la red de **COMCEL** y se inicia el proceso de registro, para concluir que **AVANTEL** no puede argumentar que el no envío del Check IMEI por parte de **COMCEL** no le permita determinar la base de datos (negativa y positiva) en la que se encuentra registrado el terminal, máxime cuando es **COMCEL** como Proveedor de la Red Visitada quien debe suministrar la información del IMEI de los equipos de **AVANTEL** en roaming al ABD.

Finalmente, respecto de la aducida capacidad para obtener información precisa de los equipos terminales de los usuarios *roamers* de **AVANTEL** que requieren soporte de servicio en línea, lo cual puede variar en función del modelo y referencia del equipo terminal del usuario, **COMCEL** precisa

que, en este escenario, al igual que en cualquier otro caso de Roaming Internacional, el usuario debe comunicarse con Servicio al Cliente de su operador para recibir configuraciones particulares.

**COMCEL** alega que la CRC no puede acceder a todas las solicitudes adicionales que **AVANTEL** considere, cuando las mismas no estén enmarcadas dentro de lo establecido en la regulación general y particular, pues de hacerlo estaría excediendo sus facultades de intervención en las interconexiones, al regular temas adicionales que no afectan en nada las obligaciones específicas de prestación de la instalación esencial RAN, las cuales se resumen en la autenticación del usuario, la interoperabilidad y automaticidad del RAN.

**COMCEL** menciona que actualmente y dadas las obligaciones previstas en la regulación vigente, el usuario de **AVANTEL** que utiliza el servicio de RAN en la red de **COMCEL** se comporta para efectos de registro en la red de **COMCEL** como un usuario de **COMCEL**. De esta forma **COMCEL** está garantizando el control de los equipos terminales robados, esto es la consulta de la presencia del terminal en la lista negra de la Base de Datos consolidada en el ABD, la cual incluye todos los terminales reportados por los usuarios de cualquier operador móvil como robados, así como los incluidos en las listas negras de otros países con los cuales el ABD tiene establecido el intercambio de esta información. Lo anterior teniendo en cuenta que **COMCEL**, en cumplimiento de la regulación, se encuentra conectado al ABD y cuenta con la BDA sincronizada de tal forma que la validación que se realiza de la presencia del IMEI correspondiente a los equipos terminales para los usuarios de **AVANTEL** que se encuentran en RAN en **COMCEL**, el cual es exactamente el mismo procedimiento que se aplica para el IMEI de los equipos que utilizan los usuarios de **COMCEL**.

Por otra parte, sostiene que enviar hacia la red de **AVANTEL** el mensaje de CHECK-IMEI en el proceso de registro de los usuarios de **AVANTEL** que se encuentren en RAN en la red de **COMCEL**, no le permite a dicho proveedor garantizar el registro en forma automática de los usuarios en RAN de **AVANTEL**, ya que dicho registro estaría dependiendo de la respuesta que se tenga de la red de **AVANTEL** sobre la validez del IMEI empleado por estos usuarios. Adicionalmente, la responsabilidad sobre el registro de terminales hurtados en la red se trasladaría a **AVANTEL**, pues es ese Proveedor el que consultará en sus bases de datos la información sobre los equipos terminales de los usuarios en RAN en la red de **COMCEL**. **COMCEL** señala que no puede enviar el Check IMEI a su EIR y a su vez al EIR de **AVANTEL**.

**COMCEL** propone como Oferta Final seguir prestando la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en las mismas condiciones establecidas por la Comisión, tanto en su regulación de carácter general como en las Resoluciones CRC 4419 y 4508 del 2014.

### 3. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

#### 3.1. Verificación de requisitos de forma y procedibilidad

En primer lugar, esta Comisión considera pertinente constatar si la solicitud presentada por **AVANTEL** cumple o no con 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.

Al respecto, de la información allegada al expediente administrativo se puede evidenciar que **AVANTEL** el 12 de mayo de 2015, remitió a **COMCEL** la solicitud relacionada con el envío de los mensajes Check IMEI. De esta forma, se observa que el plazo de agotamiento de la etapa de negociación directa del asunto al que hace referencia la solicitud de solución de controversias presentada por **AVANTEL** es superior a 30 días, por lo que el plazo de negociación al que hace referencia el artículo 42 de la Ley 1341 de 2009 efectivamente se agotó.

Por otro lado, frente a los demás requisitos contemplados en el artículo 43 de la Ley 1341 de 2009, se tiene que la solicitud presentada por **AVANTEL** el 17 de noviembre de 2015 no solamente se presenta por escrito ante esta Comisión, sino que también en la misma se hace referencia a los puntos de acuerdo, los puntos en desacuerdo y la oferta final, lo cual es acorde con los requisitos de forma exigidos por la ley.

### 3.2. Sobre la solicitud de práctica de pruebas presentada por COMCEL

En relación con la solicitud de una prueba pericial que permita determinar la naturaleza de la plataforma SADM, sus funcionalidades y las condiciones de seguridad que ofrece al realizar una interacción con la red de **COMCEL**, esta Comisión debe en primer lugar mencionar que tal actividad 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>5</sup>. La pertinencia, por su parte, "*consiste en que el hecho a demostrar tenga relación con los que configuran la controversia*"<sup>6</sup>, siendo impertinente 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>7</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>8</sup>.

Al respecto, debe decirse que la solicitud de solución de controversias presentada por **AVANTEL** incluyó lo siguiente con relación a la plataforma SADM:

*"Realizar la gestión de configuración remota de los equipos terminales de los usuarios de Avantel que se encuentren como roamers en la red de Comcel. Sucede que cuando los usuarios de Avantel se registran en la red visitada de Comcel y no se realiza el envío del mensaje Check IMEI al EIR de Avantel, su plataforma SADM (Service at Once Device Manager) –que envía la configuración adecuada a los terminales para funcionar en la red de Avantel, a partir de la información del IMEI-, no puede detectar el equipo terminal ni realizar la configuración remota en los terminales, a fin de poder acceder a los servicios correctamente."*

De lo anterior, debe tenerse en cuenta que la plataforma SADM, empleada para la gestión de parámetros de los terminales móviles, se encuentra al interior de la red de **AVANTEL**, y este proveedor prevé emplearla con la información que reciba del EIR de **COMCEL**, lo cual no implica que dicho equipo deba ser instalado en la red de **COMCEL** o deba interactuar con la misma. Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el decreto de la prueba solicitada por **COMCEL** resulta ser impertinente e innecesaria, en atención a que la misma pretende demostrar un hecho ajeno a la disputa y divergencias existentes y actuales entre las partes, de acuerdo con el alcance y contenido de la solicitud de solución de controversias aquí solicitado por **AVANTEL**.

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>9</sup>, se procederá a rechazar de plano la práctica de prueba solicitada por **COMCEL** conforme a lo dispuesto en el artículo 168<sup>10</sup> del CGP, en la medida en que la prueba solicitada resulta impertinente e innecesaria.

<sup>5</sup> Azula Camacho, Jaime, Manual de Derecho Procesal. Tomo IV. Pruebas Judiciales, Editorial Temis, Bogotá D.C., 2003, página 63.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Azula Camacho, Jaime, Manual de Derecho Procesal. Tomo IV. Pruebas Judiciales, Editorial Temis, Bogotá D.C., 2003, página 31.

<sup>9</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*".

<sup>10</sup> "**ARTÍCULO 168. RECHAZO DE PLANO.** El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles."

#### 4. SOBRE LOS ASUNTOS EN CONTROVERSA

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 claro que la discusión en el caso concreto versa sobre la determinación de si, en el marco de la provisión de la instalación esencial de RAN, **COMCEL** debe habilitar el envío del mensaje CHECK IMEI a **AVANTEL**, y resolver la solicitud presentada por **AVANTEL** para designar un supervisor técnico. En tal sentido, a continuación, se procede a abordar cada uno de los aspectos referidos.

##### 4.1. Habilitación del envío del mensaje "Check IMEI"

Para abordar este punto, debe tenerse en cuenta que **AVANTEL** sustenta su solicitud de habilitación del envío del mensaje CHECK IMEI en la configuración remota de los equipos terminales, la detección de actividad del terminal móvil en otra red, la determinación de la base de datos (positiva o negativa) en la que se encuentra el terminal y la identificación de los equipos que requieren soporte en línea. A continuación, esta Comisión analizará la solicitud presentada por **AVANTEL**, frente a las condiciones definidas en la regulación general o particular y que involucren la provisión de la instalación esencial de RAN.

Así, y dado que **AVANTEL** aduce que la falta del mensaje CHECK IMEI implicaría el posible incumplimiento de la regulación vigente, en primer lugar debe revisarse si la funcionalidad de Check IMEI es indispensable o no para dar cumplimiento a las normas regulatorias contenidas en la Resolución CRC 3128 de 2011 y sus modificaciones<sup>11</sup>, es decir, en las reglas regulatorias expedidas para contrarrestar el hurto de terminales móviles en Colombia. Como resultado de dicho análisis, se tiene que los procedimientos actualmente vigentes para detección y control, involucran la obligación de los PRSTM que brindan a otros PRST acceso a RAN, para que entreguen la información necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones, para que éstos últimos procedan con la notificación, validación y registro de los equipos de sus usuarios. En este sentido se destacan los siguientes aspectos:

- La obligación de bloquear IMEI reportados en BDA negativa, está en cabeza del proveedor de la red visitada (PRV), es decir que, en este caso de conformidad con la regulación general vigente, corresponde a **COMCEL** adelantar las gestiones respectivas para realizar los bloqueos requeridos.
- Así mismo, el control de las parejas IMEI-IMSI que hagan uso de ETM con IMEI duplicados, también es una obligación en cabeza de **COMCEL** en su calidad de PRV, esto a menos que haya un pacto en contrario, lo cual no se predica del caso bajo análisis.
- Ahora bien, en lo que tiene que ver con la detección del IMEI en las redes, según se impuso en la regulación, se observa que es **COMCEL** como PRV, quien debe generar tal detección y, asimismo, es dicho proveedor el encargado de enviar esta información a **AVANTEL** como PRO, por lo que, para poder hacer la detección antes referenciada, no es necesario que **AVANTEL** cuente con la información asociada al mensaje CHECK IMEI. Vale decir que las reglas regulatorias actualmente vigentes, excluyen a los PRO -es decir a proveedores como **AVANTEL**- de obligación alguna asociada a la detección de IMEI sin formato, inválidos, no homologados, duplicados y no registrados en la BDA positiva que tengan actividad en la red.
- La misma condición se predica de la determinación de IMEI de equipos de usuarios en RAN por usuarios de **AVANTEL** que no han sido registrados en la BDA positiva, pues según la Resolución CRC 4986 de 2016 ésta también es una obligación del PRV y no del PRO, es decir, es una obligación de **COMCEL** y no de **AVANTEL**, conforme a los procedimientos de detección y control vigentes en la materia dispuestos en la Resolución antes mencionada.

En línea con lo expuesto, es del caso mencionar que, a partir del 1 de agosto de 2016<sup>12</sup>, dejaron de aplicarse las obligaciones de los numerales 3.7, 3.8 y 3.10 de la Resolución CRC 3128 de 2011, las cuales imponían a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) la implementación y operación de una funcionalidad que les permitiera detectar los cambios de equipo terminal móvil respecto a la SIM, identificando así los equipos que no hayan sido registrados en la Base de Datos Administrativa -BDA- Positiva, informando a los respectivos usuarios que deben proceder a realizar el registro y que de no hacerlo en los quince (15) días calendario siguientes, su equipo terminal le será bloqueado por no registro. Conforme a los procesos de detección y control

<sup>11</sup> Versión compilada disponible para consulta en el enlace:

[https://www.crcm.gov.co/recursos\\_user/Normatividad/Normas\\_Actualizadas/Res\\_3128\\_11\\_Act\\_4948\\_16.pdf](https://www.crcm.gov.co/recursos_user/Normatividad/Normas_Actualizadas/Res_3128_11_Act_4948_16.pdf)

<sup>12</sup> Decisión adoptada través de la Resolución CRC 4968 de 2016.

actualmente vigentes en virtud de la Resolución CRC 4968 de 2016, esta Comisión observa que los mismos involucran la obligación de los PRSTM que brindan a otros PRST acceso a Roaming Automático Nacional – RAN-, para que entreguen la información necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones, para que éstos últimos procedan con la notificación, validación y registro de los equipos de sus usuarios.

Lo anterior se corrobora en el mismo documento de respuesta a comentarios de la Resolución CRC 4968 de 2016, en donde frente al comentario de **AVANTEL** relacionado con las condiciones operativas para las acciones de control sobre los equipos con IMEI duplicado, esta Comisión explicó lo siguiente:

*"Frente a la solicitud de AVANTEL, tal como se han establecido las medidas relacionadas con los procesos de verificación y detección de IMEI en las redes móviles, es obligación de los PRSTM que alojan en su red OMV o brindan a otros PRST acceso a Roaming Automático Nacional – RAN-, la entrega de la de información necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones, para que éstos últimos procedan con la notificación y validación de sus usuarios y soliciten a sus operadores de red o PRV la inclusión de los IMEI o de parejas IMEI-IMSI en los respectivos EIR. Así, en la versión definitiva de la resolución indica que para el control a aplicar sobre los equipos de los usuarios con IMEI duplicado, para el caso de los OMV y PRO, y a menos que acuerden algo diferente, será el proveedor de red quien debe incluir en su EIR la pareja IMEI-IMSI que éstos le soliciten. En este sentido no se acoge el comentario."<sup>13</sup>*

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los actuales procesos de detección y control de IMEI no registrados que trae la Resolución CRC 4968 de 2016 atendieron, en el marco del principio de participación que motiva todas las actuaciones administrativas generales de esta Comisión, a las propuestas presentadas por la industria (incluido **AVANTEL**) a la CRC, dirigidas al mejoramiento del registro y la minimización del bloqueo; en las cuales esta Comisión observó el consenso existente entre los PRV (como **COMCEL**) de que sean éstos quienes hagan la detección de los IMEI e informen a la base de datos, para así poder determinar la base de datos (negativa o positiva) en la que se encuentra registrado el terminal. En otras palabras, puede sostenerse que las obligaciones de los numerales 3.7, 3.8 y 3.10 de la Resolución CRC 3128 de 2011, dejaron de aplicarse a partir del 1 de agosto de 2016, teniendo en cuenta los procesos de detección y control de IMEI no registrados que dispone la regulación general en la materia, y los cuales atendieron las propuestas presentadas por la industria (incluido **AVANTEL**<sup>14</sup>) para mejorar el registro y minimizar el bloqueo.

Lo antes indicado, y sumado a que **COMCEL** señala que efectúa el bloqueo de los IMEI que se registren en su red y los cuales se encuentran en la base de datos negativa, no puede pasar desapercibido en el análisis que se realiza en esta instancia -de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del CPACA-, máxime si se tiene en cuenta que uno de los argumentos de **AVANTEL** para solicitar la habilitación del envío de mensajes MAP\_CHECK\_IMEI SERVICE se sustenta en las consecuencias que dicho proveedor tendría frente al eventual cumplimiento de las normas expedidas para contrarrestar el hurto de terminales móviles, particularmente las contenidas en el numeral 3.7 y 3.8 de la Resolución CRC 3128 de 2011, según las cuales los proveedores deben implementar en sus redes una funcionalidad que permita detectar y bloquear un equipo terminal móvil que se utilice una SIM diferente a la registrada en la base de datos positiva, así como informar inmediatamente al usuario la detección de un cambio.

De esta forma, bajo el entorno regulatorio vigente en la materia, no se puede esgrimir que el no envío por parte de **COMCEL** del mensaje Check IMEI le impide a **AVANTEL**, como PRO, determinar la base de datos (negativa o positiva) en la que se encuentra registrado el terminal y, en consecuencia, le imposibilita el cumplimiento de las normas regulatorias de la Resolución CRC 3128 de 2011 y sus modificaciones. En otras palabras, y al analizar el alcance de las obligaciones que en la materia dispone la regulación general vigente, se puede observar que **AVANTEL** no requiere la habilitación del envío de mensajes MAP\_CHECK\_IMEI SERVICE, en su calidad de PRO y en uso de la instalación esencial de RAN con **COMCEL**, para el cumplimiento de las normas regulatorias de la Resolución CRC 3128 de 2011 y sus modificaciones.

<sup>13</sup> Documento de respuesta a comentarios: "Revisión de las condiciones y criterios para la identificación de equipos terminales móviles: Etapa de control", julio de 2016, pg. 71. Disponible en el siguiente link: <https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Documento%20respuestas%20Etapa%20Control%20publicar%20sin%20cc.pdf>

<sup>14</sup> Mediante comunicación radicada internamente bajo el número 201631760 del 19 de mayo de 2016, suscrita por **AVANTEL, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, fue presentada ante la CRC una propuesta orientada a aumentar la velocidad en el registro, así como en la cantidad de IMEI reportados en la BDA Positiva, solicitando la suspensión de las disposiciones regulatorias en relación con la detección de cambios de equipo terminal móvil respecto a la SIM.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la aducida imposibilidad para realizar la gestión de configuración remota de los equipos terminales de los usuarios de **AVANTEL**, la detección de inicio de actividad en la red del PRV, o la información que serviría a **AVANTEL** para detectar necesidades de soporte de servicio en línea, esta Comisión aclara que tales asuntos no corresponden a condiciones indispensables para el acceso y funcionamiento de los servicios accedidos a través de la instalación esencial de RAN provista a **AVANTEL** por parte de **COMCEL**, y prueba de ello corresponde al hecho de que la instalación esencial en comento se encuentra en operación actualmente.

En este sentido, esta Comisión ha manifestado que 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, y que cualquier proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que requiera acceder a esta instalación esencial, puede hacerlo en los términos definidos en la regulación.

Así las cosas, es necesario tener presente que, ni las reglas definidas en la regulación de carácter general contempladas en la Resolución CRC 3101 de 2011 y en la Resolución CRC 4112 de 2013, ni las resoluciones de carácter particular (Resoluciones CRC 4419 y 4508 de 2014, mediante las cuales se resolvió el conflicto surgido entre **AVANTEL** y **COMCEL** por la definición las condiciones de acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional), establecen alguna condición para la entrega de esta funcionalidad con los fines planteados por **AVANTEL**, habida cuenta que, como ya se dijo, no son indispensables para que la provisión de la instalación esencial se materialice, lo cual en efecto ya se dio.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe negarse la solicitud de **AVANTEL** relacionada con la habilitación del envío de mensajes MAP\_CHECK\_IMEI SERVICE a su EIR por parte de **COMCEL**.

#### **4.2. Frente a la petición de AVANTEL para designar un supervisor técnico**

Dentro de las solicitudes presentadas por **AVANTEL**, se incluye la de designar un supervisor técnico responsable de verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas por la CRC como resultado del presente trámite administrativo, a lo cual **COMCEL** manifiesta que no es procedente definir esta figura.

En primer lugar, vale la pena recordar que en la Resolución CRC 4419 de 2014, la CRC dispuso que cualquiera de las partes, esto es **AVANTEL** o **COMCEL**, podía solicitar al Comité de Comisionados de la CRC, en cualquier momento, la designación de un supervisor técnico, como mecanismo de monitoreo continuo y directo de la implementación de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, situación que en efecto se materializó en la medida en que la relación de acceso se encuentra operativa, como ambas partes lo reconocen.

Así mismo, debe tenerse presente que la petición de **AVANTEL** para designar un supervisor técnico se encuentra orientada a efectuar una verificación del cumplimiento de las decisiones que se tomen en la presente actuación administrativa, lo cual excede el sentido de lo establecido en la Resolución CRC 4419 de 2014 –que se orientó a efectuar un monitoreo de la implementación del RAN–, y por tanto las competencias de esta Comisión. En este sentido, se recuerda que la verificación del cumplimiento de la regulación de carácter general y particular es llevada a cabo por las autoridades de Inspección, Control y Vigilancia, en este caso el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, en el marco de sus respectivas competencias. Al punto, conviene recordar que, aunque la Constitución no ha determinado el alcance de las funciones de inspección, vigilancia y control, bien puede el legislador determinar cuál es el ámbito de competencia de una entidad al ejercer dichas funciones, obviamente con fundamento en criterios de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad. Ello es así, si se considera que el inciso 2 del artículo 365, aun cuando admite la prestación del servicio por particulares, perentoriamente dispone que, en todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios, y que el art. 365 defiere a la ley el señalamiento del régimen de protección de los derechos de los usuarios.

Así, se puede observar que la función de control asignada al Ministerio de TIC denota la idea de comprobación, fiscalización, inspección, intervención y vigilancia. Por lo tanto, dentro de ésta se comprende la función de inspección que da la idea de examen, revista o reconocimiento minucioso por quien ejerce la respectiva competencia, así como la función de vigilancia, que implica la actividad



de cuidado, observación, atención, celo y diligencia que se debe desplegar en relación con las acciones que se desarrollan por las entidades encargadas de la prestación de servicios públicos<sup>15</sup>.

De cualquier modo, sin perjuicio de las actividades de inspección, control y vigilancia a que haya lugar por parte de las autoridades competentes para ello, esta Comisión no estima necesario adelantar algún tipo de monitoreo mediante la figura de un supervisor técnico frente a las decisiones que se adoptan mediante la presente resolución. En tal sentido, y según lo expresado en el numeral anterior, esta Comisión considera que la adecuada gestión de la implementación de las obligaciones que se deriven de la presente actuación administrativa recae en las partes, esto es **AVANTEL** y **COMCEL**, y debe darse en el seno del Comité Mixto de Interconexión (CMI).

Así las cosas, no corresponde en el presente caso la designación de un supervisor técnico para la verificación del cumplimiento de las decisiones que se tomen en la presente actuación administrativa, decisión que como se anotó, será del resorte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como autoridad competente para llevar a cabo las actividades de inspección, control y vigilancia a que haya lugar.

En virtud de lo expuesto,

### RESUELVE

**ARTICULO PRIMERO.** - Denegar el decreto y práctica de la prueba pericial solicitada por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, conforme a las razones expuestas en el numeral 3.2. de la presente resolución.

**ARTICULO SEGUNDO.** - Negar todas las pretensiones de **AVANTEL S.A.S.**, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.** - Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales de **AVANTEL 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

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**GERMÁN ENRIQUE BACCA MEDINA**  
Presidente

  
**GERMÁN DARIO ARIAS PIMIENTO**  
Director Ejecutivo

Proyecto 3000-92-522

S.C. 09/09/16 Acta 338  
C.C. 12/08/16 Acta 1053

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

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencias C-172 de 2014; C-263 de 1996; C-263 de 2013

