

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



RESOLUCIÓN No. **5071** DE 2016

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **AVANTEL S.A.S.** contra la Resolución CRC 5023 de 2016"*

**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 la Resolución CRC 5023 del 22 de septiembre de 2016, esta Comisión resolvió el conflicto surgido entre **AVANTEL S.A.S.**, en adelante **AVANTEL**, y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, relacionada 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.

El 29 de septiembre de 2016, mediante diligencia de notificación personal se le dio a conocer el contenido de la Resolución CRC 5023 de 2016 a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**. Dicho acto administrativo fue notificado a **AVANTEL** por aviso fijado el 4 de octubre de 2016.

Dentro del término previsto para tales efectos, **AVANTEL** interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 5023 de 2016, según comunicación radicada internamente bajo el número 201633924<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **AVANTEL** cumple con lo dispuesto

<sup>1</sup> Remitido por correo electrónico [atencioncliente@crcom.gov.co](mailto:atencioncliente@crcom.gov.co) el 20 de octubre de 2016 a las 6:22 p.m., y radicado físicamente en la Comisión de Regulación de Comunicaciones con radicado interno No. 201633924. Adicionalmente, esta Comisión recuerda que mediante comunicación dirigida al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), copiada a esta Comisión y radicada el 19 de octubre de 2016 con el número 201633879, el señor Christopher J. Fiore, Lead Director de **AVANTEL**, presentó consideraciones al trámite administrativo de solución de controversias con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, resuelto por la referida Resolución CRC 5023. Dicha comunicación fue atendida por esta Comisión el 4 de noviembre de 2016. Así, y teniendo en cuenta que **AVANTEL** interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 5023, esta Comisión dio respuesta a la comunicación presentada por **AVANTEL** el 19 de octubre de 2016, explicándole que, conforme al artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), "procederá a estudiar sus consideraciones planteadas al respecto, en el marco de la decisión del recurso interpuesto contra la referida resolución y dentro del trámite administrativo que obra en el expediente 3000-4-2-501 (...)"

en los artículos 76<sup>2</sup> y 77<sup>3</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el mismo deberá admitirse y se procederá con su respectivo estudio, siguiendo para el efecto el mismo orden propuesto por el recurrente en su escrito.

Finalmente, 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 DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR AVANTEL**

**AVANTEL** en su escrito de reposición solicita que la CRC revoque la Resolución CRC 5023 del 2016, sustentando su inconformidad con la decisión recurrida, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

### **2.1. Respetto del punto "2.2.1 Habilitación del envío del mensaje Check Imei"**

#### **2.1.1. Consideraciones del recurrente**

Sostiene **AVANTEL** que la negativa de la CRC de habilitar el envío del mensaje Check Imei lo "*condena (...) a proveer servicios a sus usuarios en condiciones inferiores en términos de acceso y calidad respecto a los de Colombia Telecomunicaciones, al tiempo que la imposibilita a cumplir una obligación comunitaria, ello transgrede el principio de trato igual y no discriminatorio previsto en la normatividad andina y nacional*"<sup>4</sup>.

Considera el recurrente que la decisión adoptada por la CRC "*comporta una limitación regulatoria en desmedro de AVANTEL al impedirle gestionar problemas de calidad y servicios a sus usuarios de manera remota (...)*"<sup>5</sup>. Para sustentar dicha afirmación el recurrente recuerda lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Decisión 638 de 2006 de la Comunidad Andina (en adelante CAN), así como en el artículo 3 de la Resolución CRC 3066 de 2011, el artículo 3 de la Resolución CRC 4112 de 2013, el artículo 45 de la Resolución CRC 3101 de 2011 y, los principios regulatorios dispuestos en el régimen de acceso e interconexión relativos a la no discriminación, publicidad y transparencia, buena fe y no restricción dispuestos en los numerales 2, 5, 6 y 9 del artículo 4 de la Resolución CRC 3101.

Hecha la referencia a las normas antes mencionadas, explica el recurrente que la "*CRC no realizó un análisis de fondo de la solicitud de AVANTEL a la luz de los principios rectores del acceso e interconexión antes indicados y se limitó a poner de presente el alcance y finalidad de la instalación esencial de RAN, la cual tiene por objeto, precisamente, equilibrar el campo de juego para promover la competencia, pero su decisión es abiertamente contradictoria, al impedirle a esta empresa gestionar*

<sup>2</sup> **Artículo 76.** Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

<sup>3</sup> **Artículo 77. Requisitos.** Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido. 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad. 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio."

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber."

<sup>4</sup> Obrante en el expediente administrativo No. 3000-4-2-501, folio 217

<sup>5</sup> Obrante en el expediente administrativo No. 3000-4-2-501, folio 217

la calidad y servicio de sus usuarios a través del mecanismo técnico solicitado, cuando sus competidores si pueden hacerlo".<sup>6</sup>

**AVANTEL** también considera que la resolución aquí recurrida no tuvo en cuenta los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009, especialmente: "i) el de **libre competencia**, porque con su negativa, la CRC impuso condiciones de prestación de servicios distintas a **AVANTEL** respecto a su competidor **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, quien concurre en el mismo mercado en condiciones similares; ii) **uso eficiente de la infraestructura y recursos escasos**, porque anula la posibilidad de que **AVANTEL** haga un uso eficiente y con el máximo aprovechamiento de una instalación esencial, por la cual paga cargos de acceso; y iii) **protección de los derechos de los usuarios**, porque lo único que persigue la solicitud de **AVANTEL** es mejorar la experiencia de servicio de sus usuarios, al permitirle realizar la gestión y configuración remota de sus terminales, cuando presenten problemas de servicio y se encuentren registrados como roamers en la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**"<sup>7</sup>

Finalmente, **AVANTEL** considera que esta Comisión a través de la resolución aquí recurrida, "soslaya que esta empresa lo que busca es el mejoramiento de la experiencia de servicio de sus usuarios y poder competir en igualdad de condiciones que sus competidores, al tiempo que pierde de vista sus funciones de promover la competencia y expedir regulación encaminada a que los servicios reflejen altos niveles de calidad"<sup>8</sup>

### 2.1.2. Consideraciones de la CRC

En relación con lo expuesto por **AVANTEL** en este aparte de su recurso de reposición, corresponde a esta Comisión recordar que la actuación administrativa iniciada por solicitud de dicho proveedor, tuvo como propósito verificar si, bajo el entorno regulatorio vigente al momento de la adopción de la decisión objeto de recurso, resultaba o no necesaria la habilitación del envío del mensaje CHECK IMEI para la efectiva provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional. En efecto, desde la solicitud misma presentada por **AVANTEL**, quedó claro que lo que pretendía dicho proveedor estaba fundamentado en que la CRC estableciera las condiciones de interfuncionamiento e interoperabilidad para la adecuada provisión y el correcto funcionamiento de la mencionada instalación esencial, requiriendo expresamente lo siguiente:

*"Establecer las condiciones conforme a las cuales debe tener lugar el interfuncionamiento y la interoperabilidad necesarios para la adecuada provisión y el correcto funcionamiento de la instalación esencial de RAN por Colombia Telecomunicaciones a Avantel, con base en los aspectos técnicos y operativos que se consignan en la Oferta Final de **Avantel**, y -específicamente- ordenar a **Colombia Telecomunicaciones**:"*

*1.2.1. Habilitar el procedimiento requerido para enviar al EIR de **Avantel** el mensaje Check IMEI, de los equipos terminales móviles de los usuarios (roamers) de esta última Empresa, que se registran en la red de **Colombia Telecomunicaciones**. (...)"*

Así, para el análisis de la solicitud formulada por **AVANTEL** la CRC necesariamente debía revisar cuál era el alcance y efectos del acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional para que, una vez identificado dicho alcance, pudiera establecerse si era o no necesario para su interfuncionamiento e interoperabilidad la habilitación del envío del mensaje CHECK IMEI antes mencionado.

Para estos efectos, la CRC partió de reiterar 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 del país, 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.

Aunado a ello, y con fundamento en los principios del régimen de acceso e interconexión, los análisis efectuados en el marco de la presente actuación administrativa permitieron evidenciar que **AVANTEL** no requiere la habilitación del mensaje CHECK IMEI para cumplir con las obligaciones regulatorias relativas a contrarrestar el hurto de terminales móviles, aclarando también que actividades como i) configuración remota de equipos terminales, ii) detección de inicio de actividad en la red del PRV, y

<sup>6</sup> Obrante en el expediente administrativo No. 3000-4-2-501, folio 218

<sup>7</sup> Obrante en el expediente administrativo No. 3000-4-2-501, folio 218-219

<sup>8</sup> Obrante en el expediente administrativo No. 3000-4-2-501, folio 219

iii) detección de necesidades de soporte, no deben estar supeditadas a la entrega de información que, en esencia, tiene que ver con la administración de cada red móvil.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el uso que se da al interior de las redes móviles del mensaje CHECK IMEI está relacionado con la obtención de la información de los IMEI de cada terminal móvil registrada en la red del PRSTM, de modo que la misma pueda ser procesada por el EIR (Equipment Identity Register), estando este equipo ubicado al interior de la red de cada PRSTM, sin que se haya previsto que la puesta en funcionamiento de la instalación esencial de RAN requiriera de la interacción directa de dicho elemento de red entre el PRO y el PRV.

En tal sentido, la resolución recurrida fue clara en explicar 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 COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, y prueba de ello corresponde al hecho de que la instalación esencial en comento se encuentra en operación actualmente*".

De esta forma, no es cierto, como lo aduce el recurrente, que la CRC haya perdido de vista los principios de no discriminación, publicidad y transparencia, buena fe y no restricción dispuestos comunitaria y nacionalmente; todo lo contrario: fue con base en dichos principios que la CRC determinó que la facilidad adicional que AVANTEL requería, no era necesaria para atender la pretensión de este relativa al establecimiento de "(...) *las condiciones conforme a las cuales debe tener lugar el interfuncionamiento y la interoperabilidad necesarios para la adecuada provisión y el correcto funcionamiento de la instalación esencial de RAN*". Esto, por cuanto las condiciones para la efectiva interoperabilidad e interfuncionamiento de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional se encuentran definidas previamente, tanto en las condiciones acordadas directamente por las partes, como en la regulación general aplicable a esta materia -las Resoluciones CRC 3101 de 2011 y 4112 de 2013-, y en las resoluciones que de manera particular fijaron las condiciones para el acceso a la instalación esencial de RAN por parte de AVANTEL, haciendo uso de la red de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES.

En este contexto, debe recordarse que la imposición de obligaciones en una relación de acceso, uso o interconexión, según el caso, tiene como propósito fundamental que dicha relación funcione y opere de manera eficiente, lo cual se ha dado efectivamente en el caso en concreto, como ya se anotó anteriormente. Por ello, tal y como esta Comisión lo ha sostenido previamente<sup>9</sup>, la CRC no podría imponer obligaciones que disten del propósito fundamental de permitir que la relación de acceso y de interconexión funcione y opere de manera eficiente. Cosa distinta es que, AVANTEL considere que en el acceso a dicha instalación esencial eventualmente se estén presentando conductas contrarias a los principios antes mencionados, asuntos que ni han sido probados dentro del presente trámite administrativo, ni su análisis corresponde a esta autoridad, quien carece de competencias de inspección, control y vigilancia sobre el régimen de acceso, uso e interconexión -actividad a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-, y tampoco es la autoridad competente para analizar eventuales conductas contrarias a la competencia -asunto cuya revisión e investigación correspondería a la Superintendencia de Industria y Comercio-.

También resulta importante mencionar que, adicional a la fijación de condiciones para el acceso a la instalación esencial de RAN entre AVANTEL y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, esta Comisión ha establecido condiciones de acceso a dicha la instalación, por parte del recurrente, haciendo uso de las redes de COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. y COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., lo cual claramente le permite a AVANTEL gestionar el tráfico en RAN para aprovechar la cobertura y calidad que cada red le ofrece, enfatizando en el hecho que dicha calidad debe ser la misma que cada proveedor se presta a sí mismo, sin que pueda darse algún tipo de discriminación.

Finalmente, es preciso señalar que lo antes expuesto no obsta para que las partes puedan llegar a acuerdos directos respecto de la manera cómo deben gestionarse posibles fallas de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES como PRV y/o las eventuales quejas presentadas por los usuarios, a partir de los protocolos que adopten para comunicar las situaciones que se identifiquen.

Teniendo en cuenta los aspectos acá precisados, el cargo presentado por el recurrente no tiene vocación de prosperar.

<sup>9</sup> Ver, entre otras, la Resolución CRC 4911 de 2016 y la Resolución CRC 4997 de 2016

**2.2. Respecto del punto "2.2.2 Esquema de conexión para el enrutamiento del tráfico del servicio de datos provisto mediante el RAN"****2.2.1. Consideraciones del recurrente**

Con el objeto de exponer los motivos de inconformidad relativos a la decisión de la CRC sobre este punto en particular, **AVANTEL** presenta sus argumentos tanto desde un punto de vista técnico como jurídico, de la siguiente manera.

Desde el punto de vista técnico, **AVANTEL** en este aparte de su recurso manifiesta que "(...) *la alternativa propuesta para implementar la conexión directa para el enrutamiento de datos en RAN, a través del enlace directo de VPN con cifrado IPsec cumple de sobra con todos los elementos de seguridad exigidos por Colombia Telecomunicaciones y respecto a las debilidades relativas al firewall – anotadas por la CRC- debe indicarse que el propuesto por AVANTEL, está en capacidad para cumplir todas las exigencias de Colombia Telecomunicaciones(...)*", sustentando lo anterior de la siguiente manera:

Con base en lo indicado en el estándar 3GPP TS 33.210 versión 12.2.0, **AVANTEL** afirma que para mantener los niveles de seguridad apropiados en cada una de las redes en el caso de una conexión de dos dominios de seguridad, la misma debe hacerse empleando Security Gateways – SEG que a su vez permiten realizar una conexión directa. Estos dispositivos SEG deben soportar ESP (*Encapsulating Security Payload*) en modo túnel y, de este modo, permitir establecer una conexión IPsec entre los dos dominios de seguridad.

Menciona adicionalmente que los elementos de red SEG – como el propuesto por **AVANTEL** – están en capacidad de establecer y mantener asociaciones de seguridad ESP, garantizar la interoperabilidad y el interfuncionamiento con los elementos de seguridad de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, y de este modo otorgar protección salto por salto hasta el destino de la conexión, lo cual impide que el tráfico de datos de RAN pueda ser vulnerado.

En relación con las interfaces, el recurrente indica que se debe tener en cuenta la descripción "Za-interface (SEG-SEG)" establecida en el mismo estándar antes referido (3GPP TS 33.210 versión 12.2.0), la cual resulta aplicable a todo el tráfico entre dominios de seguridad diferentes. Asegura que con la implementación de un túnel IPsec "(...) *se garantiza autenticación del origen, confidencialidad e integridad de los datos, permitiendo la parametrización de orígenes, destinos y a nivel de políticas el sentido de la conexión, tipos de servicios permitidos y control del tipo de tráfico cursado.*"

Frente a la vulnerabilidad ante ataques maliciosos que puede presentar el protocolo GTP, **AVANTEL** menciona que los protocolos que pueden llegar a ser utilizados para efectuar una explotación de dicha vulnerabilidad a nivel de establecimiento de sesiones desde redes externas hacia el Packet Core de **AVANTEL**, están descritos a nivel de GPRS Tunneling<sup>10</sup> en el cual se encuentran los siguientes dos tipos de tráfico: GTP-C (GTP control plane signalling) y GTP-U (GTP user plane data transfer).

En relación con estos dos tipos de tráfico, mencionan que el Anexo B del estándar 3GPP TS 29.060 establece que "(...) *se debe poder discriminar mensajes GTP-C que describen la protección y otros mensajes y GTP-U que no debe ser protegido. Para GTP-C, se le asigna un número de puerto UDP único permitiendo distinguir los tráficos, sin contar que IPsec puede distinguir entre estos*". Adicionalmente indican que la misma norma establece puertos específicos para el tráfico GTP-C y GTP-U.

Con base en lo anterior, **AVANTEL** sostiene que la alternativa planteada descarta la necesidad de que ambos proveedores deban contar con un dispositivo que realice una inspección profunda del tráfico, más aún cuando la implementación exigida por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** representaría un aumento en los retardos de la conexión y del servicio de roaming de datos que dicho proveedor le ofrece actualmente, situación que es la que precisamente pretende mitigar con la propuesta de una conexión directa.

Adicional a lo anterior, **AVANTEL** asegura que de implementarse el esquema de conexión directo propuesto, las posibles vulnerabilidades en términos de seguridad afectarían principalmente su propia red y no la de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**. Lo anterior dado que las sesiones de datos de sus usuarios que hacen RAN en las redes de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** son

<sup>10</sup> Definidos en 3GPP TS 29.060

gestionadas y administradas en su totalidad por el *core* de datos de **AVANTEL**, indicando que aquél proveedor es el más interesado en garantizar la seguridad de la conexión propuesta.

En línea con lo expuesto, concluye que "(...) *la implementación del esquema propuesto por AVANTEL cumple con los seis requerimientos en materia de seguridad enunciados por Colombia Telecomunicaciones y la CRC en la resolución recurrida*". Añade que en su red se encuentran implementadas técnicas de mitigación de riesgos de ataques por denegación de servicio, integridad de datos y control contra fraudes sobre la red, basados en la configuración de *routers, firewalls* perimetrales y dispositivos SEG, de tal forma que su red se encuentra en capacidad de detener IPs inválidas, filtrar protocolos innecesarios y prevenir inundaciones (*floods*) en los protocolos TCP y UDP.

Finaliza señalando que el esquema de conexión actual mediante el GRX presenta varios inconvenientes, siendo el principal la mala experiencia de sus usuarios debido a la lenta conexión asociada a los altos tiempos de latencia que se tiene entre ambas redes, y que asegura mediante algunas pruebas de Ping que se debe a la conexión mediante el GRX. Otro inconveniente relativo a la conexión mediante el GRX tiene que ver con que el mismo es administrado por parte de un tercero, lo cual agrega complejidad y mayores tiempos a la hora de la gestión y el *troubleshooting* (Resolución de problemas), y que puede llegar a repercutir en la experiencia final del usuario dependiendo de la falla que se llegara a presentar.

Ahora bien, en lo que a los argumentos jurídicos se refiere, **AVANTEL** menciona que la determinación de la CRC no resolvió la divergencia planteada, y pese a que la Comisión entendió el alcance y propósito de la solicitud realizada por dicha compañía, se abstuvo de acceder a sus pretensiones por razones que no entiende luego de ordenar la práctica de pruebas y encontrar posible, desde el punto de vista técnico, llevar a cabo una conexión directa para el RAN de datos.

Aduce que la CRC decidió que la controversia debía ser resuelta bajo la voluntad contractual de las partes, pese a ser un caso en el que realmente se requiere y amerita la intervención del regulador, "*impidiendo*" de esta manera que **AVANTEL** pudiera mejorar la calidad de la prestación de sus servicios en favor de sus usuarios.

Considera evidente **AVANTEL** que a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** "(...) *no le asiste interés alguno en proveer el RAN en condiciones óptimas, que le permitan a AVANTEL proveer servicios con calidad y mucho menos en pactar condiciones voluntariamente con esta empresa en aras de optimizar y garantizar el acceso a RAN en condiciones de eficiencia*", justificando su señalamiento con la presencia de incentivos por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en degradar la provisión la instalación esencial de RAN, más aún cuando conoce las condiciones adversas que representa para aquél la conexión mediante el GRX tanto a nivel de costos como a nivel de experiencia de sus usuarios.

Menciona por otro lado que las consideraciones de la CRC para negar sus pretensiones "(...) *son contrarias a las finalidades de intervención del Estado en la economía y evidencian que el organismo deliberadamente se abstuvo de resolver la controversia planteada, pese a advertir que la misma involucra aspectos tan trascendentales como los principios de libre y leal competencia, trato no discriminatorio, buena fe, eficiencia, neutralidad tecnológica y no restricción que rigen el acceso e interconexión, eso sin dejar de lado el más importante: el bienestar de los usuarios.*"

En relación con la afirmación de la CRC en el sentido que el RAN se encuentra operativo entre las partes dentro de los parámetros regulatorios aplicables, el recurrente manifiesta apartarse de la misma toda vez que – como se mencionó anteriormente – considera que el acceso actual no responde a los principios que deben regir las relaciones de acceso e interconexión.

También se aparta de la posición de la CRC en cuanto a que **AVANTEL** puede negociar el esquema de enrutamiento del tráfico de datos como lo hizo con otro operador o acceder en cualquier momento al servicio de RAN de otros proveedores en subsidio del servicio que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** le ofrece actualmente, ya que en su opinión dicha posición supuestamente desconoce el concepto mismo de las instalaciones esenciales y favorece la discriminación en contra de los usuarios de **AVANTEL**.

Posteriormente, manifiesta no entender la razón por la cual la CRC, luego de decretar pruebas técnicas y considerar que las alternativas propuestas por **AVANTEL** presentaban debilidades en materia de seguridad, se abstuvo de fijar las condiciones que debían regir en el cambio del esquema de enrutamiento del tráfico de datos en RAN, dejando la solución del conflicto a la voluntad contractual de las partes.

Finalmente, manifiesta que la "decisión recurrida tiene el efecto contrario a las finalidades del RAN aludidas por la CRC, porque impide que esta empresa provea servicios en condiciones óptimas de calidad en comparación con sus competidores y no se promueve ni la competencia ni mucho menos el bienestar de los usuarios de AVANTEL".

### 2.2.2. Consideraciones de la CRC

En relación con este cargo, debe partirse de lo dispuesto en la regulación general vigente contenida en la Resolución CRC 4112 de 2013, que establece que los proveedores de la red visitada, deben realizar las adecuaciones requeridas al interior de su red para soportar los requerimientos de tráfico proveniente de usuarios a ser atendidos mediante Roaming Automático Nacional. En el caso concreto, se encuentra que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** procedió a realizar las adecuaciones y ajustes a su red para efectos de soportar el tráfico en RAN de datos de **AVANTEL** con base en los requerimientos y lineamientos técnicos acordados con dicho proveedor, quien como quedó constatado en la Resolución CRC 4421 de 2014, claramente optó por la conexión a través del GRX de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

En efecto, en la Resolución CRC 4421 antes mencionada quedó constancia de dicho acuerdo, de la siguiente manera:

*"(...) **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se refiere al Roaming Automático Nacional para el servicio de Datos, indicando que **AVANTEL** deberá informar su decisión de conectarse o no a través de un carrier GRX (GPRS Roaming Exchange), frente a lo cual **AVANTEL** en comunicación dirigida a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** el 19 de febrero de 2014, indica lo siguiente:*

*"Con relación a las actividades para los servicios de Datos, Avantel informa que ha culminado la **Actividad No. 20** correspondiente a la "Instalación e implementación de conexión AVANTEL y el carrier GRX", con el proveedor COMFONE y se encuentra en la etapa de realizar las conexiones respectivas (...)"*

*Por lo cual este aspecto se considera dentro de los puntos de acuerdo entre las partes."  
(...)"*

De esta forma, en la resolución recurrida la CRC debía establecer si, frente a los parámetros, condiciones y obligaciones contenidas en la regulación actualmente vigente, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se encontraba o no obligado a realizar adecuaciones adicionales a su red para proceder con la conexión directa requerida por **AVANTEL**, esto a pesar de que la conexión a través del GRX se encontraba operativa y en funcionamiento. Vale la pena recordar en este punto que, la regulación general vigente no impone una condición específica de conexión para el acceso a la instalación esencial de RAN, pues lo que la misma pretende es el interfuncionamiento e interoperabilidad de las redes, que en el caso bajo análisis efectivamente se da, según se expuso en la resolución recurrida.

En este sentido, si bien desde la perspectiva técnica existen alternativas para materializar la pretensión de **AVANTEL**, las cuales fueron analizadas en la resolución aquí recurrida<sup>11</sup>, y respecto de lo cual **AVANTEL** presentó consideraciones adicionales en su escrito de recurso de reposición - en donde aduce que la configuración de una VPN mediante el uso de un túnel IPsec sí cumple con los requerimientos enunciados en la resolución recurrida en lo que a seguridad se refiere-, debe tenerse presente que el razonamiento efectuado por esta Comisión para adoptar la decisión que acá se analiza, no se soportó en la posibilidad o imposibilidad desde el punto de vista técnico para implementar la conexión directa. Por el contrario la CRC, en el marco de sus funciones, debió analizar si llevar a cabo esta actividad implicaba la imposición de obligaciones adicionales a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho proveedor ya había adelantado las actividades a su cargo para efectuar las adecuaciones y ajustes a su red para efectos de soportar el tráfico en RAN de datos, a la vez que se garantizara el interfuncionamiento e interoperabilidad de las redes.

De este modo, la información recabada mediante el auto de pruebas proferido por la CRC, permitió

<sup>11</sup> Consistentes en i) implementar una conexión mediante protocolo GTP versión 1 entre el SGSN y el GGSN, incluyendo la realización de configuraciones de BGP y listas de acceso en los equipos de la red IP, y ii) la configuración de una VPN mediante el uso de un túnel IPsec.

evidenciar que, en efecto, una eventual decisión de la Comisión aceptando la pretensión de **AVANTEL**, necesariamente implicaría para **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** la realización de actividades adicionales, que desde el punto de vista regulatorio no tienen sustento en la medida en que, como se anotó, se trata de nuevas cargas que ya habrían sido atendidas por dicho proveedor cuando se llevó a cabo la implementación del acceso a la instalación esencial, cargas estas que no correspondería definir en una actuación administrativa de carácter particular y concreto.

En este punto, y a partir de lo expuesto, debe hacerse énfasis en el hecho que los aspectos de seguridad que aduce cumplir **AVANTEL** en su escrito de recurso, en nada pueden afectar lo decidido, y más aún cuando se trata de condiciones que, como el mismo **AVANTEL** ha reconocido, pueden ser mitigadas aplicando otro tipo de soluciones diferentes a cambiar el esquema de conexión acordado con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**<sup>12</sup>.

Al respecto es preciso aclarar que el hecho de que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ya haya implementado las condiciones de seguridad necesarias para la provisión de servicios de datos móviles a sus propios usuarios, no implica que dichos ajustes sean suficientes para atender el tráfico de datos en RAN de **AVANTEL**. Para ese caso, como se probó en la resolución recurrida, sería indispensable efectuar ajustes adicionales que suponen cargas igualmente adicionales, que como antes se anotó no hacen parte de la obligación regulatoria de RAN contenida en la regulación vigente al momento de la adopción de la presente decisión. Lo anterior sin perjuicio de los cambios y modificaciones que la regulación general pueda implementar sobre este particular en el futuro.

Adicionalmente, la CRC debe recordar que **AVANTEL** cuenta con acceso a la instalación esencial de RAN en todo el territorio nacional con otros dos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, de tal suerte que si el esquema pactado con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no se ajusta a sus necesidades y/o posibilidades financieras, es su decisión el optar por acceder a la instalación esencial de RAN a través de otros proveedores, teniendo incluso que con uno de ellos **AVANTEL** indicó haber acordado la conexión directa de su red para el acceso al RAN de datos.

Dicho lo anterior, es preciso tener en cuenta que la potestad de intervención del Estado en la economía y en una relación de acceso en particular por parte del regulador, como ocurre en el caso bajo análisis, debe procurar por el cumplimiento de los principios y criterios trazados por la normatividad superior, teniendo para ello presente el objetivo perseguido por la regulación general, sin que pueda considerarse que dicha intervención es totalmente ilimitada, pues la misma está afecta al cumplimiento y protección del interés general. En tal sentido, la intervención regulatoria en sede de solución de conflictos no puede propender por la satisfacción de las necesidades individuales de un proveedor específico del mercado, perdiendo de vista el interés general en el que se sustenta dicha solicitud, siendo por ende imperativo para el regulador evaluar y ponderar el alcance de las cargas públicas que impone a los diferentes sujetos de su regulación lo cual, en el caso concreto, implicó valorar y determinar si la intervención adicional que requería **AVANTEL** resultaba necesaria o no para lograr lo dispuesto en la regulación general vigente; es decir, el interfuncionamiento e interoperabilidad de la instalación esencial de RAN, encontrando que el ajuste requerido no era indispensable, como se explicó previamente.

Así las cosas, no es cierto como se afirma en el recurso presentado que esta Comisión deliberadamente se abstuvo de resolver la controversia, pues precisamente con el fin de dirimirla de manera integral, procedió a verificar si el requerimiento presentado por **AVANTEL** resultaba o no procedente, para lo cual debía tener presente los lineamientos establecidos en la regulación general que debe regir la provisión de la instalación esencial.

De otra parte, resulta importante tener presente que bajo la estructura institucional actual del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones no puede resolver la totalidad de las vicisitudes o problemáticas a las que se ve enfrentado un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones; también debe tenerse presente que la instancia de solución de controversias tampoco es el escenario legal para debatir todos y cada uno de los problemas que se presenten entre los diferentes proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, por lo que si, como lo afirma **AVANTEL**, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** tiene incentivos en degradar la provisión la instalación esencial de RAN y **AVANTEL** tiene prueba de

<sup>12</sup> De ello da cuenta lo expuesto en la sección 4.2.2 de la solicitud de solución de controversias presentada por **AVANTEL**, en donde afirmó que "[e]n aras de mejorar la prestación del servicio de datos en RAN para sus usuarios, **Avantel** acordó con los proveedores de GRX Syneverse y TWINS acceder a un punto de presencia en el NAP de las Américas, lo que permitió reducir el tiempo de conectividad entre cores, de 450 ms a 250 ms".



ello, esta situación debe ser puesta de presente ante las autoridades de inspección, control y vigilancia respectivas.

Finalmente, es preciso recordar que tal y como se expuso en la resolución recurrida, bajo el entorno regulatorio vigente la definición de las condiciones para establecer una conexión directa entre las dos redes deberá ser producto de un acuerdo entre las partes.

Teniendo en cuenta los aspectos acá precisados, el cargo presentado por el recurrente no tiene vocación de prosperar.

### **2.3. Respeto de la petición de AVANTEL para designar un supervisor técnico**

#### **2.3.1. Consideraciones del recurrente**

El recurrente solicita que, "en caso de que la CRC despache favorablemente la petición del numeral precedente, AVANTEL solicita revocar la determinación contenida en el numeral 4.2 de la resolución recurrida y designar un supervisor técnico, responsable de verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas por la CRC como resultado de la presente actuación administrativa"<sup>13</sup>

#### **2.3.2. Consideraciones de la CRC**

En la medida en que la solicitud a la que hace referencia el recurrente en este aparte del recurso de reposición se encuentra supeditada a que la CRC despachara favorablemente la petición relativa a la implementación de una conexión directa para el tráfico de datos en RAN, en lugar de continuar con el uso del GRX, debe esta Comisión desestimar la solicitud en la medida en que, como se anotó en el análisis del cargo anterior, la decisión recurrida será confirmada en su integridad.

En razón de lo expuesto, esta Comisión

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Admitir el recurso de reposición interpuesto por **AVANTEL S.A.S.**, contra la Resolución CRC 5023 del 22 de septiembre de 2016.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Negar las pretensiones de **AVANTEL S.A.S.** por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la resolución recurrida.

**ARTÍCULO TERCERO.** Remitir copia del expediente de la presente actuación administrativa al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para lo de su competencia.

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

Dada en Bogotá D.C. a los **21 DIC 2016**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**JUAN MANUEL WILCHES DURAN**  
Presidente

  
**GERMÁN DARIO ARIAS PIMIENTO**  
Director Ejecutivo

Expediente 3000-4-2-501  
S.C. 14/12/2016 Acta 342  
C.C. 05/12/2016 Acta 1069

Revisó: Lina María Duque Del Vecchio- Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias  
Proyectó: Carlos Humberto Ruiz, Carlos Castellanos y Juan Diego Loaiza

<sup>13</sup> Obrante en el expediente administrativo No. 3000-4-2-501, folio 230

