

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



RESOLUCIÓN No. **5153** DE 2017

*"Por la cual se resuelve un conflicto entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** y **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. 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 26 de diciembre de 2016 con número de radicado 201634815, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, solicitó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) dar inicio al trámite administrativo de solución de conflictos, orientado a que se dirima la controversia surgida con **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. E.S.P.**, en adelante **EMCALI**, relacionado con la responsabilidad de la llamada que soporta el servicio de cobro revertido nacional.

Analizada la solicitud presentada por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, y verificado preliminarmente el cumplimiento de los requisitos de 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 29 de diciembre de 2016, para lo cual fijó en lista el traslado de la solicitud y remitió a **EMCALI** copia de esta y de la documentación asociada, para que se pronunciara sobre el particular, mediante comunicación de la misma fecha, con radicado 2016545477.

De forma paralela, **EMCALI**, mediante comunicación de fecha 28 de diciembre de 2016 con número de radicado 201634842, solicitó a esta Comisión, dar inicio al trámite administrativo de solución de conflictos, con el fin de que se dirima la controversia surgida con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, igualmente relacionada con la responsabilidad del servicio de cobro revertido nacional.

Analizada igualmente la solicitud presentada por **EMCALI**, y verificado preliminarmente el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad anteriormente citados, el Director Ejecutivo de esta Comisión dio inicio a la respectiva actuación administrativa el día 2 de enero de 2017, para lo cual fijó en lista el traslado de la solicitud y remitió a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** copia de

esta y de la documentación asociada, mediante comunicación de la misma fecha, con número de radicado de salida número 2017500001, para que se pronunciara sobre el particular.

En atención a las comunicaciones antes referenciadas, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** dio respuesta al traslado efectuado, mediante comunicación del 10 de enero de 2017, con número de radicado 201730040 y **EMCALI** procedió en el mismo sentido, mediante comunicación del 23 de enero de 2017, con número de radicado 201730124.

Mediante comunicaciones del 30 de enero de 2017, con radicado número 2017517766, el Director Ejecutivo de esta Comisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 1341 de 2009, procedió a citar a los proveedores mencionados para la celebración de las respectivas audiencias de mediación, las cuales tuvieron lugar en las instalaciones de esta Comisión el 15 de febrero de 2017, sin que las partes llegaran a un acuerdo directo sobre los asuntos en divergencia

En este estado del trámite administrativo, y en consideración que tanto **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** como **EMCALI** solicitaron la acumulación de los dos trámites administrativos a los que se ha hecho referencia, esta Comisión previa verificación de la efectiva identidad del asunto objeto de divergencia, así como de las partes de los trámites bajo análisis, mediante auto de fecha 3 de marzo de 2017, resolvió *"Acumular, con fundamento en los artículos 3 y 36 del CPACA, las actuaciones administrativas iniciadas y contenidas en los expedientes administrativos número 3000-92-535, y número 3000-92-536, de tal forma que las pruebas y documentos allegados a cada actuación administrativa, así como los trámites e instancias ya surtidas en cada una de las mismas, formen parte del mismo trámite para la expedición del acto administrativo a través del cual se dirimirán las solicitudes y observaciones presentadas ante esta Comisión, las cuales se acumularán en el expediente 3000-92-535"*.

Por último, 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 COLOMBIA TELECOMUNICACIONES

Inicia **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** explicando que entre las partes existen vigentes varias relaciones de interconexión y que en todos estos contratos se pactó que la interconexión se debe ajustar a las normas establecidas por la autoridad competente, así como a las disposiciones que las modifiquen, deroguen o reformen, lo cual incluye las reglas relativas a los Planes Técnicos Básicos de numeración, sincronización, enrutamiento, señalización y tarificación.

Manifiesta que en virtud de los contratos suscritos con **EMCALI**, es **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** quien cobra al usuario la tarifa pactadas comercialmente por el tráfico de cobro revertido nacional originado desde sus abonados móviles hacia cualquier numeración de cobro revertido nacional asignada a terceros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, por tratarse de llamadas cuya tarificación tradicionalmente ha correspondido a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** como proveedor móvil responsable de todos los servicios que se originan en su red.

Explica **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** que **EMCALI** presentó el 30 de septiembre de 2016 una solicitud para la apertura de la numeración de cobro revertido nacional, es decir, para la habilitación de la numeración 018000 asignada a **EMCALI** en la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, con el objetivo que los usuarios de telefonía móvil de esta última, tengan la posibilidad de realizar llamadas con destino a líneas de cobro revertido de **EMCALI**. **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, manifiesta que durante las negociaciones relativas a la apertura de la numeración 018000 asignada a **EMCALI**, dicho proveedor ha manifestado que a él corresponde la titularidad de todas las llamadas que se originan en su red móvil con destino a la numeración 018000 asignada a **EMCALI**.

En consideración a lo anterior **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** el 25 de octubre de 2016 le solicitó a **EMCALI** que le remitiera la estimación del número de minutos que se esperaba cursar a través de los números de cobro revertido, es decir para el servicio 018000, con el fin de presentarle la correspondiente oferta comercial. Expone que **EMCALI** respondió a la solicitud mencionada manifestando que a partir de la fecha en que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se acogió formalmente a la habilitación general, el tráfico de cobro revertido nacional, que se origina hacia la numeración asignada a **EMCALI** dejó de ser de responsabilidad de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** por cuanto dicha responsabilidad se derivaba de la Concesión y por ello, el titular de las llamadas de cobro revertido nacional es **EMCALI**, empresa que tiene el derecho a que se le habilite ese tráfico, pagando el cargo de acceso móvil.

En esta misma línea, añade **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** que el 9 de noviembre de 2016 **EMCALI** ratificó sus argumentos para que se le reconozca como responsable de la llamada de cobro revertido nacional que se origina en la red móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, con destino a la numeración de cobro revertido nacional asignada al proveedor **EMCALI**.

En la medida en que para **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** la titularidad de la llamada originada en un móvil, con destino a un servicio fijo de cobro revertido nacional, numeración 018000, no ha dejado de ser del proveedor móvil por el hecho de haberse acogido a la habilitación general de la Ley 1341 de 2009, ya que los servicios que se originan en su red son de su responsabilidad, así vayan hacia numeración de cobro revertido asignada a otro proveedor móvil o fijo, y **EMCALI** considera que dicho tráfico es de su responsabilidad, ha sido imposible llegar a un acuerdo, por lo que fue preciso acudir a la instancia que ahora convoca el presente análisis.

Con el fin de ilustrar su punto de vista, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** explica que el tráfico que se cursa a través de las llamadas objeto de conflicto, corresponde a tráfico nacional móvil en un ámbito local, cuya responsabilidad por originarse en la red móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, es del proveedor móvil. Dicha posición la sustenta en lo ya expuesto por la CRC en la Resolución CRC 2544 de 2010 confirmada por la Resolución CRC 2587 del mismo año, en la cual se indicó que en una llamada que se origina en la red de COMCEL y termina en la red de COLOMBIA MÓVIL, en el esquema de numeración de cobro revertido nacional, el titular de la llamada era COMCEL y, en consecuencia, la tarificación le correspondía a COMCEL quien debía remunerar a COLOMBIA MÓVIL el uso de su red mediante el pago del cargo de acceso respectivo. Añade **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** que bajo este esquema no es cierto que se vayan a cobrar los dos extremos de la llamada pues resulta claro que en la llamada de 018000 nacional -de cobro revertido- el usuario móvil, que origina la llamada, no pagaría por esta, quien asume el costo es **EMCALI** como intermediario del cliente nacional a quien le factura el servicio.

Adiciona **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en su argumentación que la obligatoriedad de pagar los cargos de acceso para las llamadas de cobro revertido nacional, fue objeto de concepto expedido por la CRC el 27 de mayo de 2010 -radicado 201032270-, donde, según indica **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, se explicó que para llamadas de cobro revertido originadas en redes móviles, el operador en cuya red se termina la llamada, recibe un cargo de acceso por el uso de su red y el operador móvil, en cuya red se origina la llamada, es quien recibe la tarifa respectiva.

En consideración a lo anterior, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** solicita a esta Comisión manifestar que el proveedor de redes y servicios móviles es el responsable de los servicios de cobro revertido nacional que se origine en su red y, en consecuencia, ordene que **EMCALI** cumpla con su obligación de pagar las tarifas que a costos más utilidad razonable acuerde con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, evento en el cual **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** pagaría el cargo de acceso por terminación a **EMCALI**.

De manera subsidiaria solicita que, en el evento que esta Comisión considere que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no es el responsable del tráfico cursado a través de la numeración 018000 -cobro revertido nacional-, que se origine en su red y, por tanto, no es el titular de las llamadas de cobro revertido nacional que se originen en la misma, ordene que **EMCALI** tiene el derecho de fijar la tarifa por el servicio 018000 nacional y, en consecuencia, a pagar los cargos de acceso a la red móvil por las llamadas de cobro revertido nacional hasta que la regulación diga lo contrario. En este sentido, si la CRC declara que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no es el responsable de la llamada, deberá disponer que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** tenga el derecho a recibir un cargo de acceso por el uso de su red.

40

X  
1

Como oferta final **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** propone: (i) abrir la numeración 018000 para cobro revertido nacional asignada a **EMCALI**; (ii) que **EMCALI**, en su calidad de intermediario del cliente del número de cobro revertido, pague las tarifas por los servicios de cobro revertido nacional que se originen en la red móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y; (iii) que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** como responsable del servicio, remunere el acceso a la red de **EMCALI** pagando los cargos de acceso por las llamadas de cobro revertido nacional que terminen en la red fija de **EMCALI**.

## 2.2. Argumentos expuestos por EMCALI

Frente a los hechos narrados por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, **EMCALI** coincide en que es cierto que tienen vigentes varias relaciones de interconexión y que los contratos suscritos establecen la necesidad de ajustar la interconexión según las disposiciones expedidas por las autoridades competentes.

En todo caso, **EMCALI** manifiesta que no es cierto que los contratos firmados con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** contemplen el cobro de tarifas por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, por las llamadas originadas en su red móvil con destino a la numeración de cobro revertido de la red de **EMCALI**. En este sentido sostiene que *"Los contratos no contemplan ninguna de las aseveraciones formuladas por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, por lo que el tráfico de pago revertido debe ser objeto de cobro a través de la fórmula tarifaria de CARGOS DE ACCESO, al ser EMCALI quien presta el servicio al usuario final del servicio 018000, cobro revertido"*.

Explica **EMCALI** que ha solicitado la apertura de numeración de cobro revertido en las redes de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, para la explotación comercial de su propio servicio de cobro revertido nacional. Añade que en respuesta a dicha solicitud **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ha manifestado que para acceder a la numeración de cobro revertido de **EMCALI** desde un número móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, se debería pagar una tarifa de \$193,86 + IVA, luego de descontar el cargo de acceso, lo que es denominado por los operadores móviles como "tiempo al aire".

Ante lo afirmado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, **EMCALI** expone que su modelo de negocio tendría que comenzar considerando el pago de un elevado costo representado en el "tiempo al aire" que exige el operador móvil, a esto sumarle sus costos propios de operación y venta, más su utilidad razonable, lo cual generaría un precio que tendría que salir a competir con el propio servicio de cobro revertido de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, el cual ofrece la tarifa final al usuario por un valor considerablemente menor que el exigido a **EMCALI** por el tiempo al aire, lo que haría inviable comercialmente el servicio de **EMCALI**.

Sostiene **EMCALI** que, en su consideración el servicio de cobro revertido se encuentra definido y aplica para aquellos servicios en que la llamada debe ser asumida y pagada por el abonado de destino, es decir, un cliente de **EMCALI** y, que para ello, se han definido rangos de numeración que son asignados a cada operador para que estos presten este servicio a sus usuarios, por lo que es claro para **EMCALI** que el tráfico de cobro revertido es, por sí mismo, un servicio de telecomunicaciones que cuenta con una numeración propia para su prestación. Explica que con esta numeración **EMCALI** viene prestando su propio servicio en un ámbito nacional con acceso desde teléfonos fijos, lo cual muestra que es **EMCALI** el único responsable de la prestación del servicio de cobro revertido cuando se usa la numeración que para tal fin le fue asignada. En este orden de ideas, en su opinión, el argumento de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** de ser la "propietaria" del servicio de cobro revertido queda sin sustento y, por el contrario, se demuestra que el responsable de la llamada es **EMCALI** al utilizar la numeración asignada para ello.

Añade **EMCALI** que, cuando las condiciones del mercado exigen ampliar el acceso al servicio de cobro revertido de **EMCALI** a los usuarios de telefonía móvil, solo bastaría con una solicitud al operador móvil para que habilite la numeración de **EMCALI** en su red, de manera que sus usuarios puedan acceder a este servicio. Sin embargo, manifiesta que ha encontrado que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se niega a habilitar la numeración y exige el pago de una tarifa de "tiempo al aire", cuando lo correcto debería ser que **EMCALI** pague a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** bajo el esquema de cargos de acceso definidos en la regulación. En este sentido, manifiesta **EMCALI** que cuando un abonado móvil hace una llamada hacia un número de

cobro revertido, de cualquier operador, se está ante un servicio de cobro revertido y no de una llamada móvil.

En todo caso, expone **EMCALI** que quien presta el servicio es quien debe cobrar la tarifa al usuario y que en este caso es **EMCALI** quien presta el servicio a través de su plataforma y su numeración, por lo que, consecuentemente, será **EMCALI** a quien corresponda percibir la tarifa por ese servicio; y la red que sirve de acceso, en este caso la de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, debe percibir su remuneración a través del pago de cargos de acceso.

En adición a lo anterior, explica **EMCALI** que, además de que la numeración con la que se presta el servicio es propia de dicho proveedor, es él quien hace el esfuerzo comercial al vender este servicio a sus clientes efectuando la promoción y activación del mismo en su propia plataforma, mientras que la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** funge como red de acceso para el usuario móvil que desea comunicarse con el servicio prestado por **EMCALI**.

Para ilustrar su punto añade **EMCALI** que, de acuerdo con la Resolución CRC 2109 de 2009, en lo que se refiere al modelo de telefonía de larga distancia internacional originada en la red móvil "... dado que la tarifa es el precio que paga un usuario a un operador por la prestación del servicio y, en este caso, el usuario que realiza la llamada bajo análisis está haciendo uso del servicio de larga distancia internacional y no del de TMC, PCS o Trunking...". En opinión de **EMCALI**, la anterior referencia da completa claridad al hecho de que quien presta el servicio es quien debe cobrar la tarifa al usuario y en este caso es **EMCALI** quien presta el servicio a través de su plataforma y su numeración, por lo que consecuentemente, será **EMCALI** quien deba percibir la tarifa por ese servicio, mientras que la red que sirve de acceso, en este caso la de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, debe percibir su remuneración a través del modelo de cargo de acceso.

Manifiesta **EMCALI** que la pretensión de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** es la de transferir a **EMCALI** el costo del tiempo al aire que no le puede cobrar al usuario móvil por ser una llamada de cobro revertido, cuando en realidad, la remuneración por el uso de su red, de acuerdo con lo contemplado en la Resolución CRC 1763 de 2011, se debe hacer en el esquema de cargos de acceso. Añade que, de prosperar la tesis de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se llegaría al hecho inadmisibles de un modelo de negocio en el que se cobra por el servicio en ambos extremos, al usuario que origina la llamada, cuyo costo es transferido a **EMCALI**, y por el usuario que recibe la llamada, quien es en realidad el único que debería pagarla, de acuerdo con la definición del servicio de cobro revertido.

Con base en los argumentos señalados, **EMCALI** presenta como oferta final, lo siguiente: (i) En consideración a que **EMCALI** se considera responsable de la llamada de cobro revertido por ser quien presta el servicio y cobra la tarifa al usuario de destino, ofrece pagar a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** la remuneración de su red según los valores establecidos en la Resolución CRC 1763 de 2011 y las resoluciones que la modifiquen, como cargo de acceso por el uso de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** cuando se originen llamadas desde sus usuarios móviles hacia los números del servicio de cobro revertido de uso nacional asignados a **EMCALI**, que son cursadas a través de las interconexiones establecidas en los contratos firmados por las partes.

### **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.

Revisados los escritos de solicitud allegados tanto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** como por **EMCALI**, se constató que las mismas dan 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 las solicitudes presentadas ante esta Comisión fue posible evidenciar que en el caso

concreto el proceso de negociación directa al que hace referencia la citada Ley 1341, inició el 30 de septiembre de 2016, cuando **EMCALI** presentó la solicitud ante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, de manera formal, para habilitar las series 01800021XXXX y 01800022XXXX, numeración de cobro revertido nacional asignada a **EMCALI**. Adicionalmente, las solicitudes de solución de controversias fueron presentadas el 26 de diciembre de 2016 por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y el 28 de diciembre de 2016 por **EMCALI**, cumpliéndose así el plazo mínimo de 30 días de negociación directa a la que hace referencia la citada ley.

Así mismo se constató que las solicitudes de solución de conflicto presentadas por dichos proveedores dieron cumplimiento a los requisitos de forma contenidos en la ley y en la regulación general vigente. En efecto, del estudio de los documentos que conforman las solicitudes presentadas a esta Comisión fue posible evidenciar el cumplimiento de los requisitos previstos respecto de las solicitudes tendientes al inicio de un trámite de solución de conflicto, a saber: la manifestación de las partes sobre la imposibilidad de llegar a un acuerdo directamente, 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

De la revisión de los antecedentes expuestos y la posición de cada una de las partes de este trámite administrativo, es claro que el asunto en controversia se centra en determinar a qué proveedor corresponde la responsabilidad de la llamada que soporta el tráfico cursado mediante numeración 018000, de cobro revertido nacional, cuando la misma se origina en una red móvil, en este caso en la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, y termina en una red fija, que en el caso concreto correspondería a la red de **EMCALI**. Lo anterior, en la medida en que, mientras para **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** las llamadas que se originan en su red son de su responsabilidad, aun cuando las mismas utilicen numeración de cobro revertido asignada a otro proveedor móvil o fijo, para **EMCALI** la responsabilidad de la llamada y de la totalidad del servicio de cobro revertido, es del proveedor asignatario de la numeración 018000, quien en su consideración es quien presta el servicio a través de su plataforma y su numeración, modelo en el que la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** serviría solamente para el acceso al usuario que origina la llamada.

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de resolver la divergencia antes planteada, esta Comisión debe analizar los asuntos que se describen a continuación: **(i)** bajo el régimen jurídico vigente, quién es el proveedor responsable de la llamada; **(ii)** la utilización de numeración 018000 y el cobro al usuario que recibe la llamada tiene o no impacto en la determinación de dicha responsabilidad y; **(iii)** qué proveedor debe percibir la tarifa por la prestación del servicio y qué proveedor debe percibir el pago del cargo de acceso.

#### 3.2.1. Regla general de responsabilidad de la llamada

La Ley 1341 de 2009, en su artículo 10, establece las condiciones bajo las cuales los diferentes agentes que deseen prestar servicios de telecomunicaciones deben concurrir al mercado, determinando que, aun cuando se trata de un servicio público bajo la titularidad del Estado, su prestación se habilita de manera general, siendo expreso además, que la habilitación en comento comprende también la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes de telecomunicaciones.

Bajo este contexto, la Resolución 202 de 2010 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, definió el concepto de servicios de telecomunicaciones como aquellos ofrecidos por los proveedores de redes y servicios *"para satisfacer una necesidad específica de telecomunicaciones de los usuarios"*, a la vez que define el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones como la persona jurídica *"responsable de la operación de redes y/o de la provisión de servicios de telecomunicaciones a terceros"*.

En concordancia con ello, el artículo 2.2.6.2.1.2. del Decreto 1078 de 2015, establece que se entiende por provisión de servicios de telecomunicaciones *"la responsabilidad de suministrar a terceros la emisión, transmisión y recepción de información de cualquier naturaleza a través de redes de telecomunicaciones, sean estas propias o de terceros"*, mientras que el artículo 2.2.6.2.1.3. dispone

que quien se obliga ante sus usuarios a la prestación de los servicios, y como tal asume a nombre y por cuenta propia la responsabilidad de suministrarlos, se denomina proveedor de servicios de telecomunicaciones.

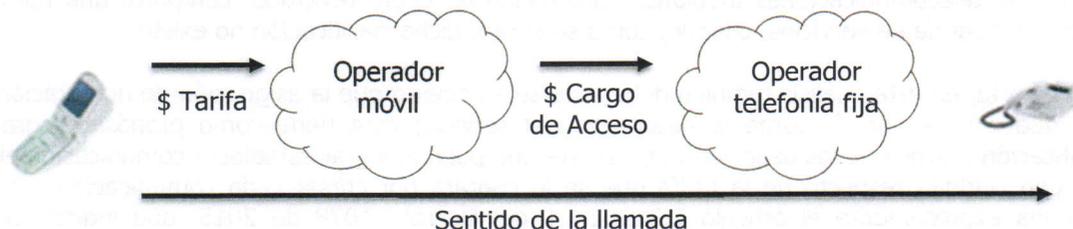
Las normas antes transcritas prevén de manera clara que el proveedor de redes y/o de servicios de telecomunicaciones tiene la responsabilidad de su operación y/o provisión, por ministerio de la Ley, de tal modo que aquel proveedor que se entienda formalmente habilitado al amparo de Ley para la prestación del servicio, tendrá el carácter de responsable del mismo.

De esa manera, y por regla general, en materia de servicios de telefonía fija o móvil, el proveedor que asuma la responsabilidad de proporcionar al usuario, en virtud del acuerdo existente entre las partes, la facilidad para iniciar una llamada y con ello satisfacer una necesidad de telecomunicaciones de voz, dentro de la propia red a que está abonado o hacia otra red fija o móvil, es el proveedor del servicio y por ende, el titular o responsable de la llamada, calidad que envuelve las actividades de tasación, tarificación y facturación, salvo que la Ley, al regular la prestación del servicio, disponga otra cosa.<sup>1</sup>

Bajo el concepto anteriormente planteado, una vez se materializa la relación de interconexión entre proveedores, se aplica el esquema de remuneración de la red previsto en la regulación vigente, que corresponde al peaje o valor que el operador que origina la llamada paga al operador que la termina, por el servicio mayorista de terminación de esa llamada.

A manera de ejemplo, en el caso de una llamada originada en una red de telefonía móvil y terminada en una red de telefonía fija a un usuario con numeración geográfica, el operador de telefonía móvil recauda la tarifa de la llamada al usuario que la origina, y le paga el cargo de acceso al operador fijo por terminar la llamada en su red.

**Gráfico 1. Llamada móvil-fijo con destino a un usuario con numeración geográfica**



En consecuencia, en la situación planteada como ejemplo, la responsabilidad de la llamada es del proveedor del servicio de telecomunicaciones móviles, por cuanto es el proveedor en cuya red se origina la comunicación, proporciona la facilidad para iniciar una llamada, satisface una necesidad de telecomunicaciones de voz y es responsable ante su usuario por la satisfacción de esa necesidad. En otras palabras, la responsabilidad por la provisión del servicio lo califica como titular de esa actividad económica asociada a la originación de la llamada.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La excepción al concepto de titularidad o responsabilidad de la llamada, provenía de las leyes 37 de 1993 y 555 de 2000, las cuales calificaron los servicios de TMC y PCS, respectivamente, como aquellos que proporcionaban en sí mismos capacidad completa para la comunicación entre usuarios móviles y, a través de la interconexión con las redes fijas, entre usuarios móviles y fijos, sin considerar el sentido de la llamada. Ante la derogatoria de la Ley 37 de 1993 por el artículo 73 de la Ley 1341, y una vez cesaron los efectos ultraactivos de aquella norma (producidos en virtud del régimen de transición Art. 68), al acogerse los concesionarios del servicio de TMC a la habilitación general prevista en el artículo 10, desapareció del ordenamiento jurídico la norma de rango legal que atribuía a los proveedores de TMC la titularidad del tráfico fijo-móvil, y en consecuencia a partir de allí debe aplicarse la regla general: la titularidad o responsabilidad de la llamada, incluyendo las actividades de tasación, tarificación y facturación que le son inherentes, corresponde al proveedor responsable de la gestión del servicio, que no es otro que aquel en cuya red se origina esa llamada.

<sup>2</sup> El efecto de esta situación respecto del tráfico fijo-móvil se relaciona de manera directa. Una vez los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones establecidos a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009, se acogieron a la habilitación general contenida en el artículo 10 de ella, cesaron los efectos ultraactivos del régimen preexistente derogado, y por ende las llamadas originadas en la red fija con destino a su respectiva red móvil no pueden ser consideradas tráfico móvil de titularidad suya, por lo que, de ahí en adelante, opera la regla general según la cual el tráfico pertenece a quien lo origina, y el operador fijo ostenta el derecho de tarificar la llamada fijo móvil y adquiere la obligación de pagar un cargo de acceso al proveedor móvil por la terminación de ella en su red (móvil).

De esa manera, la titularidad o responsabilidad de la llamada, incluyendo las actividades de tasación, tarificación y facturación que le son inherentes, corresponde, salvo que la Ley disponga otra cosa, a aquel en cuya red se origina esa llamada.

### **3.2.2. La utilización de numeración 018000 y el cobro al usuario que recibe la llamada tiene o no impacto en la determinación de la responsabilidad de la llamada.**

Aclarado lo anterior, corresponde entonces a esta Comisión determinar si el que la numeración del usuario de destino sea de cobro revertido implica, o no, modificaciones a la regla general descrita en el numeral anterior, es decir, si impacta o no la determinación del proveedor responsable de la llamada; así mismo habrá de determinarse si esta situación tiene o no impacto respecto del uso de la infraestructura puesta al servicio de la relación de interconexión.

Para estos efectos debe analizarse en primer lugar si, como manifiesta **EMCALI**, cuando un abonado móvil hace una llamada hacia un número de cobro revertido de cualquier operador, se está ante un nuevo servicio diferente, cuya responsabilidad y titularidad es del proveedor asignatario de la numeración 018000.

Al respecto, se considera importante partir del hecho de que la titularidad del servicio y la responsabilidad por su prestación son conceptos del régimen de telecomunicaciones que vienen desde el mismo Decreto 1900 de 1990, donde la titularidad correspondía al operador habilitado para la prestación de determinado servicio y, que por ende era responsable ante el usuario del servicio prestado. Incluso bajo dicho régimen, los servicios prestados a través de numeración 018000, no tenían una categorización especial o diferente, siendo ellos parte de los denominados servicios básicos<sup>3</sup>, en la medida en que proporcionan en sí mismos la capacidad completa para la comunicación entre usuarios. Así, bajo la vigencia de la Ley 1341 de 2009, que trajo consigo la eliminación total de la clasificación de los servicios de telecomunicaciones, mal podría afirmarse que la prestación de los servicios de telecomunicaciones mediante numeración de cobro revertido, comporta una nueva y diferente categoría de servicios, cuando, como se anotó, dicha clasificación no existe.

De otra parte, en este análisis también debe tenerse en cuenta que la asignación de numeración no es la que califica por sí misma la naturaleza del servicio; ésta tiene como propósito lograr la identificación unívoca de los usuarios de tal suerte que puedan lograr establecer comunicación entre ellos, con claridad respecto de la tarifa que se le cobrará por cursar cada comunicación. Así lo determina expresamente el artículo 2.2.12.2.1.1. del Decreto 1078 de 2015, que indica que el objetivo primordial del plan nacional de numeración *"es proveer el recurso numérico necesario para acceder unívocamente a todo usuario, proteger al mismo mediante la identificación clara de las tarifas y los servicios prestados a través de la red de telecomunicaciones del Estado y asegurar el recurso suficiente a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones para la prestación eficaz y adecuada de los servicios ofrecidos"*.

Para estos efectos, todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, con derecho al recurso numérico, tienen acceso al mismo en igualdad de condiciones, bajo las reglas dispuestas en el Decreto 1078 de 2015 citado y las desarrolladas por la CRC en ejercicio de sus competencias. Así las cosas, la numeración de cobro revertido se asigna para lograr esa identificación unívoca y sobre la base que los bloques de numeración son recursos públicos y pertenecen al Estado, quien puede asignarlos a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y recuperarlos cuando se den las condiciones que determine esta Comisión, siendo claro que la asignación de dichos recursos no les otorga a los operadores derecho de propiedad alguno sobre ellos.

De esta forma, es claro entonces que el recurso numérico sirve de vehículo para prestación de los diferentes servicios de telecomunicaciones, pero su estructura y características no implican que se esté en presencia de un servicio de telecomunicaciones en sí mismo, diferente al servicio que lo

<sup>3</sup> El artículo 28 del derogado Decreto 1900 de 1990, disponía lo siguiente: *"Los servicios básicos comprenden los servicios portadores y los teleservicios. Servicios portadores son aquellos que proporcionan la capacidad necesaria para la transmisión de señales entre dos o más puntos definidos de la red de telecomunicaciones. Estos comprenden los servicios que se hacen a través de redes conmutadas de circuitos o de paquetes y los que se hacen a través de redes no conmutadas. Forman parte de éstos, entre otros, los servicios de arrendamiento de pares aislados y de circuitos dedicados. Los teleservicios son aquellos que proporcionan en sí mismos la capacidad completa para la comunicación entre usuarios, incluidas las funciones del equipo terminal. Forman parte de éstos, entre otros, los servicios de telefonía tanto fija como móvil y móvil - celular, la telegrafía y el télex."*(NFT)

soporta. En efecto, según las reglas asociadas al plan nacional de numeración, contenidas en la Sección 2 del Decreto 1078 de 2015, la definición de las notas características de la estructura de la numeración, se refieren a su naturaleza geográfica y no geográfica, sin que ello implique la creación o reconocimiento de un servicio diferente por el simple hecho de utilizar numeración de uno u otro tipo.

Bajo este contexto, se considera importante tener presente que la Unión Internacional de Telecomunicaciones -UIT, al referirse al servicio de cobro revertido automático establece que, "*Se puede asignar a un abonado un número especial (de cobro revertido automático) que le permita recibir comunicaciones en las que será este abonado, y no quienes le llamen, el que deberá pagar las tasas correspondientes.*"<sup>4</sup>.

En esta medida, la apertura de la numeración de cobro revertido en la red del operador que origina la llamada, no implica la habilitación de un nuevo servicio, sino la activación de un recurso numérico para lo cual dicho proveedor deberá ajustar su sistema de facturación, de tal suerte que no se realice el cobro a su usuario, sino al usuario de destino y, programar el enrutamiento de las llamadas hacia el operador asignatario de dicha numeración.

De todo lo anterior se evidencia que ser asignatario de este tipo de numeración no implica la modificación de las condiciones generales de prestación de los servicios de telecomunicaciones, solo la obligación del proveedor de habilitar la numeración para que los usuarios puedan cursar este tipo de llamadas. Cosa distinta es que a través de la numeración de cobro revertido se les ofrezca a los clientes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones una solución a una necesidad específica, relativa a que sea el usuario que recibe la llamada, quien realice el pago de la misma y no el usuario que la origina como ocurre comúnmente en el esquema Calling Party Pays, vigente en Colombia, asunto que se revisará con mayor detalle más adelante.

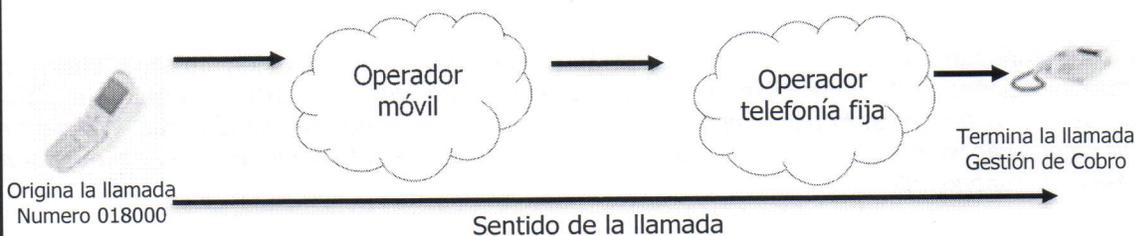
Aclarado lo anterior, es necesario ahora determinar si el hecho de que quien pague por las llamadas cursadas sea el usuario que recibe la llamada y no quien la origina, tiene la capacidad de modificar la regla general de responsabilidad del servicio explicada en el numeral anterior.

Al respecto debe mencionarse que si bien el servicio de cobro revertido es contratado entre un usuario (normalmente empresarial o una entidad del Estado) y un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, desde el punto de vista de la gestión de la llamada, el proveedor asignatario de numeración de cobro revertido se limita a permitir la terminación de esta llamada en su red, lo anterior sin desconocer su actividad comercial para la consecución del cliente y puesta a disposición de la plataforma tecnológica para la atención de las llamadas de cobro revertido.

Por su parte, el operador en cuya red se origina la comunicación debe proveer la facilidad para iniciar la llamada, para satisfacer una necesidad de telecomunicaciones de voz y asumir la responsabilidad de la prestación del servicio en condiciones de calidad y continuidad exigidas por la regulación ante su usuario.

Bajo este contexto y como se puede observar en el siguiente gráfico, desde el punto de vista técnico, todo el tráfico originado en una red de telefonía móvil con destino a una red de telefonía fija, utiliza la misma infraestructura de red y tiene las mismas características, independientemente del tipo de numeración que emplee el usuario. En este sentido se pronunció esta Comisión en la Resolución CRC 2544 de 2010, confirmada por la Resolución CRC 2587 del mismo año, donde explicó que "*(...) todo el tráfico originado en la red de TMC de COMCEL con destino a la red de PCS de COLOMBIA MOVIL utiliza la misma infraestructura de red y tiene las mismas características independientemente del tipo de numeración que se emplee. En esta medida, y dado que no hay diferencia entre las llamadas con destino a numeración de abonado asociada al servicio de PCS y las llamadas realizadas a numeración de cobro revertido, es claro para la CRC que el uso de la red de TMC se remunera a través de la tarifa aplicable por concepto del servicio de TMC respectivo (...)*".

<sup>4</sup><http://www.itu.int/net/ITU-R/asp/terminology-definition.asp?lang=es&rlink={C8E474EF-CBC2-4F23-A64E-F81A27371A34}>

**Gráfico 2. Uso de la red en llamadas móvil-fijo con destino a un usuario con numeración de cobro revertido**

Con base en lo anterior, en lo que se refiere al análisis sobre la responsabilidad de la llamada, se encuentra que esta corresponde al operador en cuya red se origina la llamada. Lo anterior tiene sustento además en que el usuario de una llamada de cobro revertido, es principalmente el usuario que origina la comunicación, cuyo beneficio se concreta en la posibilidad de llamar, sin costo, a un destinatario que asume el valor de la llamada. En consecuencia, quien satisface la necesidad de la comunicación en el presente caso es **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, por ser el operador que origina y gestiona la llamada, en las condiciones de calidad y continuidad exigidas por la regulación.

Por su parte, **EMCALI** cuando le asigna un número de cobro revertido a uno de sus clientes, le otorga la posibilidad a ese cliente de que aquellos usuarios móviles de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** interesados en cursar una comunicación hacia su número de destino, puedan hacerlo sin que sean ellos quienes deban asumir la remuneración del servicio móvil. Las posibles aplicaciones de esta facilidad han sido analizadas por la propia UIT, quien en la Recomendación UIT- T E.152 al referirse al servicio internacional de cobro revertido automático (SICRA), ha expuesto que el uso de este tipo de numeración sirve de instrumento para la comercialización de los diferentes clientes que la utilicen, evidenciando que dicha facilidad trasciende el servicio de telecomunicaciones que lo soporta, en este caso concreto, el servicio móvil. En efecto en la recomendación en comento, textualmente<sup>5</sup> se afirma lo siguiente:

*"Posibles aplicaciones. En la mayoría de sus aplicaciones, el SICRA puede considerarse un instrumento de comercialización que ayuda a las compañías de un país a acrecentar su eficacia comercial en otros países. Estas aplicaciones pueden incluir una amplia gama de actividades como por ejemplo ventas directas, servicio de clientes, líneas de emergencia, sistemas de reservas de varios tipos, prueba de nuevos mercados, comunicaciones con agentes y empleados, circuitos de clasificación para el personal de ventas y verificaciones de crédito. Por medio de este servicio, las compañías pueden obtener mayores beneficios al aumentar sus ventas, una mayor satisfacción de los clientes, una reducción de los costes de explotación, una mayor rentabilidad y ventajas desde el punto de vista competitivo."*

De esta forma, la relación existente entre **EMCALI** -como proveedor que asigna la numeración 018000- y su cliente, no se limita al simple acceso al servicio propiamente dicho de telecomunicaciones, sino que le permite atender, haciendo uso de la plataforma tecnológica que facilita la atención de las llamadas de cobro revertido, a los usuarios de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** que establecen la comunicación a través de la numeración de cobro revertido, las cuales en todo caso estarían relacionadas con el objeto comercial del cliente de **EMCALI**.

Así, es claro entonces que en las llamadas originadas en la red de telefonía móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** con destino a la numeración de cobro revertido nacional asignada al proveedor **EMCALI**, la titularidad o responsabilidad de la llamada, corresponde al proveedor en cuya red se origina la llamada, que en este caso concreto corresponde a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

<sup>5</sup> Si bien la recomendación analizada se refiere a comunicaciones internacionales, que tienen condiciones especiales por involucrar Administraciones de los planes de numeración diferentes, debe decirse que las premisas de su uso son igualmente aplicables para el caso concreto, pues determinan la razón de ser de dicha numeración y los beneficios que su uso supone.

Ahora bien, en lo que a la remuneración asociada al tráfico cursado a través de numeración 018000 se refiere, debe tenerse en cuenta cuáles son las diferentes relaciones que se presentan y cómo han de remunerarse cada una de ellas, a saber: **(i)** la relación de interconexión entre la red móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **EMCALI**, **(ii)** la relación entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **EMCALI** asociada a la remuneración del tráfico móvil originado en la red de dicho proveedor y, **(iii)** la relación entre **EMCALI** y el usuario a quien dicho proveedor proporciona el número 018000.

Respecto a la relación de interconexión entre la red móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **EMCALI**, debe tenerse presente que como bien es sabido, este tipo de relaciones se remuneran con el pago del cargo de acceso y uso de las redes respectivas. Así, en la medida en que es **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** el proveedor que accede a la red de **EMCALI** para terminar la llamada originada en su red, es a dicho proveedor al que le corresponde pagar el cargo de acceso a la red fija de **EMCALI** de acuerdo con las reglas y condiciones previstas en la regulación vigente, específicamente en la Sección 7 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la remuneración del tráfico móvil originado en la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, debe mencionarse que dicha remuneración corresponde a la tarifa del servicio móvil de dicho proveedor, la cual deberá ser acordada directamente entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **EMCALI**, teniendo en consideración lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, según el cual los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones podrán fijar libremente los precios al usuario; en todo caso, en la determinación de dichos precios deberán tenerse en consideración los criterios de costos más utilidad razonable a los que hace referencia la ley y la regulación vigente. Así mismo, **EMCALI** deberá pagar los valores relativos a la tarifa definida para la prestación del servicio móvil, de conformidad con las reglas previstas en el régimen de acceso, uso e interconexión contenido en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016 antes citado.

Finalmente, la relación existente entre **EMCALI** y el usuario al cual dicho proveedor le asignó numeración de cobro revertido 018000, corresponde a una relación comercial en la que el usuario deberá pagar por el acceso y uso de la plataforma tecnológica que permite el tráfico de cobro revertido a través de numeración 018000, uno de cuyos costos será precisamente el valor que remunera el servicio móvil que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** presta al usuario que origina la llamada. En todo caso, la determinación del valor que **EMCALI** cobre a su usuario asignatario de numeración 018000, estará sometida a la autonomía de la voluntad privada. Nótese cómo este valor no necesariamente corresponde al mismo que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** cobre por la tarifa móvil, pues **EMCALI** a través de la activación de la numeración 018000, atiende una necesidad de comunicación específica, que como la UIT ha explicado, tiene como finalidad fortalecer los canales de comercialización de dichos clientes.

De esta forma, es claro entonces que el hecho que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sea el responsable de la llamada móvil que se origina en su red y, por ende, a él corresponda definir la tarifa de dicho servicio, no implica que sea también el titular de la relación comercial que se genera por cuenta del uso de la numeración 018000 asignada a **EMCALI**. Lo anterior en la medida en que se está frente a dos negocios jurídicos distintos, que tienen como elemento común, el costo de la llamada móvil originada en la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

En virtud de lo expuesto,

### **RESUELVE**

**ARTICULO PRIMERO.** Declarar con base en la normatividad vigente que, la responsabilidad de la llamada móvil-fijo con destino a un usuario con numeración de cobro revertido, originada en la red móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** y terminada en la red fija de **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. E.S.P.**, es de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**

**ARTÍCULO SEGUNDO.** **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** deberá remunerar el acceso y uso de la red de **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. E.S.P.** por concepto del tráfico originado en su red móvil con destino a la numeración de cobro revertido nacional

asignada al proveedor **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. E.S.P.**, a través del esquema de cargos de acceso definido en la regulación vigente.

**ARTÍCULO TERCERO. COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** tendrá derecho a que se le reconozca un cargo por concepto de la llamada móvil-fijo, sujeto a criterios de costos más utilidad razonable, el cual será de libre negociación entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** y **EMCALI E.I.C.E. E.S.P.**

**ARTÍCULO CUARTO.** Alcanzado el acuerdo entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** y **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. E.S.P.**, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** deberá proceder a la programación en su red de la numeración de cobro revertido (018000) asignada a **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. E.S.P.**

**ARTÍCULO QUINTO.** Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** y **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. 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 procede el recurso de reposición, dentro de los días (10) siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C., a los

**08 JUN 2017**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GERMÁN ENRIQUE BACCA MEDINA**  
Presidente

**GERMÁN DARIO ARIAS PIMIENTA**  
Director Ejecutivo

Expediente Administrativo No. 3000-92-535

SC. 24/05/2017 Acta 348  
CC. 31/03/2017 Acta 1088

Revisó: Lina María Duque del Vecchio – Coordinadora de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias  
Proyectó: Miguel Andrés Durán y Andrés Gutiérrez Guzmán