



RESOLUCIÓN No. **6220** DE 2021

*"Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **AVANTEL S.A.S.** - **EN REORGANIZACIÓN** en contra de la Resolución CRC 6122 de 2020"*

LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confiere el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución 6122 del 14 de diciembre de 2020, la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC resolvió la solicitud de autorización presentada por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA MÓVIL**, para la terminación de la relación de acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN) de voz, datos y SMS existente entre dicho proveedor y **AVANTEL S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN**, en adelante **AVANTEL**.

La Resolución CRC 6122 de 2020 fue notificada a través de medios electrónicos a las partes el 15 de diciembre de 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020. Dentro del término concedido para el efecto, **COLOMBIA MÓVIL** y **AVANTEL** interpusieron recurso de reposición en contra del anotado acto administrativo, mediante escritos del 24 y el 30 de diciembre de 2020, respectivamente, según radicados 2020815756 y 2020815892¹.

Teniendo en cuenta que los recursos de reposición interpuestos por **COLOMBIA MÓVIL** y **AVANTEL** cumplen con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, esta Comisión deberá admitirlos a fin de proceder a su estudio de fondo.

Finalmente, debe señalarse que, dado que en el presente asunto se está ante la interposición de un recurso de reposición en contra de la resolución que resolvió la solicitud de autorización para la terminación de la relación de acceso a la instalación esencial de RAN de voz, datos y SMS existente entre **COLOMBIA MÓVIL** y **AVANTEL**-asunto que debe resolverse por vía de un acto administrativo de carácter particular y concreto-, la CRC no debe informar a la Superintendencia de Industria y

¹ Mediante escrito del 3 de marzo de 2021, radicado bajo el número 2021802681, **AVANTEL** presentó información que consideró un "hecho nuevo" en el marco de la presente actuación administrativa, al cual la CRC dio respuesta de manera particular teniendo en cuenta que los documentos allegados son ajenos al objeto de la actuación administrativa cobijada bajo el expediente 3000-32-2-1.

Comercio (SIC) sobre esta actuación, pues se configura una de las excepciones a dicho deber, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 2.2.2.30.4 del Decreto 1074 de 2015.

2. ARGUMENTOS DE COLOMBIA MÓVIL

COLOMBIA MÓVIL solicita a la CRC que se modifique la resolución recurrida, aclarando que el traslado del expediente al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) es únicamente respecto a las actuaciones lesivas y contrarias a la ley ejecutadas por **AVANTEL**, indicando que **COLOMBIA MOVIL** no ha realizado ninguna trasgresión al régimen de telecomunicaciones.

Al respecto, el recurrente afirma que ha obrado de conformidad a lo estipulado en el régimen TIC con miras a prevenir un mayor menoscabo de sus derechos por parte de **AVANTEL**, pues este operador desatendió la regulación y empezó a desconocer la tarifa para el servicio de RAN del servicio de voz, basando su argumento en que no le aplicaba la regulación general, sino la tarifa mencionada al momento en que se resolvió el conflicto de carácter particular entre ambos proveedores en el año 2014.

COLOMBIA MÓVIL hace un recuento de los hechos que llevaron a la suspensión del tráfico de voz y datos en la relación de acceso a RAN con **AVANTEL**, en atención a la falta de traslado de la remuneración de más de dos períodos consecutivos por parte de este último, refiriendo presuntos incumplimientos de **AVANTEL**². Reitera entonces que se cumple para los servicios de RAN voz, datos y SMS, con el presupuesto contemplado en el numeral 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, según el cual, si la falta de transferencia de los saldos totales provenientes de la remuneración de la relación de acceso y/o interconexión en los plazos acordados o fijados por la CRC, se mantiene después de tres (3) periodos consecutivos de conciliación, el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones podrá proceder a la terminación de la relación de acceso y/o interconexión, previa autorización por parte de la CRC.

Continúa exponiendo sus argumentos para concluir que **COLOMBIA MÓVIL** no ha trasgredido el régimen TIC, señalando que para proceder con la desconexión se tomaron todas las medidas correspondientes y se cumplió a cabalidad con lo establecido en la regulación en esta materia. Afirma nuevamente que **AVANTEL** ha pagado lo que consideró según su interpretación jurídica, pero su interpretación es amañada y arbitraria, y **COLOMBIA MÓVIL** no puede quedar sujeto a una interpretación, sino a lo que efectivamente establece la regulación, y explica que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la desconexión provisional del acceso no requiere autorización de la Comisión sino un aviso previo y que se den los presupuestos de la norma, los cuales cumplió a cabalidad **COLOMBIA MÓVIL**.

El recurrente afirma que no desconoció el proceso de reorganización de **AVANTEL**, aduciendo que ese trámite no tiene ninguna relación con la solicitud presentada a la CRC, el cual se rige por normatividad específica en materia de interconexión y acceso y procede cuando se reúnen los supuestos que trae el numeral 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Expone también que se trata de trámites de competencia de entidades diferentes e independientes, que obedecen a la protección de intereses jurídicos disímiles, máxime si se tiene en cuenta que la causal de desconexión se dio inclusive con anterioridad al inicio del trámite de reorganización, y que los valores adeudados por **AVANTEL** por los servicios de RAN fueron calificados por la Superintendencia de Sociedades como acreencias ciertas de cuarta clase en la audiencia de resolución de objeciones realizada el 21, 27 y 31 de agosto de 2020 y establecidas de esta forma en el Acuerdo de Reorganización del 23 de septiembre de 2020.

COLOMBIA MÓVIL indica que no es cierto que la continuidad de los servicios que presta **AVANTEL** se esté viendo amenazada con la desconexión definitiva que se pretende, pues hace más de 11 meses no se viene prestando el servicio de RAN a dicha empresa y en la actualidad sigue operando comercialmente con el servicio que le prestan otros operadores del mercado.

2.1. Consideraciones de la CRC

² Entre ellos, menciona que **AVANTEL** no acató el pronunciamiento de la Comisión en la Resolución CRC 5847 de 2019, confirmada por Resolución CRC 5870 de 2019

Frente a los argumentos expuestos por **COLOMBIA MÓVIL**, en primer lugar debe recordarse que la resolución recurrida no sustentó la decisión de autorizar la terminación de la relación de acceso a RAN en el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, sino que se explicó que si la interconexión no cumple con sus finalidades y objetivos o no se ejecuta conforme a lo dispuesto en las reglas de acceso, uso e interconexión, la misma puede suponer una carga superior a la que la regulación ha estimado en relación con el cumplimiento de la obligación acceso e interconexión, por lo que se aplicó la facultad para decidir sobre la desconexión de las relaciones de acceso y/o de interconexión definida en el artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Ahora bien, esta Comisión identifica que la única manifestación de inconformidad por parte de **COLOMBIA MÓVIL** frente al contenido de la Resolución CRC 6122 de 2020, tiene que ver con la determinación genérica de remitir a MinTIC el expediente de la actuación administrativa en curso. En efecto, la CRC explicó en dicha resolución, lo siguiente:

*"Finalmente, teniendo en cuenta que los hechos y argumentos esgrimidos por **COLOMBIA MÓVIL** y **AVANTEL** pueden denotar algún incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y regulatorias, esta Comisión considera necesario remitir el expediente de la presente actuación administrativa al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para lo de su competencia".*

En relación con lo anterior, es necesario precisar que las competencias en materia de Inspección, Vigilancia y Control en lo que atañe al desarrollo de la relación de interconexión y acceso a RAN entre **AVANTEL** y **COLOMBIA MÓVIL** recaen de manera específica en MinTIC³, por lo que mal haría esta Comisión en tomar alguna determinación que limite o impida el ejercicio de tales competencias por parte del Ministerio. En este sentido, dado que ambos proveedores exponen situaciones de presunto incumplimiento en el marco de la relación de acceso a RAN, corresponde a la CRC -en aplicación de lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)- efectuar el correspondiente traslado al MinTIC, para lo de su competencia, en los términos definidos en la resolución recurrida.

Por lo expuesto, el cargo presentado por el recurrente no prospera.

3. ARGUMENTOS DE AVANTEL

AVANTEL solicita que se revoque parcial o totalmente la Resolución CRC 6122 de 2020, y que en su lugar se adopte una decisión que aplique de forma armonizada los regímenes normativos correspondientes a la situación de transferencia de saldos netos con ocasión de la admisión de **AVANTEL** en el proceso concursal regido por la Ley 1116 de 2006 y los acuerdos de pago avalados y ordenados por el juez de dicho concurso. Afirma que la autorización para terminar la relación de acceso a RAN se motivó bajo presupuestos que desconocen el propio Régimen de Acceso, Uso e Interconexión de Redes, los presupuestos que dieron lugar a la desconexión provisional de este servicio, y la naturaleza y alcance de La Ley 1116 de 2006 como conformante del ordenamiento jurídico.

A continuación se exponen los argumentos presentados por **AVANTEL**, siguiendo el mismo orden planteado por éste en su recurso de reposición:

3.1. Sobre los presupuestos para autorizar la desconexión definitiva

AVANTEL señala que si la desconexión provisional inicial solicitada por **COLOMBIA MÓVIL** se autorizó en virtud del artículo 4.1.7.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016, y fue ello lo que devino en la cesación de cualquier tráfico, entonces no es comprensible que sea ahora el artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016 el que habilite de manera absoluta y automática a la CRC para que autorice la terminación definitiva de la relación de acceso con fundamento precisamente en dicha ausencia de tráfico, y reitera que actualmente no cursa tráfico sobre la relación de acceso a causa de la desconexión provisional previamente autorizada por la propia CRC y los saldos netos derivados de tal acceso se encuentran ahora sometidos a unas condiciones de cumplimiento y oportunidad que fueron aprobadas dentro de un proceso de reorganización empresarial avalado por un juez. Considera entonces inadecuado que se argumente que la ausencia de tráfico es evidencia de que

³ De acuerdo con el artículo 18.11 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019, que delega en MinTIC la función de "[e]jercer las funciones de inspección, vigilancia y control en el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, conforme con la Ley".

AVANTEL ya no requiere el acceso a dicha instalación esencial, que la misma ya no sirve a su propósito, y que no es necesaria y requerida para proveer servicios de telecomunicaciones a sus usuarios, máxime cuando en las relaciones de acceso con los demás operadores se vienen presentando situaciones en las que no se permite ampliar los enlaces existentes.

Señala el recurrente que la CRC desconoce que, a diferencia de otros casos de desconexión definitiva entre proveedores de servicios móviles, **AVANTEL** no entró en un proceso de reorganización porque desee o prevea terminar su operación, y por el contrario, requiere mantenerse competitiva y prestando servicios móviles a sus usuarios, motivo por el cual necesita de todas las relaciones de acceso a facilidades como el RAN para así cubrir aquellos sitios donde le es imposible desplegar su infraestructura propia, situación que en su opinión repercute de manera directa en que pueda conservar su viabilidad económica y normalizar sus relaciones comerciales -lo que incluye los acuerdos de interconexión y acceso- tal como lo indica la finalidad del régimen previsto en la Ley 1116 de 2006.

Agrega que **AVANTEL** ha puesto de presente ante la Superintendencia de Industria y Comercio en las actuaciones administrativas que se siguen por la situación de desconexión del RAN de voz, el hecho de que **COLOMBIA MÓVIL** no tomó las acciones que estaban dentro de su control para minimizar los efectos de la desconexión en los usuarios de **AVANTEL** que hacen Roaming, por cuanto la desconexión temporal y parcial ejecutada por **COLOMBIA MOVIL** generó un escenario altamente complejo para que **AVANTEL** mitigara cualquier efecto sobre sus usuarios, ya que, contrario a lo establecido en el artículo 4.1.2.10. de la Resolución CRC 5050 de 2016, este operador unilateralmente y sin acordar medidas de protección para los usuarios de **AVANTEL**, bloqueó únicamente el servicio de voz, pero dejó los demás servicios operativos, lo que implicaba que los terminales de los usuarios **AVANTEL** permanecieran conectados a la red visitada de **COLOMBIA MÓVIL** con el portafolio de servicios incompleto (solo SMS y eventualmente datos), pero sin la posibilidad de que el terminal rechazara dicha red sin una intervención del usuario o una gestión transaccional de **AVANTEL** con dicho usuario través de contactos individuales.

Considera **AVANTEL** que la Resolución CRC 6122 de 2020, parte del supuesto errado de que la regulación general de Acceso, Uso e Interconexión al ser específica no se puede ver postergada, interrumpida o limitada en su aplicación con ocasión de las disposiciones que contiene la Ley 1116 de 2006, cuando dicho Régimen es Ley de la República y contiene disposiciones igualmente específicas para mantener la viabilidad económica de cualquier empresa de derecho privado, lo que por supuesto incluye a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que en virtud del artículo 55 de la Ley 1341 de 2009 pertenecen a dicho régimen. Agrega que, tanto la imposibilidad de pagos por fuera del acuerdo de reorganización, como las condiciones diferidas y de oportunidad para el pago de acreencias (dentro de las que se cuentan los saldos surgidos de la relación de acceso) no riñen con la regulación del régimen de acceso y lo propio de cualquier autoridad es buscar la aplicación armónica del ordenamiento jurídico, que es uno solo y es integral.

3.1.1 Consideraciones de la CRC

En primer lugar, respecto de la supuesta autorización que hubiera dado la CRC en la suspensión temporal del tráfico de voz de **AVANTEL** en el RAN provisto por **COLOMBIA MÓVIL**, debe recordarse que el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que, cuando se constate que durante dos (2) períodos consecutivos de conciliación no se han llevado a cabo, dentro de los plazos acordados o fijados por la CRC, la transferencia total de los saldos provenientes de la remuneración del acceso y/o interconexión, el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones procederá a la desconexión provisional del otro proveedor, previo aviso a la CRC de las medidas que adoptará con la finalidad de minimizar los efectos de tal desconexión frente a los usuarios de una o ambas redes, y hasta tanto se supere la situación que generó la desconexión. De lo anterior, es claro que no se requería autorización de la CRC para que **COLOMBIA MÓVIL** llevara a cabo la suspensión temporal del tráfico.

Ahora bien, respecto de la aducida incomprensión por parte de **AVANTEL** a la aplicación del artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en donde refiere una supuesta habilitación "*absoluta y automática*" para que la CRC autorice la terminación de la relación de acceso, es preciso señalar que, aunque el artículo citado refiere una facultad amplia de la Comisión, no se trata de un mecanismo que opere de manera automática, y prueba de ello es que se adelantó la presente actuación administrativa, cuyo objeto fue determinar la procedencia o no de la autorización para la terminación de la relación de acceso a RAN.

De cualquier modo, debe tenerse presente que la decisión recurrida se sustenta en una revisión de la relación de acceso a RAN entre **AVANTEL** y **COLOMBIA MÓVIL**, a efectos de determinar si la misma sirve a los propósitos del acceso y la interconexión, esto es, si el estado actual de la relación entre las partes debe mantenerse para que los usuarios puedan acceder a los servicios de telecomunicaciones. Para ello, se analizó el principio de *Eficiencia*, según el cual los PRST deben proveer el acceso y la interconexión a otros proveedores en condiciones eficientes en términos de oportunidad, recursos, especificaciones técnicas, entre otros, y también se recordó que el acceso a RAN se soporta en la interconexión entre los dos proveedores, y que esta última tiene por objeto hacer posible el ejercicio del derecho de los usuarios de redes y servicios de telecomunicaciones a comunicarse con otros usuarios, ya sea de Colombia o del exterior, así como a disfrutar de las facilidades y servicios de la red sobre la cual se prestan.

De la revisión efectuada, se evidenció que la realidad material a partir de la cual se autorizó la terminación de la relación de acceso a RAN es que ésta se encontraba inactiva por cerca de un año y no servía a los propósitos de la interconexión. Así, aunque la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL** se sustentó en el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la decisión de la CRC en aplicación de los principios que informan la actuación administrativa⁴ y el derecho de petición, debía resolver de fondo la solicitud presentada por éste, encontrando que la determinación sobre la procedencia o no de autorizar la terminación de la relación de acceso a RAN debía enmarcarse en el artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Ahora bien, **AVANTEL** plantea su entendimiento de la resolución recurrida, según el cual la CRC habría concluido que éste ya no requiere el acceso a la instalación esencial, frente a lo cual resulta necesario recordar la explicación dada por la CRC sobre este aspecto:

*"En todo caso, es claro para la CRC que los usuarios de **AVANTEL** pueden acceder a los servicios móviles a través de otros operadores con los que **AVANTEL** tenga acuerdos de RAN, cuando así se requiera. Ello, habida cuenta de que la relación de acceso a RAN entre **AVANTEL** y **COLOMBIA MÓVIL** se encuentra inactiva, incluso con anterioridad a la fecha en la cual **COLOMBIA MÓVIL** presentó su solicitud de autorización para la terminación de la relación de acceso a RAN, y se entiende que **AVANTEL** suple las necesidades de acceso a RAN a través de la relación con otros operadores, cuyo análisis se encuentra por fuera del alcance de la presente actuación administrativa."* (SFT)

De lo anterior, es necesario tener en cuenta que la CRC no ha concluido que **AVANTEL** requiera o no el acceso a la instalación esencial de RAN provista por **COLOMBIA MÓVIL**, sino que en el presente caso no hay lugar a mantener la vinculación de recursos físicos y lógicos en la interconexión y el acceso a RAN con este último, habida cuenta que no se está cursando tráfico en esta relación de acceso, y que las necesidades de **AVANTEL** respecto del RAN se suplen a través de otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones -cuyas particularidades se encuentran por fuera del alcance de la presente actuación administrativa-. Así, y ante la afirmación que realiza el recurrente, donde expone que a diferencia de otros casos de desconexión definitiva entre proveedores de servicios móviles, **AVANTEL** no entró en un proceso de reorganización porque desee o prevea terminar su operación, se considera oportuno aclarar que la decisión adoptada mediante la Resolución CRC 6122 de 2020 no obsta para que **AVANTEL**, en el futuro y de considerarlo pertinente y necesario, presente una nueva solicitud de acceso a RAN a **COLOMBIA MÓVIL**, en el marco de la regulación general aplicable.

Por otro lado, **AVANTEL** menciona que **COLOMBIA MÓVIL** no habría tomado las acciones que estaban dentro de su control para minimizar los efectos de la desconexión en los usuarios de **AVANTEL**, situación que podría constituirse en un potencial incumplimiento de las órdenes administrativas impartidas por otra autoridad, y aclara que ya puso de presente la situación ante la SIC en las actuaciones administrativas que se siguen por la situación de desconexión del RAN de voz. En todo caso, de acuerdo con lo expuesto en la resolución recurrida, el contenido del expediente de la actuación administrativa permitió a la CRC concluir que no era necesario determinar alguna medida adicional para este efecto, pues como se explicó, **AVANTEL** hace uso de la instalación esencial de RAN con otros PRST, y adicionalmente, las condiciones que debieron atender ambos PRST para minimizar los efectos en los usuarios fueron determinadas por la SIC en 2019, durante la época en la cual se materializó la suspensión del tráfico en los servicios de voz y datos.

⁴ Artículo 3 Numeral 11 del CAPCA. "En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa".

Finalmente, aunque los argumentos centrales de **AVANTEL** frente a la Ley 1116 de 2006 se abordan en el numeral siguiente, y allí se desarrollarán las consideraciones de la CRC sobre el particular, debe aclararse que la afirmación de que el proceso de reorganización de la compañía no interrumpe o posterga la aplicación de la regulación, es acotado posteriormente en la resolución recurrida al contenido del artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en referencia concreta a la facultad para decidir sobre las relaciones de interconexión y acceso, en cabeza de la CRC, de manera discrecional, salvaguardando el interés general y en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas por la ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, el cargo presentado por el recurrente no tiene vocación de prosperar.

3.2. Alcance del proceso de reorganización empresarial de AVANTEL S.A.S. - Ley 1116 de 2006

El recurrente afirma que **COLOMBIA MÓVIL** ha desconocido abiertamente y con toda intención el proceso de reorganización empresarial en que se encuentra incurso **AVANTEL** desde el 10 de diciembre de 2019, fecha en la cual fue admitida por parte de la Superintendencia de Sociedades. Indica que la resolución recurrida refiere que este operador "*aduce no desconocer el proceso de reorganización de AVANTEL, y aclara que ese trámite no tiene ninguna relación con la solicitud presentada a la CRC, el cual se rige por normatividad específica en materia de interconexión y acceso y procede cuando se reúnen los supuestos que trae el numeral 4.1.7.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016*", pero aclara que se trata de un argumento que es falso y acomodado a sus pretensiones.

AVANTEL cita el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, señalando que, para que proceda la autorización de desconexión definitiva por parte de la CRC, es necesario que se configure y mantenga la falta de transferencia de los saldos totales provenientes de la remuneración de la interconexión o el acceso por un término de tres (3) períodos consecutivos de conciliación. Afirma que la CRC en la resolución recurrida se abstiene de analizar si se mantiene o no la condición de no transferencia de cara al proceso de reorganización promovido por **AVANTEL**, sino que esboza como fundamento lo dispuesto en el artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y la presunta no afectación a usuarios como consecuencia de la cesación de cualquier tráfico. Considera entonces que se ha omitido un análisis en cuanto a si se cumplían los requisitos para proceder a la autorización de la desconexión definitiva por parte de **COLOMBIA MÓVIL** a **AVANTEL**, bajo el hecho de que **AVANTEL** se encuentra en un proceso de reorganización el cual tiene sus propias reglas contenidas en la Ley 1116 y estas deben ser acatadas y respetadas no solo por **AVANTEL**, sino por los acreedores, en este caso **COLOMBIA MÓVIL**.

A continuación, **AVANTEL** hace un recuento de los hechos relacionados con el proceso de reorganización empresarial en el que fue admitido, y de las condiciones de pago de obligaciones que le aplican en virtud de dicho proceso de reorganización, para luego aclarar que éste no se ha rehusado a realizar los pagos en los términos ordenados por la regulación y que tal conducta sea evidencia de su desinterés en la relación de acceso, o en el levantamiento de la suspensión ya consumada, sino que tales dineros se encuentran sometidos a las reglas propias del concurso de acreedores en el que **COLOMBIA MÓVIL** participó activamente por medio de apoderado constituido para el efecto, y además aceptó el acuerdo de pago finalmente confirmado por la Superintendencia de Sociedades. Afirma que las sumas adeudadas sobre las cuales **COLOMBIA MÓVIL** basa su solicitud de desconexión definitiva, y que la CRC decide favorablemente con base en supuestos que no se configuran bajo la causal invocada por dicho proveedor, a la fecha se encuentran sometidas a la suerte del concurso, sin ser posible de ninguna manera para **AVANTEL** realizar los pagos de manera inmediata sin la autorización correspondiente de la Superintendencia de Sociedades, la cual se rige por lo establecido en la Ley 1116, y en cuyos supuestos no encuadra lo solicitado por **COLOMBIA MÓVIL**, por lo cual, al igual que los demás acreedores, debe someterse a las decisiones del juez concursal, basados en el principio de universalidad que gobierna dicho proceso.

AVANTEL cita un pronunciamiento efectuado por el Grupo de Trabajo de Competencia Desleal de la Delegatura de Funciones Jurisdiccionales de la SIC en auto No. 108514 de 4 de noviembre de 2020, proferido dentro del expediente 19-44391, con el fin de hacer notar que **AVANTEL** ha venido cumpliendo con el plan de pagos frente al proveedor COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., y que este último habría reconocido que la Superintendencia de Sociedades ordenó que las acreencias asociadas a la relación con **AVANTEL** fueran reconocidas como créditos ciertos a su favor, en el marco del proceso de reorganización empresarial.

Señala el recurrente que la CRC debe tener en consideración lo ocurrido dentro del proceso de reorganización empresarial al momento de autorizar la desconexión definitiva, toda vez que la causal citada por **COLOMBIA MÓVIL** tiene directa relación con lo ocurrido en tal proceso, y con la regulación del mismo, advirtiendo que no hacerlo constituye una violación directa a lo establecido por el ordenamiento jurídico y al deber de aplicación armónico de las normas. Afirma que el proceso de reorganización empresarial por estar contenido en una Ley ordinaria aplicable a las razones sociales de derecho privado tiene deber de observancia y una jerarquía normativa que también es específica para la situación en la que se encuentra **AVANTEL**, e insta a la CRC a concluir que no se ha dado la causal establecida en el artículo 4.1.7.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016, por lo cual no se puede autorizar la desconexión definitiva solicitada en este caso.

3.2.1 Consideraciones de la CRC

Como se explicó previamente en la presente resolución, la resolución recurrida no sustentó la decisión de autorizar la terminación de la relación de acceso a RAN en el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, sino que se fundamentó en el análisis de la situación de hecho probada en el expediente, para así identificar si la interconexión cumplía con sus finalidades y objetivos y si la misma no se ejecutaba conforme con lo dispuesto en las reglas de acceso, uso e interconexión, con el fin de evidenciar si suponía una carga superior a la estimada por la regulación en relación con el cumplimiento de la obligación acceso e interconexión, por lo que se dio aplicación a lo dispuesto sobre la desconexión de las relaciones de acceso y/o de interconexión en el artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En atención a ello, y respecto de las afirmaciones de **AVANTEL** en donde señala que la CRC no analizó la no transferencia de saldos y el proceso de reorganización de dicha empresa, debe decirse que esta afirmación pierde de vista que el fundamento para la toma de la decisión recurrida, nada tiene que ver con la situación del estado de pagos descrita por el recurrente. Esta Comisión entiende el contenido y alcance de la Ley 1116 de 2006, y así quedó consignado en la resolución recurrida cuando se citó su objeto, y se citó jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, para explicar que el hecho de estar en un proceso de reorganización no interrumpe o posterga la aplicación de la regulación que le aplica a los sujetos que puedan encontrarse inmersos en dicho proceso, específicamente la regla definida en el artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016. En efecto, la resolución recurrida explicó lo siguiente:

"Al respecto, y sin perjuicio de las decisiones adoptadas previamente, en particular las contenidas en las Resoluciones CRC 5847 y 5870 de 2019⁵, esta Comisión considera que el artículo citado hace inviable que una desconexión definitiva se sustente en el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016⁶, por cuanto, como explica AVANTEL, no sería posible para él efectuar el pago de las sumas que adeuda a COLOMBIA MÓVIL debiendo sujetarse al plan de pagos definido en el proceso de reorganización. No obstante, es claro también que la interrupción temporal del tráfico involucrado en la relación de acceso a RAN se consolidó con anterioridad al proceso de reorganización de AVANTEL, por lo que la decisión que se adopte en la presente resolución debe reconocer tal situación, así como el hecho de que no están dados los requisitos para que tal suspensión se levante". (SFT)

Nótese que la resolución recurrida reconoce que el artículo 1 de la Ley 1116 de 2006 impide efectuar algún análisis relacionado con la situación de reorganización de **AVANTEL** y su relación con la determinación de autorizar la terminación de la relación de acceso, con base en una norma que no resulta interrumpida por dicha ley, como lo es el artículo 4.1.7.5, que al tenor literal establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 4.1.7.5. PROHIBICIÓN DE DESCONEXIÓN. Ninguna controversia, conflicto o incumplimiento de los acuerdos de acceso y/o de interconexión, podrá dar lugar a la desconexión de los proveedores, salvo que la CRC así lo autorice, en cuyo caso deberá dictar las medidas previas que se aplicarán con la finalidad de minimizar los efectos para los usuarios.

⁵ En donde se explicó el entendimiento que debe darse a las tarifas que **AVANTEL** debe reconocer a **COLOMBIA MÓVIL** por el acceso a la instalación esencial de RAN desde el momento en que cesó su condición de operador entrante.

⁶ Según el cual "Si la falta de transferencia de los saldos totales provenientes de la remuneración de la relación de acceso y/o interconexión en los plazos acordados o fijados por la CRC, se mantiene después de tres (3) periodos consecutivos de conciliación, el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones podrá proceder a la terminación de la relación de acceso y/o interconexión, previa autorización por parte de la CRC, siempre que garantice la mínima afectación a los usuarios.

Mientras no se produzca esta autorización, las condiciones del acceso y/o la interconexión deben mantenerse y, por lo tanto, no puede limitarse, suspenderse o terminarse, so pena de que quién ejecutó, motivó o patrocinó la conducta, incurra en las sanciones previstas para el efecto en las normas correspondientes.”(SFT)

Sobre lo cual debe tenerse presente que la resolución recurrida explica de manera concisa y completa, que en el expediente de la actuación administrativa está probado que, con la terminación de la relación de acceso a RAN no se presentaría afectación alguna a los usuarios, pues las acciones para mitigar su impacto fueron implementadas cuando tuvo lugar la suspensión temporal del tráfico en el año 2019, de acuerdo con las instrucciones impartidas para el efecto por la SIC, y que los usuarios de **AVANTEL** pueden acceder a los servicios móviles a través de otros operadores con los que **AVANTEL** tenga acuerdos de RAN, cuando así se requiera. Tanto es así, que por más de un año el recurrente ha prestado sus servicios a los usuarios sin que se evidencie que la suspensión realizada por **COLOMBIA MÓVIL** de manera directa y sin necesidad de contar con autorización previa por parte de la CRC, como lo dispone el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, haya generado afectaciones a los usuarios, asunto que por cierto, tampoco ha sido probado dentro del expediente de la actuación administrativa, pues aunque el recurrente afirmó⁷ que la desconexión pretendida por **COLOMBIA MÓVIL** generaría un impacto grave en los usuarios de **AVANTEL**, éste se limitó a afirmar que los proveedores COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. se han negado a otorgarle la ampliación de los enlaces que requiere, asunto sobre el cual no le corresponde a la CRC pronunciarse en el caso concreto, como se explicó en el acto impugnado.

Así las cosas, aunque **AVANTEL** continúe aduciendo que la CRC adoptó la decisión que acá se recurre con base en supuestos que no se configuran bajo la causal invocada por **COLOMBIA MÓVIL**, y que lo pretendido por éste va en contravía de lo dispuesto por la Ley 1116 de 2006, es claro que la decisión de la CRC se basa en el artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y no incorpora de manera alguna el artículo 4.1.7.6 -ni en la suspensión temporal del tráfico, ni en la terminación de la relación de acceso-. En este sentido, el hecho de que la determinación no sirva a los intereses y argumentos de **AVANTEL** no puede ser entendido como una supuesta inobservancia de la ley por parte de la Comisión.

Finalmente, frente a la referencia que realiza **AVANTEL** al pronunciamiento de la SIC que involucra a COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., debe aclararse que se trata de un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que no tiene relación con la presente actuación administrativa y que por ende, las acciones adoptadas por el recurrente frente al plan de pagos que tenga con dicho proveedor, así como las manifestaciones que éste hubiera realizado en su relación con **AVANTEL**, nada tienen que ver con el asunto bajo análisis.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el cargo presentado por el recurrente no tiene vocación de prosperar.

3.3. COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. ha incumplido el régimen de interconexión al no reconectar a AVANTEL S.A.S.

El recurrente reitera que denunció a **COLOMBIA MÓVIL** ante el MinTIC por presuntas conductas anticompetitivas de dicho proveedor, reflejadas en su intención de desconectar definitivamente a **AVANTEL** sin que se cumplan las causales que exige la ley para tal efecto.

Se refiere a la solicitud que presentó a la CRC para que ordenara la reconexión a **COLOMBIA MÓVIL**, refiriendo el contenido de la resolución recurrida, donde se expuso que no le corresponde a esta Comisión ordenar a **COLOMBIA MÓVIL** el restablecimiento de la relación de acceso a RAN pues se evidenció que no se cumplen los requisitos definidos en la regulación general para ello. **AVANTEL** afirma que la CRC omitió completamente la aplicación y el cumplimiento de la regulación de interconexión el artículo 4.1.7.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016, aduciendo que la regulación es clara en señalar que la reconexión de los servicios se debe dar inmediatamente cese la situación que generó la situación provisional, lo cual sucedió desde el día 23 de septiembre de 2020.

Agrega que los pagos que **COLOMBIA MÓVIL** ha relacionado como incumplidos por parte de **AVANTEL** tanto en la desconexión provisional como en la definitiva hacen parte del pasivo del

⁷ Comunicación del 18 de agosto de 2020, radicada bajo el número 2020809277.

proceso de reorganización empresarial en el que se encuentra incursa la compañía y se pagaran de acuerdo con las reglas del mismo y el acuerdo de acreedores del cual hace parte la solicitante de este trámite el cual fue aprobado y confirmado por la Superintendencia de Sociedades el día 23 de septiembre de 2020, sin que le sea dable a **AVANTEL** cancelar ninguna de esas sumas por fuera de ese proceso.

Concluye entonces que **COLOMBIA MÓVIL** debía reconectar a **AVANTEL** desde el 23 de septiembre de 2020, y que al no haberlo hecho está incumpliendo el régimen de interconexión, situación que bajo ningún supuesto puede ser avalada por la CRC, y solicita que se ordene a **COLOMBIA MÓVIL** proceder al cumplimiento del régimen de interconexión adelantando la reconexión correspondiente.

3.3.1 Consideraciones de la CRC

En relación con los argumentos presentados por el recurrente sobre las sumas que adeuda a **COLOMBIA MÓVIL** y el proceso de reorganización empresarial de **AVANTEL**, la CRC se remite a lo expuesto en la respuesta al cargo contenido en el numeral 3.2 de la presente resolución.

Por otro lado, respecto de la presunta omisión por parte de la Comisión sobre la aplicación y el cumplimiento de la regulación de interconexión, esto es, el artículo 4.1.7.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016, debe aclararse que el referido artículo, transcrito varias veces por **AVANTEL** en su recurso de reposición, establece dos consecuencias que se derivan de la falta de transferencia de saldos en la relación de acceso o interconexión: **i)** la primera, asociada a la suspensión temporal del tráfico en la relación de acceso o interconexión cuando se constate que durante dos (2) períodos consecutivos de conciliación no se han llevado a cabo, dentro de los plazos acordados o fijados por la CRC, la transferencia total de los saldos; y **ii)** la segunda, la terminación de la relación de acceso y/o interconexión, previa autorización por parte de la CRC.

En cuanto a la primera de ellas, es decir, la suspensión temporal del tráfico, la norma en comento es clara al definir que la reconexión se dará inmediatamente en el momento en que cese completamente la situación que generó dicha desconexión provisional y bajo las mismas condiciones que estaban en operación al momento de ésta, sin que para ello deba mediar orden administrativa alguna por parte de la Comisión. En todo caso, es en aplicación de esta disposición que se explicó en el acto impugnado que *"(...) se evidencia que no se cumplen los requisitos definidos en la regulación general para ello"*, pues aunque exista un plan de pagos aprobado, la situación que generó la suspensión del tráfico no se había superado al momento de expedir la resolución recurrida, bajo el entendido que la existencia del plan de pagos no constituye un hecho que hace que se supere completamente la situación que dio origen a la suspensión del tráfico, sino que se refiere de manera específica a la manera en la cual **AVANTEL** asumirá su obligación de remunerar la instalación esencial de RAN a la que accedió con anterioridad a tal suspensión.

En este sentido, la CRC difiere de la afirmación que realiza **AVANTEL** cuando señala que la reconexión de los servicios debió darse desde el 23 de septiembre de 2020 -fecha en la cual la Superintendencia de Sociedades habría aprobado y confirmado el acuerdo de acreedores de **AVANTEL** en su proceso de reorganización empresarial-, pues en el escenario de la primera consecuencia antes descrita -es decir, la suspensión temporal del tráfico-, la situación que generó la suspensión cesaría en el momento en que se efectúen los pagos que están relacionados con el proceso de reorganización varias veces explicado por **AVANTEL**. Se reitera en todo caso que la decisión objeto de recurso no tiene relación alguna con tal situación -sin que sea posible que tal decisión incorpore una orden de reconexión-, sino que el sustento para la autorización de la terminación de la relación de acceso a RAN se desprende del contenido del artículo 4.1.7.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, según se expuso en los numerales 3.1.1. y 3.2.1 de la presente resolución.

De cualquier modo, es preciso recordar que, ante los señalamientos realizados por **AVANTEL** frente al presunto incumplimiento del régimen de telecomunicaciones por parte de **COLOMBIA MÓVIL**, la resolución recurrida determinó el traslado del expediente de la presente actuación administrativa al MinTIC, para lo de su competencia.

Así las cosas, el cargo presentado por el recurrente no procede.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir los recursos de reposición interpuestos por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **AVANTEL S.A.S. - EN REORGANIZACIÓN** en contra de la Resolución CRC 6122 del 14 de diciembre de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las pretensiones de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **AVANTEL S.A.S. - EN REORGANIZACIÓN** y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución CRC 6122 del 14 de diciembre de 2020.

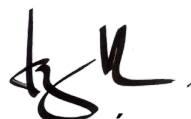
ARTÍCULO TERCERO. Notificar por medios electrónicos la presente resolución a los representantes legales de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **AVANTEL S.A.S. - EN REORGANIZACIÓN**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C. a los **11 días del mes de marzo de 2021**

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS LUGO SILVA
Presidente



SERGIO MARTÍNEZ MEDINA
Director Ejecutivo

Expediente 3000-32-2-1.

C.C.C. 26/02/2021 Acta 1287.
S.C.C. 10/03/2021 Acta 408

Revisado por: Lina María Duque del Vecchio – Coordinadora de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias
Elaborado por: Carlos Ruiz