



RESOLUCIÓN No. **6381** DE 2021

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** en contra de la Resolución CRC 6322 de 2021"*

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 6322 del 10 de junio de 2021, la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC resolvió la solicitud presentada por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, con el fin de que se dirimiera la controversia surgida con **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, aduciendo la negativa de este último para proveer la confirmación del mensaje PSI (Provide Subscriber Information) en la relación de acceso a Roaming Automático Nacional (RAN) entre las partes.

La Resolución CRC 6322 de 2020 fue notificada a través de medios electrónicos a las partes el 11 de junio de 2021, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020. Dentro del término concedido para el efecto, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** interpuso recurso de reposición en contra del anotado acto administrativo, mediante escrito del 28 de junio de 2021, según radicado 2021807590.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** cumple 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.

Es de mencionar que, en la medida en que el recurso interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** fue acompañado de pruebas documentales aportadas por dicho proveedor, por medio del radicado de salida 2021513440 del 14 de julio de 2021 y en consonancia con lo establecido en el artículo 79 del CPACA, la CRC le trasladó a **COMCEL** los documentos enviados por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** con el recurso de reposición, a fin de que se pronunciara, si a bien lo tenía, dentro de los cinco (5) días siguientes. Tales documentos fueron:

- a) Archivo con el ejemplo de la consulta que estaría haciendo actualmente **COMCEL** a la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en lo relacionado al PSI.
- b) Documento de la GSMA FS.11 - SS7 Interconnect Security Monitoring and Firewall Guidelines.

El 28 de julio de 2021, a través del radicado 2021808905, **COMCEL** dio respuesta al traslado de las pruebas documentales aportadas por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** con su recurso de reposición. No obstante, dado que dicha respuesta fue recibida por fuera del término previsto en el artículo 79 del CPACA, y que la misma estuvo centrada en formular consideraciones respecto de los cargos y argumentos presentados por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** -más allá del

contenido de las pruebas aportadas por este último-, no será tenida en cuenta en desarrollo de la presente resolución.

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 solución de controversias presentada por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** respecto de la provisión de la confirmación del mensaje PSI por parte de **COMCEL** -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 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 TELECOMUNICACIONES

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES solicita reponer la Resolución CRC 6322 de 2021, en el sentido de indicar que dicho proveedor tiene derecho al suministro de la información de localización de los usuarios mediante el mensaje PSI (Provide Subscriber Information), en desarrollo de la relación de interconexión que soporta el acceso a RAN con **COMCEL**. Para ello, presenta los siguientes argumentos, sobre los cuales se expondrán en cada caso las consideraciones de la CRC:

2.1. La interconexión y el acceso deben ser instrumentos que permitan prestar mejores servicios a los usuarios y una mejor eficiencia de la red

Según **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, la CRC considera que la regulación es clara en delimitar qué clase de información deben intercambiarse las partes cuando está operativa la relación de acceso e interconexión y que dicha información es aquella que logra que la relación de acceso e interconexión se materialice de manera adecuada, por lo que la información de localización de los usuarios en el mensaje PSI no es necesaria para el buen funcionamiento del acceso. El recurrente afirma que la CRC aplicó un criterio restringido que va en contra de la evolución tecnológica, desconociendo con su decisión la evolución propia del sector, dada por los cambios tecnológicos, de agentes, de negocios y de nuevas formas de acceso e interconexión que mejoran los servicios para los usuarios y hacen más eficiente el acceso a RAN.

Agrega que las razones de hecho y de derecho que fundamentan su recurso de reposición se basan en que, con la decisión contenida en el acto recurrido, la CRC se encuentra desconociendo la Ley 1341 de 2009, modificada parcialmente por la Ley 1978 de 2019, al ir en contra de la evolución tecnológica y el uso eficiente del acceso y la interconexión, aduciendo que si se tuviera el mensaje PSI no se activaría el RAN en muchos sitios indirectos donde hay desplegada cobertura 4G/3G de la red de origen, y que hoy al activarse el servicio, por no tener el mensaje PSI se está generando un uso ineficiente de las redes de origen y visitada.

El recurrente explica que el uso de la ubicación del Cell ID LAC¹ en el mensaje PSI permite conocer la ubicación exacta del usuario que está haciendo uso del RAN con el fin de validar si la ubicación corresponde a un sitio solicitado y evitar el desuso de la red origen en sitios donde hay red de los dos operadores. Agrega que **COMCEL** ha manifestado desde el comienzo de las relaciones de RAN que no modifica sus LAC para brindar el acceso a dicha instalación esencial en un sitio o municipio específico, por lo que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se ha visto coaccionada a tener que pagar más de lo que realmente necesita haciendo ineficiente el servicio de RAN.

Continúa **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** exponiendo que, si se cuenta con el mensaje PSI, se genera un uso eficiente del RAN, lo cual impacta de manera positiva el uso adecuado de los elementos de red y la experiencia del usuario al no tener éste que recurrir de manera permanente a dicha facilidad para tener servicio de calidad con su operador de origen, y adicionalmente se lograría su uso, sólo cuando sea estrictamente necesario.

Agrega que la información que entrega la red al solicitar el PSI sirve técnicamente para la localización en tiempo real de los usuarios de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en la red de **COMCEL** cuando estos usuarios hacen uso de la red de **COMCEL** a través del servicio de RAN, y que tal localización de los usuarios en tiempo real estaría orientada a darle un mejor servicio a los clientes, al permitir asegurar que las zonas usadas en RAN son las que realmente necesita el usuario.

¹ En referencia al código de identificación de la celda y al Código de Ubicación de Área, respectivamente.

Señala también que con la información del PSI se lograría la eficiencia del uso de la red visitada, afirmando que se están utilizando unas mayores zonas del proveedor visitado, a pesar de tener cobertura en las zonas en que los usuarios están siendo conectados para utilizar el servicio de RAN. Considera también que la información de PSI permite una prevención en la congestión de las rutas y de esta forma se evita que las llamadas se caigan o que los usuarios no presenten intentos de llamadas fallidos o que se tengan escenarios de voz entrecortada o robotizada, con lo cual se aseguraría la calidad de voz.

2.1.1. Consideraciones de la CRC

A efectos de abordar los argumentos esgrimidos por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en este aparte, se considera necesario recordar lo que en la resolución recurrida se describió respecto de sus pretensiones, así:

"(...)

*Como pretensión, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** plantea que la CRC, en su carácter de ente regulador, y en uso de sus facultades para solucionar controversias entre operadores, desate el presente conflicto y, en consecuencia, "[d]eclare que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** tiene derecho a solicitar el mensaje PSI (Provide Subscriber Information), **como parte del protocolo de señalización SS7/MAP**", de conformidad con la Resolución CRC 5301 de 2018, aprobatoria de la Oferta Básica de Interconexión (OBI) de **COMCEL**, la cual, en opinión del solicitante, **establece la aplicación del principio de trato no discriminatorio** consagrado en el numeral 4.1.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. En su opinión, dicho principio apareja que **COMCEL** deba ofrecer en su OBI los sistemas de señalización que utilice para sí mismo o que suministre a otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones -PRST-, en igualdad de condiciones.*

***COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** formula como oferta final que **COMCEL** entregue en la interconexión de RAN el mensaje de respuesta de la solicitud de PSI (Provide Subscriber Information), incluyendo en este mensaje un campo LAI (Location Area Identity) que contiene el identificador PLMN (Public Land Mobile Network Identifier) de la red y los códigos LAC (Location Area Code) y SAC (Service Area Code) que identifican las áreas LA (Location Area) y SA (Service Area) de la femtocelda desde la que se ha emitido el mensaje, en concordancia a lo establecido por la CRC en la Resolución CRC 5301 de 2018, que aprobó la OBI de **COMCEL**, de manera que, continúa, **se garantice el principio de trato no discriminatorio**. Agrega que tal oferta se presenta con arreglo a la regulación general y los principios del acceso y la interconexión definidos en ella, que en su criterio resultan aplicables, sin que sea necesario especificarlo en la fijación de las condiciones bajo las cuales debe operar la interconexión.*

***COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** estima que el mensaje PSI es esencial, porque **dicho proveedor depende de la información que entrega COMCEL para tener los registros de la ubicación de sus usuarios y de esta manera poder conciliar con la información de COMCEL**. Esta consideración fue reiterada en la audiencia de mediación, en donde **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** argumentó también que hace entrega la confirmación del mensaje PSI a **COMCEL**. Añade que se hace necesario dicho mensaje en consideración a las **futuras exigencias regulatorias que obligan a discriminar el tráfico por municipio**.*

(...)"(SNFT)

De lo anterior se desprende que la solicitud de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** para que le fuera entregada la confirmación del mensaje PSI por parte de **COMCEL** se sustentó en: i) la aludida obligatoriedad de su entrega como parte del protocolo de señalización SS7/MAP; ii) la aducida aplicación del principio de trato no discriminatorio; iii) la intención de contar con información adicional para soportar los procesos de conciliación de tráfico, y iv) las denominadas "futuras exigencias regulatorias" que obligarían a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** a discriminar el tráfico por municipio.

Así, se observa que argumentos como la evolución tecnológica y del sector, los cambios tecnológicos, de agentes, de negocios y de nuevas formas de acceso e interconexión, así como la supuesta inobservancia de la Ley 1341 de 2009, la intención impactar de manera positiva el uso adecuado de los elementos de red y la experiencia del usuario y la referencia al posible aseguramiento de la calidad de voz, referenciados en el recurso de reposición, revisten nuevas situaciones que no fueron planteadas por el recurrente con anterioridad a la expedición de la Resolución CRC 6322 de 2021, y que, por lo tanto, no fueron – ni podían serlo- parte del análisis realizado por la CRC; ni tampoco fueron conocidas por **COMCEL**. En tal sentido, aunque la doctrina ha manifestado que el recurso de reposición "(...) se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control, se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y debido proceso (...)">², no implica ello que para resolverlo deba la autoridad administrativa analizar hechos o situaciones que no hayan sido puestas de presente dentro del trámite administrativo y, por ende, de la decisión recurrida, siendo claro que dicho recurso se interpone con el fin de que el funcionario que expidió la decisión la "aclare, modifique, adicione o revoque"³, y no para resolver circunstancias que las partes siquiera plantearon, ni probaron previamente.

Ahora bien, a partir de los argumentos expuestos por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **COMCEL** en desarrollo de la actuación administrativa, la Resolución CRC 6322 de 2021 explicó que la regulación general ya prevé obligaciones de entrega de información por parte del Proveedor de la Red Visitada (PRV) en relación con el soporte para las conciliaciones⁴, y que a la fecha de expedición de la resolución recurrida no se había incorporado en la regulación general alguna disposición que obligue a que el tráfico sea entregado por municipio, por lo que no procedía acoger la solicitud de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, y que no era posible definir obligaciones de entrega de información adicionales a las estrictamente necesarias para lograr que la relación de acceso e interconexión se materialice de manera adecuada, precisamente en aplicación de lo dispuesto en la regulación general. Ello no implica que a futuro, no puedan introducirse elementos adicionales que aporten eficiencia al desarrollo de las relaciones de acceso e interconexión, sin embargo el escenario para analizarlo no corresponde a la instancia de solución de controversias en donde se analizan situaciones de carácter particular y concreto, sino producto del mutuo acuerdo, o de los análisis que eventualmente se plasmen en un proyecto regulatorio de carácter general en donde, en aplicación de las funciones asignadas a la CRC por la ley, pueden adelantarse los análisis necesarios y en aplicación de criterios de mejora regulatoria, introducir en la regulación general -si a ello hay lugar- lo que resulte apropiado.

Por otro lado, en relación con la afirmación de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** según la cual se ha visto coaccionada a tener que pagar más servicio de RAN del que realmente se necesita, aunque se trata de un asunto que puede guardar relación con la pretensión del recurrente para obtener la confirmación del mensaje PSI, lo cierto es que, a lo largo de la actuación administrativa, el recurrente omitió argumentar y probar la relación que puede existir entre tal situación y la entrega de la confirmación de dicho mensaje.

En efecto, debe recordarse que, como tuvo oportunidad de mencionarse previamente, la pretensión de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** partió de la base del concepto de señalización y la obligatoriedad de proveer el mensaje PSI, como parte del protocolo de señalización SS7/MAP, catalogándolo como "instalación esencial", asunto respecto del cual la CRC fue clara al indicar en la resolución recurrida que, a la luz del artículo 4.1.5.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016⁵, lo que se plasma como instalación esencial es la señalización, sin entrar a identificar regulatoriamente que la misma incluye el mensaje PSI -como pretendió el recurrente-, y se explicó la conformación del mensaje PSI de acuerdo con lo dispuesto en el documento 3GPP TS 29.002, según el cual la localización del usuario no es un parámetro que deba enviarse de manera obligatoria.

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

2.2. Con esa decisión [de] la CRC no se va a contar con la información necesaria para brindar la información a la CRC en relación con la utilización del servicio por municipio

² Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de derecho Administrativo, 4ta edición.

³ Artículo 74 del CPACA.

⁴ Resolución CRC 5050 de 2016, artículo 4.7.2.2.

⁵ Que define el listado de instalaciones esenciales para el acceso y/o la interconexión.

Respecto al argumento presentado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sobre "*futuras exigencias regulatorias que obligarían a discriminar el tráfico por municipio*", señala el recurrente que la Resolución CRC 6298 fue expedida el 14 de mayo de 2021, y que ya se está requiriendo a los proveedores de redes y servicios el tráfico por municipio.

Menciona que, de conformidad con la Resolución MINTIC 175 del 29 de enero de 2021, Formato No. 4 Cobertura Municipal del Servicio Móvil, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) que cuenten con infraestructura propia o que presten el servicio por cualquier otro mecanismo, deben reportar trimestralmente las tecnologías de red de acceso inalámbrico, para los diferentes municipios y localidades del país. A partir de ello expone que, dado que en la descripción de formatos se contempla que, teniendo en cuenta el tráfico cursado, ya sea por infraestructura propia o RAN, se debe indicar si la cobertura es propia o tercerizada, se evidencia la necesidad de contar con esa información en las tecnologías (2G, 3G, HSPA+, HSDPA+ DC, 4G) para cada uno de los municipios y centros poblados en los cuales **COMCEL** presta a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** el servicio de RAN.

Para **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** es evidente la necesidad de contar con la información de PSI para poder cumplir con la información solicitada y por ello, señala que si bien esa información no se requería en el pasado en el acceso o la interconexión, por la evolución tecnológica y los requerimientos de las autoridades, la información pretendida es hoy indispensable para la eficiente prestación de los servicios y a futuro todos los operadores de redes interconectadas requerirían de ella para poder proveerlos en mejores condiciones para los usuarios.

Agrega que conciliar con datos de una sola de las partes en una relación de acceso o de interconexión es ineficiente y, por lo tanto, para lograr la eficiencia en el acceso se deben buscar mecanismos que permitan tener autonomía para confrontar las cifras las del otro operador, más si se tiene en cuenta que la conciliación por municipio obliga a obtener esa información de sus propios equipos.

2.2.1. Consideraciones de la CRC

En primer lugar, es necesario aclarar que, aunque la Resolución CRC 6298 de 2021, "*Por la cual se modifican los artículos 4.7.4.1, 4.7.4.2. del Título IV y se adiciona el ANEXO 4.8 al Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones*" -relacionada con la remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN-, fue expedida el 14 de mayo de 2021, su vigencia es a partir del 1° de enero de 2022 y, en todo caso, en ella no se incluye alguna obligación adicional relativa a que los PRSTM entreguen información de tráfico a nivel de municipio.

Al respecto, en el documento de respuestas a comentarios⁶ que acompañó la expedición de la resolución en comento se explicó que "*(...) aunque en efecto cada proveedor -esto es, tanto los PRV como los PRO- deben realizar adecuaciones al interior de su red ante la diferenciación por municipios, se trata de adaptaciones que no revisten la complejidad técnica aducida por AVANTEL, y en todo caso no son diferentes a las que deben estar implementadas actualmente para la aplicación de la regla que se encuentra vigente bajo el criterio de los 3 sectores de estación base. Del mismo modo, frente a la aducida falta de elementos que permitan las conciliaciones entre operadores para determinar el tráfico de RAN efectivamente cursado, se tiene que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, los PRV están obligados a entregar al PRO la información mensual de tráfico cursado de manera detallada, relacionando al menos el nodo y la ubicación geográfica, necesaria para la conciliación del pago de la instalación esencial*". (SFT)

Lo anterior por cuanto la regla que será reemplazada a partir del 1° de enero de 2022, relativa a la existencia de 3 o menos sectores de estación base como criterio para determinar si el acceso a RAN debe darse a tarifa regulada, también toma en consideración que dicha tarifa se aplique a nivel de municipio, siendo claro que el cambio introducido con dicha resolución se limita a determinar un listado de municipios en donde resultarán aplicables los valores de remuneración por el acceso a RAN definidos en la regulación general.

Por otro lado, aunque se trata de un asunto que no fue expuesto previamente por el recurrente, cabe anotar que las obligaciones de información que deben cumplirse en relación con la cobertura con infraestructura de terceros que involucre el acceso a la instalación esencial de RAN, bien sea para consulta pública en la página Web del proveedor o a través del reporte al Ministerio de

⁶ Página 38. Disponible en <https://cocom.gov.co/es/pagina/revision-resolucion-crc-5107-2017>

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se suplen mediante la información que el PRV suministra al Proveedor de la Red de Origen -PRO- para tal efecto. Revisada la Resolución MINTIC 00175 de 2021 no se identifica que haya algún cambio normativo que implique que el PRSTM deba indefectiblemente reportar la cobertura asociada al tráfico cursado y que para ello deba hacerse entrega de la confirmación del mensaje PSI.

Así, y según lo expuesto en el numeral anterior, nada tiene que ver lo mencionado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sobre la evolución tecnológica, pues no guarda relación con las peticiones o argumentos esgrimidos por el recurrente en su solicitud de solución de controversias, y tampoco tiene asidero lo afirmado respecto de los requerimientos de autoridades regulatorias.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que la función de solución de controversias ejercida en el acto administrativo que ocupa el presente análisis implica la revisión de la regulación vigente y no de las eventuales o posibles modificaciones que en un futuro lejano o cercano puedan ser introducidas en la regulación, como pretende el recurrente que haga la CRC en este caso particular.

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

2.3. El mensaje PSI no genera inseguridad en las redes

Señala **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** que el mensaje PSI se utiliza como información directamente relacionada con la interconexión, lo cual garantiza que no presenta ningún tipo de riesgo, pues mantiene la misma característica de confidencialidad de la información que se maneja entre la interconexión de las redes. Sobre este aspecto, señala que en GSMA FS.11-SS7 Interconnect Security Monitoring and Firewall Guidelines se define el mensaje PSI como mensaje de categoría 2, por lo que está autorizado en las interconexiones entre operadores, pero debe recibirse solamente desde la red home del usuario roamer, lo cual, en su opinión, aplica para este caso.

Refiere como prueba de lo anterior, imágenes de un ejemplo de la consulta que estaría haciendo actualmente **COMCEL** a la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en lo relacionado al PSI, con lo cual pretende ilustrar: i) la consulta que efectúa **COMCEL** en la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**; ii) la consulta que se realizó desde el HLR de **COMCEL** al VLR de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**; iii) el mensaje de Respuesta del VLR de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** hacia el HLR de **COMCEL**; y iv) el detalle de la aducida respuesta del VLR de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, en donde se estaría informando los parámetros de LAC y Cell ID, a partir de lo cual se determinaría la ubicación en tiempo real de la línea de **COMCEL**.

2.3.1. Consideraciones de la CRC

Como punto de partida, es necesario tener presente que el documento denominado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** "GSMA FS.11 - SS7 Interconnect Security Monitoring and Firewall Guidelines" fue analizado por la CRC al momento de adoptar la decisión contenida en el acto impugnado, sobre lo cual se explicó lo siguiente:

*"Debe tenerse presente que usualmente el mensaje PSI se envía de manera predeterminada al interior de la red, sin que se permitan conexiones externas a los suscriptores de la red de origen⁷, asunto que se corrobora en la recomendación FS.11 SS7 de GSMA, "Interconnect Security Monitoring and Firewall Guidelines - Version 6.0", referida por las partes en sus argumentos, según la cual el envío del mensaje PSI y su confirmación en la interconexión puede suponer riesgos de seguridad para la red ante posibles ataques para obtener información de los abonados y materializar eventos de fraude. Adicionalmente, en línea con lo argumentado por **COMCEL** cuando señala que cursar los mensajes PSI implicaría un riesgo de seguridad para la red visitada, la CRC encuentra que, en efecto, este tipo de mensajes puede ser empleado por agentes malintencionados que, aprovechando las funcionalidades del protocolo MAP y de este parámetro en específico, pueden obtener información de la ubicación de los usuarios⁸."*
(SFT)

⁷ Consultado el 23 de abril de 2021, en <https://www.ptsecurity.com/upload/ptcom/SS7-VULNERABILITY-2016-eng.pdf>

⁸ De acuerdo con el informe "PRIMARY SECURITY THREATS FOR SS7 CELLULAR NETWORKS" elaborado en el año 2016, y consultado el 23 de abril de 2021, haciendo uso del parámetro ProvideSubscriberInfo (PSI), el 53% de los intentos de ataque dieron como resultado el descubrimiento de la ubicación de un suscriptor, y la interceptación de las llamadas entrantes y salientes fue exitosa.

Así, aunque como el mismo **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** lo reconoce, no se trata de que no existan problemas de seguridad en la red por el uso del mensaje PSI, sino que se pueden tomar medidas para mitigar los riesgos, se aclara que las posibles vulnerabilidades en aspectos de seguridad no revisten la razón de fondo por la cual se considera que no procede acoger la solicitud de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, y en tal sentido, en la resolución recurrida se aclaró que "(...) aunque desde la perspectiva técnica es posible que el parámetro PSI esté presente en la interacción de las redes, lo cierto es que las relaciones de interconexión y acceso entre ambos PRST han funcionado de manera adecuada sin él, y no se requiere para el correcto desenvolvimiento de la relación de acceso a RAN". Se reitera que el análisis de la CRC se basó en la obligatoriedad o no de la provisión del parámetro PSI para el funcionamiento efectivo del acceso a la instalación esencial de RAN, de cara a lo dispuesto en la regulación general vigente, identificando que, contrario al querer del recurrente, dicho mensaje no resulta indispensable para ello, ni tampoco obligatorio entregarlo por parte de **COMCEL**.

Como parte de dicho análisis, en el acto impugnado se revisó un único caso puesto de presente por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, con el cual buscaba sustentar su argumento respecto de la aplicación de trato no discriminatorio, por cuanto **COMCEL** estaría haciendo uso del mensaje PSI cuando accede a su infraestructura, pero se explicó que de la información allegada no se identificaba que **COMCEL** hubiera incluido en él la solicitud de información de localización -campo opcional según lo establecido en el documento técnico 3GPP TS 29.002-, y que el principio de trato no discriminatorio con acceso igual-cargo igual no supone que para su aplicación deba entenderse como obligatoria la reciprocidad⁹, pues el hecho que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** haya enviado la confirmación del mensaje PSI a **COMCEL** no obliga instantáneamente a actuar del mismo modo para la finalidad pretendida por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, máxime cuando no se trata de un aspecto que haya sido acordado entre las partes. Sobre este asunto **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** omitió pronunciarse, y en su lugar envió con su recurso de reposición una nueva prueba que refirió como el "(...) ejemplo de la consulta que hace actualmente **COMCEL** a la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en lo relacionado al PSI (...)", documento en formato *Word* que incluye 4 imágenes con trazas de señalización.

Revisado el documento en comento, se identifica un IMSI¹⁰ que contiene el código de país de Colombia y el Código de red de **COMCEL**, y también en esta imagen se muestra la fecha y hora de invocación y finalización de una rutina denominada "Op=Prov Subsc Info"¹¹, para posteriormente presentar lo que parece ser el resultado de una consulta del mensaje PSI, en donde se informa la información de LAC y Cell ID. Sin embargo, al igual que en el caso analizado en la resolución recurrida, la prueba en comento no permite identificar si efectivamente se trata de una solicitud de **COMCEL** en donde se esté incluyendo la solicitud de entrega del campo de ubicación -campo que, como se explicó, no es obligatorio en la configuración del mensaje PSI.

En todo caso, debe tenerse presente que esta imagen por sí sola no da cuenta de la existencia de algún tipo de afectación al acceso a RAN, y tampoco es prueba de que **COMCEL** automáticamente esté obligado a entregar a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** la confirmación de entrega de dicho mensaje o que esta confirmación sea necesaria para que el acceso a dicha instalación esencial funcione adecuadamente, como ya se explicó. Es así que la prueba allegada y el recurso de reposición no incluyen explicaciones de las imágenes que cataloga como prueba y su relación con las pretensiones del recurrente.

Aunado a lo anterior, llama la atención que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** solamente hizo referencia a un único caso en donde estaría enviando la confirmación del mensaje PSI a **COMCEL**, el cual -en gracia de discusión- puede estar relacionado a pruebas realizadas entre ambos PRSTM, o incluso a situaciones de atención de comunicaciones de emergencia, sobre lo cual la resolución recurrida describe que **COMCEL** aclaró que lo que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** muestra cómo la entrega de la confirmación del mensaje PSI en el correo electrónico allegado a la CRC en desarrollo de la audiencia de mediación, corresponde a una implementación para la ubicación georreferenciada de los usuarios en tiempo real cuando se gestionan llamadas de emergencia, y se trata de una situación específica que se desprende de una orden legal -situación que puede corresponder al mismo caso ilustrado en la prueba allegada con el recurso de reposición bajo análisis.

⁹ "Recíproco: Dispuesto a corresponder del mismo modo a un determinado comportamiento". Consultado el 23 de abril de 2021 en <https://dle.rae.es/rec%C3%ADproco>

¹⁰ International Mobile Subscriber Identity.

¹¹ Ejecutada el 16 de junio de 2021 a las 12:18:29.

Por todo lo expuesto, esta Comisión encuentra que, lo que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** busca probar como obligatorio o necesario para el que RAN funcione de manera adecuada, no reviste alguna de esas condiciones, y que la prueba remitida por éste resulta insuficiente para soportar su argumento, pues pone de presente un caso aislado que pretende extrapolar a toda la relación de acceso a RAN con **COMCEL**.

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

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** en contra de la Resolución CRC 6322 del 10 de junio de 2021.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las pretensiones de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución CRC 6322 del 10 de junio de 2021.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar por medios electrónicos la presente resolución a los representantes legales de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, 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 **8 días del mes de septiembre de 2021**

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE



PAOLA BONILLA CASTAÑO
Presidente



SERGIO MARTÍNEZ MEDINA
Director Ejecutivo

Expediente 3000-32-13-18.

C.C.C. 20/08/2021 Acta 1314.

S.C.C. 08/09/2021 Acta 416.

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

Elaborado por: Carlos Ruiz