



RESOLUCIÓN No. **6999** DE 2022

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRC 6887 de 2022. Expediente Administrativo 3000-32-13-38".*

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

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confieren los numerales 3 y 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificados por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019,
y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES:

Mediante Resolución CRC 6887 del 15 de julio de 2022, la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC- resolvió la solicitud presentada por **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.**, en adelante **SSC**, con el fin de que se dirimiera la controversia surgida con **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA MÓVIL**, relacionada con la *"modificación de la interconexión entre las redes de SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P. y las redes de COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P., en cuanto al esquema de señalización se refiere"*, con el fin de que se adopte la señalización SIP.

La Resolución CRC 6887 de 2022 fue notificada personalmente por medios electrónicos el 21 de julio de 2022 a **SSC** y notificada mediante aviso el 28 de julio de 2022 a **COLOMBIA MÓVIL**, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-. Dentro del término concedido para el efecto, **COLOMBIA MÓVIL** interpuso recurso de reposición en contra del citado acto administrativo, mediante escrito del 11 de agosto de 2022, según consta en la comunicación con radicado 2022811749.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA MÓVIL** cumple con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del CPACA, esta Comisión deberá admitirlo a fin de proceder con su estudio de fondo.

Finalmente, debe indicarse que, dado que en el presente asunto se está ante la interposición de un recurso de reposición en contra de la resolución que resolvió una controversia surgida entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL**-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 DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR COLOMBIA MÓVIL

La apoderada general de **COLOMBIA MÓVIL**, en el escrito contentivo del recurso, solicitó a la CRC reponer la Resolución CRC 6887 de 2022, en el sentido de que se constate que **COLOMBIA**

MÓVIL no debe suministrar el protocolo de señalización SIP en la relación de acceso, uso e interconexión existente entre su red móvil, en los nodos ubicados en la ciudad de Barranquilla ("TABOR") y Bogotá ("CASTELLANA"), y la red fija de **SSC**, en el nodo "SSC_BTA_1" en Bogotá.

COLOMBIA MÓVIL presentó los argumentos que sustentan los motivos de inconformidad de la resolución recurrida en cuatro cargos, los cuales serán agrupados en el presente acto en consideración a la temática común evidenciada en ellos, para lo cual, en primer lugar, se hará alusión a lo manifestado por el recurrente y luego se presentarán las consideraciones de la CRC, conforme se expone a continuación:

2.1. Vulneración del principio de eficiencia e inexistencia de trato discriminatorio

El recurrente inicia citando apartes de la resolución recurrida en los que se hizo referencia al principio de trato no discriminatorio, a partir de lo cual señala que no se niega a poner a disposición de algún proveedor las instalaciones esenciales requeridas para el establecimiento de las interconexiones y tampoco lo ha hecho para el caso de **SSC**. Prueba de ello, asegura, es que actualmente **SSC** dispone de una interconexión operativa con **COLOMBIA MÓVIL**, en la que se cuenta con 4 E1s para la interconexión Móvil-Local. No obstante, lo que resulta importante, dice el recurrente, es el establecimiento de interconexiones conforme a los parámetros de eficiencia que son necesarios para el óptimo mantenimiento de su red y para cumplir con los compromisos exigidos por la regulación.

En línea con lo anterior, la sociedad transcribe el aparte de la resolución objeto de recurso en donde se señaló que en Colombia se observa una migración de redes basadas en TDM (SS7) hacia IP como producto de la evolución tecnológica, en virtud de lo cual indica que la implementación de una interfaz IP dejaría a la interconexión entre **COLOMBIA MÓVIL** y **SSC** con un alto índice de capacidad ociosa. Ello, por cuanto el volumen de minutos del último trimestre apenas alcanzaría el millón mensual, de modo que con la implementación de una interfaz IP el uso de éstas no superaría el 4%, incluso si hubiera un incremento del servicio en un 100%. Al respecto, agrega que **SSC** no ha presentado proyecciones de tráfico que supongan cambios en el volumen del servicio.

El recurrente afirma que la Resolución CRC 5050 de 2016 establece en su artículo 4.3.2.15 las reglas de dimensionamiento eficiente en la interconexión y también alude a las capacidades de la misma. A la par, subraya el literal c) de dicho artículo, relacionado con el criterio de sobredimensionamiento. Acto seguido, reitera que, con la implementación de una interfaz IP, el uso de ésta no superará el 4% considerando incluso un incremento del servicio en un 100%, y que, si bien se han ampliado los recursos de la interconexión Móvil-Local, la cantidad de enlaces E1 dispuesta actualmente es de 4 E1, contando la ampliación, por lo que, añade, en tales condiciones es un hecho que la implementación de la interfaz IP generará una interconexión en condición de sobredimensionamiento.

COLOMBIA MÓVIL expresa, de otra parte, que no desconoce la importancia de avanzar en el proceso de evolución tecnológica; sin embargo, señala que este proceso debe atender también al principio de eficiencia reconocido en la regulación; para sustentar su punto transcribe el artículo 4.1.1.3.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual considera vulnerado por el acto recurrido.

Finalmente, el recurrente transcribe el artículo 4.1.3.11 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el artículo 11 de la Resolución CRC 6522 de 2022, referente a la seguridad en las redes interconectadas, con el propósito de asegurar que lo resuelto por la CRC implica que el suministro del protocolo de señalización SIP por parte de **COLOMBIA MÓVIL** deba ser directo, a través de canales de datos dedicados punto a punto, luego de lo cual refiere nuevamente a que el canal estaría infrautilizado en contra de las directrices y principios de eficiencia establecidos en la regulación.

Consideraciones de la CRC

Nótese que, de acuerdo con lo expuesto previamente, el eje central de la argumentación expuesta por el recurrente consiste en que, con la resolución recurrida, la CRC transgredió el principio de eficiencia, sin que ello encuentre justificación en la evolución tecnológica a la cual se hizo referencia en dicho acto administrativo.

Para resolver sobre la argumentación en análisis, es menester señalar que el principio de eficiencia debe orientar las relaciones de acceso e interconexión y, a la par, las decisiones que sobre estas se tomen. No en vano, en el numeral 4.1.1.3.7 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, al hacerse alusión a los principios y obligaciones del acceso y la interconexión, se expresa que en virtud del principio de eficiencia *"[l]os proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben proveer el acceso y la interconexión a otros proveedores en condiciones eficientes en términos de oportunidad, recursos, especificaciones técnicas, entre otros"*.

Sin embargo, contrario a lo que estima el recurrente, la vigencia y aplicabilidad del citado principio no implica, tal y como se expuso en el acto administrativo recurrido, que una relación de interconexión deba mantenerse inmutable en el tiempo y, en consecuencia, tampoco impide que, en desarrollo y ejecución de una relación existente, una de las partes, en este caso **SSC**, pueda solicitar el cambio del tipo de señalización a utilizar en la interconexión, en procura de la apropiación de la evolución tecnológica en la respectiva relación de acceso, uso e interconexión. Lo anterior, más aún cuando el principio de eficiencia implica la provisión de la interconexión a partir de la utilización de los recursos y elementos vinculados que genere el mayor provecho a la relación, lo cual, según lo explicado, se materializa en este caso con la decisión adoptada en la Resolución CRC 6887 de 2022.

Así, el acto recurrido no solo cumple con el referido principio de eficiencia, sino que, además, de un lado, esa decisión tiene como fundamento el principio de trato no discriminatorio, cuyo contenido permite identificar, para el caso concreto, que **COLOMBIA MÓVIL** implemente el protocolo de señalización SIP en aquellos nodos en los que ya lo tiene previsto en su OBI por decisión propia y planeación autónoma de las condiciones técnicas de su red y, de otro lado, reconoce que en Colombia se observa la tendencia en cuya virtud los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones están en un proceso de migración de sus redes internas basadas en TDM (SS7) hacia IP como producto de la evolución tecnológica¹. Al respecto, valga decir que, con el objetivo de alentar tal evolución y a fin de beneficiar a los usuarios, en el artículo 7 de Resolución CRC 6522 de 2022², modificadorio del numeral 4.1.3.2.5 del artículo 4.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la Comisión determinó que, para que proceda el registro de nuevos nodos de interconexión en la Oferta Básica de Interconexión -OBI-, los mismos deben estar en capacidad de soportar, además de SS7, el protocolo SIP.

Súmese a lo descrito que la migración tecnológica se encamina a favorecer la oferta de más y mejores servicios para los usuarios, soportados en las nuevas posibilidades que se habilitan en las interconexiones entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (por ejemplo, VoLTE). Con ello se abre paso a innovaciones en la calidad del servicio ofrecida a los usuarios mediante la implementación de recursos técnicos que cuentan con tecnologías actuales (por ejemplo, mediante la opción de implementación de múltiples tipos de códecs), sin olvidar que dicha migración estimula nuevas inversiones para el reemplazo de elementos y equipos de red que han cumplido su ciclo de vida o se encuentran obsoletos.

Adicionalmente, la migración a nuevas tecnologías que se daría con la implementación del protocolo SIP en la interconexión, evita que operadores que ya han implementado este protocolo al interior de sus redes, como es el caso de **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL**³, deban incurrir en inversiones para incorporar elementos de red adicionales, tales como pasarelas o convertidores de señalización SS7 a SIP, softswitches que gestionan las interconexiones y que están conectados a switches internos y a la plataforma de sistemas de información (por ejemplo: facturación y CRM), entre otros; así como también evita eventuales incrementos en los costos de operación por el arrendamiento de ubicación de pasarelas y el mantenimiento de los elementos de red antes mencionados, favoreciéndose de esta manera un uso eficiente de la infraestructura instalada y necesaria para el adecuado desarrollo de la interconexión.

Lo anteriormente descrito permite aseverar que no acceder al cambio del protocolo en la interconexión motivado en las condiciones del tráfico que se cursa a través de ésta, como lo

¹ Documento de respuesta a comentarios del proyecto de Revisión del Régimen de Acceso, Uso e Interconexión. Página 48. [En Línea]. Disponible en < <https://www.crcm.gov.co/es/noticias/proyectos-regulatorios/crc-publica-documento-respuesta-comentarios-al-proyecto-revision> >

² *"Por la cual se modifican algunas disposiciones referidas al acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones contenidas en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones"*.

³ Cabe anotar que, como se explicó en la resolución recurrida, **SSC** ya cuenta con el protocolo SIP al interior de su red y **COLOMBIA MÓVIL** ofrece este esquema de señalización en su OBI.

argumenta **COLOMBIA MÓVIL**, iría en contravía del uso eficiente de los recursos y de la infraestructura disponible de las redes, como se indica en el numeral 4.1.1.3.7 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, transcrito previamente. En pocas palabras, lo que resulta ineficiente es que, existiendo nuevas dinámicas tecnológicas que propenden por mejorar las relaciones de interconexión y que resultan en beneficios entre los involucrados, en cuanto a la necesidad de menos equipos para su implementación y en el hecho de aprovechar las ventajas que trae la evolución tecnológica, las cuales pueden ser implementadas en virtud de la regulación vigente, que en este caso sustentó la decisión objeto de recurso, se insista en no utilizarlas para, de esta manera, imponer una rigidez a tales relaciones que no encuentra justificación en lo expuesto por **COLOMBIA MÓVIL**. Aunado a lo anterior, no se debe desconocer que desde lo dispuesto en la regulación general aplicable, la implementación del protocolo SIP en la interconexión no está condicionada o sujeta al cumplimiento de determinados parámetros de tráfico que se cursa por esta y al dimensionamiento del enlace de datos, dado que esta condición no permitiría a los PRST que cuentan con tráficos pequeños desarrollar relaciones de interconexión con protocolo SIP quien en todo caso deberá remunerar las redes bajo las condiciones regulatorias dispuestas sobre ese particular y la evolución regulatoria asociada a este asunto.

En este punto es de recordar que el recurrente no observa en este caso una transgresión al principio de trato no discriminatorio, dado que, según indica, no se ha negado a poner a disposición de algún proveedor "*las instalaciones esenciales requeridas para el establecimiento de las interconexiones*", a tal punto que, para el caso de **SSC**, actualmente se cuenta con una interconexión operativa. Al respecto es necesario recordar que el anotado principio de trato no discriminatorio fue plasmado en la decisión recurrida, en la medida en que el hecho de que **COLOMBIA MÓVIL** ya haya puesto a disposición en su OBI el referido esquema de señalización trae como consecuencia que el mismo deba ser puesto a disposición de una relación de interconexión ya existente, como la que dicho proveedor tiene actualmente con **SSC**⁴. De ahí que el argumento formulado no tenga vocación de alterar la decisión en descripción, si se tiene en cuenta que la CRC nunca aseguró que **COLOMBIA MÓVIL** estuviera desconociendo el principio de trato no discriminatorio por no permitir el acceso a las instalaciones esenciales requeridas para el establecimiento de la interconexión. Contrario a ello, el argumento de la Comisión se centró, reitérese, en señalar que, si **COLOMBIA MÓVIL** ofrece en su OBI el protocolo SIP, entonces, este debe ser implementado conforme a la solicitud de **SSC**. En suma, en esta actuación lo que está en debate es la implementación del esquema de señalización, mas no el establecimiento de la interconexión en sí misma, que es a lo que apunta la afirmación del recurrente.

Es de recordar que el artículo 4.1.3.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016 preceptúa lo siguiente en cuanto a la señalización:

"ARTÍCULO 4.1.3.5. SEÑALIZACIÓN. *Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones podrán negociar libremente el protocolo de señalización que se utilice en la interconexión, siempre y cuando el mismo esté basado en un estándar internacional que garantice el interfuncionamiento de las redes y la interoperabilidad de plataformas, servicios y/o aplicaciones.*

El diseño de la red de señalización en la interconexión, en particular su dimensionamiento y topología, deberá realizarse con base en criterios de confiabilidad y seguridad, Siempre que sea posible deberá establecerse redundancia en los enlaces que manejen señalización.

Cada proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones debe poner a disposición cuando menos las opciones de señalización que utilice o haya utilizado ofrecido o puesto a disposición de otros proveedores de redes y servicios ya interconectados.
(NFT).

⁴ En la Resolución CRC 6887 de 2022 se expresó lo siguiente:

*"En la medida en que **COLOMBIA MÓVIL** establece en su OBI el esquema de señalización SIP para los nodos "CASTELLANA" y "TABOR", este es, en los términos de la regulación en vigor, un esquema ofrecido a otros proveedores. Tal ofrecimiento trae de suyo que sea viable regulatoria y técnicamente la implementación del esquema de señalización SIP si se tiene en cuenta que el artículo 4.1.3.5 de la Resolución CRC 5050 obliga a **COLOMBIA MÓVIL** a poner a disposición los esquemas de señalización que haya ofrecido a otros proveedores.*

*En suma, si **COLOMBIA MÓVIL** pone a disposición en su OBI el esquema de señalización SIP, resulta procedente que, de acuerdo con el principio de trato no discriminatorio y lo establecido en el artículo 4.1.3.5 de la Resolución CRC 5050, tal esquema sea implementado en una relación de interconexión ya existente como la que dicho proveedor tiene actualmente con **SSC**".*

Tal y como se expuso en el acto administrativo recurrido, lo dispuesto en el aparte resaltado se encuentra ligado al principio de trato no discriminatorio contemplado en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, en la medida en que en este se exige a los proveedores que pongan a disposición, cuando menos, las opciones de señalización que utilicen, hayan ofrecido, o hayan puesto a disposición de otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

En ese orden de ideas, cabe concluir que en su recurso **COLOMBIA MÓVIL** no ofreció ningún tipo de argumento cuyo enfoque estuviera en desvirtuar el uso del principio de trato no discriminatorio en la forma como fue aplicado por la CRC en el acto objeto de impugnación. Según se explicó, el esfuerzo argumentativo de la sociedad recurrente se encaminó a advertir que el cumplimiento del principio de trato no discriminatorio deviene del ofrecimiento de instalaciones esenciales y del hecho de que la interconexión con **SSC** se encuentre en funcionamiento, cuando lo cierto es que la aplicabilidad del mencionado principio también se da cuando un operador, en este caso **COLOMBIA MÓVIL**, debe proveer a otro, en la situación concreta a **SSC**, aquel esquema de señalización que ofrece en su OBI. En otras palabras, **COLOMBIA MÓVIL** no formula argumento alguno que lleve a concluir que, a pesar de que en su OBI ofrece el protocolo SIP en los nodos en los que **SSC** solicitó su implementación, ello no implique que deba accederse a tal petición.

Destáquese que, en últimas, aceptar la postura de **COLOMBIA MÓVIL** trae consigo desconocer todo efecto útil al artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 y al numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en los que se consagra el alcance y contenido del principio de trato no discriminatorio, así como a lo determinado en el inciso final del ya transcrito artículo 4.1.3.5 también de la Resolución CRC 5050. Son estas disposiciones normativas las que explican por qué **COLOMBIA MÓVIL**, al ofrecer en su OBI el esquema de señalización SIP, debe suministrarlo a **SSC**, sin que se evidencie, en el recurso objeto de análisis, razones que lleven a concluir que las mismas no resultan aplicables al caso.

De otro lado, en cuanto a los argumentos formulados por el recurrente, relativos al sobredimensionamiento y la eficiencia del enlace, se debe señalar que en el artículo 4.3.2.15 de la Resolución CRC 5050 de 2016, mencionado por **COLOMBIA MÓVIL**, efectivamente se indica que las partes involucradas, para efectos del dimensionamiento eficiente de las interconexiones, deberán implementar un Comité Mixto de Interconexión (CMI), donde se revisen las condiciones del enlace de datos para que este opere de la mejor manera y en las condiciones técnicas óptimas que las partes consideren. Así mismo, en el parágrafo del artículo en referencia se indica que *"[s]in perjuicio del dimensionamiento eficiente del tráfico de que trata el presente artículo relativo a enlaces E1, los PRST podrán adoptar cualquier otro tipo de interfaz de transmisión"*.

En este sentido, no se debe perder de vista que la interfaz de datos adoptada mediante protocolo SIP soporta una mayor capacidad de información y la proyección de tráfico se realiza en términos de ancho de banda, comparada con la interfaz del protocolo SS7, donde la proyección de tráfico se hace mediante el uso de enlaces o canales, situación que se ve reflejada en el hecho de que con un único enlace para la interconexión bajo protocolo SIP se soporta todo el tráfico que se cursa a través de ésta, mientras que, con las condiciones actuales con el protocolo SS7, es necesario implementar un enlace de datos por cada E1 de tráfico cursado, lo que resulta en implementar un mínimo de cuatro (4) enlaces de datos para soportar el tráfico proyectado de cuatro (4) E1 de la interconexión. Lo enunciado permite desvirtuar lo manifestado por **COLOMBIA MÓVIL**, ya que mantener un mayor número de enlaces para gestionar el tráfico de la interconexión resulta ineficiente comparado con el único enlace que se requeriría mediante el protocolo SIP.

Por lo anteriormente descrito, se debe desestimar lo mencionado por **COLOMBIA MÓVIL** en cuanto a la ineficiencia del enlace de datos, toda vez que la implementación del protocolo SIP implica el uso de un enlace de datos para su operación y, como se mencionó anteriormente, tal protocolo cuenta con una interfaz de transmisión que permite una mayor capacidad de datos, dando la posibilidad de reemplazar los enlaces que operan bajo el protocolo SS7 por un único enlace con mayor capacidad, con lo cual se hace un uso eficiente de la infraestructura requerida e instalada. En esta misma línea, cabe mencionar que el enlace del protocolo SIP es la mínima unidad posible para la implementación de la interconexión, de suerte que no se puede hablar de ineficiencia o capacidad ociosa cuando se hace uso del único recurso del que se dispone. Sumado a esto, es de mencionar que el protocolo SIP soportaría a futuro un eventual aumento del tráfico que se cursa por la interconexión existente entre las partes, sin incurrir en costos adicionales en cuanto a la infraestructura ya instalada.

Por lo anteriormente expuesto, los argumentos en estudio no se encuentran llamados a prosperar toda vez que la implementación del protocolo SIP, como se describió en los párrafos anteriores, no transgrede el principio de eficiencia del numeral 4.1.1.3.7 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 gracias a las bondades que la implementación de este protocolo trae consigo para los operadores involucrados en la interconexión como lo son la posibilidad de ofrecer más y mejores servicios para los usuarios y con mejor calidad; lo que se traduce en eficiencia de la interconexión y en la oportunidad, igualmente, para reducir costos operativos y de mantenimiento para ambas partes, así como la disminución de los equipos necesarios para operarla, evidenciando una eficiencia tanto en recursos como en especificaciones técnicas.

2.2. Vulneración de los principios de remuneración orientada a costos eficientes y de intervención del Estado en la economía

COLOMBIA MÓVIL expresa que no es procedente modificar los esquemas de señalización en interconexiones ya existentes cada vez que un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones lo solicite, pues estos cambios implican que la sociedad recurrida sea obligada a incurrir de manera injustificada e innecesaria en sobrecostos. Sobre el particular, argumenta que la CRC desatiende en la resolución objeto de reposición lo dispuesto en el numeral 4.1.1.3.3 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 en materia de remuneración orientada a costos eficientes.

En el mismo sentido, el recurrente sostiene que el principio de intervención del Estado en la economía no es aplicable en los casos en que dicha intervención no obedece a motivos adecuados y suficientes que lo justifiquen, ni cuando tal intervención no responde a principios de razonabilidad y proporcionalidad, de suerte que, para el caso de **SSC**, queda demostrado que la actualización propuesta no se armoniza con el principio de eficiencia contemplado en la regulación, obligando además a **COLOMBIA MÓVIL** a incurrir en sobrecostos innecesarios para la interconexión existente con **SSC**, con el fin de atender los requerimientos de este último.

Consideraciones de la CRC

La remuneración orientada a costos eficientes también hace parte de la amalgama de principios que gobiernan las relaciones de acceso, uso e interconexión, según se constata tanto en el numeral 3 del artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, como en el numeral 4.1.1.3.3 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016⁵. El citado numeral 4.1.1.3.3 define al principio de remuneración orientada a costos eficientes de la siguiente manera:

"4.1.1.3.3. Remuneración orientada a costos eficientes. La remuneración por el acceso y/o la interconexión a las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones debe estar orientada a costos eficientes. Se entiende por costos eficientes como aquellos costos incurridos en el proceso de producción de un bien o servicio de telecomunicaciones que correspondan a una situación de competencia y que incluya todos los costos de oportunidad del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, lo cual implica la obtención de una utilidad razonable".

Así, pues, la remuneración de una relación de interconexión debe darse de tal forma que se cubran los costos incurridos en el proceso de producción en situación de competencia, incluyendo los costos de oportunidad, lo cual a la vez implica la obtención de una utilidad razonable.

Expuesto lo anterior, esta Comisión no evidencia cómo la decisión adoptada en la Resolución CRC 6887 de 2022 es contraria al principio de remuneración orientada a costos eficientes si, en primer lugar, con ella la CRC no está impidiendo a **COLOMBIA MÓVIL** obtener una remuneración que cumpla con los parámetros establecidos en el numeral 4.1.1.3.3 citado, la cual se regirá en todo caso por las reglas dispuestas para el efecto en la regulación general o aquella que la modifique, sin que la definición sobre el alcance e interpretación de tal regulación, asociada a la remuneración en sí, haya sido objeto de pronunciamiento en la presente controversia.

⁵ 4.1.1.3.3. Remuneración orientada a costos eficientes. La remuneración por el acceso y/o la interconexión a las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones debe estar orientada a costos eficientes. Se entiende por costos eficientes como aquellos costos incurridos en el proceso de producción de un bien o servicio de telecomunicaciones que correspondan a una situación de competencia y que incluya todos los costos de oportunidad del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, lo cual implica la obtención de una utilidad razonable.

En segundo lugar, no puede perderse de vista que la decisión recurrida tuvo como una de sus premisas el que **COLOMBIA MÓVIL** ofreciera en su OBI el esquema de señalización SIP, en los nodos en los que **SSC** solicitó su implementación. En este punto se debe recordar que la OBI es el proyecto de negocio que un PRST pone en conocimiento general y que contiene la definición de todos los elementos necesarios para el acceso y/o la interconexión a su red⁶. De allí que tal Oferta, en el caso de **COLOMBIA MÓVIL**, haya sido diseñada por parte de dicho proveedor a partir del conocimiento que el mismo tiene de las características propias de su red. **COLOMBIA MÓVIL**, por tanto, al momento de someter a aprobación de la CRC su OBI, tenía pleno conocimiento de lo que estaba dispuesto a ofrecer, al punto que debió realizar los análisis tanto de eficiencia y de costos a fin de incluir en esta, entre otras cosas, el protocolo de señalización SIP en los nodos "TABOR" y "CASTELLANA" -respecto de los cuales **SSC** solicitó la implementación del referido esquema-. En esa medida, no es de recibo que, ahora, en esta actuación, el recurrente pretenda trasladar la carga al regulador de identificar y determinar la supuesta existencia de sobrecostos por cuenta de la implementación de un protocolo de señalización que **COLOMBIA MÓVIL**, de manera libre y espontánea, y con conocimiento pleno de la regulación y de su red, decidió poner a disposición de otros proveedores en su OBI.

En tercer lugar, es de resaltar que no se identifica cuáles son los sobrecostos en los que podría incurrir el recurrente al implementar un protocolo de señalización que, según su propia OBI, ya tiene dispuesto en los nodos "TABOR" y "CASTELLANA" y el recurrente, por demás solo se ocupa de mencionarlo, pero nada prueba sobre la materia. Lo anterior es todavía más evidente al considerarse que aun cuando **COLOMBIA MÓVIL** alude a supuestos sobrecostos por la implementación del protocolo SIP en la interconexión ya vigente con **SSC**, de un lado, no indica específicamente en dónde radican esos excesos y, de otro lado, no aporta prueba alguna que tenga por propósito acreditar los mismos, de suerte que lo acá analizado no pasa de ser una mera afirmación carente de fundamento. En este punto, debe recordarse que tanto **SSC** como **COLOMBIA MÓVIL** ya tienen implementado y en operación el protocolo SIP al interior de sus respectivas redes, de tal suerte que la interconexión entre las mismas y en los nodos reportados por el recurrente en su OBI⁷ solo requiere de la adecuación que involucra el desmonte del protocolo SS7 (desmonte de los equipos de traducción) y la implementación del protocolo SIP en la interconexión, en la que los costos de adecuación al interior de la red están a cargo de cada operador y los de adecuación del enlace de datos se configuran de acuerdo con el modelo adoptado para este.

En cuarto lugar, es necesario recalcar, de acuerdo con lo expresado en la sección anterior, que con el protocolo SIP, más aún cuando cada proveedor ya lo ha implementado al interior de su red, se reducen las inversiones en equipos que deben realizar los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones involucrados en la interconexión, considerando que ambos cuentan con este protocolo al interior de sus redes, y, por lo tanto, esta reducción de equipos se refleja a su vez en menores costos de operación y mantenimiento a futuro para la interconexión. Por tanto, es claro que los costos de la interconexión disminuirían y, por lo mismo, no se encuentra sustento en lo asegurado por el recurrente en cuanto a la existencia de supuestos sobrecostos.

En quinto lugar, y también como fue indicado en la sección anterior, la implementación del protocolo SIP evita que las partes deban incurrir en inversiones para incorporar elementos de red adicionales, tales como pasarelas o convertidores de señalización SS7 a SIP, softswitches que gestionan las interconexiones y que están conectados a switches internos y a la plataforma de sistemas de información (por ejemplo: facturación y CRM), entre otros; así como también evita eventuales incrementos en los costos de operación por el arrendamiento de ubicación de pasarelas y el mantenimiento de los elementos ya referidos.

En este punto cabe recordar, a propósito de lo argumentado por **COLOMBIA MÓVIL** al respecto, que el principio de intervención del Estado en la economía visto a partir del ejercicio de la función regulatoria tiene, cuando menos, tres facetas que se conjugan a efectos de sustentar la decisión objeto de recurso: la primera asociada a la expedición regulación general; la segunda relativa a

⁶ Cfr. Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016: "**OFERTA BÁSICA DE INTERCONEXIÓN (OBI)**: Es el proyecto de negocio que un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones pone en conocimiento general y que contiene la definición de todos los elementos mínimos necesarios para el acceso y/o la interconexión a su red, sometido a aprobación de la CRC".

⁷ Resoluciones CRC 5302 y 5404 de 2018, Nodos Castellana y Tabor.

la existencia de una OBI, aprobada por la CRC; y la tercera relacionada con el alcance de la competencia de la Comisión consistente en resolver controversias⁸.

Para el caso concreto, tales facetas permiten identificar cómo es que la decisión adoptada en el acto recurrido encuentra respaldo en el principio de intervención del Estado en la economía. En efecto, la modificación al esquema de señalización que se ordena en el acto recurrido tiene sustento en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, en el numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y el artículo 4.1.3.5 de la misma resolución. Estas disposiciones normativas, que fundamentan a su vez el principio de trato no discriminatorio, posibilitan concluir que el ofrecimiento que **COLOMBIA MÓVIL**, a través de su OBI, hizo del esquema de señalización SIP en los nodos "TABOR" y "CASTELLANA", apareja que este deba ser implementado en la relación de interconexión con **SSC**. Es por lo descrito que, al resolver una controversia como la planteada por este último proveedor, a través un acto administrativo de carácter particular que, indefectiblemente, está sometido al principio de legalidad⁹ y al principio de inderogabilidad singular del reglamento¹⁰, la Comisión no tenga opción distinta a aplicar lo que la Ley y su propia regulación general ya prevén.

Así pues, siendo la Ley y la regulación general las fuentes de la obligación plasmada en la Resolución CRC 6887 de 2022, asociada a la implementación del protocolo SIP, lo cierto es que dicha resolución contiene una decisión que, lejos de ser injustificada, responde a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, como quiera que se basa en lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y, puntualmente, en los principios que rigen en las relaciones de acceso, uso e interconexión.

En consecuencia, se está ante una decisión, expedida en sede de solución de controversias, que, en contravía de lo expuesto por el recurrente, se acompasa con el principio intervención del Estado en la economía, ya que tiene por objeto y como efecto dar aplicación a la Ley y a la regulación general que propende, aun en contra del querer de uno de los proveedores que hace parte de ella, por la implementación de interconexiones que sean más eficientes, se basen en los

⁸ Respecto de las diferentes facetas que puede tener la regulación, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

"Dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socio-económica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos. En un extremo se encuentra la facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador. En otro extremo se ubican facultades que, en principio, carecen de efectos jurídicos como la de divulgar información relativa al sector con el fin de incidir en las expectativas de los agentes económicos y consumidores o usuarios dentro del mismo, lo cual podría llevarlos a modificar su comportamiento. Entre estos extremos se pueden identificar múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la función de regulación. Estas comprenden la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones; la facultad de rendir conceptos a petición de un interesado, de oficio o por mandato de la ley; la facultad de emitir recomendaciones; la facultad de adoptar medidas individuales como autorizaciones o permisos; la facultad de efectuar el seguimiento del comportamiento de un agente regulado para advertirle que reoriente sus actividades dentro de los fines señalados por la ley o para dirigirle órdenes de hacer o no hacer después de haber seguido el procedimiento establecido en el régimen vigente; la facultad de presentar denuncias o iniciar acciones judiciales; la facultad de imponer sanciones administrativas respetando el debido proceso y el derecho de defensa; la facultad de definir tarifas dentro del régimen establecido por el legislador, en fin. Corresponde al legislador en ejercicio de su poder de configuración y respetando los límites constitucionales determinar qué facultades son adecuadas para que el órgano de regulación correspondiente cumpla sus funciones en aras de promover el interés general y de alcanzar los fines públicos que justifican su existencia" (SFT).

⁹ Respecto del principio de legalidad y su aplicabilidad frente a los actos administrativos, en sentencia C-1436 de 2000, la Corte Constitucional tuvo ocasión de señalar que:

"El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad".

¹⁰ Según el principio de inderogabilidad singular del reglamento, los actos administrativos de carácter particular no pueden desplazar o modificar lo determinado en las normas de carácter general. Sobre tal principio, la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia del 6 de junio de 1991 (rad. 1244) señaló que "[u]n acto de carácter general no puede ser desconocido en un caso particular así sea por el mismo funcionario y órgano autor de aquel en virtud del principio que se denominar en la doctrina como inderogabilidad singular de los reglamentos. Hay rompimiento del principio de igualdad de los particulares frente a las cargas públicas, que es desarrollo del principio de igualdad frente a la ley".

principios que las rigen -en este caso con especial énfasis en el de trato no discriminatorio- y que sean acordes con las nuevas dinámicas tecnológicas; todo esto en beneficio de los usuarios¹¹.

De este modo, la argumentación en análisis tampoco tiene la vocación para generar la revocación de la decisión objeto de recurso.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRC 6887 del 15 de julio de 2022.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las pretensiones formuladas por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** en el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución CRC 6887 del 15 de julio de 2022 y, en consecuencia, confirmar integralmente el citado acto administrativo, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta resolución.

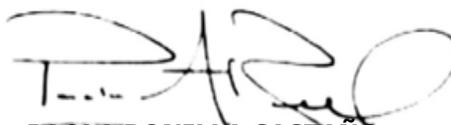
ARTÍCULO TERCERO. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, o a quiénes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C., a los **28 días del mes de noviembre de 2022.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



NICOLÁS SILVA CORTÉS
Presidente



PAOLA BONILLA CASTAÑO
Directora Ejecutiva

Expediente 3000-32-13-38

C.C. 28/10/2022 Acta 1383

S.C. 24/11/2022 Acta 440

Proyectó: Luz Mireya Garzón Sánchez y David Murillo.

Revisó: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias

¹¹ Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-186 de 2011, expuso lo siguiente:

"Se tiene entonces que la disposición acusada caracteriza una modalidad específica de regulación: aquella de carácter imperativo (de ahí precisamente que los proveedores estén obligados a cumplirla). Esta regulación de carácter imperativo puede versar sobre distintos aspectos de la actividad de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de conformidad con el marco normativo fijado por la misma ley, al que previamente se ha hecho alusión, y persigue los fines señalados por la ley tales como promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios o evitar el abuso de la posición dominante, los cuales son fines constitucionalmente legítimos, e igualmente en términos generales la regulación es una medida adecuada para conseguir tales fines.

Ahora bien, la regulación de carácter imperativo en ciertos casos restringe o limita la autonomía de la voluntad privada y la libertad económica de los proveedores de redes y servicios, lo que según el demandante resulta inconstitucional. No obstante, de conformidad con lo antes expuesto se trata de un instrumento de intervención estatal en la economía autorizado por el artículo 334 constitucional y, a diferencia de lo que señala el actor, la ley (en este caso la Ley 1341 de 2009 entendida como cuerpo normativo en su conjunto y no exclusivamente como el enunciado normativo demandado) si establece tanto la finalidad de la intervención, al igual que el instrumento mediante el cual se ejerce, así como los fines que persigue y las materias sobre las cuales recae (...)"