



RESOLUCIÓN No. **7119** DE 2023

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, en contra de la Resolución CRC 7016 de 2022"*

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 Resolución CRC 7016 del 19 de diciembre de 2022, la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC resolvió el conflicto surgido entre **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.**, en adelante **SSC**, y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, relacionado con la implementación del protocolo de señalización SIP¹ y la distribución de costos en la interconexión existente entre la red fija de **SSC** y las redes fija y móvil de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

La Resolución CRC 7016 de 2022 fue notificada personalmente por medios electrónicos a **SSC** el 22 de diciembre de 2022, y a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** el 3 de enero de 2023, mediante aviso enviado el 2 de enero del mismo año, 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 TELECOMUNICACIONES** interpuso recurso de reposición en contra del citado acto administrativo, mediante escrito del 17 de enero de 2023, según consta en la comunicación con radicado 2023800655.

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

Por otro lado, cabe señalar que, mediante correo electrónico del 17 de enero de 2023, radicado en la CRC bajo el número 2023801133, **SSC** solicitó que se le informara si **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** había interpuesto recurso en contra de la Resolución CRC 7016 de 2022, a lo cual la CRC respondió mediante radicado 2023501754 del 26 de enero de 2023 confirmando la presentación de recurso de reposición por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**. A su vez, mediante comunicación con radicado 2023801279 del 26 de enero de 2023, **SSC** solicitó a esta Comisión copia del recurso presentado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**; solicitud que fue atendida mediante radicado 2023504076 del 23 de febrero de 2023. Posteriormente, mediante comunicación con radicado 2023803341 del 2 de marzo de 2023, **SSC** se pronunció sobre el recurso de reposición presentado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

Finalmente, dado que en el presente trámite se está ante la interposición de un recurso de reposición en contra del acto administrativo que resolvió un conflicto surgido entre **SSC** y **COLOMBIA**

¹ Session Initiation Protocol, por su sigla en inglés.

TELECOMUNICACIONES, 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 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 EXPUESTOS POR COLOMBIA TELECOMUNICACIONES EN SU RECURSO DE REPOSICIÓN

En su recurso de reposición, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** formula dos peticiones, a saber:

"Primera: Reponer la Resolución CRC 7016 de 2022, [...] en el sentido de adicionar un nuevo artículo para resolver todos los asuntos en controversia manifestados en el numeral 1.1. del presente escrito, indicando que:

- *El único nodo de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en que debe implementarse la interconexión en protocolo SIP con **SISTEMAS SATELITALES** es el Nodo la Joya en la ciudad de Bucaramanga.*
- *Los demás nodos de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** de la interconexión con **SISTEMAS SATELITALES** pueden continuar en SS7 hasta que sea técnicamente viable para **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** implementar el protocolo SIP.*

*Segunda: Reponer la Resolución CRC 7016 de 2022, [...] en el sentido de modificar el artículo segundo y en lugar de lo allí establecido, indicar que que [sic] los costos de la interconexión entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **SISTEMAS SATELITALES**, deben ser asumidos por **SISTEMAS SATELITALES**, de acuerdo con lo pactado en el contrato de interconexión vigente entre las Partes.*

*Petición Subsidiaria: En caso de resultar improcedente la petición segunda anterior, respetuosamente solicitamos a la CRC que establezca que los costos de interconexión a ser asumidos y compartidos entre las Partes serían únicamente los de aquellos enlaces para lograr la interconexión en el Nodo La Joya en Bucaramanga, sobre el cual se implementaría la interconexión en protocolo SIP, permaneciendo a cargo exclusivo de **SISTEMAS SATELITALES**, los costos de interconexión respecto de los demás nodos actuales que permanecerían en SS7".*

Cada petición fue sustentada en un cargo, de manera que procede esta Comisión a analizarlos, según se expone a continuación.

2.1. Primer cargo: Con relación a la implementación del protocolo SIP

En opinión del recurrente, la CRC concluyó de manera errónea que el único desacuerdo entre las partes, en relación con la implementación del protocolo SIP, era el plazo para materializar dicho protocolo, desconociendo con ello lo manifestado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** a lo largo de la actuación administrativa. En específico, indica el recurrente, "si bien es cierto, que no existe desacuerdo en cuanto a la **procedencia** de la implementación del protocolo SIP en la interconexión" (NPT), la Comisión debe pronunciarse sobre "la definición del nodo de interconexión en protocolo SIP y, en consecuencia, la coexistencia de los otros nodos de la interconexión en SS7", tal como se evidencia, en su sentir, en lo manifestado por el recurrente en las secciones de puntos de divergencia y puntos de acuerdo (sección V), y oferta final (sección VI) de su escrito de observaciones, así como en el acta del Subcomité Técnico de Interconexión del 9 de junio del 2022 y en la audiencia de mediación del presente trámite.

Al respecto, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sostiene que no le es viable proveer la interconexión a **SSC** en protocolo SIP en todos los nodos, sino únicamente en el nodo La Joya ubicado en la ciudad de Bucaramanga, por lo que los demás nodos de la interconexión entre las partes deben mantenerse en SS7 hasta tanto sea viable para **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** implementar el protocolo SIP en otros nodos de la red fija. Agrega que el esquema de señalización en protocolo SIP que se implementaría en el nodo referido por éste debe corresponder en los aspectos técnicos, tales como direccionamiento, códecs e interfaz, esto es, a los mismos que se tienen en la interconexión con COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.

Solicita entonces, de un lado, que la CRC se pronuncie de fondo sobre los aspectos en descripción, aduciendo que a partir de ello resultaría viable ordenar a las partes la definición del cronograma para implementar el protocolo SIP en la interconexión, y, de otro lado, que se aclare que el protocolo de

señalización SS7 operará en los nodos de interconexión actuales y se adicionará a la interconexión el nodo de La Joya en Bucaramanga con protocolo de señalización SIP.

- **Consideraciones de la CRC**

En la medida en que el cargo en análisis parte de la premisa según la cual la CRC identificó de manera errada que el único asunto en controversia consistía en la definición del plazo para la implementación del protocolo SIP en la interconexión entre **SSC** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y, por esa vía, este regulador omitió pronunciarse sobre aspectos que en sentir del recurrente eran motivo de conflicto entre las partes, como lo es el hecho de que el protocolo SIP solo se debería implementar en el nodo La Joya en Bucaramanga y que los demás nodos deben continuar con el protocolo SS7, resulta importante recordar, en primer lugar, que la presente solución de controversias inició a petición de **SSC**, quien solicitó a la CRC "(...) que se ordene la modificación en el esquema de señalización, toda vez que se hace evidente que MOVISTAR tiene la capacidad de soportar la interconexión en protocolo SIP (...)", para lo cual argumentó entre otros aspectos que "(...) el CORE de SSC está en señalización de protocolo SIP, lo que implica que en el proceso de transformación de SIP a SS7 se incrementan los costos de transmisión, de ampliación y mantenimiento de las redes, adicionalmente, posibles puntos de falla en el proceso, por lo tanto, si la interconexión se establece en protocolo SIP, permite costos eficientes y menores riesgos".

Trasladada la solicitud de **SSC, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se pronunció manifestando exclusivamente que: **(i)** "las partes han estado tratando el cambio de la actual señalización SS7 a un esquema de señalización SIP, y en ningún momento se ha descartado la habilitación en las citadas relaciones de interconexión del protocolo SIP"²; **(ii)** "acepta que la etapa de negociación directa se agotó, dejando solamente planteado el tema de la implementación de la señalización SIP"³; **(iii)** "solo se planteó el tema de la implementación o el cambio de señalización SS7 a señalización SIP, pero no se ha explorado entre las partes cómo sería ese cambio"⁴; **(iv)** las partes primero deben acordar "un cronograma detallado para desarrollar la solicitud del cambio de señalización SS7 a señalización SIP"⁵; y **(v)** que únicamente se opone a la oferta de **SSC** "mientras no se establezca el cronograma para desarrollar la implementación"⁶.

Adicionalmente, la CRC analizó la documentación adjunta a la respuesta que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** dio al traslado efectuado por la CRC, en donde efectivamente se encontraba el acta de Subcomité Técnico de Interconexión (STI) llevado a cabo entre las partes el 9 de junio de 2022, en la que se consignó que "(...) se puede iniciar con un nodo bajo esquema de pruebas con el fin de adelantar la interconexión, sin embargo, no es un nodo definitivo y a futuro debe migrarse a lo cual COTEL [sic] no asumirá en costos adicionales".

Fue a partir de la argumentación en descripción que la delimitación del asunto en controversia en la resolución recurrida se definió en los siguientes términos:

*"En consideración de los argumentos expuestos por las partes, esta Comisión observa que, en el presente asunto, no existe desacuerdo en cuanto a la procedencia de implementar el protocolo SIP en las relaciones de interconexión existentes entre éstas. En efecto, aunado a la solicitud que en ese sentido realiza **SSC**, se evidencia que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** manifiesta en su escrito de observaciones que "(...) en ningún momento se ha descartado la habilitación en las citadas relaciones de interconexión del protocolo SIP (...)" e, incluso, al formular su oferta final, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** indicó que esta consiste en que las partes "primero acuerden un cronograma detallado para desarrollar la solicitud del cambio de señalización SS7 a señalización SIP como se acordó en el Subcomité Técnico de Interconexión realizado el 09 de junio 2022" en donde, como se anotó, éste planteó su propuesta para atender la solicitud de **SSC** – al proponer el inicio de actividades en un nodo de prueba y plantear otras actividades para ello–. Agréguese, de otro lado, que en referencia a la oferta final de **SSC**, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** manifiesta su oposición a la misma únicamente "(...) mientras no se establezca el cronograma para desarrollar la implementación" e, incluso, si bien **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** señala que "no se puede afirmar la inexistencia de un acuerdo, [pues] en realidad lo que sucedió es que no se logró concretar", se observa que, con ello, se refiere a la forma como debe implementarse el protocolo SIP y a los asuntos que debieron concretarse para lograrlo.*

² Cfr. Sección denominada "CONSIDERACIONES PREVIAS".

³ Cfr. Sección denominada "ETAPA DE NEGOCIACIÓN DIRECTA".

⁴ Cfr. Sección denominada "PUNTOS DE DIVERGENCIA Y PUNTOS DE ACUERDO".

⁵ Cfr. Sección denominada "OFERTA FINAL".

⁶ Cfr. Sección denominada "PRONUNCIAMIENTO SOBRE LAS PRETENSIONES Y LA OFERTA FINAL PRESENTADA".

*Cabe concluir, por tanto, que **ambos proveedores están de acuerdo en la implementación del protocolo SIP en las interconexiones vigentes entre ellos**, de modo que los asuntos sobre los que no hubo acuerdo y que, por ende, son aquellos respecto de los cuales versa la presente controversia, atañen a: **i) el plazo para materializar la implementación del protocolo SIP, explicando algunas condiciones definidas en la regulación general para ello; y ii) la forma como deben asumirse los costos de interconexión.**"(NSFT).*

Cabe señalar que lo expresado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en la respuesta al traslado de la solicitud de solución de controversias, en donde afirmó que "(...) *el conflicto que se manejó en la CRC entre COLOMBIA TELECOMUNICACIONES y COMCEL relacionado con la señalización SIP, fue para efecto de las ampliaciones y no de la migración de la interconexión que se tenía*", guarda total relación con lo esgrimido por este en la audiencia de mediación llevada a cabo el 9 de agosto de 2022, cuando indicó que "(...) *que actualmente no es posible proveerlo a SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA en los términos solicitados por éste, y que solo podría proveerlo en las mismas condiciones que se le dio a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. para una ruta de desborde en Bucaramanga (...)*". Lo anterior, toda vez que en ambos casos **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** hizo referencia a las condiciones bajo las cuales el protocolo SIP fue puesto en funcionamiento en su relación con COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. A su vez, ello se relaciona directamente con el contenido del acta de STI antes descrita, en donde, como se anotó, el recurrente planteó la posibilidad de iniciar la implementación en un nodo de pruebas.

De lo expuesto, es claro que la CRC tuvo en cuenta la totalidad de los argumentos esgrimidos por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en las consideraciones presentadas por éste, en respuesta al traslado de la solicitud de solución de controversias –incluido el planteamiento de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** para iniciar la implementación en un único nodo–, en virtud de los cuales esta Comisión concluyó que **las partes estuvieron de acuerdo en la implementación del protocolo de señalización SIP**. Nada distinto podría colegirse de la revisión literal de la oferta final de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, en respuesta a la solicitud de solución de controversias presentada por **SSC**, donde fue dicho proveedor quien afirmó que la forma en que consideraba que la controversia debía ser solucionada implicaba "[...] *que SISTEMAS SATELITALES y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES primero acuerden un cronograma detallado para desarrollar la solicitud del cambio de señalización SS7 a señalización SIP como se acordó en el Subcomité Técnico de Interconexión realizado el 09 de junio 2022 (...)* El cronograma debe contemplar el detalle técnico y físico y protocolo de pruebas de la transmisión a instalar, definición de los elementos Core de cada operador a intervenir en la implementación MSS, MGW, SBCs, cantidad de Sesiones necesarias, otros; definición del enrutamiento BGP, WAN, Vlans; definición conjunta del protocolo de pruebas e interoperabilidad SIP; entre otros" (SFT).

Agréguese, en cualquier caso, que, si bien en la sección que denominó "PUNTOS DE DIVERGENCIA Y PUNTOS DE ACUERDO", **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** expresó que entre las partes no se ha explorado cómo sería el cambio de protocolo, tal manifestación por sí misma evidencia que el desacuerdo recayó, precisamente, en la definición de la manera en la que debe lograrse la implementación del protocolo de señalización SIP en la relación de interconexión existente entre **SSC y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, sin hacer referencia explícita a algún nodo específico respecto del cual debía o no activarse dicho protocolo de señalización.

Así, efectivamente lo dicho en la Resolución 7016 de 2022 resolvió el asunto sometido a consideración del regulador por cuenta de la falta de acuerdo, en el sentido de establecer la obligación de definición del cronograma detallado para efectos de la implementación del protocolo SIP, lo cual permitirá que las partes procedan a definir de manera conjunta aquellos aspectos técnicos y operacionales necesarios para lograr la implementación del referido protocolo de señalización y, no únicamente el plazo, como lo aduce el recurrente. Por ende, lo decidido en la resolución recurrida coincide plenamente tanto con lo solicitado por **SSC**, como con lo señalado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en su oferta final.

Teniendo en cuenta lo anterior, y siendo claro que la controversia versó sobre la manera de implementar el protocolo de señalización SIP en la interconexión entre las partes, la resolución recurrida se enfocó en analizar las disposiciones regulatorias de carácter general aplicables al asunto en controversia, sobre lo cual se concluyó lo siguiente:

*"Pues bien, dado que, como fue indicado previamente, **SSC y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** están de acuerdo en implementar el protocolo SIP en sus*

interconexiones, es importante mencionar que deben atender lo establecido en las normas arriba descritas para, con base en ellas, materializar tal implementación, así:

- i. Definir actividades relacionadas con las pruebas de la transmisión a instalar, definir elementos de red involucrados, aspectos relativos al enrutamiento y actividades necesarias para efectuar pruebas de interoperabilidad, de acuerdo con lo señalado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.*
- ii. Según lo establecido en el párrafo 2 del artículo 4.1.3.6, las partes deben acoger los lineamientos contenidos en el documento IETF RFC 3261 y los desarrollos complementarios del IETF que resulten pertinentes dependiendo del tipo de redes y servicios que requieren la interconexión. También debe tenerse en cuenta el documento técnico IETF RFC 4694 en relación con la portabilidad numérica, en atención a lo dispuesto en el párrafo 3 del citado artículo.*
- iii. Definir si es necesario incorporar pasarelas de medios o de señalización, ante la posible existencia de diferencias entre la versión del protocolo SIP que es utilizada por **SSC** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, de conformidad con lo señalado en el artículo 4.1.3.5 de la norma en comento.*
- iv. Definir aspectos relativos a los canales de datos que deben ser empleados, atendiendo lo establecido en el artículo 4.1.3.11 de la citada norma.*
- v. Acoger las demás disposiciones regulatorias aplicables a las relaciones de interconexión, definidas en el Capítulo 1 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.*

*Para lograr lo anterior, es tarea de las partes determinar el cronograma de actividades necesarias para la habilitación del protocolo SIP. En cualquier caso, el plazo máximo para esta implementación será de 30 días hábiles, el cual corresponde al establecido en el cronograma aprobado en la OBI de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**⁷ para la implementación de solicitudes de interconexión. Dicho plazo se contará a partir de la ejecutoria de la presente resolución.”(SFT).*

En este punto cabe destacar, frente al argumento de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** según el cual la CRC no tuvo en cuenta su pretensión para que la implementación del protocolo SIP con **SSC** se diera en un único nodo en Bucaramanga –consideración que, como se anotó previamente, fue aducida por el recurrente en desarrollo de la audiencia de mediación llevada a cabo el 9 de agosto de 2022⁸–, que, contrario a lo expuesto por este, el referido argumento sí fue debidamente analizado por la CRC para proferir la decisión recurrida. En efecto, pierde de vista el impugnante al formular su cargo que este asunto estaba relacionado directamente con el argumento contenido en la respuesta al traslado de la solicitud de solución de controversias en donde afirmó que “[...] *el conflicto que se manejó en la CRC entre COLOMBIA TELECOMUNICACIONES y COMCEL relacionado con la señalización SIP, fue para efecto de las ampliaciones y no de la migración de la interconexión que se tenía*”, que fuera esgrimido ante el contenido de la solicitud de solución de controversias presentada por **SSC**, en el que refirió a las resoluciones CRC 6277 y 6337 de 2021, relativas al trámite de solución de controversias entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A., relativo a la implementación del protocolo de señalización SIP entre esos proveedores.

Así las cosas, la valoración integral del expediente administrativo 3000–32–13–52 permitió a la CRC identificar con total claridad que lo señalado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en la audiencia de mediación se encontraba asociado a las condiciones definidas en el conflicto resuelto mediante las resoluciones CRC 6277 y 6337 de 2021, y que ello a su vez guardaba relación con lo sugerido por éste en el STI que las partes de esta actuación realizaron el 9 de junio de 2022 –en el que, como se anotó previamente, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** propuso iniciar la implementación en un nodo de pruebas–. Sobre este específico asunto, en el acto recurrido la Comisión indicó expresamente lo siguiente:

*“Finalmente, ante la mención realizada por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sobre el conflicto resuelto por la CRC entre dicho proveedor y COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A. relacionado con la señalización SIP⁹, en donde aduce que “fue para efecto de las ampliaciones y no de la migración de la interconexión que se tenía”, esta Comisión considera necesario aclarar que la Resolución CRC 6277 de 2021 no condiciona la implementación de este protocolo de señalización únicamente a ampliaciones, pues en ella se define claramente que “(...) esta Comisión establecerá*

⁷ Mediante las Resoluciones CRC 5304 y 5418 de 2021.

⁸ En la que se registró que “(...) el apoderado especial de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** indicó que las empresas de telecomunicaciones en Colombia se encuentran en proceso de adecuar sus redes para incorporar a futuro el protocolo SIP, por lo que manifiesta que actualmente no es posible proveerlo a **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA** en los términos solicitados por éste, y que solo podría proveerlo en las mismas condiciones que se le dio a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. para una ruta de desborde en Bucaramanga, reconociendo que no hay acuerdo sobre el asunto objeto de controversia”

⁹ Mediante las Resoluciones CRC 5304 y 5418 de 2021.

*en la parte resolutive del presente acto administrativo que **COMCEL** deberá permitir a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** la utilización del protocolo de señalización SIP (...)", en línea con lo cual su artículo primero señala que "**comunicación CELULAR S.A. COMCEL S.A.** deberá suministrar el protocolo de señalización SIP en la relación de acceso, uso e interconexión de las redes de voz móvil con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución". Además, de este antecedente se deduce con claridad que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ya utiliza el protocolo de señalización SIP en la relación de interconexión con **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, lo que permite la adopción del protocolo de señalización SIP en la relación entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **SSC** a la luz de la regulación general, ante la ya mencionada inexistencia de desacuerdo sobre el particular." (SFT).*

Lo expuesto en esta aparte del acto recurrido evidencia, por un lado, que la implementación del protocolo de señalización SIP en la relación e interconexión no se restringe exclusivamente a las ampliaciones, sino que también se predica de su gestión integral, lo cual implica la obligación de los proveedores de implementar dicho esquema de señalización sin condicionarla únicamente a las ampliaciones referenciadas. Asimismo, lo dispuesto en el acto administrativo objeto de reproche apareja que la implementación del protocolo SIP en la relación con **SSC** es factible, en la medida en que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ya lo usa, en virtud de lo decidido en las resoluciones CRC 6277 y 6337 de 2021, en su relación de interconexión con **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, de tal suerte que, en aplicación del principio de trato no discriminatorio, al recurrente le corresponde proveer tal protocolo en similares condiciones en su interconexión con **SSC**.

De cualquier modo, es importante señalar que, en la decisión adoptada por la CRC en esa oportunidad –según la cual **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** le debía proveer el protocolo de señalización SIP a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**–, se incluyó en el párrafo primero de su artículo primero la instrucción según la cual las partes debían definir las condiciones técnicas y operativas a las que hubiera lugar para garantizar la correcta tasación del tráfico de interconexión e implementación de la señalización SIP, lo cual también ocurrió en la decisión de la presente actuación administrativa, pues el artículo primero de la resolución recurrida estableció que "[...] las partes deben definir las condiciones técnicas y operativas a las que haya lugar para garantizar la correcta implementación del mencionado protocolo (...)". Esto, sumado a que la resolución objeto de recurso señala que ambos proveedores deben "[d]efinir actividades relacionadas con las pruebas de la transmisión a instalar, definir elementos de red involucrados, aspectos relativos al enrutamiento y actividades necesarias para efectuar pruebas de interoperabilidad [...]", implica que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **SSC** deban definir los nodos que soportarán en adelante la interconexión empleando el protocolo de señalización SIP, de manera que se satisfagan las necesidades de la interconexión existente entre ellos y se tengan en cuenta los condicionamientos técnicos y operativos de las redes.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, los argumentos del recurrente no pueden ser aceptados, y, en consecuencia, el cargo presentado no cuenta con vocación de prosperar.

2.2. Segundo cargo: costos de interconexión

En relación con la decisión sobre la distribución de los costos de interconexión contenida en la Resolución CRC 7016, el recurrente señala que la CRC excede su competencia al ordenar la aplicación de la regla supletiva introducida por la Resolución CRC 6522 de 2022 en materia de costos de interconexión y por esa vía ordenar que los dos Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) deben asumírselos de manera conjunta y en partes iguales. Lo anterior, afirma el recurrente, por cuanto la interconexión entre **SSC** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ya estaba establecida y en el acuerdo que la reglaba ya se habían pactado los costos de interconexión en cabeza de la primera, por lo que de ninguna manera hay lugar a cambiar dicha asignación como consecuencia del pretendido cambio en el protocolo de señalización.

Sobre lo anterior, en su recurso **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** explica que el contrato con **SSC** se celebró en 2015, es decir, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Resolución CRC 3101 de 2011, norma que permitía que las partes acordaran libremente los costos de interconexión y solo en caso de falta de acuerdo daba lugar a la aplicación de una regla supletiva. Así, afirma el recurrente, si bien hubo un cambio regulatorio en relación con los costos de interconexión como consecuencia de la modificación introducida por el artículo 6 de la Resolución CRC 6522 de 2022, no es posible ordenar la aplicación de la regla supletiva contenida en dicha disposición y desconocer que ya existe un acuerdo al respecto, pues dicha norma permite expresamente el acuerdo entre las

partes "y solo en el evento de no tener el acuerdo firmado de interconexión", se puede aplicar la regla supletiva. En este sentido, argumenta **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, "no ha existido modificación al régimen general sobre la posibilidad de las partes de pactar los costos de interconexión, tal como ya ocurrió en el presente caso", por lo que "no puede decirse que el acuerdo de interconexión suscrito deja de existir por el hecho de que algún proveedor con posterioridad al mismo lo desconozca y presente un conflicto sobre lo ya acordado", de modo que la regla supletiva establecida en la regulación únicamente aplica si los PRST no tienen un acuerdo suscrito que fije las condiciones sobre los costos de interconexión.

En el mismo sentido, agrega el recurrente, cualquier modificación al acuerdo de interconexión entre **SSC y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** debe provenir de las partes y no es competencia de la CRC ordenarla, por lo que, concluye, de acuerdo con lo pactado previamente entre los dos PRST, los costos de interconexión deben continuar siendo asumidos por **SSC**.

- **Consideraciones de la CRC**

En consideración de lo argumentado en el cargo en descripción, resulta necesario determinar si la modificación efectuada al artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, mediante el artículo 6 de la Resolución CRC 6522 de 2022, trajo consigo un cambio material en las reglas relacionadas a la manera en la que deben asumirse los costos de interconexión, o si, por el contrario, como sostiene el recurrente, tal decisión no implicó "la modificación al régimen general sobre la posibilidad de las partes de pactar los costos de interconexión".

Para tal fin, vale la pena iniciar por recordar el contenido de la regulación en materia de costos de interconexión. Así es como el artículo 4.1.2.4 de la Resolución 5050 de 2016 establece que los PRST "podrán negociar libremente los costos de interconexión entre sus nodos" y que cada proveedor "deberá asumir el valor de los costos necesarios al interior de su red para garantizar la interconexión e interoperabilidad de plataformas, servicios o aplicaciones". Adicionalmente, señala que, a falta de acuerdo entre las partes, la asignación de los costos de interconexión dependerá de la direccionalidad de los enlaces involucrados, de modo que si se trata de enlaces unidireccionales cada PRST deberá asumir la totalidad de los costos asociados al tráfico originado en su propia red y cuando se trate de enlaces bidireccionales los costos de interconexión deberán ser asumidos por los PRST "de manera conjunta y en partes iguales".

Lo anterior significa que, en principio, la regulación general permite que las partes acuerden libremente la distribución de los costos de la interconexión y solo en caso de que no lleguen a un acuerdo, se deberá aplicar la regla supletiva antes señalada cuya aplicación dependerá de la direccionalidad de los enlaces utilizados.

Debe aclararse que esta posibilidad, relativa a que las partes acuerden libremente la asignación de los costos de la interconexión, estaba presente tanto en la regulación original contenida en la Resolución CRC 3101 de 2011, compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016, como también lo está luego de la modificación introducida por la Resolución CRC 6522 de 2022. En efecto, el artículo 4.1.2.4 de la Resolución 5050 de 2016, que compiló el artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011, establecía que los PRST podían negociar libremente los costos de la interconexión entre sus nodos y, solo en caso de no llegar a un acuerdo al respecto, se debía aplicar la regla supletiva contenida en la regulación. Por su parte, esta regla supletiva ordenaba que, en caso de no llegar a un acuerdo al respecto, los PRST debían asumir en forma conjunta y en proporciones iguales los costos asociados a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local¹⁰. Por otro lado, la Resolución CRC 6522 de 2022, que modificó el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, también reconoce la posibilidad de que las partes fijen con libertad los costos de interconexión; sin embargo, la Resolución CRC 6522 de 2022 introdujo un cambio en la regla supletiva aplicable en caso de que los PRST no lleguen a un acuerdo sobre los costos de interconexión. En efecto, tal y como se explicó en la resolución recurrida, el texto modificado del artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 4.1.2.4. COSTOS DE INTERCONEXION. (...)

¹⁰ Resolución CRC 3101 de 2011. "Artículo 8. Costos de interconexión. (...) En la relación de interconexión directa, a falta de acuerdo, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones involucrados asumirán de manera conjunta y en proporciones iguales los costos de interconexión asociados a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local entre los nodos de estos proveedores, y los demás costos deberán ser asumidos por el proveedor que solicita la interconexión. (...)".

*En la relación de interconexión directa, **a falta de acuerdo**, los costos de interconexión asociados a los **medios y enlaces de transmisión de ámbito local** entre los nodos de estos proveedores se distribuirán de la siguiente manera:*

- a. Cuando la interconexión involucre rutas con enlaces unidireccionales, cada proveedor será responsable por la totalidad de los costos asociados a los enlaces que utilice para gestionar el tráfico originado en su propia red.*
- b. Cuando la configuración de la interconexión involucre enlaces bidireccionales, los proveedores interconectados asumirán estos costos de manera conjunta **y en partes iguales**.*

(...)" (NSFT)

Como es evidente, el cambio regulatorio introducido por la Resolución CRC 6522 de 2022 en relación con la norma supletiva aplicable en materia de costos de interconexión supuso la introducción de reglas diferenciales atendiendo a la direccionalidad de los enlaces utilizados en la interconexión. Así las cosas, tratándose de enlaces unidireccionales, estará en cabeza de cada operador el asumir la totalidad de los costos asociados al tráfico que se origine en su propia red, y cuando se trate de enlaces bidireccionales, los costos asociados deberán ser asumidos "*de manera conjunta y en partes iguales*" por los PRST. De lo anterior se sigue, indudablemente, que la Resolución CRC 6522 de 2022 sí significó un cambio material en relación con la asignación de los costos de interconexión frente a la regulación anterior contenida en el artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011, compilado en el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Ciertamente, a partir de la entrada en vigor de la Resolución CRC 6522 de 2022, en caso de no existir acuerdo entre las partes, la asignación de los costos de interconexión dependerá de la direccionalidad de los enlaces involucrados, por lo que ahora, si se trata de enlaces bidireccionales, los costos, como se explicó al principio de este aparte, deberán ser asumidos por los PRST "*de manera conjunta y en partes iguales*".

De acuerdo con lo anterior, sí hubo un cambio material en la regla supletiva a aplicarse en aquellos casos en que los PRST no lleguen a un acuerdo al respecto. Tal y como se explicó en la resolución recurrida, este cambio regulatorio es el que permite a las partes volver a negociar las condiciones previamente pactadas sobre los costos de interconexión y, por esa vía, llegar a un nuevo acuerdo que tenga en cuenta las nuevas disposiciones sobre la materia.

Es así que, si luego de esta nueva negociación, las partes no logran llegar a un acuerdo, debe entonces, por expreso mandato normativo, aplicarse la regla supletiva prevista en la regulación. Lo anterior de ningún modo quiere decir que el argumento de la CRC sea que la introducción de un cambio regulatorio deriva en que el acuerdo previo entre las partes deje de existir por el hecho de que una de ellas lo desconozca –como asevera **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**–, sino que las partes pueden revisar lo pactado a la luz de la nueva regulación.

En el presente caso, **SSC** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** suscribieron en 2015 un contrato de interconexión entre la red fija de la primera y las redes fijas y móviles de la segunda, es decir, tal acuerdo fue celebrado durante la vigencia de lo previsto en el artículo 8 de la Resolución CRC 3101 de 2011, compilado en el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016. En dicho acuerdo las partes habían pactado que **SSC** asumiría los costos de interconexión entre las redes de los dos PRST. Dado el cambio regulatorio introducido por la Resolución CRC 6522 de 2022 en relación con la asignación de los costos de interconexión, se abrió la posibilidad de que **SSC** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** revisaran lo pactado previamente en relación con los costos de interconexión.

Es en este preciso contexto que **SSC** solicitó revisar lo pactado y, en esa medida, propuso que los costos de interconexión fueran asumidos por las dos partes en forma conjunta y en proporciones iguales. **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, por su parte, no estuvo de acuerdo con dicha propuesta y pretende que se mantengan las condiciones pactadas en su acuerdo de 2015, es decir, que los costos de interconexión sigan en cabeza de **SSC**. Teniendo en cuenta que las posiciones de los dos PRST son contrarias, se puede afirmar, sin lugar a duda, que existe un desacuerdo en la forma en que se deben asumir los costos de interconexión entre las redes de las dos partes y es precisamente este desacuerdo una de las causas del conflicto que dio origen al presente trámite de solución de controversias.

Lo anterior quiere decir que, desde la entrada en vigencia de la Resolución CRC 6522 de 2022 –el 11 de febrero de 2022– y por lo tanto desde la modificación que se introdujo en materia de costos de interconexión, cambio regulatorio que permite la revisión de lo pactado previamente entre los

PRST, **SSC** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no han logrado un acuerdo sobre la distribución de los costos de interconexión. Así las cosas, la norma vigente en materia de costos de interconexión, esto es, el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 202 –modificado por el artículo 6 la Resolución CRC 6522 de 2022– establece que en caso de que las partes no logren acordar libremente la distribución de los costos de interconexión, se deberá aplicar la regla supletiva que ordena que, si se trata de enlaces bidireccionales, los costos deberán ser asumidos en forma conjunta y en proporciones iguales por las partes de la relación de interconexión. Por ello, es claro que la orden dada en el artículo 2º de la resolución recurrida se encuentra ajustada a derecho, y en tal sentido debe ser confirmada.

Resáltese entonces que, dado que en el presente caso la interconexión entre **SSC** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** involucra enlaces bidireccionales, los PRST deberán asumir en forma conjunta y en partes iguales los costos de interconexión referidos a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local entre los nodos.

Finalmente, en relación con la petición subsidiaria de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, teniendo en cuenta lo argumentado por esta Comisión para desvirtuar el primer cargo del recurso, así como lo antes explicado sobre la asignación de costos de interconexión en la respuesta dada en el presente numeral, no existe un motivo que justifique la inaplicación de la regla supletiva antes explicada establecida en el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el artículo 6 de la Resolución CRC 6522 de 2022, por la falta de acuerdo entre las partes respecto de los costos de interconexión. Así, estos costos deben asumirse de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del acto recurrido, y en los términos acá explicados.

Por todo lo expresado, el cargo formulado no está llamado a prosperar.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC.** en contra de la Resolución CRC 7016 del 19 de diciembre de 2022.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las peticiones de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC.** formuladas en su recurso de reposición y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución CRC 7016 del 19 de diciembre de 2022.

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

Dada en Bogotá D.C. a los 13 días del mes de abril de 2023.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Presidente



NICOLÁS SILVA CORTÉS
Director Ejecutivo

Expediente No: 3000–32–13–52

C.C.C. 29/03/2023 Acta 1405
S.C.C. 12/04/2023 Acta 445

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias.
Elaborado por: Camilo Bustamante, Carlos Ruiz.