



RESOLUCIÓN No. **7306** DE 2024

*"Por la cual se resuelve una solicitud de autorización para la terminación de la relación de interconexión entre **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E. E.S.P.**"*

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

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, y de acuerdo con lo establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicación radicada bajo el número 2023816292 del 5 de octubre de 2023, **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**, en adelante **PTC**, en calidad de sociedad absorbente de **AVANTEL S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN**, en adelante **AVANTEL**, solicitó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC autorizar la terminación de la relación de interconexión vigente con **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E. E.S.P.**, en adelante **EMCALI**, derivada del "CONTRATO DE ACCESO, USO E INTERCONEXIÓN DIRECTA ENTRE LA RED DE EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E. E.S.P. – EMCALI Y LA RED DE AVANTEL S.A.S. CONTRATO No. 400-GT-CIC-0817- 2015", suscrito el 14 de agosto de 2015.

Posteriormente, mediante comunicación bajo radicado 2023523392 de 23 de octubre de 2023, la CRC corrió traslado a **EMCALI** de la solicitud de **PTC**, para que presentara sus consideraciones sobre el particular, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la recepción de la comunicación¹.

Dentro del término en cita, **EMCALI** no se pronunció frente al traslado concedido por la CRC.

Debe advertirse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.4. del Decreto 1074 de 2015, el presente acto administrativo no requiere ser informado a la Superintendencia de Industria y Comercio por tratarse de un acto de carácter particular y concreto al que hace referencia el numeral 3 del artículo antes citado.

2. PRONUNCIAMIENTO DE PTC

Para sustentar su solicitud de terminación de la relación de interconexión existente entre las redes legadas de **AVANTEL** y las redes de **EMCALI**, **PTC** fundamentó su solicitud en "(i) La reiterada inasistencia de **EMCALI** a los CMI´s convocados por **PTC** (ii) [sic] el presunto abandono de la ruta de interconexión. (iii) [sic] la ausencia de usuarios y tráfico en la red legada de **AVANTEL** (iv) la no afectación a los usuarios (v) el criterio de eficiencia aplicable a las relaciones de acceso, uso e interconexión".

En lo relativo a lo que **PTC** en su comunicación denomina como la "reiterada inasistencia de **EMCALI**" a los CMI, **PTC** informa que ha hecho invitación formal a **EMCALI** para participar en el

¹ Según certificado 12381 de 4-72 la comunicación fue abierta el 23 de octubre de 2023.

CMI, sin embargo, no ha recibido respuesta o pronunciamiento alguno de parte de EMCALI, adjuntado como prueba una comunicación de fecha 28 de abril de 2023, en la que requería formalmente a **EMCALI** para que se pronunciara frente al posible interés de mantener vigente la respectiva relación de interconexión.

En línea con lo anterior, dada la que califica como renuencia de **EMCALI** para responder las comunicaciones de **PTC**, este último considera que esta falta de respuesta atenta contra el principio de buena fe², resaltando que la *"observancia del Principio de la buena fe se extiende más allá de la celebración de acuerdo y se extiende a la ejecución de este, por lo cual, resulta fundamental que las partes involucradas participen de manera activa en los asuntos derivados y relacionados con las relaciones de acceso, uso e interconexión que tengan vigentes"*.

Aunado a lo anterior, **PTC** resalta que no existe afectación a los usuarios puesto que actualmente no existen registrados en la red de **AVANTEL**. Así, aporta como pruebas dos archivos donde se muestran tanto las bajas en la plataforma de administración y gestión de clientes de **AVANTEL**, como las bajas directas del HSS³ y PCR⁴ de la referida sociedad.

En este sentido, señala que, a partir de la información suministrada, se puede evidenciar que, desde el mes de octubre de 2022, no existen usuarios alojados en la base de datos central (HLR) y que, en consecuencia, técnicamente estos ya no están en capacidad de generar tráfico a través de la relación de acceso e interconexión. Asimismo, indica que *"los usuarios que en su momento estuvieron registrados en la red central de Avantel, tuvieron la oportunidad de ejercer libremente el derecho a la portabilidad numérica móvil, situación que les garantizó la posibilidad de conservar su número móvil y mantener el servicio en condición de continuidad de acuerdo con el Plan de Usuarios informado tanto a la CRC como a la Superintendencia de Industria y Comercio"*.

Finalmente, **PTC** expone que la autorización de desconexión tiene como propósito reducir los costos de interconexión que resultan evidentemente ineficientes no solo para **PTC**, hoy titular de las obligaciones contraídas como sociedad absorbente de **AVANTEL**, sino en este caso también para **EMCALI**.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1 Legitimación de PTC para elevar la solicitud

En atención a los efectos que los artículos 172 y 178 del Código de Comercio prevén en relación con la fusión por absorción, **AVANTEL**, como sociedad absorbida, transfiere a **PTC** su posición respecto de la relación de interconexión con **EMCALI**. Por ende, **PTC** se encuentra legitimada para solicitar a la Comisión el trámite de desconexión se analiza.

3.2 Criterios orientadores para el análisis de la CRC

PTC invoca como causales para que la CRC autorice la desconexión de la relación de interconexión surgida con ocasión del contrato de acceso, uso e interconexión No. 400-GT-CIC-0817- 2015 del 14 de agosto de 2015, las siguientes: *"(i) La reiterada inasistencia de EMCALI a los CMI's convocados por PTC (ii) sic] el presunto abandono de la ruta de interconexión. (iii) sic] la ausencia de usuarios y tráfico en la red legada de AVANTEL (iv) la no afectación a los usuarios (v) el criterio de eficiencia aplicable a las relaciones de acceso, uso e interconexión"*.

Por estas razones, a su juicio, debería autorizarse la desconexión de dicha relación de acuerdo con el artículo 4.1.2.10 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

El artículo mencionado establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 4.1.2.10. TERMINACIÓN DE LOS ACUERDOS DE INTERCONEXIÓN. *Previa autorización de la CRC, los acuerdos de interconexión pueden terminarse por el cumplimiento del plazo o de sus prórrogas, por la extinción de la calidad de proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones de*

² Artículo 4.1.1.3.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016: "[B]uena Fe. Los proveedores tienen el derecho y la correspondiente obligación de adelantar de buena fe la celebración y ejecución de los acuerdos referidos al acceso y a la interconexión a redes de otros proveedores."

³ Home Subscriber Server

⁴ Policy and Charging Rules Function

cualquiera de las partes, por la imposibilidad de cualquiera de éstas para continuar ejerciendo su objeto social o por la no transferencia de los saldos netos provenientes de la de la remuneración de la interconexión de acuerdo con lo establecido en el ARTÍCULO 4.1.7.6 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO IV.

Igualmente, las partes de un acuerdo de interconexión a terminarse por mutuo acuerdo, deben solicitar a la CRC su autorización con no menos de tres (3) meses de anticipación, empleando su mejor esfuerzo orientado a garantizar que no se afectarán los derechos de los usuarios. (...)”.

Al respecto, se evidencia que si bien **AVANTEL** fue absorbida por **PTC**⁵, esa situación de forma automática no genera la configuración de algunas de las causales de desconexión establecidas en el artículo transcrito anteriormente.

Por lo anterior, será necesario analizar la solicitud de desconexión de **PTC** bajo la orientación de los principios fundamentales y fines esenciales del Estado, así como bajo los principios y fines propios de la interconexión. Específicamente la CRC tendrá en cuenta si la relación de interconexión está cumpliendo o no su objeto y, por ende, si persiste la necesidad de que la misma continúe en operación⁶.

De esta manera, la discusión de fondo en el caso en concreto debe centrarse en determinar si mantener la actual interconexión resulta eficiente y satisface las necesidades de los usuarios, considerando que **PTC** sostuvo que resulta ineficiente mantener la relación de interconexión⁷.

Es de anotar que la eficiencia como principio rector de la administración se desprende la responsabilidad de adoptar una decisión de fondo con un alto grado de razonabilidad entre los hechos particulares del caso concreto y la necesidad de continuar o no con la relación de interconexión.

Lo anterior en desarrollo del numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, norma que señala que corresponde a la CRC propender por el uso adecuado y eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, con el propósito, entre otros, de generar eficiencia en beneficio de los usuarios.

Así las cosas, la eficiencia en el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales del trámite objeto de estudio, parte de analizar si la relación de interconexión vigente entre **PTC** y **EMCALI**, y que es objeto de la solicitud presentada por aquel, devienen como necesarias, ante la ausencia de tráfico en la red.

Lo descrito presupone que la CRC en el marco de sus competencias y en desarrollo del análisis del concepto de eficiencia, está obligada a verificar si la interconexión entre **PTC** y **EMCALI** obedece a los fines del servicio para lo cual fueron previstas, y, en consecuencia si resulta necesario adoptar medidas adecuadas que permitan hacer uso racional de los recursos de

⁵ Situación que se perfeccionó el 4 de agosto de 2022 con la inscripción efectuada en el registro mercantil de estas empresas.

⁶ Es así como la solicitud será revisada y resuelta de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente y en el desarrollo jurisprudencial relacionado con la forma en como las autoridades administrativas deben resolver los derechos de petición que se le formulan.

Al respecto, en sentencia T-021 de 1998, la Corte Constitucional ha explicado lo siguiente:

"[E]llevar una solicitud a la administración corresponde al ejercicio del derecho de petición y no deja de pertenecer a su ámbito por la sola circunstancia de que lo pedido esté previsto en norma legal especial. Acudir a una modalidad de petición indicada por la ley para ciertos efectos no despoja a la solicitud de su sustento constitucional por el hecho de que exista tal regulación específica, menos todavía si la administración rechaza aquella o no la tramita bajo el pretexto de que, en vez de las normas legales aplicables, se ha hecho referencia al precepto de la Carta Política que consagra el derecho de petición. El ejercicio de éste se encuentra implícito, aunque no se invoque, en toda manifestación que se haga ante una autoridad o entidad pública, mediante la cual se pretenda respetuosamente obtener algo de ella: una decisión, una definición, una liquidación, un pago, una aclaración, la expedición de un acto administrativo, una adición al mismo, o una revocación de todo o parte de su contenido."

⁷ Este análisis, entonces, no solamente resguarda el núcleo esencial del derecho de petición y atiende el principio de eficacia que rige las actuaciones administrativas, sino que, asimismo, se enmarca dentro del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal, pues no de otra manera la Comisión puede asegurar que la solución de fondo a una petición se dote de claridad y congruencia entre lo realmente pedido por un solicitante y lo resuelto, dado que, de acuerdo con la sentencia T-149 de 2013, *"la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que esté dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto (...)"*.

telecomunicaciones, pues, en caso contrario, mal haría esta entidad en mantener relaciones de interconexión que evidentemente resultan inoperantes y no corresponden a la finalidad pública para la que fueron estructuradas.

Bajo la anterior premisa, es importante mencionar que la Resolución CRC 5050 de 2016 define la interconexión como la vinculación de recursos físicos y soportes lógicos de las redes de telecomunicaciones, incluidas las instalaciones esenciales, necesarias para permitir el interfuncionamiento de redes y la interoperabilidad de plataformas, servicios o aplicaciones que permite que usuarios de diferentes redes se comuniquen entre sí o accedan a servicios prestados por otro proveedor.

A su vez, el artículo 4.1.2.1 de la misma resolución señala que la interconexión tiene por objeto hacer posible el ejercicio del derecho de los usuarios de redes y servicios de telecomunicaciones a comunicarse con otros usuarios, ya sea de Colombia o del exterior, así como a disfrutar de las facilidades y servicios de la red sobre la cual se prestan.

De lo anterior se desprende que, para que pueda establecerse una comunicación entre usuarios de diferentes redes, necesariamente la interconexión debe operar desde una perspectiva material, y de esta forma en la regulación de la CRC se ha hecho referencia al derecho – deber de la interconexión-, señalando que esta debe ser adecuada a las necesidades de tráfico y a las características de los servicios que se pretende prestar, de manera que no se cause un agravio injustificado al PRST que debe proporcionarla.

De acuerdo con lo que **PTC** indica en su solicitud, la migración de los usuarios que se encontraban en la red de **AVANTEL** con ocasión de la fusión por absorción dada en octubre de 2022 finalizó acorde con el plan de migración, el cual incluyó la posibilidad de que estos pudieran hacer uso de la portabilidad numérica móvil.

Lo anterior se puede corroborar a partir de la información aportada como prueba por parte de **PTC** extraída de sus sistemas de gestión, donde da muestra de la inexistencia de usuarios en su plataforma de administración y gestión de clientes. Así mismo, la CRC consultó la información reportada por **AVANTEL** a través de ColombiaTIC de acuerdo con lo dispuesto en el Formato 1 de la Resolución MinTIC 175 de 2021, donde se identificó que este no reporta usuarios desde el tercer trimestre de 2022⁸.

En adición, **PTC** afirmó en la solicitud que no cuenta con usuarios dentro de la relación de interconexión inicialmente surgida entre **AVANTEL** y **EMCALI**, por lo que existe ausencia de tráfico a través de la misma; tal premisa supone que la interconexión bajo estudio no estaría cumpliendo con su finalidad y objeto. Esta situación también se evidencia en la información reportada por PTC en el Formato T.1.7⁹ de la Resolución CRC 5050 de 2016 donde no se reporta tráfico desde el 3T de 2022.

Bajo esta línea, el continuar con esta relación de interconexión puede representar que los dos proveedores incurran en costos de interconexión¹⁰ innecesarios, por lo que mal haría la CRC decidir la continuidad de una relación que representa cargas para las partes y en la que se evidencia ausencia de usuarios de una de las partes, lo que hace imposible establecer una comunicación por parte de los usuarios de **EMCALI**.

Expuesto lo anterior, se concluye que la relación de interconexión en términos de eficiencia implica tener un servicio continuo y satisfactorio que corresponda al interés público, en este caso al de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

En síntesis, la CRC como autoridad nacional competente en la materia, previo análisis fáctico y jurídico de la solicitud presentada por **PTC**, determina que no existen razones para mantener activa la interconexión inicialmente originada entre **AVANTEL** y **EMCALI**, respecto de la cual

⁸ Información consultada el 1 de noviembre de 2023 en el portal Posdata en el enlace <https://postdata.gov.co/dataset/abonados-ingresos-y-tr%C3%A1fico-de-telefon%C3%ADa-m%C3%B3vil/resource/1384a4d4-42d7-4930-b43c-bf9768c47ccb>

⁹ El Formato T.1.7 corresponde al Tráfico De Voz De Proveedores de Redes y Servicios Móviles.

¹⁰ Los costos de interconexión se definen como el valor de las inversiones y costos necesarios para interconectar las redes de telecomunicaciones. Se incluyen, entre otros, los medios de acceso, enlaces de transmisión, los equipos, sistemas, soportes lógicos, dispositivos y órganos de conexión asociados, entre los nodos de interconexión de las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones interconectados.

PTC solicitó la autorización de terminación, a la par de lo cual, en virtud del principio de eficiencia¹¹, esta Comisión concluye que dicha relación actualmente no cumple con la función atribuida.

En esa medida, este regulador encuentra que mantener la relación objeto de análisis no resulta relevante para permitir la comunicación continua de los usuarios que hacen uso de los servicios de comunicaciones de los operadores que son parte en el presente trámite.

Finalmente, cabe recordar que el artículo 4.1.7.5¹² de la Resolución CRC 5050 de 2016 dispone que ninguna controversia, conflicto o incumplimiento de los acuerdos de acceso y/o de interconexión podrá dar lugar a la desconexión de los proveedores, salvo que la CRC así lo autorice, en cuyo caso deberá dictar las medidas previas que se aplicarán con la finalidad de minimizar los efectos para los usuarios.

Al respecto, resulta pertinente señalar que, como en la relación de interconexión en análisis no se observó la existencia de tráfico, lo que a su vez devela la inexistencia de usuarios que la utilicen, y por tanto, no habría afectación a los mismos por cuenta de la autorización acá decidida. En consecuencia, esta Comisión estima que no es necesario adoptar medidas respecto de los usuarios, dada la inexistencia de los mismos.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Autorizar, a partir de la ejecutoria de la presente resolución, la terminación de la relación de interconexión vigente entre **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**, como sociedad absorbente de **AVANTEL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN**, y **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E. E.S.P.**, surgida con ocasión del contrato de acceso uso e interconexión No. 400-GT-CIC-0817- 2015 del 14 de agosto de 2015.

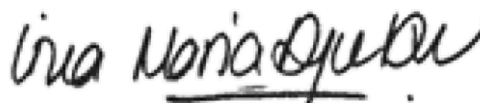
ARTÍCULO 2. Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales de **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E. E.S.P.**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse y sustentarse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a los 19 días del mes de febrero de 2024.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Presidente



LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva

Expediente No: 3000-32-2-59
Acta C.C.C. No. 1447 del 17/01/2024
Acta S.C.C. No. 459 del 14/02/2024

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias.

Elaborado por: Andrés Celeita / Oscar García

¹¹ El numeral 4.1.1.3.7 del artículo 4.1.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 define el principio de eficiencia en la interconexión en que los 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.

¹² En concordancia, la Resolución CAN 432 de 2000 establece en su artículo 33 que "En ninguna controversia, conflicto o incumplimiento de los operadores de redes públicas de telecomunicaciones que se interconecten, podrá dar lugar a la desconexión, salvo que la Autoridad de Telecomunicaciones competente disponga lo contrario, en cuyo caso deberá dictar las medidas previas que se aplicarán con la finalidad de minimizar los efectos negativos para los usuarios de una o ambas redes." (SFT)