Comisión de Regulación de Comunicaciones

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RESOLUCIÓN No. 4510 DE 2014

*"Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por **AVANTEL S.A.S.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRC 4421 de 2014"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las que le confiere la Ley 1341 de 2009, y

CONSIDERANDO

1. Antecedentes

Mediante la Resolución CRC 4421 del 21 de febrero de 2014, esta Comisión resolvió el conflicto surgido entre **AVANTEL S.A.S.**, en adelante **AVANTEL**, y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, en cuanto a las divergencias presentadas frente a las condiciones para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional.

Mediante diligencia de notificación personal[1] se les dio a conocer el contenido de la comentada Resolución a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** el 21 de febrero del año en curso y **AVANTEL** el 24 del mismo mes.

Dentro del término previsto para tales efectos, **AVANTEL** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** interpusieron recurso de reposición contra la Resolución CRC 4421 de 2014, según comunicaciones de radicado 201430865[2] y 201430835[3] respectivamente.

Teniendo en cuenta que los recursos de reposición interpuestos por las partes cumplen con lo dispuesto en los artículos 76[4] y 77[5] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

[1] Comunicaciones radicadas bajo el número 201451139 del 21 de febrero de 2014.
[2] Recibido en esta Comisión el 10 de marzo de 2014.
[3] Recibido en esta Comisión el 7 de marzo de 2014.
[4] ***Artículo 76.*** *Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.*

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

Administrativo, los mismos deberán admitirse y se procederá con su estudio, siguiendo para el efecto el mismo orden propuesto por los recurrentes.

Con los escritos presentados por las partes, fueron allegadas pruebas documentales, las cuales fueron trasladadas por el término de cinco (5) días conforme a lo dispuesto por el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mediante oficios remitidos a **AVANTEL**[6] y a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**[7] el 14 de marzo de 2014.

En relación con lo anterior, debe decirse que las partes después de haber presentado el respectivo recurso de reposición remitieron múltiples comunicaciones en las cuales se pronuncian respecto de temáticas que no tienen relación con las pruebas documentales trasladadas, las cuales no formarán parte del presente acto administrativo en atención a lo establecido en el artículo 79 antes mencionado[8], según el cual los recursos de reposición deben resolverse de plano. En este sentido, únicamente serán tenidas en cuenta las consideraciones presentadas por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **AVANTEL** respecto de las pruebas documentales en comento, según el contenido de las comunicaciones remitidas por las partes en esta Comisión los días 19[9] y 20[10] de marzo de 2014, respectivamente.

No obstante, mediante comunicación del 8 de mayo de 2014[11], **AVANTEL** presentó un desistimiento parcial del recurso de reposición interpuesto por dicho proveedor contra la Resolución CRC 4421 de 2014, el cual será analizado con detalle en el siguiente numeral.

De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 2897 de 2010, debe mencionarse que 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. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR AVANTEL

En el recurso de reposición presentado a consideración de esta Comisión, **AVANTEL** requiere lo siguiente: **(i)** Que se aclare que **AVANTEL** tiene el derecho regulatorio de acceder a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en los casos en que, si bien cuenta con cobertura para la prestación de servicios de datos, su red en un área específica no está en capacidad de soportar de manera directa servicios de voz o SMS, o como consecuencia del "fallback" tampoco soporta servicios de datos mientras retorna a su red LTE; **(ii)** Que se aclare que el derecho de **AVANTEL** no está sometido a un límite temporal relacionado con las reglas de cobertura de la Resolución

---

[5] *"**Artículo 77. Requisitos.** Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:*
1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido. 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad. 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.
Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.
Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.
Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber."

[6] Radicado 201451907.

[7] Radicado 201451891.

[8] *"**Artículo 79. Trámite de los recursos y pruebas.** Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.*

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decrete la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio."(SFT)

[9] Radicado 201431017.

[10] Radicado 201431033.

[11] Radicada en esta Entidad bajo el número 201432114.

MINTIC 449 de 2013; **(iii)** Que se determine que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** debe proveer acceso al Roaming Automático Nacional usando CSFB, mediante el empleo de la interfaz SGs, en un número no mayor a dos MSS de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**; **(iv)** Que se aclare que el cumplimiento de la obligación regulatoria por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no es un "reto técnico"; **(v)** Que se revoque obligación impuesta a **AVANTEL** de reportar aquellas zonas donde ya no requiere Roaming Automático Nacional cada quince (15) días, durante los próximos dos años, y que en su lugar se establezca que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 6 de la Resolución CRC 4112 de 2013 esta actividad se deberá hacer trimestralmente; y **(vi)** Que se aclare que el término del cronograma debe contabilizarse desde el momento en que se encuentre instalada la interfaz SGs, lo cual puede tomar un (1) mes.

Adicionalmente, **AVANTEL** solicita que se tengan como pruebas los siguientes documentos aportados con el recurso de reposición: **i)** correos electrónicos de los proveedores **COMCEL**, **ETB**, **UNE** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en los cuales remiten cotizaciones solicitadas por **AVANTEL** para la instalación de enlaces de transmisión y que incluyen los tiempos de implementación; y **ii)** correos electrónicos cursados entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **AVANTEL** los cuales se evidencia el cambio de información por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** con relación a los nodos de su red que soportarán conexión con la interfaz SGs con **AVANTEL**.

En relación con las pruebas antes referenciadas, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** presentó sus consideraciones mediante documento radicado con número interno 201431017 del 19 de marzo de 2014, señalando **i)** que la petición de **AVANTEL** para modificar el parágrafo 1 del artículo segundo de la resolución recurrida en lo relacionado con el cronograma de implementación del Roaming Automático Nacional, está ligada con la petición de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** para que se modifique dicho parágrafo en el sentido que se reconozca que existe un cronograma de pruebas pactado entre las partes, el cual se está ejecutando y debe verse reflejado en el cronograma de implementación, señalando también que en ninguna de las cotizaciones presentadas por **AVANTEL** se tiene un tiempo para garantizar los recursos de transmisión inferior a 30 días; y **ii)** que la información de los nodos MSS CSFB de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** siempre ha sido la misma, presentando su explicación frente a los hechos que pudieron generar dudas sobre el particular, y agrega que para efectos de no afectar las pruebas, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** podría recibir la transmisión contratada por **AVANTEL** en el nodo "Entrerios" y efectuar el transporte del tráfico hacia Cali mientras se realizan las pruebas, pero solicita que la transmisión sea entregada directamente en los sitios finales de Siberia y Cali.

Ahora bien, tal y como se anotó en la sección de antecedentes de la presente resolución, **AVANTEL** presentó un desistimiento parcial de su recurso de reposición, en los términos del artículo 81 del CPACA, específicamente en lo que tiene que ver con el ítem **(vi)** antes reseñado[12], argumentando que los inconvenientes para la instalación de la interfaz SGs entre **AVANTEL** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** han sido superados.

Al respecto, adicional a lo establecido en el artículo 81 del CPACA[13], cabe señalar que el artículo 18[14] del citado Código, contempla la regla general sobre el desistimiento en cualquier tiempo de las solicitudes formuladas a la administración, siempre y cuando éste se haya realizado de manera expresa. En tal sentido, esta Comisión acepta el desistimiento presentado expresamente por **AVANTEL** respecto de la modificación del parágrafo 1 del artículo primero de la Resolución CRC 4421 de 2014, que describe el procedimiento que deberán llevar a cabo las partes para la definición del cronograma de implementación del Roaming Automático Nacional.

Una vez aclarado lo anterior, se procede a resumir los argumentos del recurrente, así:

---

[12] El cual corresponde al numeral 3.2.4 de su escrito de recurso.

[13] "***Artículo 81. Desistimiento.*** *De los recursos podrá desistirse en cualquier tiempo".*

[14] "***Artículo 18. Desistimiento expreso de la petición.*** *Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada".* (SFT)

2.1. SOBRE LOS SERVICIOS OBJETO DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL

2.1.1. Consideraciones del recurrente

AVANTEL señala que tiene derecho a solicitar acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional tanto para los servicios de datos como para los servicios de voz y SMS. Considera que a este derecho es oponible como excepción únicamente el que **AVANTEL** ya cuente con cobertura en el área geográfica concurrente y que se encuentre en capacidad de prestar dichos servicios.

Así mismo, cita un apartado de la resolución impugnada, para precisar que si la decisión se mantiene en los términos previstos, los usuarios de **AVANTEL** que accedan al Roaming Automático Nacional para sostener una llamada de voz, se desconectarán de su red LTE, por lo que dicho usuario si bien disfrutará de roaming para servicios de voz no podrá hacerlo para los servicios de datos mientras permanezca en la red visitada, situación que no enfrentan los usuarios de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** quienes pueden disfrutar de la sesión de voz y datos al mismo tiempo inclusive cuando su operador, en "auto-roaming", hace *fallback* a su red 2G/3G.

Advierte que dicha situación contraría el principio de trato igual y no discriminatorio acuñado en una de las decisiones de la Comunidad Andina de Naciones y señala que **AVANTEL** tiene el derecho regulatorio a que sus usuarios puedan equiparase en las condiciones, calidad y servicios a los usuarios de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

En consecuencia, solicita **AVANTEL** que se aclare que en situaciones en las cuales la red de **AVANTEL** cuenta con cobertura para la prestación de servicios de datos, pero en dicha área su red no está en capacidad de soportar de manera directa servicios de voz o SMS, o como consecuencia del "fallback" tampoco soporta servicios de datos mientras retorna a su red LTE, tiene el derecho regulatorio de acceder a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional para la prestación de los servicios de datos y SMS.

2.1.2. Consideraciones de la CRC

En relación con lo expuesto en este aparte del recurso de reposición, esta Comisión considera indispensable recordar que desde la resolución de primera instancia se dejó claro que el derecho a acceder a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional se predicaba de los servicios de datos, voz y SMS, siendo solo oponible como excepción que **AVANTEL** ya tuviera cobertura en esa área geográfica y que tuviera capacidad de prestar los servicios de datos, voz y SMS a sus usuarios. En efecto, en la mencionada resolución se indicó textualmente lo siguiente:

> *"Ahora bien, en lo que tiene que ver con los servicios respecto de los cuales debe proveerse la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, la regulación hizo mención a que dentro de los mismos están incluidos los servicios de voz, SMS y datos, lo cual implica que dicha instalación debe permitir el adecuado funcionamiento de uno o más de dichos servicios, con independencia de los medios tecnológicos empleados para ello. Así, para el caso concreto, se encuentra que **AVANTEL** tiene derecho a solicitar acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional tanto para los servicios de datos, como para los servicios de vos y SMS, **siendo oponible únicamente como excepción a dicho derecho, el que AVANTEL ya cuente con cobertura en el área geográfica concurrente y que se encuentre en capacidad de prestar estos servicios a sus usuarios.**"* (NSFT)

Así, es claro que en aquellos eventos, como el descrito por **AVANTEL** en el recurso de reposición, en los que dicho proveedor no se encuentra en capacidad de prestar los servicios de datos a sus usuarios, aun cuando tenga cobertura de LTE en esa zona geográfica, los usuarios de **AVANTEL** tienen derecho a acceder a los servicios de datos, por lo que el proveedor de la red visitada deberá dar acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, tal y como se dispuso en la resolución recurrida.

Lo anterior también fue confirmado en la resolución objeto de recurso cuando se afirmó de manera clara y expresa que la itinerancia debía ser garantizada en la red visitada siempre que las condiciones de la red de origen no permitan que el usuario acceda a uno o más servicios a través de esta última.

Así las cosas, es claro para esta Comisión que el derecho a acceder a la facilidad esencial de Roaming Automático Nacional de datos y/o SMS y/o voz, surge cuando **AVANTEL** no tiene cobertura en un área geográfica determinada, lo cual conlleva a que **AVANTEL** no preste con su propia red servicios de voz y/o SMS y/o datos.

De esta forma, no le asiste la razón a **AVANTEL** cuando afirma que la resolución recurrida no hace referencia al derecho que tiene dicho proveedor para hacer uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional cuando dicho proveedor, aun teniendo cobertura de 4G, no está en capacidad de prestar a sus usuarios el servicio de datos por la situación técnica que rodea el acceso a la red visitada y el retorno a la red de origen, en el marco de la cual pierde la cobertura para la prestación de los servicios con su red propia, tal y como lo explicó dicho proveedor en su recurso Ello por cuanto, como ya se mencionó, la resolución recurrida sí establece el derecho que tiene **AVANTEL** de hacer uso de la facilidad esencial de Roaming Automático Nacional en datos y/o SMS y/o voz cuando no hay cobertura, lo cual ocurre con el servicio de datos cuando el terminal de usuario hace *fallback* a la red 2G/3G y por tanto se desconecta de la red LTE de **AVANTEL**.

En tal caso, el terminal de usuario de **AVANTEL** tiene el derecho de hacer uso de la facilidad esencial de Roaming Automático Nacional para datos, garantizándose además que estos no reciban un trato discriminatorio respecto de los usuarios de la red visitada.

Por las razones precedentes el cargo propuesto por **AVANTEL** no tiene vocación de prosperar.

2.2. SOBRE LA TEMPORALIDAD DEL ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL

2.2.1. Consideraciones del recurrente

AVANTEL inicia la exposición del cargo haciendo alusión a algunas consideraciones plasmadas en la Resolución impugnada por parte de esta Comisión, sobre la relación entre la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional con las obligaciones de cobertura dispuestas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dentro de las condiciones definidas en la Resolución MINTIC 449 de 2013.

De lo anterior, refiere que existe una contradicción en la posición tomada por el regulador, dado que se señala que la obligación de Roaming no está sujeta a plazo o condición, pues no existe disposición alguna que así lo establezca; agrega que como resultado de esto, el derecho que tiene **AVANTEL** no guarda relación con las coberturas previstas en la ya citada Resolución MINTIC 449.

Para sustentar esto, **AVANTEL** presenta las siguientes razones: **i)** Si **AVANTEL** cumple oportuna y eficazmente sus obligaciones de cobertura, no se desprende que técnicamente la red LTE desplegada esté en capacidad de soportar servicios de voz y SMS, lo cual dependerá del desarrollo tecnológico para la provisión de estos servicios; **ii)** el hecho que **AVANTEL** cumpla oportuna y eficazmente sus obligaciones de cobertura en los 57 municipios no implica que no tenga derecho a aquellas zonas donde no cuenta con cobertura; y **iii)** según lo establece la Resolución MINTIC 449 de 2013, una vez cumplido el 5° año **AVANTEL** podrá hacer uso de compartición de infraestructura, Roaming o cualquier otro medio que estime conveniente para generar cobertura en el 100% de las cabeceras municipales, conforme a la normatividad vigente.

En ese orden, solicita **AVANTEL** que se aclare que no existen condiciones de temporalidad alguna derivada de las reglas de cobertura de la Resolución MINTIC 449, y que las alusiones a las condiciones de temporalidad no tienen por objeto, ni como efecto, sujetar tal derecho a condiciones distintas de las previstas en la Resolución CRC 4112 de 2013.

2.2.2. Consideraciones de la CRC

En relación con lo expuesto por **AVANTEL** en este cargo, debe tenerse en cuenta que las condiciones de temporalidad se encuentran establecidas en la Resolución CRC 4112 de 2013 y que en razón a ello, la Resolución recurrida realizó la aplicación de la regulación general en la materia, concluyendo que el derecho al acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional no se encuentre sujeta a un plazo.

Sin embargo, de ninguna manera puede afirmarse que el derecho de **AVANTEL** de exigir el acceso y uso al Roaming Automático Nacional y la correlativa obligación de ofrecer esta misma figura por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, no esté sujeta a condición extintiva alguna [15]. En efecto, la obligación de proveer el acceso a la instalación esencial en comento, cesa para el operador de la red visitada, en la medida en que el proveedor solicitante cuente con la cobertura para prestar directamente los servicios a sus usuarios, tal como lo establece la Resolución CRC 4112 de 2013.

En ese sentido, contrario a lo manifestado por el recurrente las obligaciones de cobertura tienen efectos en la referida condición. Tal como lo precisó esta Comisión en el respectivo documento respuesta a comentarios[16] que acompañó la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, en lo cual **AVANTEL** coincidió en su momento, en el sentido que la promoción de la competencia y el incentivo a la inversión en un contexto dinámico son los propósitos de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional. Esto último implica que si uno de los fines es el de incentivar la inversión en sus redes por parte del entrante o de los operadores en general, existe una relación del despliegue de infraestructura propia y el derecho a solicitar el acceso a la ya citada instalación esencial.

En efecto, la posición de la regulación general frente a este punto, indica que el uso de la instalación esencial debe irse desmontando en la medida en que el operador invierta en infraestructura propia, lo cual denota la clara relación existente entre las obligaciones de cobertura y las necesidades de inversión, frente a la posibilidad de requerir el acceso a la instalación esencial bajo análisis.

De esta forma, que **AVANTEL** cumpla oportuna y eficazmente sus obligaciones de cobertura en los 57 municipios no implica que no tenga derecho a acceder a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en aquellas zonas donde no cuenta con cobertura propia, ello tampoco implica que el proveedor quede totalmente liberado de implementar los desarrollos tecnológicos que le permitan prestar de manera directa los servicios de telecomunicaciones a sus usuarios, sin necesidad del Roaming Automático Nacional, donde se reitera que también es propósito de la medida, la promoción de la inversión.

Ahora bien, que la voz sobre LTE (VoLTE) no cuente en la actualidad en el mercado colombiano con la madurez tecnológica y con economías de escala, no significa que la obligación de acceso a la instalación esencial antes referida sea indefinida o perpetua, pues es claro que la tendencia tecnológica de las redes móviles a sustituir la conmutación de circuitos por la de paquetes, concluirá en la solución comercial de VoLTE. En ese sentido, la decisión del regulador debe ilustrarse dentro del contexto tecnológico en que se profiere, y no con abstracción de él, y tal contexto indica la implementación futura de VoLTE en el corto o mediano plazo.

Finalmente, y sobre este particular también debe llamarse la atención que la regulación expedida por esta Comisión demanda estar en permanente actualización y la misma debe reflejar, entre otros, la situación del mercado, el uso de las redes y las necesidades propias de la industria en un momento determinado, por lo que la referencia incluida por **AVANTEL** en su recurso de reposición en el sentido de que la cobertura en el 100% de las cabeceras municipales del país a partir del año cinco (5) podrá lograrse a través del uso de compartición de infraestructura, roaming o cualquier otro medio que estime conveniente, se encuentra sujeta a lo que disponga la normatividad vigente, recordando que las decisiones regulatorias deben estar orientadas a la consecución de los principios establecidos en la Ley 1341 de 2009, de los cuales se destacan el uso eficiente de las redes y, nuevamente se reitera, la promoción de la inversión.

Por las razones antes expuestas el cargo presentado no tiene vocación de prosperar.

---

[15] Cabe aclarar que la condición extintiva a la que se hace alusión tiene como propósito precisar que el Roaming Automático Nacional, por naturaleza, no es indefinido, ello no debe confundirse con lo contenido en la resolución recurrida sobre la naturaleza de la obligación de proveer la instalación esencial en comento. En efecto, se trata de una obligación pura y simple al no requerir de condición suspensiva alguna para que pudiese ser exigible. Así las cosas, mientras que el primer caso acá referido atiende al tema de la extinción de la obligación, el segundo se refiere a que no existen condiciones para que resulte exigible.

[16] Disponible para consulta en: http://www.crcom.gov.co/?idcategoria=64514. Página 11.

2.3. CON RESPECTO A LAS ALTERNATIVAS PARA LA AUTOMATICIDAD DEL ROAMING NACIONAL Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FUNCIONALIDAD DE CIRCUIT SWITCHED FALLBACK –CSFB-.

2.3.1. Consideraciones del recurrente

AVANTEL señala que esta Comisión en la resolución impugnada presentó dos alternativas técnicas que permiten proveer el acceso Roaming Automático Nacional usando CSFB que involucran las dos redes móviles, una de ellas con conexión SGs y la otra sin este tipo de conexión. Asimismo, precisa que de las dos opciones no se estableció en la decisión cuál sería la que debían seguir las partes.

Haciendo cita de los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009, en especial el uso eficiente de los recursos, señala que de conformidad con los documentos que obran en el expediente, la conexión más eficiente desde los puntos de vista de la experiencia del usuario y del diseño de red para ambos proveedores, es aquella que hace uso de la interfaz SGs. Considera que la adopción de una alternativa distinta implicaría un esquema de conexión que conlleva inconvenientes de calidad.

AVANTEL aduce que, de no hacer uso de la opción que involucra la interfaz SGs, se podrían presentar los siguientes problemas: **i)** un mayor tiempo en el establecimiento de las llamadas, lo que afecta la experiencia del usuario, pues una conexión en este sentido requiere una mayor carga de intercambio en la señalización entre las redes; **ii)** un mayor índice de llamadas caídas como consecuencia por el aumento de mensajes de señalización; **iii)** una desventaja competitiva, pues los usuarios de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no tendrían que soportar un tiempo adicional significativo para el establecimiento de sus llamadas, como sí sería el caso de **AVANTEL**; y finalmente **iv) COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ya se encuentra haciendo uso de conexiones soportadas en la interfaz SGs para la prestación de sus servicios, lo que implica que debe ofrecerse lo mismo a **AVANTEL** para evitar un trato discriminatorio.

AVANTEL señala que desde su oferta final, había solicitado expresamente que se soportaran las conexiones para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, con la interfaz SGs entre dos MSS de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y el MME de **AVANTEL.**

Por otra parte, **AVANTEL** precisa que el número de conexiones que soporten interfaz SGs a nodos MSS de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, para la funcionalidad de CSFB no debe exceder de dos, una como enlace principal y otra que garantice redundancia.

En el orden de lo expuesto, **AVANTEL** solicita que esta Comisión determine que "*COLOMBIA TELECOMUNICACIONES debe proveer acceso a RAN usando CSFB, mediante el empleo de la interfaz SGs para la conexión entre el MSS y MME, en un número no mayor a dos MSS de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES*". Asimismo solicita que se tengan en cuenta los avances y acuerdos logrados por las partes en la implementación del Roaming Automático Nacional, especialmente en lo que tiene que ver con el esquema de CSFB basado en la interfaz SGs.

2.3.2. Consideraciones de la CRC

En primer lugar, cabe anotar que en efecto, esta Comisión planteó dos alternativas técnicas que pueden ser usadas para la provisión de Roaming Automático Nacional haciendo uso de CSFB e involucrando dos redes móviles (PLMN) distintas, diferenciadas porque la primera de ellas requiere una conexión directa, mediante la interfaz SGs, del MME del Proveedor A (el proveedor de la red de origen) contra los MSS CSFB del Proveedor B (el proveedor de la red visitada), mientras que la segunda no requiere que la interfaz SGs conecte los elementos de red de ambos proveedores, y en su lugar se emplea esta conexión para conectar el MME y los MSS de **AVANTEL**. Sobre este aspecto se concluyó que la existencia de las dos alternativas demuestra la viabilidad técnica de aplicar el esquema CSFB para la correcta implementación del Roaming Automático Nacional, dos opciones que requieren la implementación de la interfaz SGs de manera distinta, una al interior de la red de **AVANTEL** y otra entre las redes de los dos proveedores parte del presente trámite administrativo.

En tal sentido, esta Comisión consideró suficiente en el acto recurrido, constatar la viabilidad de implementar el esquema CSFB mediante alguna de las alternativas, para que las partes implementaran cualquiera de ellas de acuerdo con las necesidades y expectativas que el Proveedor

de la Red de Origen –es decir **AVANTEL**- debía ponderar. Así, si bien no se adoptó una alternativa en particular, ello se hizo bajo el supuesto de que las partes elegirían aquella que mejor se ajustara a las necesidades y posibilidades que comporta la realidad técnica de las redes de ambos proveedores. En efecto, en el acto recurrido esta Comisión definió que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** debía proveer a **AVANTEL** *"la Instalación esencial de Roaming Automático Nacional, bajo la alternativa en la cual la funcionalidad específica de CSFB se encuentra centralizada en un MSS o un grupo de MSSs que cumplen la tarea específica de CSFB, redireccionando la comunicación hacia otro MSS en caso necesario, referido previamente, a menos que dichos proveedores acuerden algo distinto que satisfaga las condiciones mínimas regulatorias a las que se hizo referencia en esta resolución"*; es precisamente en ese sentido que se anotó que las partes debían reunirse en el seno del CMI una vez se encontrara ejecutoriado el acto impugnado, para implementar el Roaming Automático Nacional en las condiciones técnicas allí descritas.

Aclarado lo anterior, vale la pena anotar en relación con lo expuesto por **AVANTEL** respecto al impacto que uno u otro esquema tiene frente a la calidad del servicio que, en efecto, el procedimiento CSFB afecta el desempeño de las redes, situación natural y propia de la evolución tecnológica actual. Al respecto, existen estudios[17] que indican en relación con el tiempo de establecimiento de llamada: que la misma es mayor si el CSFB se realiza sobre 2G que sobre 3G, es menor si se realiza sobre *Release* 9 que sobre *Release* 8 y que hay facilidades que permiten aminorar este tiempo, como por ejemplo UltraFlash-CSFB de Huawei [18].

Ahora, como bien lo advierte **AVANTEL**, si el Operador de la Red Visitada ofrece CSFB a sus usuarios mediante la interfaz SGs, en aplicación del principio de trato no discriminatorio debería proveerlo en igual forma al Operador de la Red de Origen, por lo que esta Comisión encuentra razonable desde la perspectiva técnica que si el operador de la Red Visitada presta el servicio CSFB a sus usuarios mediante la interfaz SGs, se haga lo propio para proveer el servicio de Roaming Automático Nacional a **AVANTEL**, lo cual implica que debe facilitar la interconexión por medio de la interfaz SGs. El mismo concepto aplicaría para los *Releases* y facilidades involucradas en el CSFB de la propia red, siendo entonces obligatorio que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** provea para la prestación del servicio de Roaming Automático Nacional de **AVANTEL**, los mismos *Releases* y facilidades que use para sí mismo.

De otra parte, y frente a la afirmación de **AVANTEL** en relación con la topología en la implementación del CSFB, según la cual el número de conexiones que soporten la interfaz SGs a nodos MSS no debe ser mayor a 2, cabe recordar que en la resolución recurrida se expuso que podría haber dos clases de implementación: **(i)** CSFB en todas las MSS y **(ii)** CSFB en MSS dedicadas. La implementación de CSFB en MSS dedicadas efectivamente se lograría más rápidamente que la implementación de CSFB en cada MSS, y en este sentido, definir el número de conexiones que soporten interfaz SGs a nodos MSS de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, para la funcionalidad de CSFB en dos nodos, una como enlace principal y otra que garantice redundancia, permite la introducción rápida y fácil de la implementación del Roaming Automático Nacional, lo cual contribuye con la entrada al mercado de los nuevos agentes y por ende promueve la competencia. En todo caso, los proveedores en el seno del CMI deben evaluar el desarrollo y comportamiento de los tiempos de establecimiento de llamadas entre los usuarios de la red visitada y los de la red de **AVANTEL**, en aras de identificar si deben implementarse medidas adicionales que permitan disminuir los tiempos de establecimiento, debiendo ambos proveedores asegurar que los servicios se presten con niveles de calidad adecuados.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que implementar CSFB en un **máximo** de 2 nodos (MSS dedicadas), como lo propone **AVANTEL**, no garantizaría la redundancia de la interconexión para el Roaming Automático Nacional desde la perspectiva de la red visitada, por cuanto si la implementación se diera únicamente en un MSS y este tuviera una falla crítica, se daría una afectación total de la instalación esencial en comento. Por tanto, en relación con la topología, se concluye que el operador de la red visitada debe garantizar la provisión de esta interface en 2 nodos (MSS dedicados), y no en máximo dos nodos como requiere **AVANTEL**.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión acepta parcialmente el cargo presentado por el recurrente, y en ese sentido procederá a dar alcance a lo expuesto en el numeral 6.3 de la resolución recurrida, señalando que la automaticidad del Roaming Automático Nacional y la

[17] Como por ejemplo de Qualcomm (CSFB Performance, octubre de 2012), y Huawei (Huawei CS Fallback –CSFB-Solution, junio de 2013).
[18] De acuerdo con información de http://www.cellular-news.com/story/63980.php, ya se han realizado pruebas de interoperabilidad de Ultra Flash CSFB.

implementación de la funcionalidad de CSFB, deberá realizarse utilizando una conexión directa, mediante la interfaz SGs, del MME de **AVANTEL**, contra los MSS CSFB de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, y que los nodos (MSS dedicadas) involucrados en la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** serán dos (2). Esta condición deberá ser revisada en el seno del CMI, de modo que se introduzcan los ajustes necesarios en la provisión del Roaming Automático Nacional, y de ser necesario se incorporen nuevas MMS dedicadas de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** con el fin de garantizar que los servicios se presten con adecuados niveles de calidad.

2.4. RESPECTO DEL CALIFICATIVO DE "RETO TÉCNICO" QUE LA CRC LE ADSCRIBE A LA PROVISIÓN DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL

2.4.1. Consideraciones del recurrente

Manifiesta **AVANTEL** que aunque a lo largo del numeral 6.3 de la resolución recurrida, esta Comisión describe en forma clara y simple la manera como **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** debe proveer a **AVANTEL** la instalación esencial de Roaming Automático Nacional y en particular la forma en que la funcionalidad CSFB debe ser operada para garantizar la automaticidad del roaming de voz y SMS -con lo cual se desvirtúa de manera sencilla pero indiscutible la imposibilidad técnica que, de manera coordinada, alegaron los tres PRST[19]-, en el cuerpo de la resolución la CRC señaló que: "*...sí bien debe reconocerse que el cumplimiento a la obligación definida en la regulación respecto de la provisión de Roaming Automático Nacional representa un reto técnico para las partes, no se identifica ninguna imposibilidad para ello...*"; afirmación que, en su concepto, queda desvirtuada por el texto mismo de la resolución, toda vez que la provisión del Roaming Automático Nacional con la facilidad CSFB no constituye un reto técnico en la medida en que dicha funcionalidad ya ha sido utilizada con éxito en muchos países y que aun cuando en el mensaje SIB 19, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** deba anunciar las frecuencias asociadas a una red LTE de la cual no es titular de un derecho de dominio, en manera alguna supone un "reto técnico", por lo que solicita eliminar esta expresión del texto de la resolución recurrida.

Agrega que en caso de no eliminar la citada frase, la Comisión debe aclarar si el empleo de la misma en la resolución recurrida tiene por objeto o como efecto justificar la dilación de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en el cumplimiento de su obligación legal y regulatoria de conceder a **AVANTEL** acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional o eximir de responsabilidad a dicho operador por la infracción a la normativa de acceso e interconexión contemplada en el régimen de telecomunicaciones, por cuanto estando obligado desde hace muchos años a proveer esta instalación esencial y siendo **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** un profesional de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, conocía la forma en que debía garantizarse la automaticidad del Roaming cuando una de las redes involucradas era LTE, como quiera que ya utilizaba y utiliza CSFB para garantizar el interfuncionamiento entre su propia red LTE y sus redes de conmutación de circuitos.

2.4.2. Consideraciones de la CRC

Sea lo primero manifestar que el recurrente confunde la claridad y sencillez con que esta Comisión acostumbra a explicar sus decisiones, tal y como ocurre en el presente caso, con la complejidad inmersa en las soluciones técnicas ofrecidas en la decisión que aquí se recurre para hacer efectiva la implementación del Roaming Automático Nacional.

En efecto, lo decidido sobre la forma en que debe operar la funcionalidad CSFB para garantizar la automaticidad del Roaming Automático Nacional precisa de una serie de procesos y acondicionamientos de las redes que si bien, tal y como de manera expresa se manifestó en el acto recurrido, no implican una imposibilidad para hacerlo, sí supone un esfuerzo de parte de los dos operadores que no puede desconocerse por el hecho de que se describa de manera simple la forma de ejecutarlo, como pretende **AVANTEL**.

---

[19] En referencia a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**

Lo anterior se corrobora con lo señalado en dicho acto, en el sentido que esta Comisión encontró que hasta el momento no hay evidencia de otros casos en el mundo de un proveedor de redes y servicios que tenga usuarios 4G y que requiera hacer uso de las redes 2G/3G de otro proveedor para prestar servicios de voz y SMS a dichos usuarios; lo cual da cuenta de la novedad y complejidad de la solución técnica ofrecida para hacer efectiva la obligación de provisión del Roaming Automático Nacional. Precisamente fue esto lo que llevó a esta Comisión a reconocer que si bien el cumplimiento de la obligación de la provisión del Roaming Automático Nacional "*representaba un reto técnico para las partes, no se identificaba ninguna imposibilidad para ello*", en consecuencia de lo cual ordenó a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** proveer la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en los términos señalados en la resolución recurrida, por lo que la solicitud de eliminar la mencionada frase no procede.

Ahora bien, la solicitud del recurrente en el sentido que la Comisión aclare si la citada frase tiene por objeto o como efecto justificar la aludida dilación de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en el cumplimiento de su obligación legal y regulatoria de conceder a **AVANTEL** acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional o eximir de responsabilidad a dicho operador por la infracción a la normativa de acceso e interconexión contemplada en el régimen de telecomunicaciones, resulta no solo un despropósito, sino una petición carente de todo sentido, y en alguna medida, podría considerarse como irrespetuosa en tanto se sale del contexto fáctico y normativo de la decisión recurrida, y proyecta un juicio que esta Comisión no ha hecho, pues supera el límite de sus funciones.

Efectivamente, si el recurrente infiere que el fundamento de la frase en cuestión es el señalado por ella y por tal razón pide se le aclare, lo que está endilgando a esta Comisión es una conducta aparentemente ilícita, caso en el cual el conducto a seguir es poner en conocimiento de las autoridades competentes la conducta que en su concepto estaría desarrollando esta Comisión con dicha afirmación, no hacer una solicitud que además de rayar en lo absurdo por lo que contendría la aclaración en los términos solicitados, resulta irrespetuosa no solo con los miembros de la Sesión de Comisión sino con la Institución como tal, al siquiera suponer una motivación tan carente de sentido, por decirlo menos, que además no se compadece con lo único cierto que es que el regulador obligó en este caso a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** a proveerle la instalación esencial de Roaming Automático Nacional.

Por ello no deja de ser paradójico que **AVANTEL**, quien solicitó a la Comisión su intervención con miras a la solución del conflicto, como respuesta a la atención pronta y oportuna por parte del regulador, infiera que la motivación detrás de la afirmación, que aquí se confirma, en el sentido que el cumplimiento de la obligación de provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional representa un reto técnico para las partes, haya sido justificar la aludida dilación o eximir de responsabilidad a los proveedores, lo cual como se dijo antes, termina siendo un contrasentido a la luz de lo resuelto en la resolución recurrida.

Por último, con respecto a lo argumentado por el recurrente relacionado con el conocimiento que tenía **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** de la obligación a él impuesta en materia de Roaming Automático Nacional, basta señalar que la Comisión explicó de manera detallada lo pertinente en el numeral 6.3 de la resolución recurrida.

Teniendo en cuenta lo antes manifestado la solicitud de aclaración no procede; en su lugar, esta Comisión, de manera respetuosa invita al recurrente a adelantar las acciones que considere pertinentes frente a lo que, en su concepto, motivó a esta Comisión dentro de la presente actuación administrativa.

2.5. SOBRE LA OBLIGACIÓN DE REPORTE DE INFORMACIÓN QUINCENAL A CARGO DE AVANTEL FRENTE A LAS ÁREAS EN LAS CUALES NO REQUIERE DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL

2.5.1. Consideraciones del recurrente

Señala **AVANTEL** que la obligación de informar a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** las zonas donde ya no va a requerir hacer uso del Roaming Automático Nacional para uno o más servicios, no una vez cada trimestre, como está contemplado en la regulación general, sino cada quince (15) días durante los próximos dos años, como se estableció en la resolución recurrida, no

procede en derecho por cuanto la Comisión se encuentra jurídicamente imposibilitada para modificar un acto de carácter general y abstracto mediante uno particular y concreto, mucho menos cuando este último es producto de la aplicación de aquel. Agrega **AVANTEL**, que este principio de derecho administrativo que se desprende del principio de legalidad e interdicción de la arbitrariedad, recibe el nombre de *"Inderogabilidad Singular de los Reglamentos"*, el cual ha sido reconocido tanto en la jusrisprudencia como en la doctrina constitucional. En consecuencia, en concepto de **AVANTEL,** la Comisión al resolver un conflicto al amparo de una norma jurídica de alcance general proferida por la misma entidad, debe aplicarla, pero excede su competencia al modificar o más grave aún al inaplicar tal norma, como sucede en el caso concreto.

Adicionalmente, manifiesta el recurrente que la imposición de una obligación de esta naturaleza desconoce el principio de seguridad jurídica en desmedro de **AVANTEL**, quien guarda la legítima convicción de que la controversia sometida al conocimiento de la Comisión sea desatada con base en la regulación de carácter general vigente. Por último, aduce que la imposición de dicha obligación de informar no constituye un incentivo para que despliegue más rápido su red y deje de utilizar el Roaming Automático Nacional, pues el estímulo consiste en que una vez cuente con cobertura propia pueda prescindir de dicha instalación esencial y pueda reducir sus gastos de operación (OPEX).

Con fundamento en lo anterior, **AVANTEL** solicita a la CRC revocar la obligación en comento, de manera tal que su deber de reporte de información se realice en los términos establecidos en el numeral 6.5 del artículo 6 de la Resolución CRC 4112 de 2013.

2.5.2. Consideraciones de la CRC

En relación con lo expuesto por **AVANTEL** en el presente cargo, esta Comisión debe recordar cuál es el alcance material de lo dispuesto en el numeral 6.5 del artículo 6 de la Resolución CRC 4112 de 2013, para lo cual se considera necesario partir de lo dispuesto textualmente en el mismo:

> ***"ARTÍCULO 6. OBLIGACIONES DEL PROVEEDOR DE LA RED DE ORIGEN.*** *Para el acceso y uso de la instalación esencial de roaming, serán obligaciones del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles de la red origen:*
>
> *6.5. Informar a la red visitada aquellas zonas donde no requiera más hacer uso del roaming automático nacional para uno o más servicios, dado que cuenta con cobertura propia para atender tales servicios. La información deberá actualizarse* ***al menos*** *cada trimestre."* (NSFT)

De la simple revisión del texto transcrito se evidencia que la regla regulatoria previó que el reporte de la información debía hacerse **al menos** trimestralmente, es decir, que la norma bajo análisis incluyó de manera expresa la posibilidad de que el plazo de reporte de la información fuera inferior al trimestre. Así, resulta evidente que la interpretación que pretende aplicar **AVANTEL** en el sentido que el plazo del reporte de la información debe ser trimestralmente tendría como consecuencia que el aparte "al menos" contenido en la norma, no tuviera la vocación de producir efecto alguno.

Tal consideración contradice el principio de interpretación de las normas jurídicas conocido como "de efecto útil" al que ha hecho referencia la jurisprudencia constitucional de tiempo atrás como aquel que *"enseña que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero"*[20].

De esta forma, el acto recurrido no modificó, ni derogó la regla prevista en el artículo 6.5 de la Resolución CRC 4112 de 2013; todo lo contrario, le dio aplicación a dicho precepto, pero de manera integral, no parcial, como pretende **AVANTEL**, definiendo un periodo de reporte de información inferior a los tres meses, en la medida en que la misma norma no preveía que dicho plazo era el plazo máximo, ni mucho menos el único.

Por último, en lo que tiene que ver con lo expuesto por **AVANTEL** sobre que la obligación de informar no constituye un incentivo para que despliegue más rápido su red y deje de utilizar el

[20] Sentencia No. T-001/92

Roaming Automático Nacional, debe aclararse que la obligación en comento tiene como propósito que las partes tengan un control debido del despliegue de la infraestructura que permita un monitoreo cercano de la evolución de dichas actividades y que, a la vez, el reporte de información se realice para que las diferentes autoridades administrativas puedan desarrollar sus funciones o monitorear el cumplimiento de las obligaciones regulatorias previstas en el acto administrativo particular y en las reglas generales contenidas en la regulación.

Por las razones precedentes el cargo propuesto no tiene vocación de prosperar.

3. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR COLOMBIA TELECOMUNICACIONES

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES solicita a la CRC: **i)** que modifique el artículo primero de la Resolución CRC 4421 de 2014, en el sentido de expresar que las normas especiales priman sobre las generales y que, en consecuencia en el aspecto de pruebas se debe aplicar el procedimiento especial contemplado en la Ley 1341 de 2009; **ii)** que como consecuencia de los acuerdos definitivos logrados en la etapa de negociación directa y en la audiencia de mediación, se reconozca que existe un cronograma de pruebas pactado entre las partes, el cual se está ejecutando y debe verse reflejado en el cronograma de implementación, y en tal sentido se modifique el parágrafo 1 del artículo segundo de la Resolución CRC 4421 de 2014; **iii)** adicionar un artículo en donde se establezca que **AVANTEL** debe pagar por la utilización del Circuit Switched Fall Back -CSFB-, aduciendo que los costos de este elemento de red no están incluidos dentro del servicio de Roaming Automático Nacional; **iv)** adicionar un artículo en donde se establezca que el Roaming Automático Nacional es temporal, al menos hasta que la industria desarrolle voz sobre LTE; y **v)** que lleve a cabo el nombramiento del perito técnico.

De otra parte, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** solicitó que se tengan como pruebas, los siguientes documentos aportados con el recurso de reposición: **i)** copia del correo del 31 de enero de 2014, enviado por el Gerente de Voz de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en donde se da respuesta al protocolo de pruebas presentado por **AVANTEL**; **ii)** copia del correo del 6 de febrero de 2014, enviado por el Gerente de Negocios con Operadores de **AVANTEL**, en donde se detallan las actividades ejecutadas; **iii)** copia del oficio radicado el 5 de marzo de 2014 en donde el Apoderado Especial de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** responde a **AVANTEL** sobre el estado de ejecución del cronograma pactado; y **iv)** copia del oficio radicado el 5 de marzo de 2014 en donde el Apoderado Especial de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** presenta a **AVANTEL** el avance de la ejecución del protocolo de pruebas aprobado para la implementación del Roaming Automático Nacional.

En relación con lo anterior **AVANTEL,** mediante documento radicado con número interno 201431032 de 20 de marzo de 2014, dentro del término previsto en el inciso tercero del artículo 79 del CPACA, presentó sus consideraciones respecto de las pruebas documentales allegadas por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, pronunciándose respecto de las copias de las comunicaciones del 20 de febrero y 3 de marzo de 2014 enviadas por el apoderado especial de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** a **AVANTEL**, señalando que los documentos aportados pretenden probar la existencia de un acuerdo entre las partes con respecto al Protocolo de Pruebas para la implementación del Roaming Automático Nacional, con el fin de que la CRC revoque el cronograma impuesto en los términos y condiciones establecidos en el numeral 6.3 de los considerandos de la resolución impugnada, en concordancia con el parágrafo 1 del artículo 2 de la parte resolutoria de la misma. Resalta **AVANTEL** que conforme a lo manifestado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, se ratifica lo manifestado por **AVANTEL** en su escrito de recurso de reposición respecto de la solicitud para que se tengan en cuenta los avances y acuerdos logrados en el proceso de implementación del Roaming Automático Nacional entre las partes, especialmente en lo que tiene que ver con el esquema de CSFB basado en la interfaz SGs.

Los argumentos en los que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sustenta su solicitud pueden resumirse de la siguiente manera:

3.1. Modificación del artículo primero de la Resolución CRC 4421 de 2014, en el sentido de expresar que las normas especiales priman sobre las generales y en consecuencia en el aspecto de pruebas se debe aplicar el procedimiento especial contemplado en la Ley 1341 de 2009

3.1.1. Consideraciones del recurrente

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES se refiere a la afirmación realizada por esta Comisión, según la cual se pueden presentar documentos como pruebas en cualquier etapa del procedimiento administrativo, en aplicación del procedimiento especial contemplado en la Ley 1341 de 2009 y los principios, reglas y criterios contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, manifestando su desacuerdo por la no aplicación del procedimiento especial en materia de pruebas, sobre lo cual refiere que la CRC no podía aplicar en el presente caso el procedimiento administrativo general, so pretexto de ser más ágil, sin violar el artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, precisamente por existir procedimiento regulado en una ley especial, que contempla cinco (5) etapas: **i)** solicitud de iniciación de trámite administrativo de solución de controversias, de imposición de servidumbre de acceso, uso e interconexión, y de fijación de condiciones de acceso, uso e interconexión; **ii)** citación, **iii)** etapa de mediación, **iv)** práctica de pruebas y **v)** adopción de la decisión.

Afirma que, en lo que no está establecido en el procedimiento especial de la Ley 1341 de 2009, se debe acudir al procedimiento general, citando como ejemplo la intervención de terceros, o el saneamiento y la corrección de errores, aclarando que lo relativo a las pruebas fue regulado claramente por el procedimiento especial, por lo cual no podía la CRC permitir que por fuera de esas etapas procesales contempladas en el procedimiento especial, las partes pudieran intervenir, en la medida en que la ley 1341 de 2009 señala en forma expresa los momentos en que las partes pueden actuar.

Así mismo aduce que las normas del procedimiento general únicamente se extienden cuando tal extensión resulte claramente necesaria para asegurar la eficacia del procedimiento administrativo, por lo que no considera atinado proceder de este modo en aquellos eventos en los que la extensión del procedimiento general carezca de evidente razonabilidad, o exista duda sobre su eficacia, por estar claramente reglado en el procedimiento especial las etapas procesales en que las partes pueden intervenir, en la medida en que la propia ley previó el mecanismo en que ellas deben actuar en este procedimiento de solución de conflictos. Lo anterior en virtud del principio hermenéutico, según el cual la norma especial, prima sobre la norma general.

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES se refiere a los procedimientos especiales, señalando que existe un amplio margen de configuración legislativa estrechamente relacionada con el principio de celeridad, aduciendo que fue la intención del legislador que el procedimiento de solución de controversias se adelantara sin dilaciones injustificadas. Agrega que el legislador no contempló en dicho trámite que las partes pudieran actuar por fuera de las etapas determinadas en el procedimiento, afirmando que este aspecto es acorde con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, con el propósito de asegurar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la administración, de una forma expedita, clara, precisa y en aplicación del principio de celeridad, precisamente por estar de por medio la libre competencia y los derechos de los usuarios. Finalmente aduce que el procedimiento establecido en la Ley 1341 de 2009 garantiza el derecho de defensa, de contradicción, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso.

A partir de lo expuesto, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** considera que la CRC, aplicando el principio de celeridad, no debe permitir a las partes actuar y presentar documentos por fuera de las etapas procesales contempladas en el procedimiento especial.

3.1.2. Consideraciones de la CRC

Con relación a este tema, en primer lugar cabe recordar que el mismo tiene inicio en una solicitud presentada por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** para que no se tuviera en cuenta el memorial presentado por **AVANTEL** el 10 de febrero de 2014, en el cual formula consideraciones adicionales frente al trámite de solución de controversias, aduciendo que las reglas de solución de controversias en materia de interconexión que contempla la Ley 1341 de 2009 no prevén la presentación de ese tipo de escritos, sobre lo cual esta Comisión indicó que el presente trámite

administrativo no sólo debe regirse por el procedimiento especial, sino que debe tener en cuenta las reglas contempladas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), cuyo artículo 2 de manera expresa indica que "[l]*as autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales.* ***En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código***" (NFT). En virtud de ello se explicó que el procedimiento adelantado por la CRC en atención a la solicitud de solución de controversias radicada por **AVANTEL** debe tener en cuenta, tanto las etapas previstas en la Ley 1341, como los principios, reglas y criterios contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual resulta ser más ágil, rápido y flexible que el judicial.

En esta línea, en la resolución recurrida se explicó que, el hecho de no estar contemplada expresamente una etapa para allegar un documento como el remitido por **AVANTEL** el 10 de febrero de 2014[21] dentro del procedimiento especial establecido en la Ley 1341 de 2009, no significa que dicho proveedor y todos los sujetos de la actuación administrativa no tengan el derecho de allegar o solicitar pruebas o documentos adicionales, máxime si se tiene en cuenta que para que las pruebas puedan ser aportadas durante el trámite administrativo, no se deben cumplir requisitos especiales diferentes a los establecidos en las normas especiales el CPACA y el CPC. Así mismo debe recordarse también que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** efectivamente tuvo acceso a la información y se garantizó el derecho a controvertirla.

Ahora bien, en complemento de lo señalado en la resolución recurrida, cabe precisar que el artículo 46 de la Ley 1341 de 2009 "PRÁCTICA DE PRUEBAS", se limita a señalar que: **i)** recibidas las ofertas finales, si es del caso, la CRC procederá a decretar de oficio o a petición de cualquiera de las partes, las pruebas que estime, conducentes, pertinentes, oportunas y necesarias; y **ii)** en caso de que se requiera de dictamen pericial, el término señalado para la práctica de las pruebas, empezará a correr desde el día siguiente a la fecha en la cual se posesionen los peritos designados.

En este orden de ideas, es claro que la Ley se limita a afirmar desde cuando la CRC debe decretar pruebas, y no hasta cuándo puede hacerlo –o hasta cuando puedan recibirse éstas-, sin que pueda señalarse que contempla reglas especiales en virtud de las cuales no es pertinente acudir al CPACA en esta materia.

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

3.2. Modificación del parágrafo 1 del artículo segundo de la Resolución CRC 4421 de 2014, como consecuencia de los acuerdos definitivos logrados en la etapa de negociación directa y en la audiencia de mediación, se reconozca que existe un cronograma de pruebas pactado entre las partes, el cual se está ejecutando y debe verse reflejado en el cronograma de implementación

3.2.1. Consideraciones del recurrente

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES reitera que el esquema planteado por **AVANTEL** para la implementación del Roaming Automático Nacional sería único en el mundo, sustentando esta afirmación en lo expresado por la CRC en la resolución recurrida cuando afirmó que hasta el momento no se ha encontrado evidencia de otros casos de un proveedor de redes y servicios que tenga usuarios 4G y que requiera hacer uso de las redes 2G/3G de otro proveedor para prestar servicios de voz y SMS a dichos usuarios, señalando que este aspecto no ha sido óbice para la ejecución de las pruebas.

Afirma que las partes en consideración están implementando de común acuerdo un cronograma de pruebas que incluye actividades para los servicios de voz y SMS, instalación y pruebas de enlaces en las diferentes ciudades, generación y ejecución de órdenes de trabajo para la creación de rutas de señalización para voz/SMS, pruebas relacionadas con CSFB, instalación y prueba de enlaces

[21] Radicado en esta Entidad bajo el número 201430444, en el cual **AVANTEL** remitió consideraciones adicionales respecto de la respuesta que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** diera al traslado efectuado por la CRC el pasado 16 de diciembre de 3013.

(interfaz SGs y CSFB) y actividades para el servicio de datos. Al respecto, aduce que la CRC no debe anular la iniciativa de los proveedores de redes y servicios encargados de tales actividades, por lo cual corresponde reconocer una discrecionalidad, en el entendido que las actividades que se están ejecutando no responden a la simple arbitrariedad, sino que son necesarios por estar frente a un reto técnico de un esquema que se probará por primera vez en el mundo.

En este sentido, solicita que se modifique el parágrafo 1 del artículo segundo de la Resolución CRC 4421 de 2014, de modo que se respeten los acuerdos logrados por las partes, y se reconozca en la resolución que existe un cronograma de pruebas que se encuentra en ejecución, por lo que el cronograma de implementación debe continuar al haber sido pactado entre las partes. Agrega que dicho cronograma debería adicionarse en caso que se requiera, por las condiciones determinadas por la CRC y así evitar desconocer lo pactado, lo que adicionalmente implica celeridad en el procedimiento.

3.2.2. Consideraciones de la CRC

Sobre el particular debe mencionarse en primer lugar que la resolución recurrida sustentó el plazo máximo de un (1) mes para llevar a cabo la efectiva implementación del Roaming Automático Nacional, en el hecho que la obligación de proveer esta instalación esencial se encuentra dispuesta en la regulación general vigente desde el 28 de febrero de 2013, fecha en la cual se publicó en el Diario Oficial la Resolución CRC 4112 de 2013. Así mismo, la resolución recurrida no se refirió de manera específica a un listado de actividades, por lo cual sería necesario que éstas fueran definidas entre las partes, sin que se supere el plazo antes referido.

En este sentido, la CRC no tiene reparo en que el cronograma incorpore actividades que de manera específica se refieran a los acuerdos logrados por las partes, así como al cronograma de pruebas que se encuentra en ejecución. Sin embargo, una vez más debe reiterarse que la obligación de proveer el Roaming Automático Nacional se encuentra definida en la regulación general desde hace más de un año, y el no contar a la fecha con una implementación efectiva de la misma exhorta a esta Comisión a definir un plazo que sea expedito de modo que la finalidad de la provisión del Roaming Automático Nacional –a la que se ha hecho referencia en la presente resolución- pueda materializarse sin más demoras. Así las cosas, las actividades que sean incluidas en el referido cronograma no deben afectar el plazo establecido en el parágrafo 1 del artículo primero de la resolución recurrida.

Por lo anterior, esta Comisión no acepta el cargo presentado por el recurrente.

3.3. Adicionar un artículo en donde se establezca que AVANTEL debe pagar por la utilización del Circuit Switched Fall Back -CSFB-, en la medida en que los costos de dicha funcionalidad no están incluidos dentro del servicio de Roaming Automático Nacional

3.3.1. Consideraciones del recurrente

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES manifiesta estar de acuerdo con que el Roaming Automático Nacional es una instalación esencial, pero señala que no se puede pretender que dicha funcionalidad se preste sin costos adicionales dadas las características particulares que se requieren para su funcionamiento, manifestando que con ello se violaría el principio de precios basados en costos más una utilidad razonable. Al respecto aduce que existen acuerdos de Roaming Automático Nacional con otros dos proveedores, que no requieren CSFB.

Indica que para el costeo de la solución para Roaming Automático Nacional se tuvo en cuenta una solución IMS[22], en la cual las llamadas de voz y los mensajes de texto –SMS- no deben ser soportados directamente por redes 2G/3G sino que pueden ser gestionados por la misma red LTE, señalando que no puede aceptar las afirmaciones hechas por la CRC, según las cuales el CSFB es necesario para la automaticidad y en tal sentido estaría incluido en la regulación dentro de los valores que remuneran el acceso a esta instalación esencial.

[22] IP Multimedia Subsystem.

Para argumentar lo anterior, cita diferentes segmentos del documento *"Condiciones para el despliegue de infraestructura para el acceso a internet a través de redes inalámbricas"*[23] de agosto de 2012, para afirmar que la CRC previó el uso de los protocolos de señalización SS7 y SIP para soportar el Roaming Automático Nacional, los cuales han sido incluidos tanto en la Oferta Básica de Interconexión –OBI- de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** como en los acuerdos de Roaming firmados con otros operadores. Así mismo manifiesta que no se tuvo en cuenta el protocolo SGsAP requerido para la implementación del CSFB, y que tampoco se previó interacción alguna entre los elementos MME y MSC Server bajo la interfaz SGs necesaria para el CSFB.

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES finaliza su argumento instando a la CRC para que reconozca que la necesidad de adecuación en la red e implementación de facilidades adicionales para garantizar el Roaming Automático Nacional, no fueron contemplados en el modelo de costos inicial, de modo que se tenga una adecuada y justa definición de la remuneración a cargo del beneficiario del servicio.

3.3.2. Consideraciones de la CRC

Al respecto, en primer lugar debe decirse que, de acuerdo con lo establecido en la regulación de carácter general vigente, particularmente en las Resoluciones CRC 3101 de 2011 y 4112 de 2013, es el operador de la red visitada, en este caso **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, quien está obligado a proveer la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en forma que garantice el interfuncionamiento de las redes y la interoperabilidad de plataformas, servicios y aplicaciones, lo cual implica que el proveedor de la red visitada, se encuentre en la obligación de asumir las inversiones requeridas para cumplir con las obligaciones legales y regulatorias aplicables a esta materia. En este sentido, la Resolución CRC 4112 de 2013 es clara en establecer que, a efectos de la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, serán obligaciones del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles de la red visitada, tanto realizar las adecuaciones requeridas al interior de su red para soportar los requerimientos de tráfico proveniente de usuarios a ser atendidos mediante Roaming Automático Nacional, como asegurar la interoperabilidad de los servicios prestados de voz, SMS y datos, y de aquellos servicios complementarios que sean factibles desde el punto de vista técnico.

En línea con lo anterior, es necesario tener en cuenta que la regulación dispone que la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional implica que el proveedor de la red visitada realice las adecuaciones que la misma requiera para otorgarla en las condiciones previstas en la regulación y no que el proveedor solicitante sufrague o financie las inversiones requeridas para que el proveedor de la instalación esencial realice las adecuaciones internas requeridas en su red, ni para que cumpla con su obligación de asegurar la interoperabilidad de los servicios objeto de Roaming Automático Nacional. Esto implica entonces que nadie distinto al proveedor de la red visitada debe asumir los costos de cumplir tal obligación[24], así como nadie, tampoco, debe recibir los beneficios de ello, representados en los ingresos mayoristas a percibirse por tal provisión de acuerdo con los valores definidos en el artículo 9 de la Resolución CRC 4112 de 2013, los cuales en todo caso incluyen la remuneración correspondiente a la funcionalidad de CSFB. En concordancia con ello, el artículo 6 de la Resolución 4112 dispone que la única obligación dineraria a cargo de proveedor de la red origen es *"[p]agar el valor acordado por concepto de la remuneración por el acceso y uso de la instalación esencial de roaming automático nacional, así como los cargos de acceso que resulten aplicables a los servicios prestados"*.

Sobre el particular cabe recordar que la funcionalidad de CSFB es **necesaria para garantizar la automaticidad** del Roaming, permitiendo que un usuario LTE pueda realizar comunicaciones de

[23] Disponible en http://www.crcom.gov.co/?idcategoria=64517&download=Y

[24] Al respecto vale la pena señalar que en el documento de respuestas a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013 (ver http://www.crcom.gov.co/index.php?idcategoria=65418&download=Y) contiene múltiples referencias al modelo de costos desarrollado en el marco del análisis de condiciones del Roaming Automático Nacional. A manera de referencia, en la página 95 del citado documento se dio respuesta a un comentario presentado por otro proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que aducía que la remuneración del roaming no contempla una serie de costos que son necesarios para la prestación del servicio de roaming (VLR, servicio al cliente, etc) así como el costo de oportunidad de no emplear espectro en el servicio propio, señalando que *"(...) por construcción, este modelo (y en general este tipo de modelos) consideran todos los costos en los que se incurre para la provisión de todos los servicios en forma conjunta (voz, SMS y datos, tanto propios como de roaming), dentro de los cuales se incluyen los elementos activos y pasivos de la red, las plataformas asociadas y los costos del espectro, entre otros, que además aseguran una calidad de servicio tal, que garantice que los servicios se prestan sin congestión o degradación al atender el tráfico proyectado, que incluye el propio y el de usuarios en roaming"*.

voz y SMS haciendo uso de las redes 2G/3G disponibles para ello y que la automaticidad, es precisamente una de las notas características e inherentes al concepto de Roaming contemplado en la Resolución CRC 4112. Así mismo dentro del proceso que antecedió la expedición de la Resolución CRC 4421 de 2013, el mismo **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** señaló que nunca ha negado que debe contar en su red con la funcionalidad CSFB, por cuanto es requerida por éste para lograr el interfuncionamiento y la interoperabilidad de sus redes 4G/3G/2G, por lo cual no es de recibo para esta Comisión que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** tenga claro que debió implementar la funcionalidad para sí mismo, y posteriormente afirme que el concepto de automático no implica la activación del CSFB a **AVANTEL**.

Así, en tanto que la funcionalidad CSFB es requerida por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** para permitir a sus propios usuarios LTE efectuar llamadas de voz, los costos asociados a ella no son costos exclusivos del servicio mayorista de Roaming Automático Nacional, esto es, lo pagado por **AVANTEL** a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** por el acceso a dicha instalación esencial, sino costos comunes a ambos servicios –es decir a la provisión del Roaming a **AVANTEL** y a la provisión de servicios a los usuarios de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**-. A partir de lo anterior, el costo mayorista correspondiente al Roaming, el cual se infiere como marginal frente al causado por el servicio minorista de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** –tomando en consideración la cantidad de usuarios que hoy en día tienen ambos proveedores, y los incrementos que se presentarían posteriormente en la cantidad de abonados, los cuales son también potenciales usuarios de la red 4G de cada uno de ellos-, estaría cubierto por los valores definidos en el artículo 9 de la Resolución CRC 4112 de 2013.

Finalmente, es necesario aclarar que los costos asociados a las facilidades necesarias para garantizar la interdependencia entre redes 2G/3G y 4G, se encuentran comprendidos por los valores hoy en día vigentes en el artículo 9 de la Resolución CRC 4112 de 2013. En efecto, en el documento de respuestas a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, se indicó[25] que *"[s]i bien el modelo de costos utilizado analizó los costos de una red establecida con tecnología 2G y 3G, esto corresponde a la realidad actual de las redes en Colombia de ámbito nacional de las cuales se tenía información técnica detallada. El modelo de costos está enfocado a remunerar la red establecida por concepto del tráfico adicional de roaming y todos los aspectos técnicos y operativos asociados a dicho tráfico, escenario que es independiente de la tecnología de la red origen (sea 3G o 4G), lo relevante a nivel técnico es la manera de poder realizar la interconexión entre las diferentes redes. Por lo tanto se reitera que la regulación es de aplicación general respecto del uso del roaming automático nacional en redes móviles establecidas y la misma no hace diferenciación alguna por tipo de tecnología utilizada".*

Teniendo en cuenta lo anterior, el cargo presentado por el recurrente no procede.

3.4. Adicionar un artículo en donde se establezca que el Roaming Automático Nacional es temporal, al menos hasta que la industria desarrolle voz sobre LTE

3.4.1. Consideraciones del recurrente

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES se refiere a la Resolución MINTIC 449 de 2013 y al concepto de abogacía de la competencia emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, señalando que la finalidad de la implementación de medidas como el Roaming Automático Nacional es la eliminación de las barreras de entrada, lo que implica la necesidad de despliegue de infraestructura para que de manera temporal, un nuevo agente pueda participar en el mercado, para apalancar sus inversiones en despliegue propio de infraestructura y hacer uso de sus propias redes en un periodo razonable.

En relación con el tema, cita el documento soporte de la propuesta regulatoria que antecedió la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, para sustentar su argumento según el cual los esquemas de costos y los incentivos económicos deben llevar a que un proveedor entrante despliegue su propia infraestructura, afirmando que cuando ello no se ve muy factible por las condiciones propias del mercado, se puede forzar a través del establecimiento de condiciones mínimas de despliegue o de temporalidad de las obligaciones de provisión de esta instalación

[25] Página 89. Ver en http://www.crcom.gov.co/index.php?idcategoria=65418&download=Y

esencial; aduce que de lo contrario se estarían fomentando agentes "Free Riders" o desincentivando la inversión en infraestructura e incluso en desarrollos tecnológicos, de lo cual surgiría la necesidad de determinar claramente la temporalidad de la medida.

Señala que así lo reconoció la SIC en el concepto presentado a la CRC el 2 de junio de 2013, en el que esa entidad habría manifestado que el hecho que no se establezca un término de duración para la utilización del servicio de Roaming en al menos las principales cabeceras municipales por parte del proveedor de la red visitada, podría inducir a que se desestimule la inversión en infraestructura por parte de estos operadores en algunas regiones. Por lo anterior solicita tener en cuenta lo señalado por el Ministerio de TIC y la SIC en relación con la obligación de Roaming Automático Nacional en la Resolución 449 de 2013, en el sentido de que es necesario fijar un plazo para que se usen los segmentos asignados de manera que se reduzcan las conductas parasitarias, para lo cual la CRC deberá hacer seguimiento de los efectos que tiene la medida con el fin de verificar el momento en que se deberá desmontar la obligación.

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES solicita que lo resuelto en el presente conflicto se sujete a las modificaciones y actualizaciones regulatorias asociadas a la revisión de recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE para el sector de las telecomunicaciones, dentro de las cuales se indicó la necesidad de revisar las condiciones para la temporalidad del Roaming Automático Nacional en razón de la necesidad de promoción de la inversión.

Por otra parte, frente a la afirmación de que **AVANTEL** tiene la obligación de Roaming relacionada con las obligaciones de cobertura derivadas del proceso 4G y que existe un límite temporal de cinco (5) años para que demuestre que tienen red de acceso instalada con tecnologías de 4G para cincuenta y siete (57) sitios, además del hecho que la obligación de Roaming no está sujeta a ninguna condición, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** solicita a la CRC que aclare que, la obligación de **AVANTEL** no es de cincuenta y siete (57) sitios, ya que las condiciones de participación señalan que la obligación de los entrantes, según la Resolución 449 y sus modificaciones, es que la cobertura debe ser de las capitales de departamento y cincuenta (50) cabeceras municipales con mayor población en los porcentajes de cumplimiento que allí se indican.

3.4.2. Consideraciones de la CRC

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES mediante la formulación del presente cargo pretende modificar la regulación de carácter general, esto es, la Resolución CRC 4112 de 2013 la cual por cierto goza de la presunción de legalidad según lo establece el artículo 88 del CPACA, especialmente respecto del tema de las condiciones temporales del acceso a la instalación esencial del Roaming Automático Nacional, en sede de una controversia que solo puede ser resuelta con un acto administrativo de carácter particular, lo cual es jurídicamente inprocedente.

Así mismo, el cargo formulado denota que el recurrente desconoce que por definición una instalación esencial no debe estar sometida a un plazo tal como se pretende en el recurso. Al respecto resulta necesario recordar la definición que la Resolución 3101 de 2011 en su artículo 3.6 establece:

> *"**3.6. Instalaciones esenciales:** Toda instalación de una red o servicio de telecomunicaciones que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, y cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico".* (SFT)

De la norma transcrita, puede apreciarse que una instalación esencial solo deja de serlo cuando su sustitución técnica y económica así lo determinen, y es por esta razón que la obligación de otorgar acceso al Roaming Automático Nacional desaparece cuando el proveedor ya cuenta con infraestructura propia y la cobertura necesaria para prestar sus servicios de voz, datos y SMS.

En ese orden de ideas, el cargo de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se enfoca en cuestionar la temporalidad a la que debería estar sometida dicha instalación. Sin embargo, este asunto está definido en la Resolución CRC 4112 de 2013, y en ese sentido, debe hacerse notar que los argumentos presentados por el recurrente no establecen verdaderos motivos de inconformidad sobre la resolución recurrida, sino que se dirigen a debatir los supuestos normativos de la medida

regulatoria de carácter general, donde puntualmente, la resolución impugnada se limitó a aplicar lo dispuesto en la regulación en el caso concreto.

Debe recordarse que para la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, de conformidad a lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004, se surtió todo el proceso de participación y divulgación que debe preceder a las decisiones de alcance general que adopten las comisiones de regulación. En dicho trámite se atendieron objeciones e inquietudes relacionadas con la temporalidad de la medida, donde se mantuvo la decisión de no establecer un plazo, teniendo en cuenta que la medida también facilita una mayor cobertura de los servicios, como puede apreciarse también de los contratos de Roaming Automático Nacional celebrados por parte del recurrente con otros operadores establecidos que fueron solicitados como pruebas y obran en el Expediente del presente proceso administrativo.

Esto por supuesto se encuentra en consonancia con el concepto de abogacía[26] sobre el proyecto regulatorio que tuvo como resultado la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, remitido por la Superintendencia de Industria y Comercio, donde en términos generales se indicó que la medida resulta óptima para el aprovechamiento de la infraestructura de manera eficiente e igualitaria y en especial en zonas donde no se cuente con cobertura para el servicio que se pretende ofrecer. En las conclusiones de dicho documento se enfatiza en mecanismos de seguimiento y en especial de tipo tarifario.

Con todo, estos temas son del resorte de la Resolución general lo cual impide que pueda cuestionarse su legalidad por la vía que pretende el recurrente, teniendo en cuenta que el alcance de la decisión en la Resolución CRC 4421 de 2014 está circunscrita precisamente a la aplicación de la Resolución CRC 4112 de 2013 y no a la modificación de sus preceptos como lo pretende **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES.**

Ahora bien, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** solicita que lo resuelto en el presente conflicto se sujete a las modificaciones y actualizaciones regulatorias asociadas a la revisión de recomendaciones de la OCDE para el sector de las telecomunicaciones, dentro de las cuales se indicó la necesidad de revisar las condiciones para la temporalidad del Roaming Automático Nacional en razón de la necesidad de promoción de la inversión. Al respecto se reitera que las decisiones adoptadas mediante la presente actuación administrativa se limitan a dar aplicación a lo establecido en la regulación de carácter general, que a la fecha no incorpora las recomendaciones presentadas a Colombia por la OCDE.

Finalmente, en cuanto a la solicitud para que se aclaren las obligaciones de cobertura derivadas del proceso 4G en cabeza de **AVANTEL**, según la Resolución 449 y sus modificaciones, se aclara que tales obligaciones no cambian el sentido de la decisión adoptada mediante la presente resolución, y asimismo lo acá decidido no altera su cumplimiento en virtud de los compromisos adquiridos por dicho proveedor con el Gobierno Nacional en el marco de la subasta de espectro de 4G, por lo cual no se encuentra necesario realizar algún tipo de aclaración sobre este particular.

Por las razones antes expuestas, el cargo no procede.

3.5. Nombramiento del Perito Técnico

3.5.1. Consideraciones del recurrente

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES afirma que, según los argumentos a los que se ha hecho referencia previamente, requiere que el nombramiento del Supervisor Técnico sea de carácter inmediato, aduciendo la necesidad de blindar el proceso de implementación del Roaming Automático Nacional, por lo que es necesaria su participación desde la ejecución del cronograma de pruebas ya aprobado por las partes. Esto sin perjuicio de lo que se decida en relación con el recurso de reposición, el cual de ninguna manera impide el nombramiento del perito técnico para que haga el acompañamiento y certifique el cumplimiento de los acuerdos logrados.

[26] Véase, Concepto de abogacía de la competencia, Superintendencia de Industria y Comercio, de fecha 2013-02-16. Rad. 13-14040-2-0.

Agrega que el nombramiento del Perito Técnico para que haga el acompañamiento y certifique el cumplimiento de los acuerdos logrados, es necesario para que verifique el cumplimiento de las partes, señalando que el cronograma se ha atrasado por la cancelación de algunas actividades por parte **AVANTEL**, citando como prueba de tal situación una comunicación del 5 de marzo de 2014.

3.5.2. Consideraciones de la CRC

Al respecto, en primer lugar cabe recordar que la resolución recurrida, dispuso que cualquiera de las partes podrá solicitar al Comité de Comisionados de la CRC, en cualquier momento, la designación de un supervisor técnico, quien iniciará el desempeño de sus funciones a partir de la ejecutoria del auto por medio del cual sea designado por el Comité de Comisionados de la CRC, cuyos honorarios mensuales serán establecidos por dicho Comité y asumidos por partes iguales por **AVANTEL** y por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

En este sentido, es claro que el nombramiento de un supervisor técnico hace parte de lo dispuesto en la resolución recurrida, la cual por virtud del recurso de reposición interpuesto por **AVANTEL** y por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** aún no se encuentra en firme y, por lo tanto, la misma no tiene la capacidad de producir efectos jurídicos. Así, involucrar al Supervisor Técnico en el proceso de implementación del Roaming Automático Nacional es consecuencia de la firmeza de la Resolución CRC 4421 de 2014, por lo cual no es procedente su designación mediante el acto administrativo que resuelve los recursos de reposición presentados por las partes, pues ello implicaría que la resolución recurrida surtió efectos antes de su firmeza.

Sin perjuicio de lo anterior, dado que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** relaciona este aspecto con la necesidad de blindar el proceso de implementación del Roaming Automático Nacional, vale la pena aclarar que el Supervisor Técnico tendría a su cargo otras funciones que podrían ser aprovechadas por las partes de modo que se avance en la adecuada implementación del Roaming Automático Nacional, más allá de blindar el proceso o rendir cuentas a las diferentes autoridades sobre los retrasos de las partes. En efecto, de acuerdo con lo establecido en la resolución recurrida, el Supervisor Técnico tendrá como funciones las siguientes; **i)** asistir a las reuniones de implementación y puesta en marcha que se adelanten, y deberá informar por escrito por lo menos una vez a la semana a la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Comité de Comisionados de la CRC sobre la implementación para la puesta en marcha de las funcionalidades asociadas a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional; **ii)** recomendar a la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Comité de Comisionados de la CRC, la adopción de medidas necesarias para garantizar la adecuada implementación de la Instalación Esencial de Roaming Automático Nacional en el ámbito de las competencias de cada entidad, e informar a la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Comité de Comisionados de la CRC, cuando las partes del presente trámite administrativo no alcancen los hitos planteados en el cronograma de implementación, que puedan dilatar la adecuada implementación del Roaming; y **iii)** recomendar a las partes todas las soluciones que considere necesarias para la adecuada implementación del Roaming Automático Nacional, de las cuales deberá informar a la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Comité de Comisionados de la CRC.

En este sentido, el cargo presentado por el recurrente no procede, con las aclaraciones arriba hechas.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir los recursos de reposición interpuestos por **AVANTEL S.A.S.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, contra la Resolución CRC 4421 del 21 de febrero de 2014.

Parágrafo. De conformidad con lo expuesto en la presente resolución, se acepta el desistimiento expreso presentado por **AVANTEL S.A.S.** respecto del numeral 3.2.4 de su escrito de recurso de reposición.

ARTÍCULO SEGUNDO. La implementación de la funcionalidad "Circuit Switched Fallback –CSFB-" requerida para el adecuado funcionamiento del Roaming Automático Nacional entre **AVANTEL S.A.S.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, deberá realizarse utilizando una conexión directa, mediante la interfaz SGs, del Mobility Management Entity-MME de **AVANTEL S.A.S.**, contra dos Mobile Switching Centre Server-MSS de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** que cuenten con la funcionalidad CSFB. La cantidad de Mobile Switching Centre Server-MSS de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** que cuenten con la funcionalidad CSFB deberá ser revisada en el seno del Comité Mixto de Interconexión –CMI-, de modo que se introduzcan los ajustes necesarios en la provisión del Roaming Automático Nacional con el fin de garantizar que los servicios se presten con adecuados niveles de calidad.

ARTÍCULO TERCERO. Negar las demás pretensiones de **AVANTEL S.A.S.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución y, en consecuencia, confirmar en sus demás partes la resolución recurrida.

ARTÍCULO CUARTO. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de **AVANTEL S.A.S.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. 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 no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C. a los

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIEGO MOLANO VEGA
Presidente

CARLOS PABLO MÁRQUEZ ESCOBAR
Director Ejecutivo

Expediente 3000-4-2-453
S.C. 13/05/2014 Acta 299
C.C. 06/05/2014 Acta 922

Revisado por: Zoila Vargas Mesa
Elaborado por: Juan Carlos Jiménez, Carlos Humberto Ruiz, Lina María Duque del Vecchio

C.R.C.
REPUBLICA DE COLOMBIA
COMISIÓN DE REGULACIÓN
DE COMUNICACIONES

COORDINACIÓN EJECUTIVA

Bogota, D.C., en la fecha 22 mayo /14 9:45 a.m. se presentó personalmente el (la) señor (a) Ximena Barberena Nisimblat identificado (a) con cédula de ciudadanía No. 51.768.284 y Tarjeta Profesional — quien en su calidad de Rep legal Avantel se notificó del contenido de la resolución CRC 4510/14

EL NOTIFICADO

Ximena Barberena

LA COORDINACION EJECUTIVA

70112CONF

C.R.C.
REPUBLICA DE COLOMBIA
COMISIÓN DE REGULACIÓN
DE COMUNICACIONES

COORDINACIÓN EJECUTIVA

Bogota, D.C., en la fecha 27 de mayo /14 11:55 a.m. se presentó personalmente el (la) señor (a) Yesid García Fernández identificado (a) con cédula de ciudadanía No. 19.488.337 y Tarjeta Profesional 61 554 quien en su calidad de Apod. se notificó del contenido de la resolución CRC 4510/14.

EL NOTIFICADO

LA COORDINACION EJECUTIVA