



RESOLUCIÓN No. **6203** DE 2021

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A.** contra la Resolución CRC 6137 de 2021"*

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas a la Sesión de Comisión de Comunicaciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en los numerales 3, 10 y 19 del artículo 22, así como en el artículo 51 de la ley 1341 de 2009, el literal h) del artículo 1º de la Resolución CRC 5928 de 2020, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la expedición de la Resolución CRC 6137 del 15 de enero de 2021, la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- aprobó una solicitud de modificación del contenido de la Oferta Básica de Interconexión -OBI- presentada por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A.** en adelante **COMCEL**. La resolución en comento fue notificada por medio electrónico a **COMCEL** el día 18 de enero de 2021.

Posteriormente, el 2 de febrero de 2021 mediante escrito de radicado número 2021801275, **COMCEL** interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 6137 de 2021 dentro del término legal previsto para el efecto, solicitando que la Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC, modifique la decisión adoptada en el acto recurrido en los siguientes puntos:

- i) Frente al numeral 4.7 solicita modificar la decisión en lo relacionado con la inclusión como causal de suspensión o terminación del acuerdo el no tomar o no mantener vigente la garantía por parte del PRST que solicita la interconexión.
- ii) Con respecto al numeral 4.13, solicita **COMCEL** que esta Comisión revise y/o aclare la redacción de la decisión contenida en el citado numeral, toda vez que esta dispone que *"COMCEL solamente le podrá exigir la interconexión a los proveedores solicitantes en un único nodo de interconexión a efectos de acceder a todos los servicios de su red móvil, o a un único nodo de interconexión por cada una de las áreas de cobertura definidas para la operación de su red fija, a efectos de acceder a los servicios provistos por dicha red fija"*; lo que supone, sostiene **COMCEL**, que la decisión de realizar la interconexión con la red móvil de **COMCEL** en un único nodo de interconexión, tal como lo indica la CRC en la resolución objeto de recurso, una situación que no es técnicamente viable bajo su criterio.

Así las cosas, teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el recurso fue

presentado por **COMCEL** dentro del término legal establecido y con la expresión de los motivos de inconformidad respecto del acto impugnado, la CRC admitirá dicho recurso y procederá con su estudio, en el mismo orden presentado por el recurrente.

De otra parte, de conformidad con lo establecido en el literal h) del artículo 1º de la Resolución CRC 5928 de 2020, es necesario mencionar que se delegó en el Director Ejecutivo de la CRC, previa aprobación del Comité de Comisionados, la función de Expedir todos los actos administrativos sea de trámite o definitivos para aprobar y/o fijar de oficio las condiciones de acceso, uso e interconexión de la Ofertas Básicas de Interconexión (OBI) de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

2. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR COMCEL.

En cuanto a los puntos sobre los que se solicita modificación y/o aclaración de la Resolución CRC 6137 de 2021, la representante legal de **COMCEL** puso en conocimiento de la CRC los argumentos y razones de derecho que a continuación se resumen, seguido de lo cual se expondrán las consideraciones de la CRC sobre el particular:

2.1 Sobre la inclusión de la no suscripción de garantía como causal de suspensión o terminación del acuerdo

COMCEL solicita modificar la decisión dispuesta en el numeral 4.7 de la Resolución CRC 6137 de 2021, en lo relacionado con la inclusión como causal de suspensión o terminación del acuerdo el no tomar o no mantener vigente la garantía por parte del PRST que solicita la interconexión.

En relación con este punto, **COMCEL** inicia su argumentación indicando que reitera a la CRC la necesidad de incluir como causal de terminación o suspensión del acuerdo, el incumplimiento de la obligación de tomar y mantener vigentes las garantías establecidas por parte del PRST que solicita la interconexión. Lo anterior, expone, toda vez que las garantías que presentan algunos PRST son insuficientes para cubrir el riesgo en la ejecución de la interconexión.

Al respecto, sostiene **COMCEL** que, si bien la CRC ha definido una fórmula para el cálculo del monto de la garantía a partir de las proyecciones de tráfico que entrega el PRST solicitante al momento de realizar su solicitud de interconexión, dicha información no puede ser verificada por el proveedor interconectante, por lo que el monto de la garantía se define con base en la buena fe hacia el PRST interconectado.

En este contexto, **COMCEL** manifiesta que ha tenido casos en donde la garantía ha sido insuficiente para cubrir el riesgo en la ejecución del contrato de interconexión, toda vez que los PRST solicitantes presentan unas proyecciones de tráfico muy por debajo de la realidad de su proyecto de negocio, a fin de lograr la interconexión, y una vez se cursa tráfico, se observa el incremento sustancial de los tráficos.

Adicionalmente, **COMCEL** indica que el incumplimiento de la obligación de garantía por parte del PRST solicitante debe ser consagrado como una causal de terminación del acuerdo o contrato, toda vez que, de conformidad con la Resolución CRC No. 6137 de 2021, el objeto de la garantía es *"el amparo del cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión de la interconexión"*; por lo que, si un PRST no toma o no mantiene vigentes las garantías, incurre en un incumplimiento del contrato y de la regulación, vulnerando con ello el derecho del PRST interconectante de tener garantizado todo riesgo que se genere por la operación de dichos PRST.

En igual sentido, afirma **COMCEL** que, dado que la OBI corresponde a la oferta presentada por el PRST interconectante y que en ningún momento se está supeditando la entrada de la interconexión del PRST, sino que es necesario proteger sus intereses legítimos, la CRC debe aceptar la inclusión de dicha causal de terminación del contrato.

Para terminar, concluye **COMCEL** que la situación descrita genera una carga desproporcionada y conlleva a que sea necesario recurrir a otros medios para exigir el cumplimiento de sus obligaciones contractuales; situación que, argumenta, supone una situación de desventaja y

pérdidas financieras. Con base en lo anterior reitera la necesidad de que la CRC permita la inclusión dentro de la OBI de **COMCEL** como causal de terminación o suspensión del acuerdo "el incumplimiento del PRST que solicita la interconexión de la obligación de tomar y mantener vigentes las garantías establecidas".

Consideraciones de la CRC

En relación con este cargo, es necesario reiterar lo expuesto en el acto recurrido frente a que las causales de suspensión o terminación del acuerdo de acceso y/o interconexión se encuentran definidos de manera expresa en la regulación, y más específicamente en el artículo 4.1.2.10. de la Resolución CRC 5050 de 2016, donde se prevé que, previa autorización de la CRC los acuerdos de interconexión pueden terminarse por: **i)** el cumplimiento del plazo o de sus prórrogas, **ii)** por la extinción de la calidad de proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones de cualquiera de las partes, **iii)** por la imposibilidad de cualquiera de éstas para continuar ejerciendo su objeto social, **iv)** por la no transferencia de los saldos netos provenientes de la remuneración de la interconexión de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.1.7.6 del Capítulo 1 del Título IV y **v)** mutuo acuerdo entre las partes, para lo cual deben solicitar a la CRC su autorización con no menos de tres (3) meses de anticipación.

De igual manera, no debe perderse de vista lo establecido en el artículo 4.1.2.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016 en cuanto a la posibilidad que ofrece la regulación de proceder con la suspensión de la interconexión, el cual dispone lo siguiente:

"Cuando la interconexión directa o indirecta ocasione grave perjuicio a la red de un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones o no cumpla con los requisitos técnicos de interconexión, el proveedor informará a la CRC, la cual puede autorizar la suspensión de la interconexión y ordenar las medidas que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben tomar para que ésta sea restablecida en las condiciones apropiadas, o autorizar la desconexión definitiva, según sea el caso conforme lo dispuesto en el ARTÍCULO 4.1.7.5 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO IV.

Sólo en casos de emergencia, seguridad nacional o caso fortuito, la interconexión puede ser suspendida sin que medie autorización previa por parte de la CRC, aunque en este caso el proveedor que procedió a suspender la interconexión debe informar de ello a la CRC a más tardar el día hábil siguiente al de la suspensión, exponiendo en detalle las razones que le condujeron a tomar la decisión."

Los anteriores elementos son los que dispone la regulación general vigente a la fecha, como causales de suspensión o terminación del acuerdo de acceso y/o interconexión, por lo que acceder a la pretensión de **COMCEL** en su solicitud de modificación de OBI sería de algún modo desconocer dicha regulación general, y mediante un acto de carácter particular, como lo es la presente resolución de aprobación de una modificación de OBI, incluir un elemento adicional a los ya dispuestos en la regulación general.

Teniendo en cuenta los anteriores elementos, el cargo presentado por **COMCEL** no está llamado a prosperar y, en tal sentido, se mantendrán los lineamientos ya impartidos mediante la Resolución CRC 6137 de 2021 frente a las causales de terminación y/o suspensión del acuerdo de acceso y/o interconexión, dado lo dispuesto en la regulación general vigente. No obstante, es importante tener en cuenta que, de generarse modificaciones a dicha regulación, la misma al tener carácter imperativo, deberá tenerse en cuenta y aplicarse en cada caso concreto.

2.2 Sobre la identificación de nodos de interconexión, indicando características técnicas, ubicación geográfica y zonas de cobertura

En relación con este punto, **COMCEL** solicita a la CRC revisar y/o aclarar la redacción del siguiente apartado incluido en el numeral 4.13 de la resolución recurrida: "(...) **COMCEL** solamente le podrá exigir la interconexión a los proveedores solicitantes en un único nodo de interconexión a efectos de acceder a todos los servicios de su red móvil (...)".

Lo anterior, toda vez que considera que la decisión de realizar la interconexión con la red móvil de **COMCEL** en un único nodo de interconexión, tal como lo indica la CRC en la resolución objeto de recurso, no es técnicamente viable.

Para justificar lo anterior, **COMCEL** comienza por exponer que la estructura de su red corresponde a una red de cobertura nacional, de carácter descentralizado y que no atiende a una única central de conmutación, sino que tiene una red estructurada de nodos que dan cobertura sectorizada para garantizar, no solamente la cobertura sino la eficiencia de la red, así como garantizar que sus usuarios se atiendan en el nodo más cercano a donde se origina la llamada.

Adicionalmente, sostiene que dicha red responde a las recomendaciones que la misma CRC ha definido en los planes técnicos básicos asociados al régimen de acceso e interconexión.

Posteriormente, procede **COMCEL** a enumerar las siguientes razones por las que, sostiene, no es posible realizar la interconexión con la red móvil de **COMCEL** en un único nodo de interconexión:

(i) Argumenta que la CRC ha establecido como regla general que la interconexión debe suministrarse en cualquier punto de la red donde sea técnica y económicamente viable y que se debe realizar en la cantidad de nodos necesarios para garantizar la eficiencia y calidad de los servicios involucrados.

(ii) Expone que, de no acatarse su solicitud, no se cumpliría con la obligación de implementar rutas alternativas y procedimientos que permitan asegurar que el enrutamiento se realice bajo criterios de eficiencia en las rutas de interconexión; no se tendrían esquemas de desborde de tráfico, y no se podría cumplir con el nivel y grado de servicio definido para la red.

(iii) Sostiene que, además, no sería posible encaminar una comunicación por un nodo de tránsito ya atravesado, ya que las llamadas entrantes y salientes tendrían que cursarse por varios nodos de la estructura de la red lo que sería ineficiente en términos de calidad en el servicio.

(iv) Igualmente, argumenta que la concentración de las rutas de interconexión en un solo nodo imposibilita brindar cumplimiento a acuerdos de disponibilidad y ocupación, debido a capacidad finita de los elementos que hacen esta posible.

(v) En igual sentido, manifiesta que realizar la interconexión en un único nodo no permite configurar una red de señalización robusta que permita balancear la carga entre los concentradores de señalización STP permitiendo además del cumplimiento de los límites de carga de los links de señalización contar con los desbordes entre nodos.

(vi) Para terminar, expresa que realizar la interconexión hacia la red móvil de **COMCEL** en un único nodo de interconexión impondría a **COMCEL** la obligación de dispersar el tráfico entrante y saliente hacia el interior de la red, colocando además de la carga técnica una carga financiera desproporcionada, derivada de los costos de la red de transmisión al interior de la red lo que va a todas luces en contravía al principio de costos eficientes que promueve la regulación.

Consideraciones de la CRC

Frente a este punto, es necesario recordar que el lineamiento de permitir en las OBIs la exigencia para que la interconexión se deba dar en un único nodo de los aprobados, viene dado desde el año 2012 por parte de la CRC, situación que resulta coherente con el régimen de acceso e interconexión actualmente vigente expedido mediante la Resolución CRC 3101 de 2011, y compilado en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Lo anterior, en atención a que dicho régimen hace referencia precisamente a que la interconexión debe ser suministrada en cualquier punto de la red en que sea técnica y económicamente viable, **sin exigir que se lleve a cabo en un número de nodos de interconexión superior al necesario para garantizar la eficiencia y calidad de los servicios.**

Ahora bien, en cuanto a la argumentación planteada por **COMCEL** frente a la imposibilidad de garantizar la redundancia y la seguridad de las interconexiones en el escenario de poder exigir un único nodo de interconexión a los proveedores solicitantes, es necesario traer a colación lo establecido en los artículos 4.1.3.2. y 4.1.3.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 frente al tema, que a propósito son expuestos por **COMCEL** en su recurso de reposición.

Al respecto, el artículo 4.1.3.2 antes citado es claro al establecer que las características esenciales de las centrales de conmutación digital que sean denominadas nodos de interconexión deben estar enmarcadas en los siguientes cinco puntos:

"(...)

4.1.3.2.1. Deben tener la capacidad requerida para cursar el tráfico de interconexión con otras redes, así como contar en todo momento con la capacidad de ampliación para soportar los crecimientos de tráfico que se presenten. Para tales efectos, la capacidad de cada nodo debe responder a la proyección mensual de la variación de tráfico según los datos del último año de todas las interconexiones operativas en dicho nodo. En el caso de nuevos nodos de interconexión, la capacidad mínima para el primer año será el 10% de la capacidad inicial instalada y luego aplicará la regla anterior.

4.1.3.2.2. Deben tener los recursos técnicos necesarios para llevar registros detallados del tráfico entrante y saliente, así como para supervisar la calidad y gestión de servicio al nivel de rutas de interconexión.

4.1.3.2.3. Deben cumplir con las especificaciones técnicas definidas por la CRC respecto de la interconexión.

4.1.3.2.4. Deben tener esquemas de redundancia que minimicen la probabilidad de fallas absolutas de servicio, y que garanticen un tiempo medio entre fallas (MTBF) mayor a 61.320 horas y una disponibilidad mayor a 99,95%.

4.1.3.2.5. Deben soportar el establecimiento de comunicaciones empleando múltiples protocolos de la UIT y los organismos internacionales que expresamente establezca la regulación. De manera particular, deben tener la capacidad para manejar al menos dos protocolos de señalización utilizados en redes de conmutación. Lo dispuesto en el presente numeral será exigible para el registro de nuevos." (Negrilla fuera de texto)

Adicionalmente, el artículo 4.1.3.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, asociado al enrutamiento alternativo y desborde, establece que ***"En la interconexión se deben prever la existencia de rutas alternativas y procedimientos que permitan asegurar que el enrutamiento de la comunicación se realiza bajo criterios de eficiencia"*** (Negrilla fuera de texto), y de ninguna manera se asocia la redundancia o el enrutamiento alternativo a la necesidad de contar con interconexión en más de un nodo de interconexión, de manera simultánea.

Por el contrario, expresamente se establece que la interconexión debe ser suministrada en cualquier punto de la red en que sea técnica y económicamente viable, sin exigir que se lleve a cabo en un número de nodos de interconexión superior al necesario para garantizar la eficiencia y calidad de los servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, en especial lo establecido en el numeral 4.1.3.2.4. y en el artículo 4.1.3.4., la redundancia es una característica que debe ser garantizada para cada una de las centrales de conmutación declaradas como nodos de interconexión de manera independiente; y en ese sentido, el establecimiento de diferentes rutas de interconexión asociadas a un único nodo, podrían suplir la necesidad de ofrecer medios alternativos para encausar el tráfico de la interconexión ante una posible falla en la ruta principal.

Por otro lado, resulta necesario aclarar que el hecho de que solamente se pueda exigir la interconexión por parte de **COMCEL** en uno de los nodos aprobados para ello, no implica que todas las interconexiones confluyan necesariamente en un único nodo de interconexión. Lo anterior, teniendo en cuenta que son los proveedores interconectados los que tienen la facultad de solicitar la interconexión en cualquiera de los nodos aprobados para **COMCEL**, y dicha escogencia obedecerá necesariamente a las particularidades técnicas y económicas planteadas por la prestación del servicio de dichos proveedores interconectados. En ese sentido, no es de

esperarse que todas las solicitudes de interconexión que reciba **COMCEL** sean realizadas contemplando uno solo de los nodos aprobados en su oferta.

Frente a lo expuesto por **COMCEL** en relación con la red de señalización debe decirse que el artículo 4.1.3.5. de la mencionada Resolución CRC 5050 de 2016 establece que "(...) el diseño de la red de señalización en la interconexión, en particular su dimensionamiento y topología, deberá realizarse con base en criterios de confiabilidad y seguridad. Siempre que sea posible deberá establecerse redundancia en los enlaces que manejen señalización (...)", y por tanto, la red de señalización debe estar adecuada teniendo en cuenta el dimensionamiento y topología de la red, por lo que, pese a que la interconexión se lleve a cabo en un único nodo, se puede concebir la robustez de la red de señalización como la redundancia de los enlaces de señalización creados para la interconexión. En conclusión, para contar con una red de señalización robusta, no es necesaria la interconexión en más de un nodo.

En relación con lo mencionado por **COMCEL** frente a la obligación de dispersar el tráfico entrante y saliente hacia el interior de la red, que se desprende supuestamente del hecho de permitir solamente la interconexión en uno de los nodos aprobados, es necesario traer a colación que por ser las redes móviles del país de cobertura nacional, el esquema de remuneración de cargos de acceso dispuesto en la regulación vigente, que se fundamentó en el diseño de un modelo de costos eficientes, contempla dentro del valor regulado la dispersión nacional del tráfico como uno de los elementos para la conformación de dicha tarifa.

En ese sentido, la dispersión en comento es un elemento que es plenamente remunerado por parte de **COMCEL** mediante el recaudo de los cargos de acceso, y no tiene sentido que sea visto como una carga financiera adicional, ni mucho menos como que la CRC actúa en este caso en contravía del principio de costos eficientes que promueve la regulación.

Así las cosas, el cargo presentado por **COMCEL** no tiene vocación de prosperar y, en tal sentido, se mantendrán los lineamientos ya impartidos mediante la Resolución CRC 6137 de 2021 frente a los nodos de interconexión.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de reposición interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A.** contra la Resolución CRC 6137 del 15 de enero de 2021.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar todas las pretensiones de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A.** y, en su lugar, reiterar en todas sus partes la Resolución CRC 6137 del 15 de enero de 2021, por las razones expuestas en la parte considerativa de este acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar por medios electrónicos la presente resolución al Representante Legal de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A.**, o quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º del Decreto 491 de 2020, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa.

Dada en Bogotá D.C. a los **8 días del mes de marzo de 2021**

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

**SERGIO
MARTINEZ
MEDINA**

Firmado digitalmente
por SERGIO MARTINEZ
MEDINA
Fecha: 2021.03.08
11:27:37 -05'00'

SERGIO MARTÍNEZ MEDINA
Director Ejecutivo

C.C.C 05/03/2021 Acta 1288

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

Elaborado por: Juan Simón López / Oscar Javier García / Juan Diego Loaiza.