

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 4997 DE 2016

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **AVANTEL S.A.S.** contra la Resolución CRC 4911 de 2016"

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confieren los numerales 3, 9 y 10 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CRC 4911 del 11 de abril de 2016, 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**, relacionada con la medición, control, gestión y suministro de información de calidad de los servicios soportados en la instalación esencial de Roaming Automático Nacional -RAN-.

A través de diligencias de notificación por aviso se le dio a conocer el contenido de la Resolución CRC 4911 de 2016 a **AVANTEL** y a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, fijado el 20 abril de 2016.

Dentro del término previsto para tales efectos, **AVANTEL** interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 4911 de 2016, según comunicación radicada internamente bajo el número 201631533 del 5 de mayo de 2016.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **AVANTEL** cumple con lo dispuesto en los artículos 76¹ y 77² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

¹ **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.

² **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.

Administrativo, deberá admitirse y se procederá con su respectivo estudio, siguiendo para el efecto el mismo orden propuesto por el recurrente.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.4 del Decreto 1074 de 2015, 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

Con el propósito de presentar los argumentos y peticiones dirigidos a que se revoque o modifique parcialmente la Resolución 4911 del 2016, **AVANTEL** indica que el contenido de la referida resolución contradice manifiestamente lo afirmado por esta Comisión el 31 de agosto de 2015³, en la medida en que resuelve el conflicto partiendo de la base de que el escenario de solución de controversias no es el idóneo para analizar las solicitudes de modificación, ajuste o adición de la regulación general vigente, lo cual -en su entender- difiere de la solicitud de solución de controversias presentada. Así, formula sus peticiones de la siguiente forma:

"(...) AVANTEL se permite solicitar a la CRC admitir el presente recurso de reposición por reunir las exigencias previstas en los artículos 76 y 77 del CPACA; revocar el artículo segundo de la Resolución CRC 4911 del 11 de abril de 2016; acceder a las solicitudes formuladas en cada uno de los apartes del capítulo precedente y confirmar el artículo primero de la referida resolución".

AVANTEL sustenta sus peticiones con base en los argumentos que se resumen a continuación:

2.1. Respecto del argumento según el cual la CRC parte de una premisa incorrecta para resolver el conflicto

2.1.1. Consideraciones del recurrente

Sostiene **AVANTEL** que la perspectiva jurídica desde la cual el regulador abordó la solución de la controversia es errada. Al efecto presenta dos consideraciones sobre las cuales soporta su argumento: "a. **AVANTEL** no pretende que a través de una actuación de carácter particular y cuyos efectos son inter partes, la CRC adicione o modifique la regulación general, especialmente aquella contenida en el Régimen de Calidad vigente" y "b. La ley le confiere atribuciones a la CRC tanto para regular ex-ante, de manera general y abstracta, como ex-post, de manera particular y concreta, habida consideración de las circunstancias del caso bajo estudio".

En relación con la primera consideración que plantea el recurrente, este menciona que se parte de la premisa según la cual la regulación vigente no contiene un procedimiento para la medición, control, gestión y suministro de información técnica relevante que garantice la prestación eficiente y con calidad de los servicios soportados en la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN). En su concepto, lo que solicitó **AVANTEL** era la fijación de una metodología de carácter particular a cargo del proveedor de la red visitada (PRV), para el cálculo y reporte de indicadores de calidad directamente a **AVANTEL**, para dar cumplimiento a la Resolución CRC 3067 de 2011. Añade **AVANTEL** que dicho proceder estuvo motivado por la respuesta dada por la CRC en agosto de 2015⁴.

Frente a la segunda consideración, insiste **AVANTEL** en que no se trata de modificar la regulación general vigente sino de expedir regulación ex-post a un caso particular y concreto no regulado de manera general y abstracta. Añade que lo anterior se solicita para hacer efectivo el correcto funcionamiento del acceso a la instalación esencial de RAN, incluida la funcionalidad CSFB, en virtud de lo dispuesto por el artículo 45 de la Resolución 3101 de 2011, y evitar cualquier discriminación del proveedor de la red de origen (PRO), que solamente podría ser determinada a partir de información confiable y proveniente de quien suministra el referido acceso.

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."

³ En referencia a la comunicación 201554419 del 31 de agosto de 2015, mediante la cual esta Comisión dio respuesta a **AVANTEL** a su solicitud de modificación de la Resolución CRC 3067 de 2011 en lo relativo a calidad de servicios de voz, SMS y datos soportados en Roaming Automático Nacional (RAN).

⁴ Radicado 201554119.

2.1.2. Consideraciones de la CRC

En atención a este argumento, en primer lugar se aclara que la comunicación 201554119 corresponde a la respuesta de una comunicación en la que **AVANTEL** solicita, con ocasión de las reuniones sostenidas entre esta Comisión y el mencionado proveedor, modificaciones a la regulación de carácter general⁵. La respuesta dada por la CRC se transcribe de manera literal, a continuación:

"Esta Comisión ha recibido su comunicación, radicada internamente bajo el número 201532454, mediante la cual solicita que se modifique la Resolución CRC 3067 de 2011 y 4734 de 2015 en lo relativo a calidad de servicios de voz, SMS y datos soportados en Roaming Automático Nacional (RAN), indicando de manera precisa la necesidad de establecer:

- Metodologías de medición de los parámetros e indicadores de calidad para servicios móviles de voz y datos soportados en el acceso a la instalación esencial de RAN,
- Parámetros e indicadores de calidad a nivel mayorista, para la provisión de la instalación esencial de RAN, y
- **La obligación que le asiste a los Proveedores de Redes Visitadas (PRV) de suministrar información de los mapas de cobertura a los Proveedores de Redes Origen (PRO), para que estos últimos puedan publicar en sus páginas Web las condiciones de cobertura de sus servicios soportados en RAN.**

En este sentido, atentamente le informo que esta Comisión, en el marco del desarrollo del proyecto regulatorio de "Revisión al Régimen de Calidad de Telecomunicaciones", procederá a revisar detalladamente el contenido de su solicitud, a efectos de estudiar la pertinencia y necesidad de incluir las temáticas solicitadas.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar finalmente que la Resolución CRC 3067 de 2011, establece el régimen de calidad que deben cumplir todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en la prestación de los servicios a sus usuarios, por lo cual en el marco de dicha regulación no han sido definidas condiciones a nivel mayorista, dado que en principio se entiende que las condiciones, técnicas, económicas y jurídicas deben ser negociadas y pactadas entre las partes. Así mismo, en caso de darse diferencias, es pertinente tener en cuenta que el marco legal vigente determina la posibilidad de intervención de la CRC para la solución de controversias que puedan surgir, previa solicitud de parte." (NFT)

Así, es claro que la respuesta dada por esta Comisión se enfocó en informar a **AVANTEL** que se revisaría la pertinencia y necesidad de modificar la regulación de carácter general para incluir las temáticas referidas por dicho proveedor, a la vez que se explicó que, al no existir regulación específica en materia de calidad para el RAN, las condiciones a que haya lugar deberían ser pactadas entre las partes, señalando igualmente que, en caso de presentarse diferencias, esta Comisión podría intervenir, previa solicitud de parte. De la respuesta dada por esta Comisión se puede apreciar que nunca dio a entender a **AVANTEL** que su solicitud de modificación de la regulación general no iba a ser atendida y que en consecuencia debía acudir al trámite de solución de controversias para obtener la información que aduce requerir de todos los proveedores de redes visitadas, lo cual deja ver que carece de sustento el argumento según el cual lo que solicita es la definición de condiciones particulares entre dos proveedores, cuando en el fondo lo que pretendió **AVANTEL** en todo momento, incluso en su mismo contenido sustancial del derecho de petición al que hace referencia, es una modificación de la regulación general en materia de RAN.

En tal sentido, el hecho que **AVANTEL** haya presentado su solicitud de solución de controversias, no se constituye en garantía o en un aval de que la CRC decidirá a su favor, puesto que esta Entidad está conminada a definir la controversia, en el marco de sus competencias, y según la regulación general que se encuentre vigente al momento de proferir el acto administrativo que resuelve la situación puesta de presente por **AVANTEL**, explicación que, en todo caso, fue desarrollada en la resolución aquí recurrida.

⁵ Radicado 201532454.

De esta forma, la solicitud formulada por **AVANTEL**, fue revisada por esta Comisión de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente y en los desarrollos jurisprudenciales relativos a la forma en que las autoridades administrativas deben resolver los diferentes derechos de petición que se le formulan, atendiendo para el efecto el núcleo esencial del derecho de petición. Al respecto, se recuerda que la H. Corte Constitucional, en numerosas sentencias, ha explicado lo siguiente:

*"[E]llevar una solicitud a la administración corresponde al ejercicio del derecho de petición y no deja de pertenecer a su ámbito por la sola circunstancia de que lo pedido esté previsto en norma legal especial. Acudir a una modalidad de petición indicada por la ley para ciertos efectos no despoja a la solicitud de su sustento constitucional por el hecho de que exista tal regulación específica, menos todavía si la administración rechaza aquélla o no la tramita bajo el pretexto de que, en vez de las normas legales aplicables, se ha hecho referencia al precepto de la Carta Política que consagra el derecho de petición. El ejercicio de éste se encuentra implícito, aunque no se invoque, en toda manifestación que se haga ante una autoridad o entidad pública, mediante la cual se pretenda respetuosamente obtener algo de ella: una decisión, una definición, una liquidación, un pago, una aclaración, la expedición de un acto administrativo, una adición al mismo, o una revocación de todo o parte de su contenido."*⁶ (SFT)

Así, esta Comisión no solamente resguarda el núcleo esencial del derecho de petición⁷ y atiende el principio de eficacia⁸ que rige las actuaciones administrativas sino que, asimismo, su actuación administrativa desarrollada por la resolución aquí recurrida se enmarca dentro del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal; pues no de otra manera la administración, en este caso esta Comisión, puede asegurar que la solución de fondo a una petición se dote de claridad y congruencia entre lo realmente pedido por un solicitante y lo resuelto por la administración, dado que *"la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto (...)"*⁹ (NFT)

Teniendo en cuenta lo anterior, conviene precisar que, si bien en el acto administrativo que resolvió la controversia se hace referencia a la imposibilidad de regular de manera general a través de una actuación de carácter particular, esa es una de las premisas tenidas en cuenta por esta Comisión, pero no el fundamento principal de la decisión. De la simple lectura de la Resolución CRC 4911 de 2016, se puede apreciar que se atendió cada solicitud puntual realizada por **AVANTEL** y se estudió de manera completa la problemática planeada, motivando de forma adecuada cada punto en controversia que conformó la misma solicitud de controversias presentada por **AVANTEL**. El acto administrativo aquí recurrido se ocupó de revisar la naturaleza de la provisión de la instalación esencial de RAN, así como las condiciones definidas por la CRC para la relación de RAN entre **AVANTEL** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, identificando aspectos relativos a la calidad de los servicios, y analizó lo solicitado por **AVANTEL** en relación con: **(i)** Información requerida para establecer la calidad del servicio móvil de voz soportado en RAN; **(ii)** Información requerida para establecer la calidad del servicio de acceso a Internet a través de redes móviles soportado en RAN; **(iii)** Información requerida para establecer indicadores de disponibilidad de elementos de red para

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-021 de 1998, M.P. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

⁷ Sentencias de la Corte Constitucional T-042, T-044, T-058, T-304 de 1997, T-419, T-021 y T-118 de 1998 entre otras. Se debe indicar también que *"el derecho constitucional a obtener una respuesta oportuna y concreta no sólo tiene vigencia en cuanto atañe a la solicitud original que dio lugar al trámite administrativo, sino que también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más de tal derecho"* Sentencia T-291 de junio 4 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido ver las sentencias T-292 de 1993, T-304 de 1994 y T-294 de 1997, entre otras). Así mismo, se recuerda que *"[e]n síntesis, la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información..."* (T-149 de 2013)

⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), numeral 11 del artículo 3º: *"En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa."*

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-149 de 2013, M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

los servicios de voz; **(iv)** Información requerida para establecer indicadores de gestión y desempeño de la instalación esencial de RAN; **(v)** Mapas de contorno de cobertura; y **(vi)** Designación de un supervisor técnico.

En consecuencia, no es cierto que, con el argumento sobre la imposibilidad de modificar la regulación general a través de una actuación particular, se hubieran despachado desfavorablemente las solicitudes planteadas por **AVANTEL**. Por el contrario, el acto administrativo recurrido guarda congruencia con lo solicitado y lo decidido, además de fundamentarse en normas vigentes que son plenamente aplicables a la controversia que dirimió. El fundamento de la decisión adoptada por esta Comisión se encuentra explicada en cada uno de los requerimientos de información solicitados por **AVANTEL**.

En efecto, respecto de la *información requerida para establecer la calidad del servicio móvil de voz soportado en RAN*, sostuvo **AVANTEL** que requería medir los indicadores establecidos en el Régimen de Calidad para el servicio de voz, específicamente en lo que respecta al artículo 3.2 de la Resolución CRC 3067 de 2011. Esta Comisión fundamentó su decisión en el hecho de que la entrega de la información solicitada por el recurrente, para efectos de controlar los indicadores establecidos en el Régimen de Calidad para el servicio de voz, no resultaba ser pertinente en atención a que no correspondía a información necesaria y relevante para el acceso y funcionamiento eficiente de los servicios de RAN provistos. Es por ello que la obligación del PRV es asegurar su interoperabilidad, así como el nivel de calidad asociado, conforme las condiciones ofrecidas en su propia red, así como dar cabal cumplimiento a la regulación de carácter general en lo que respecta a los niveles de calidad¹⁰. En otros términos, el acceso a esa información no garantiza, como erróneamente considera **AVANTEL**, la prestación eficiente de los servicios soportados en la instalación esencial de RAN.

Así mismo, en lo que tiene que ver con la *Información requerida para establecer la calidad del servicio de acceso a Internet a través de redes móviles, soportado en RAN*, **AVANTEL** solicitó información relacionada con indicadores de calidad para el servicio de acceso móvil a Internet, utilizado por los usuarios que están haciendo uso de RAN, información que es requerida por la CRC en los formatos 20 y 21 de la Resolución CRC 3496 de 2011. Respecto de este punto, la CRC estimó que *"la información con la que pretende contar AVANTEL no le permitiría ejercer ningún tipo de administración sobre los SGSN de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, por cuanto de poder ejercerla implicaría una coadministración de la misma, lo cual es contrario al objetivo de la medida regulatoria plasmada en la Resolución CRC 4112 de 2013, implicando una intervención mayor a la prevista en la regulación general vigente, sin que de por medio haya un "bien jurídico" superior que deba ser tutelado"*¹¹.

Concluyó esta Comisión que, si **AVANTEL** desea conocer los indicadores antes mencionados para el servicio de acceso a Internet prestado a través del uso de la instalación esencial de RAN, puede implementar su propio sistema de medición en el que calculen estos indicadores, bajo los parámetros establecidos en la Resolución CRC 3067 de 2011. Nuevamente, el fundamento de la decisión parte del supuesto que no resulta necesario que, para facilitar el acceso y prestación de los servicios, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** entregue la información requerida por **AVANTEL** relacionada con sus SGSN, ni los indicadores Ping, Tasa de datos media FTP y Tasa de datos media HTTP y, no como erradamente manifiesta **AVANTEL**, exclusivamente en que no sea procedente la modificación o ajuste de la regulación general mediante decisiones de carácter particular y concreto.

En lo atinente a la *Información requerida para establecer indicadores de disponibilidad de elementos de red para los servicios de voz*, **AVANTEL** solicitó a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** información relacionada con la disponibilidad de sus bases de datos -HLR-, centrales de conmutación móvil -CCM- y estaciones base 2G/3G, que es requerida por la CRC en el literal D del formato 25 de la Resolución CRC 3496 de 2011. Sobre este particular, consideró la CRC que los elementos HLR, CCM y estaciones base 2G/3G utilizados en la prestación del servicio de voz móvil a través de la instalación esencial de RAN, pertenecen al proveedor de la red visitada. De esta forma, es el proveedor de la red visitada, en este caso **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, quien debe dar cumplimiento tanto a los reportes de información como a las metas establecidas para los indicadores de calidad relacionados con los elementos utilizados en su red. Nuevamente el fundamento de la decisión es que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no está en la obligación de suministrar la información solicitada por **AVANTEL** referente a los indicadores de disponibilidad para elementos de

¹⁰ Resolución CRC 4911 de 2016.

¹¹ Ídem.

red del servicio de voz soportado en RAN, teniendo en cuenta el hecho que **AVANTEL** no la necesita para la prestación eficiente de este servicio a través de esta instalación esencial.

Ahora bien, frente a la solicitud de *Información requerida para establecer indicadores de gestión y desempeño de la instalación esencial de RAN*, **AVANTEL** solicitó la definición de una obligación para que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** suministre información de indicadores o KPIs, que le permitan conocer el comportamiento de los servicios de RAN y de la funcionalidad de CSFB, orientado de manera particular a: i) verificar indicadores por PLMN, para lo cual sustenta sus argumentos en la norma 3GPP TS 23.272; ii) medir el desempeño de interfaces asociadas a elementos de red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** que intervienen en el CSFB (midiendo las interfaces Iu, A y SGs), de acuerdo con la norma 3GPP TS 32.407 (Core Network Circuit Switch Domain); y iii) medir el desempeño de elementos de red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** que intervienen en el RAN de datos (SGSN), según la norma ETSI TS 132.406 (Performance Management Core Network Packet Switch). Consideró esta Comisión que *"la Imposición de obligaciones de reporte de información en una relación de acceso, uso o interconexión, según el caso, tiene como propósito fundamental que dicha relación funcione y opere de manera eficiente. Mal haría esta Comisión al imponer obligaciones de reporte de información que busquen satisfacer un objetivo diferente o de comprobación de eventuales tratos diferenciados en los niveles de calidad que recibe cuando se compara con otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, situaciones que AVANTEL debe ventilar ante la autoridad de Vigilancia y Control, en este caso el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y no pretender resolverlo por vía de la regulación de carácter particular, máxime si se tiene en cuenta que las reglas aplicables ya se encuentran definidas en la Resolución CRC 4112 de 2013."*¹²

En consecuencia, se concluyó que, el acceso a este detalle de información tendría razón de ser si **AVANTEL** tuviera responsabilidad en la administración de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, lo cual no hace parte de las obligaciones asociadas a la provisión de la instalación esencial de RAN y, por demás, desnaturalizaría la esencia misma de dicha instalación esencial, ya que los usuarios en roaming reciben el servicio por parte del proveedor de la red visitada, de manera automática, sin intervención directa por parte del proveedor de la red de origen, y otorgando los mismos niveles de calidad con los que provee servicios a sus propios usuarios.

Adicionalmente, sobre la solicitud de *conocer los mapas de contorno de cobertura de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES*, esta Comisión encontró necesario que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** le provea la información de los mapas de cobertura de su red, de la misma manera que se la provee al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es decir, en un formato compatible con Mapinfo (*.tab) o Google Earth (kml o kmz) con sistema de referencia WGS84. Se accedió a esta solicitud en consideración a que Resolución CRC 3067 de 2011, modificada mediante las Resoluciones CRC 4734 y 4807 de 2015, contempla las condiciones mínimas en las cuales los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben informar al público en general –a través de sus páginas Web–, lo relacionado con la cobertura de los servicios ofrecidos, identificando claramente las áreas geográficas en las cuales el proveedor presta el servicio.

En atención al último requerimiento de **AVANTEL** de *designar un supervisor técnico*, dado el resultado de la actuación particular de solución de controversias, se concluyó que no se requería del acompañamiento de un supervisor. Adicionalmente, se precisó que la designación de un supervisor técnico para los efectos pretendidos por **AVANTEL**, desde la perspectiva de control del cumplimiento de la regulación, son funciones del resorte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como autoridad competente para llevar a cabo las actividades de Inspección, Control y Vigilancia.

En suma, no resulta acorde con la realidad que el recurrente aduzca en esta oportunidad la existencia de un error jurídico por parte de esta Comisión al estudiar su solicitud de conflicto toda vez que, tal como se demostró en páginas anteriores, aquél proveedor ha pretendido, incluso en su mismo contenido sustancial del derecho de petición al que hace referencia, una modificación de la regulación general en materia de RAN. Por ello, esta Comisión concluye que no existe tal error cuando se aprecia que el acto administrativo aquí recurrido guarda congruencia con lo solicitado y lo decidido por **AVANTEL** en su misma solicitud de solución de controversias; siendo el mismo un acto que, como se demostró, se sustenta en regulación plenamente aplicable a la controversia que esta Comisión dirimió de fondo. Aprovecha esta Comisión para recordar que cualquier modificación de la regulación general en la materia debe respetar el principio de democracia participativa establecida en la

¹² Ídem.

Constitución Nacional, con el fin de garantizar la participación directa de los posibles interesados junto con los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones en el proceso previo a la adopción de regulaciones de carácter general¹³. Asimismo, y en desarrollo del referido principio, se recuerda que todo proceso de modificación de regulación general en la materia debe atender las pautas procedimentales relacionadas con la expedición de actos administrativos de carácter general de las Comisiones de Regulación, conforme lo dispuesto en los artículos 2.2.13.3.1 y siguientes del Título 13 Capítulo 3 del Decreto 1078 de 2015¹⁴.

En atención a la segunda consideración planteada por **AVANTEL**, sobre la necesidad de expedir regulación ex-post a un caso particular y concreto no regulado de manera general y abstracta es preciso reiterar que, la obligación regulatoria de provisión de información, no se refiere a cualquier tipo de información con la que desee o quiera contar el proveedor de la red origen para comprobar el cumplimiento de la regulación, sino que la misma se refiere **a aquella que resulte necesaria y relevante para permitir o facilitar el acceso y el funcionamiento eficiente de los servicios**. Esto último es lo que evaluó esta Comisión en el análisis de la solicitud presentada por **AVANTEL**, y concluyó que, desde la regulación, no existe fundamento que justifique la necesidad, orientada a la eficiente prestación del servicio, de contar con la información requerida por **AVANTEL**. Así las cosas, se tiene que la información solicitada por **AVANTEL** no es determinante para el cumplimiento del régimen de Calidad por parte de este proveedor, ni para garantizar la continuidad de la prestación eficiente del servicio a usuarios que hagan uso de la instalación esencial de RAN.

Finalmente, y respecto a la información que aporta **AVANTEL** con su recurso, esta Comisión observa que la misma se relaciona con quejas de usuarios de **AVANTEL** respecto de la calidad del servicio, así como con información relacionada con fallas técnicas, las cuales no pueden atribuirse a deficiencias del servicio por causas relacionadas con la instalación esencial de Roaming Automático Nacional; situaciones que ya habían sido traídas a colación por **AVANTEL** en su solicitud de conflicto para soportar su oferta final¹⁵. Frente a lo anterior, esta Comisión observa que la referida información no desvirtúa la premisa con la cual se sustenta la resolución aquí recurrida, esta es que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no está en la obligación, desde el punto de vista regulatorio, de suministrar la información solicitada por **AVANTEL** referente a los indicadores de disponibilidad para elementos de red del servicio de voz y datos soportado en RAN, y mucho menos que **AVANTEL** la necesite para la prestación eficiente del servicio a través de esta instalación esencial.

Teniendo en cuenta los aspectos acá precisados, el cargo presentado por el recurrente no tiene vocación de prosperar.

2.2. Respecto del cargo relacionado con los precedentes administrativos de la CRC, el principio de "ir contra acto propio" y el derecho a la igualdad de AVANTEL

2.2.1. Consideraciones del recurrente

El recurrente recuerda la institución del precedente administrativo y su relación con los principios generales del derecho y en especial con principios como los de legalidad, igualdad, seguridad y buena fe, para efectos de sostener que una "*multiplicidad de decisiones han sido adoptadas por la CRC en situaciones similares a las planteadas por AVANTEL*". Agrega el recurrente que sostener que "*la*

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. (explicando que: "... es necesario que los usuarios dispongan de información adecuada y oportuna sobre las decisiones que habrán de ser adoptadas. La comisión de regulación debe proporcionar dicha información con antelación suficiente, de manera que los participantes puedan conocerla en profundidad. También es necesario que las posiciones que manifiesten los usuarios sean debidamente atendidas por las entidades, es decir, que sean consideradas y respondidas de acuerdo con los planteamientos, las observaciones o los reparos de los participantes dentro de un plazo razonable. Así, para que la participación sea efectiva se requiere, a lo menos, que se garantice a los usuarios que: (i) reciban la información correspondiente sobre el contenido proyectado de la futura regulación de manera oportuna; (ii) que puedan presentar propuestas; (iii) que las propuestas que presenten sean consideradas por la comisión de regulación competente en cada caso; y (iv) que dicha comisión responda motivadamente las propuestas que se le formulen en relación con la regulación que por su especial trascendencia despertó el interés de los usuarios."

¹⁴ Decreto No. 1078 del 26 de mayo de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones"

¹⁵ En los antecedentes de la resolución aquí recurrida, se recuerda que **AVANTEL** manifestó que, en su condición de operador entrante, requiere medir y controlar la calidad de los servicios de telecomunicaciones que provee, más aún, cuando utiliza la instalación esencial de RAN para su prestación. En este sentido, indica **AVANTEL** que necesita conocer y controlar la calidad de sus servicios para estar en condiciones de realizar análisis comparativos respecto de sus competidores, ofrecer a sus usuarios una promesa de valor disruptiva y adoptar correctivos técnicos para mejorar las fallas que los mismos presenten.

solicitud de solución de controversias incoada por Avantel constituye una solicitud de modificación, ajuste o adición de la regulación general vigente”, no solamente genera un “desconocimiento de [los] propios precedentes administrativos [de la CRC], y por ende una violación al derecho a la igualdad [del referido proveedor]”, sino también resulta ser una aseveración que dista del tenor de lo solicitado por AVANTEL.

2.2.2. Consideraciones de la CRC

Frente a la argumentación de **AVANTEL**, esta Comisión considera necesario en esta oportunidad mencionar el alcance y desarrollo que la jurisprudencia le ha dado a la teoría de los actos propios de la administración partiendo del principio de la confianza legítima el cual, ha explicado en varios pronunciamientos la Corte Constitucional¹⁶, tiene fundamento en el principio de buena fe estipulado en el artículo 83 de la Constitución. Para así, explicar el alcance del derecho a la igualdad frente a la regulación general y particular que esta Comisión, en el marco de sus competencias, desarrolla como mecanismo de intervención del Estado en el sector TIC.

La Corte ha explicado los elementos que se deben presentar para que pueda configurarse la confianza legítima de la siguiente manera:

“El principio de confianza legítima, particularmente, se basa en tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad”¹⁷

De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.

Teniendo en cuenta lo anterior, para el estudio del presente cargo resulta preciso que esta Comisión recuerde el alcance, tanto de la solicitud, como de los asuntos en controversia que derivaron en la decisión de cada una de las resoluciones citadas por **AVANTEL**, respecto de las cuales sostiene que esta Comisión, al “desconocer los propios precedentes”, estaría contrariando sus propios actos a través de la resolución aquí recurrida:

Tabla 1. Resoluciones citadas por **AVANTEL** en su recurso

Resolución No.	Alcance de la Solicitud como derecho de petición de las solicitudes citadas	Asuntos en Controversia de las solicitudes citadas
CRC No. 4510 del 22 de mayo 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”	<p>Específicamente AVANTEL, en su solicitud de solución de conflicto, solicitó a la CRC lo siguiente:</p> <p>“1.1. Resolver las diferencias surgidas en el curso de la negociación directa de la solicitud de Roaming Automático Nacional, respecto de los puntos de divergencia que se detallan en el Capítulo IV, con fundamento en las consideraciones de orden fáctico y jurídico que se exponen y soportan en el presente escrito, y</p> <p>1.2. Establecer las condiciones de acceso y uso que han de regir la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES a</p>	<p>“Se identifica claramente que el conflicto radica en la definición del alcance de la obligación de la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional por AVANTEL a COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, siendo este aspecto el que ha impedido que las partes culminaran directamente con la definición de un acuerdo”¹⁹ (NFT)</p>

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-807 de 2003, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁹ Resolución CRC 4421 del 21 de febrero de 2014, pg. 12-13.

49

	<i>AVANTEL, en el marco de la relación vigente de acceso, uso e interconexión entre las redes de las dos empresas, a partir de los aspectos técnicos y operativos económicos que se consignan en la Oferta Final de AVANTEL.”¹⁸ (NFT)</i>	
CRC No. 4174 del 24 de abril de 2013. <i>“Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A. contra la Resolución CRC 4046 de 2012”</i>	<i>“AVANTEL solicita a la CRC resolver la controversia existente entre AVANTEL y COMCEL, en el sentido de ordenar a COMCEL la apertura y programación en su red de los códigos cortos asignados a AVANTEL mediante Resolución CRC 3705 de 2012, así como la de aquellos códigos cortos que le [SIC] sean asignados en el futuro, en el marco de la relación de acceso, uso e interconexión actualmente vigente entre las partes para el intercambio de mensajes de texto”²⁰ (NFT)</i>	<i>“La divergencia existente entre AVANTEL y COMCEL gira en torno a si las condiciones de acceso, uso e interconexión actualmente vigentes entre las partes son o no el vehículo jurídico a través del cual se debe regular la activación de la numeración de códigos cortos para el tráfico de contenidos y aplicaciones. Lo anterior en la medida en que mientras para AVANTEL dichas condiciones son suficientes, COMCEL considera que debe tenerse un contrato suscrito entre dicho proveedor y AVANTEL ya no como PRST, sino como PCA”²¹ (NFT)</i>
CRT No. 916 del 3 de diciembre de 2003, <i>“Por la cual se resuelve el conflicto entre COMCEL S.A. y BELLSOUTH COLOMBIA S.A. por la definición de cargos de acceso”</i>	<i>“Mediante comunicación del 5 de agosto de 2003, COMCEL S.A. (...) solicitó a la CRT su intervención para efectos de dirimir el conflicto surgido con BELLSOUTH COLOMBIA S.A., (...) por la definición de los cargos de acceso que deben reconocerse y pagarse los operadores móviles por el tráfico que se curse entre sus redes de TMC”²² (NFT)</i>	<i>“Definir un nuevo sistema que sí remunera integralmente el uso de la infraestructura (...) con el fin de garantizar la aplicación de todos los principios regulatorios y legales que rigen la interconexión”.²³</i>

Fuente: Información tomada del recurso de reposición aportada por **AVANTEL**²⁴

Teniendo en cuenta que para la aplicación del principio de confianza legítima debe existir identidad entre los hechos y las decisiones adoptadas por esta Comisión, de la anterior tabla es claro que, tanto el alcance de los hechos que sustentaron las solicitudes, como los asuntos en controversia decididos en las resoluciones citadas por **AVANTEL**, no resulta posible determinar la identidad con los hechos ni con el asunto en controversia que motivo la resolución aquí recurrida. Al punto, se recuerda que en el caso concreto esta Comisión se ocupó en determinar si el tipo de información con la que quiere contar **AVANTEL**, de cara a la obligación regulatoria de provisión de información, se refiere a aquella que resulte necesaria y relevante para permitir o facilitar el acceso y el funcionamiento eficiente a la instalación esencial de RAN, hechos y asuntos en controversia que sustentan la solicitud de **AVANTEL** en cuestión, y los cuales, tal como se muestra en la referida tabla, distan diametralmente tanto de los hechos como de los asuntos en controversia que motivaron las decisiones de las resoluciones citadas por aquel proveedor para sustentar el cargo bajo estudio.

Es por lo anterior que esta Comisión, guardando congruencia entre lo solicitado y lo decidido, encuadró el conflicto en la determinación de si **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** debe suministrar a **AVANTEL** la información que este último califica como necesaria para la administración de la relación de acceso a dicha instalación. Conforme con lo cual, esta Comisión estructuró en la resolución aquí recurrida una metodología de análisis del caso que partiera por recordar la naturaleza de la instalación esencial de RAN junto con las condiciones regulatorias particulares definidas por

¹⁸ Resolución CRC 4421 del 21 de febrero de 2014, pg. 1

²⁰ Expediente administrativo No. 3000-4-2-433. Folio 5

²¹ Resolución CRC 4046 del 28 de diciembre de 2012, pg. 5.

²² Resolución CRT 916 del 3 de diciembre de 2003, pg. 1.

²³ Resolución CRT 916 del 3 de diciembre de 2003, pg. 3-4.

²⁴ Radicado No. 201631533. Pg. 5-6.

40

esta Comisión para los proveedores en cuestión, para así desarrollar dicho análisis frente al alcance de la información solicitada por **AVANTEL** conforme el marco regulatorio de las obligaciones relacionadas con el acceso a la referida instalación esencial.

Adicionalmente vale subrayar que es el mismo **AVANTEL**, en el memorial del recurso bajo estudio, quien reconoce que *"la regulación vigente no contiene un procedimiento para la medición, control, gestión y suministro de información técnica relevante que garantice la prestación eficiente y con calidad de los servicios soportados en la instalación esencial de Roaming Automático Nacional entre Avantel y Colombia Telecomunicaciones"*. Lo anterior, como esta Comisión ya explicó, constituye un argumento que impide avalar el cargo de **AVANTEL** en el que sostiene que la CRC va en contra de sus propios actos, pues el mismo recurrente al reconocer la inexistencia de regulación vigente en la materia reconoce, de contera, que el mismo análisis desarrollado por esta Comisión parte de determinar si el alcance de la obligación regulatoria se extiende o no a los proveedores que hacen uso de la instalación esencial de RAN, no en lo que se refiere a cualquier información con la que desee o quiera contar el PRO de cara a la obligación regulatoria de provisión de información, sino que la misma se refiere o no a aquella que resulte necesaria y relevante para permitir o facilitar el acceso y el funcionamiento eficiente de los servicios de RAN.

En el mismo sentido esta Comisión observa que, al no existir identidad entre los hechos analizados por la resolución aquí recurrida y las decisiones adoptadas por esta Comisión en las resoluciones que el recurrente cita para sostener su cargo de vulneración del principio de confianza legítima, tampoco es de cabida entender una vulneración al derecho de igualdad. Por lo que si el derecho de igualdad implica dar un trato igual a lo igual y un trato diferenciado a lo que es desigual, tal como la Corte Constitucional lo ha explicado en varias oportunidades²⁵, resulta ser un argumento contra intuitivo que el recurrente sostenga una violación al mismo frente a hechos y asuntos en controversia que no guardan identidad alguna entre la resolución aquí recurrida y las decisiones adoptadas por esta Comisión en las resoluciones que cita **AVANTEL**. En otras palabras, no resulta posible la conculcación del principio de igualdad esgrimido por **AVANTEL**, si se entiende que frente a las resoluciones citadas por aquél proveedor no se generan, para el caso en concreto, expectativas legítimas respecto de la interpretación y aplicación de la regulación general en la materia, toda vez que no existe identidad entre los hechos y las decisiones adoptadas por esta Comisión, tal como se explicó anteriormente.

Así las cosas, resulta preciso recordar que el fundamento constitucional de la fuerza normativa del precedente administrativo, el cual cita **AVANTEL**, se encuentra en el derecho de los ciudadanos a que las decisiones se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico. Por lo cual las dos garantías constitucionales de igualdad ante la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades, tomada desde la perspectiva del principio de igualdad, suponen la igualdad frente a casos iguales y la desigualdad de trato entre situaciones y hechos desiguales²⁶, máxima que obliga a esta Comisión tanto como objetivo y límite en el ejercicio de su función administrativa de solución de controversias. Situación que se corrobora en el mismo numeral 2 del artículo 3 y el artículo 10 del CPACA al disponer, bajo la égida del principio de igualdad, que frente a situaciones con los mismos supuestos fácticos y jurídicos se deberán aplicar de manera uniforme las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias. Así, y al verificar en el caso en concreto la inexistencia de identidad entre los hechos y el asunto en controversia que motivaron la resolución aquí recurrida con los que motivaron las resoluciones citadas por **AVANTEL** en su recurso, es claro que no resulta conculcado el derecho de igualdad de trato y mucho menos el principio de confianza legítima por parte de esta Comisión frente al recurrente.

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

2.3. AVANTEL como PRO tiene elementos de red que intervienen directamente en la prestación material de los servicios soportados en RAN

2.3.1. Consideraciones del recurrente

AVANTEL se refiere a la afirmación realizada por esta Comisión en la resolución recurrida, donde se explicó que *"(...) la prestación material del servicio está a cargo del proveedor de la red visitada, por lo que la administración conjunta de la actividad de los usuarios mientras los servicios son proveídos*

²⁵ *"la igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionales de aquéllas, el Estado procure el equilibrio"*

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001 del 9 de agosto del 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

por el proveedor de la red visitada, no guarda relación contra la naturaleza propia de esta instalación esencial como ha sido concebida por la regulación, toda vez que, al hacer uso del Roaming Automático Nacional, los usuarios en roaming reciben el servicio por parte del proveedor de la red visitada, de manera automática, sin intervención directa por parte del proveedor de la red de origen, cuando éstos se encuentran fuera de la cobertura de uno o más servicios de la red de origen”.

Al respecto, señala que la automaticidad del RAN se da porque el terminal de usuario se registra en la red visitada de manera automática, sin intervención o manipulación alguna por parte del usuario, de manera que la referida circunstancia no depende de que la red del PRO intervenga o no en la prestación material del servicio, señalando que se trata de una afirmación errada por parte de la CRC. Explica que, por el contrario, sin la intervención de los elementos de la red del PRO no es posible que los usuarios puedan acceder al servicio provisto en RAN y establecer sus comunicaciones, inclusive en el escenario de un ambiente de roaming puro, en aquellas zonas donde el PRO no cuenta con cobertura y donde no interviene la funcionalidad de Circuit Switched Fall Back (CSFB).

Para sustentar lo anterior, describe diferentes aspectos de la configuración de la interconexión realizada entre las partes para materializar las obligaciones impartidas mediante las Resoluciones CRC 4421 y 4510 de 2014, en donde pretende evidenciar que en la prestación de los servicios de voz, SMS y datos soportados en la instalación esencial de RAN, participan directamente las redes del PRO y del PRV. Señala que la CRC realizó su pronunciamiento en abierto desconocimiento de la Resolución CRC 4112 de 2013, y no obstante conocer técnicamente el acceso y uso de RAN entre las partes.

Finalmente, manifiesta que *“(...) la CRC incurre en grave error de apreciación cuando fundamenta su negativa a las pretensiones de Avantel en que la prestación “material” de los servicios de voz, SMS y datos soportados en la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, corresponde en exclusiva el proveedor de la red visitada, pues, ha quedado claro, desde la expedición misma de las (SIC) de las Resoluciones CRC 4121 (SIC) y 4510 (SIC) de 2014, que en la prestación material de dichos servicios intervienen directamente las redes del PRO y PRV, sin la primera de las cuales sería absolutamente imposible la prestación del servicio, cuestión que no hace que la provisión de RAN no sea automática, término que se predica de la no intervención del usuario a esos efectos, y no de la no intervención de la red del PRO”.*

2.3.2. Consideraciones de la CRC

En relación con los planteamientos realizados por **AVANTEL** en este aparte, esta Comisión encuentra que, más allá de contradecir lo dispuesto en la resolución recurrida, son argumentos que se encuentran alineados con el contenido del numeral 3.2.1 de la misma.

Así, incluso sin la descripción realizada por el recurrente, es claro para la Comisión que la provisión de servicios de voz, SMS y datos a los usuarios de **AVANTEL**, necesariamente requiere la interacción de diferentes elementos físicos y lógicos de la red de dicho proveedor, con otros elementos de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, como proveedor de la red visitada. Es un hecho que ya es conocido por esta Comisión -como bien lo señala **AVANTEL**-, el cual también resulta ser evidente de las mismas decisiones de carácter general y particular que han sido adoptadas desde el año 2013 hasta la fecha sobre la materia. Lo que quiere decir la Comisión con el texto que recurre **AVANTEL**, es que la interacción directa con el usuario, cuando este accede al servicio a través del RAN, se da a través de la infraestructura de acceso del Proveedor de la Red Visitada -lo cual es confirmado por el mismo **AVANTEL** en la explicación presentada-; en caso contrario no se estaría hablando de la instalación esencial de RAN.

Es por ello que se hace necesario rechazar las afirmaciones que realiza **AVANTEL**, relativas a un supuesto desconocimiento de esta Comisión de las disposiciones de carácter general y particular que son aplicables a la provisión de la instalación esencial de RAN, lo cual se desvirtúa al realizar una lectura integral del numeral 3.2.1 del acto recurrido, en donde seguido al texto recurrido por **AVANTEL**, esta Comisión expresó lo siguiente:

*"Bajo este contexto se encuentra que las condiciones para el acceso a la instalación esencial de RAN entre **AVANTEL** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** corresponden a las definidas tanto en la regulación de carácter general contempladas en la Resolución CRC 3101 de 2011 y en la Resolución CRC 4112 de 2013, como en las resoluciones de carácter particular (Resoluciones CRC 4421 y 4510 de 2014) mediante las cuales se resolvió el conflicto surgido entre **AVANTEL** y **COLOMBIA***

TELECOMUNICACIONES por la definición las condiciones de acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional.

Es así como, de acuerdo con lo señalado en el artículo 5 de la Resolución CRC 4112 de 2013, en la provisión de la instalación esencial de RAN el proveedor de la red visitada debe 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, así como el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación. Así mismo, el mencionado artículo establece que este proveedor debe realizar la autenticación automática de los usuarios de la red origen e implementar medidas que garanticen su traspaso a la red origen sin demoras injustificadas cuando sale de su zona de cobertura. (...)"

Así, el hecho que la afirmación realizada por la CRC -la cual se orienta a explicar que la interacción directa con el usuario, cuando este accede al servicio a través del RAN, se da únicamente con el Proveedor de la Red Visitada- no sirva a los propósitos de **AVANTEL**, no quiere decir que sea errada, como ya se explicó previamente.

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

2.4. La solicitud de AVANTEL no comporta la administración conjunta de los usuarios roamers

2.4.1. Consideraciones del recurrente

AVANTEL solicita revocar la afirmación realizada en la resolución recurrida, según la cual *"la administración conjunta de la actividad de los usuarios mientras los servicios son proveídos por el proveedor de la red visitada no guarda relación con la naturaleza propia de la instalación esencial de RAN"*, y aclarar que **AVANTEL** como responsable del servicio tiene derecho a gestionar y solicitar información técnica relevante al PRV para dar respuesta a las reclamaciones de sus usuarios relacionadas con la calidad del servicio.

Al respecto, el recurrente explica que no pretende una *"administración conjunta"*, sino que a partir de la información solicitada a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, busca garantizar la prestación efectiva de los servicios a sus usuarios, detectar fallas y solicitar al PRV adoptar soluciones rápidamente en atención a los problemas de servicio reportados por sus usuarios. Agrega que, ni la solicitud de **AVANTEL** implica la coadministración o administración conjunta con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** de los usuarios *roamers* cuando se encuentren en la red visitada, ni **AVANTEL** considera que las obligaciones de reporte o medición relacionada con la prestación del servicio corresponda a un proveedor distinto del de la red visitada.

AVANTEL aduce que la CRC no puede impedirle acceder a información que considera necesaria para determinar si su derecho a recibir trato no discriminatorio es vulnerado.

Manifiesta el recurrente, que paga cargos de acceso a RAN a los proveedores de redes visitadas y tiene derecho a exigir que la provisión de dicha instalación esencial se dé en condiciones efectivas y no se afecte la calidad de los servicios provistos a sus usuarios, señalando que para ello requiere la información que considera técnicamente relevante, en tanto es responsable del servicio ante el usuario, que implica no solamente su provisión efectiva, sino también la atención de las PQR relacionadas con la calidad, el escalamiento de fallas técnicas y la adopción de correctivos. Agrega que, en caso contrario, **AVANTEL** no podrá resolver de fondo las peticiones de sus usuarios, quienes irremediablemente terminarán por finalizar el contrato y solicitar la portación a otro operador.

Según **AVANTEL**, esta Comisión dispuso²⁷ que el usuario no puede verse afectado como consecuencia del incumplimiento de las condiciones de calidad del servicio por parte del proveedor de la red visitada, a partir de lo cual plantea diferentes interrogantes²⁸, señalando que la CRC debe

²⁷ Si bien **AVANTEL** cita una comunicación del 31 de mayo de 2013, radicado 201353327, debe decirse que bajo la fecha y radicado referidos, tal comunicación no existe en los registros de la CRC.

²⁸ Relacionados con: i) la manera como **AVANTEL** puede garantizar la prestación del servicio en condiciones de calidad, si no puede conocer las afectaciones o fallas en la red visitada; ii) la manera de responder y solucionar de fondo las reclamaciones de los usuarios por la calidad del servicio; y iii) lo que sucede en los casos en los cuales **AVANTEL** debe compensar a sus usuarios por deficiencias en la calidad de las redes de los PRV.

considerarlos y responderlos, habida consideración de los altos niveles de churn que presenta el recurrente en relación con la calidad del servicio que, en su opinión, no puede solucionar de fondo por falta de información técnica relevante del PRV que le permita gestionar de manera efectiva las fallas reportadas por los usuarios.

2.4.2. Consideraciones de la CRC

Para abordar lo expuesto por el recurrente en este punto, resulta necesario presentar algunas consideraciones respecto a **i)** el alcance de lo definido en la resolución recurrida; **ii)** la obligación a cargo de **AVANTEL** frente a sus usuarios, y el alcance de las competencias de la CRC; y **iii)** la aducida imposibilidad del recurrente para contar con información que le permita dar respuesta a sus usuarios.

Así, en primer lugar, debe aclararse que, en ninguna parte del acto recurrido se está afirmando que **AVANTEL** pretende una administración conjunta de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, sino que acceder a este tipo de información solo serviría para ejercer una coadministración de la red visitada, lo cual es contrario al objetivo de la regulación vigente en materia de RAN. En este sentido, es claro para esta Comisión que la información a la cual el recurrente pretende acceder, típicamente sería insumo para atender situaciones al interior de la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, lo cual no le corresponde a **AVANTEL**, como el mismo recurrente lo reconoce en su escrito. Luego no hay lugar a revocar el texto señalado por **AVANTEL**, en la medida en que él mismo acepta que no pretende llevar a cabo una administración conjunta, y el texto recurrido no dice otra cosa diferente a que *"la administración conjunta de la actividad de los usuarios mientras los servicios son proveídos por el proveedor de la red visitada no guarda relación con la naturaleza propia de la instalación esencial de RAN"*.

Lo anterior en todo caso no debe entenderse como una exención de responsabilidad por parte de **AVANTEL** hacia sus usuarios. Es claro que al momento de ofrecer el servicio y durante su prestación, **AVANTEL** es responsable de garantizar adecuadas condiciones de calidad a sus clientes; cosa distinta es que las causas sean imputables al operador de la red visitada, situación que habría de probarse ante las autoridades judiciales o de inspección, control y vigilancia competentes. Como se explicó en la resolución recurrida, contar o no con la información que **AVANTEL** pretende obtener por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no debe afectar su responsabilidad, máxime cuando esta información no tiene relación directa con el objetivo que la regulación ha previsto para la provisión de información asociada a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional. Es decir, aquella que resulte necesaria y relevante para permitir o facilitar el acceso y el funcionamiento eficiente de los servicios -y que es remunerada de manera eficiente según las disposiciones que la CRC ha expedido al respecto-; condición que, por demás, está definida desde el mismo momento de expedir la Resolución CRC 4112 de 2013, lo cual es incluso previo a la entrada de **AVANTEL** al mercado con servicios móviles diferentes a iDEN, y en tal sentido no es dable que este proveedor sugiera ahora que la responsabilidad recaería en la CRC al "impedirle" acceder a la información pretendida.

Al punto, ha de reiterarse que la regulación general prevé como obligación que el proveedor de la red visitada entregue al proveedor de la red de origen los mismos niveles de calidad con los que provee servicios a sus propios usuarios, lo cual se traduce en que no se genere un trato discriminatorio por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en la relación de acceso a RAN. Así mismo, en la resolución recurrida se expuso que la imposición de obligaciones de reporte de información en una relación de acceso, uso o interconexión, según el caso, tiene como propósito fundamental que dicha relación funcione y opere de manera eficiente, y que no habría lugar a imponer obligaciones de reporte de información que busquen satisfacer un objetivo diferente o de comprobación de eventuales tratos diferenciados en los niveles de calidad que recibe cuando se compara con otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, situaciones que **AVANTEL** debe ventilar ante la autoridad de Vigilancia y Control, en este caso el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y no pretender resolverlo en instancias de solución de controversias.

Finalmente, es preciso señalar que, el hecho que no se esté imponiendo a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** una obligación para que suministre la información pretendida por **AVANTEL**, no quiere decir que las partes no puedan llegar a acuerdos respecto de la manera cómo deben gestionarse las fallas del PRV y/o las quejas presentadas por los usuarios, a partir de los protocolos que adopten para comunicar las situaciones que se identifiquen, así como los correctivos aplicados, en el marco del principio de autonomía de la voluntad. Este cruce de información puede ser de utilidad para informar a los usuarios respecto de las condiciones que pueden generar inconformidad; así mismo, cualquier proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones puede

realizar mediciones en campo para evaluar las condiciones de prestación de los servicios y, si **AVANTEL** decidiera realizar este tipo de mediciones, los resultados podrían soportar una eventual solicitud de intervención de las autoridades judiciales o de vigilancia y control.

En lo que tiene que ver con la información que soporta la compensación automática, esta Comisión entiende que **AVANTEL** acordó una metodología para entrega de la información que requiere del PRV para dar cumplimiento a las obligaciones que sobre la materia se encuentran vigentes en la Resolución CRC 3066 de 2011. En cualquier caso, debe recordarse que las funciones de vigilancia y control ante eventuales irregularidades en la materia, se escapan del ámbito de competencia que esta Comisión tiene conforme el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

A partir de las consideraciones expuestas en el presente numeral, la pretensión del recurrente no tiene vocación de prosperar.

2.5. Respeto del cargo relacionado con los incentivos que los PRV tendrían para degradar la calidad de los servicios soportados en RAN

2.5.1. Consideraciones del recurrente

El recurrente recuerda, puntualmente, que no es posible que esta Comisión asuma que los PRV otorgan la misma calidad a los usuarios del PRO en atención de la regla contenida en el artículo 5 de la Resolución CRC 4112 de 2013. Así, sostiene que mientras que el PRO carezca de información respecto de las condiciones elementales o mínimas de la red del PRV que pueden afectar la calidad de los servicios soportados en RAN, aquél proveedor tendrá incentivos para degradar la calidad, lo que en su opinión redundaría en una afectación de la imagen y competitividad del PRO.

Asimismo, **AVANTEL** sostiene que tal situación genera retardos en los procesos de detección y solución de fallas, lo cual le impide como proveedor del servicio determinar la existencia u origen de una falla para, a su turno, reportarla al PRV con una pronta solución. Al respecto, **AVANTEL** considera que *"debe hacer suposiciones y proceder a ciegas para tratar de desentrañar la causa de la falla, mientras que si tuviera información técnicamente relevante podría escalarla con precisión al PRV y esperar una solución expedita y oportuna, antes de que los usuarios quejosos decidan terminar la relación contractual con Avantel y portarse a otro operador móvil"*.

Así las cosas, **AVANTEL** relaciona la necesidad del suministro de los CDRs o de la información necesaria para construir indicadores de desempeño (KPIs) que le permitan medir el funcionamiento de la interconexión, con la necesidad de evitar lo que denomina como *"incentivos"* que los PRV tienen para demorar la solución de fallas reportadas por **AVANTEL**, *"porque saben que sus usuarios están experimentando problemas de calidad del servicio y se inclinarán por realizar la portación hacia otro operado"*.

Para efectos de ilustrar su argumentación, **AVANTEL** explica que cuando los usuarios del PRO se encuentran registrados como *roamers* en las redes 2G/3G del PRV, estos acceden a los servicios de voz y datos soportados por redes o nodos especializados para cada servicio. Por lo cual, agrega **AVANTEL**, el PRV puede disponer de las capacidades y funcionalidades en su red/nodo para diferenciar los usuarios del PRO de los usuarios del PRV. En tal sentido, **AVANTEL** explica varios tipos de restricciones para los servicios de voz y datos que los PRV, bajo tales *"incentivos"*, pueden aplicar a los usuarios del PRO²⁹.

Por otro lado, y aunque **AVANTEL** manifiesta coincidir con la CRC en cuanto a que cualquier obligación de reporte o medición relacionada con la prestación material del servicio corresponde al PRV y no al PRO, considera que el punto en discusión no es ese. Por el contrario, sostiene que en su calidad de usuario mayorista de un servicio de RAN, requiere tener acceso a información técnica necesaria para verificar la calidad del mismo, de manera que se facilite su funcionamiento eficiente. Al punto, **AVANTEL** reitera que *"la solicitud de información elevada (...) nada tiene que ver con los reportes de información que la regulación ordena a Colombia Telecomunicaciones respecto de sus servicios minoristas, sino con el servicio mayorista de RAN que provee a Avantel, pues el tráfico de Avantel que hace uso del RAN de esa Compañía es tan marginal respecto al tráfico agregado, que las prácticas discriminatorias contra Avantel no se verían reflejadas ni impactarían sustancialmente los indicadores de calidad reportados."*

²⁹ Recurso de reposición radicado internamente bajo el número 201631533 del 5 de mayo de 2016. pg. 18.

En suma, **AVANTEL** recuerda que no solicitó a esta Comisión la asignación del derecho de acceder eficaz y oportunamente a la información técnica que resulte necesaria para permitir o facilitar el funcionamiento eficiente del servicio mayorista de RAN; por el contrario, reitera que su petición se fundamenta *"en que para poder ejercer el citado derecho, y ante la negativa de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, la CRC establezca las condiciones conforme a las cuales debe tener lugar la medición, control, gestión y suministro de información técnica necesaria que garantice la prestación eficiente y con calidad del servicio mayorista de RAN y por ende de los servicios soportados en tal instalación esencial, habida consideración de la habilidad y los incentivos del proveedor verticalmente integrado para discriminar a nivel mayorista a su competidos a nivel minorista, y de la necesidad de verificar si ello ocurre."* Solicitud que, agrega **AVANTEL**, sirve para que esta Comisión no desconozca la realidad técnica involucrada en el caso y, asimismo, le permita *"anticiparse a evitar este tipo de prácticas, y establecer condiciones de suministro de información técnica relevante entre PRV y PRO para garantizar la prestación eficiente de los servicios soportados."*

2.5.2. Consideraciones de la CRC

Frente a la argumentación de **AVANTEL**, se observa que la misma se sustenta en una temática relacionada no con el asunto en controversia, sino con temas relacionados con el correcto funcionamiento de los servicios de RAN en relación con lo establecido en la regulación vigente, asuntos que son de resorte competencial de la autoridad de Inspección Control y Vigilancia, función del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Lo anterior se corrobora al observar que la base del referido cargo se estructura en el entendimiento de que **AVANTEL** cuenta con información de *"incentivos"* que los PRV tienen para demorar la solución de fallas reportadas por **AVANTEL**, *"porque saben que sus usuarios están experimentando problemas de calidad del servicio y se inclinarán por realizar la portación hacia otro operador"*. Así las cosas, el recurrente ata la necesidad del suministro de los CDRs o de la información necesaria para construir indicadores de desempeño (KPIs) que le permitan medir el funcionamiento de la interconexión, como mecanismo para que **AVANTEL** pueda contrarrestar *"la habilidad y los incentivos del proveedor verticalmente integrado para discriminar a nivel mayorista a su competidos a nivel minorista, y de la necesidad de verificar si ello ocurre."* Lo cual, agrega **AVANTEL**, también le permitiría a la CRC *"anticiparse a evitar este tipo de prácticas, y establecer condiciones de suministro de información técnica relevante entre PRV y PRO para garantizar la prestación eficiente de los servicios soportados."*

Como se puede observar, **AVANTEL** se refiere a la *"habilidad"* e *"incentivos"* que los PRV tienen o pueden tener *"para discriminar a nivel mayorista a su competidos a nivel minorista"* y, de contera, ata la necesidad de la información aquí requerida para poder así contar con la posibilidad de verificar y reportar tales efectos. Así las cosas, independientemente de si tales habilidades o incentivos se materializan en la relación de acceso entre **AVANTEL** y su respectivo PRV, lo cierto es que, desde el punto de vista técnico, son asuntos que tienen que ver con el correcto funcionamiento de los servicios de RAN y dado que la autoridad de Inspección Control y Vigilancia es el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, esta Comisión remitirá la presente resolución, así como el expediente administrativo 3000-4-2-521 a dicho Ministerio, para lo de su competencia.

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

2.6. Respecto del argumento según el cual la decisión de la CRC hace nugatorios los derechos de AVANTEL

2.6.1. Consideraciones del recurrente

Manifiesta **AVANTEL** que, el cumplimiento de la obligación mayorista del proveedor de la red visitada, de ofrecer a los usuarios de **AVANTEL** que hacen uso de la instalación esencial de RAN, los mismos niveles de calidad que ofrece a sus propios usuarios, que se predica de la provisión del servicio mayorista de RAN, no puede ser verificado por el usuario mayorista, **AVANTEL**, quien además remunera al proveedor de RAN, sin tener acceso a la información técnica que requiere en el marco de tal relación mayorista, y a la que tiene derecho porque una norma que regula mercados mayorista, el artículo 45 de la Resolución 3101 de 2011, se lo confiere. Insiste **AVANTEL**, que es necesaria esta verificación, porque el proveedor verticalmente integrado tiene la habilidad y los incentivos para discriminar a nivel mayorista a quien es su competidor a nivel minorista. Sin perjuicio de lo cual añade que, el asunto en controversia no versa sobre el derecho de **AVANTEL** a obtener trato no discriminatorio, que es indiscutible, sino acerca de la negativa del proveedor de la red visitada de

proveer la información técnica necesaria para garantizar el correcto funcionamiento del acceso y uso del RAN, por vía de constatar si provee a **AVANTEL** el servicio con la misma calidad que se da a sí misma, esto es, si provee a los *roamers* de **AVANTEL** la misma calidad que provee a los suyos.

Dicho de otra forma, con base en el artículo 45 de la Resolución 3101 de 2011, **AVANTEL** manifiesta necesitar información por parte del proveedor de la red visitada, porque no es posible constatar si este proveedor discrimina a **AVANTEL** por vía de una menor calidad, sus usuarios *roamers*, sin el acceso a la información técnica necesaria que se ha solicitado. Para **AVANTEL** tener derecho a un trato no discriminatorio pero no poder constatar que así es, equivale a tener un derecho pero no poder ejercerlo. Considera **AVANTEL** que es perentorio el establecimiento de condiciones de provisión de información del proveedor mayorista a quien se sirve del acceso a su red, de manera que pueda verificar que sus derechos están siendo respetados y no está siendo sujeto de discriminación, y esté en posición de presentar al Estado la evidencia correspondiente cuando suceda lo contrario, sin que ello implique coadministración de la red.

2.6.2. Consideraciones de la CRC

En el mismo sentido expuesto por esa Comisión en el numeral 2.5.2 de la presente resolución, se reitera que la imposición de obligaciones de reporte de información en una relación de acceso, uso o interconexión, según el caso, tiene como propósito fundamental que dicha relación funcione y opere de manera eficiente, lo cual entiende esta Comisión, se ha dado hasta hoy. La CRC no podría imponer obligaciones de reporte de información que busquen satisfacer un objetivo diferente o de mera comprobación de eventuales tratos diferenciados en los niveles de calidad que recibe cuando se compara con otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, situaciones que se reitera, **AVANTEL** debe ventilar ante la autoridad de Vigilancia y Control, en este caso el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En este sentido esta Comisión disiente del argumento según el cual tener derecho a un trato no discriminatorio pero no poder constatar que así es, equivale a tener un derecho pero no poder ejercerlo. Lo anterior al tener en cuenta lo señalado en el artículo 5 de la Resolución CRC 4112 de 2013, el cual dispone que el proveedor de la red visitada debe 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, así como el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación. Así las cosas, y bajo el postulado del principio de la buena fe, resulta preciso presumir que el proveedor de la red visitada da cumplimiento a esta obligación regulatoria de carácter general y con esto se salvaguarda el derecho al uso de la instalación esencial de RAN, no con el hecho de poder comprobar la gestión del otro proveedor. Por lo que, en el marco de las competencias del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, no es dable que la CRC compruebe el cumplimiento de la regulación general, la cual es una potestad legalmente conferida al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien en el marco de sus competencias podrá intervenir ante la vulneración debidamente probada al derecho aludido por **AVANTEL**.

Por lo anterior, el cargo presentado por el recurrente no procede.

2.7. La información técnica solicitada por AVANTEL es indispensable para garantizar la prestación eficiente de los servicios con niveles de calidad

2.7.1. Consideraciones del recurrente

AVANTEL reitera que es titular del derecho a obtener la información que regulatoriamente debe proveer el PRV, necesaria para permitir o facilitar el funcionamiento eficiente del servicio mayorista de RAN, por lo que solicita a la CRC, no que le conceda ese derecho, sino que establezca las condiciones conforme a las cuales debe tener lugar la medición, control, gestión y suministro de información técnica necesaria que garantice la prestación eficiente y con calidad de tal servicio mayorista.

AVANTEL solicita que la misma información que el PRV mide y reporta con base en la Resolución CRC 3067 de 2011, sea medida en relación con el servicio de RAN para voz y para datos, y que le sea proporcionada en su calidad de usuario mayorista. El recurrente agrega que esta información es necesaria porque es titular de otro derecho: el derecho a que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no le discrimine al proveerle RAN; **AVANTEL** aduce que esta información es la única que le permite determinar, previa medición y análisis de la misma, si efectivamente la

provisión de RAN se sujeta o no a ese derecho. Señala que, de otro modo, no sería posible determinar si la instalación mayorista está siendo eficientemente provista.

De este modo, el recurrente afirma que el criterio adoptado por la CRC para resolver la controversia, no solamente es errado, sino que deja a **AVANTEL** inerte frente a los operadores incumbentes, a lo cual aduce que no estaría en capacidad de realizar denuncias ante la autoridad de vigilancia y control por falta de pruebas, señalando que el regulador se las estaría negando.

AVANTEL continúa con la estrategia evidenciada a lo largo del recurso de reposición, reiterando un supuesto entendimiento incorrecto del conflicto, que habría llevado a la CRC a afirmar que la información técnica no es relevante ni necesaria para el funcionamiento del RAN, por estar **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** obligado a asegurar el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red. Así, plantea que se trata de lo opuesto, pues la obligación de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** de no discriminar sería la razón por la cual la información pretendida es necesaria para el funcionamiento eficiente del RAN. Concluye entonces **AVANTEL** que, si la controversia hubiera -desde su punto de vista- sido entendida correctamente, no podía resolverse señalando que la información es improcedente porque es al PRV a quien le corresponde proveerla de acuerdo con la Resolución CRC 3067 de 2011, lo cual en su entender no tendría nada que ver con el conflicto.

Por otro lado, **AVANTEL** se refiere nuevamente a una co-administración de la red, preguntando cómo puede el mero acceso a una información de carácter técnico implicar una actividad de este tipo. Una vez más, haciendo uso de terminología peyorativa, el recurrente afirma que "*[c]onsideración semejante es inapropiada*", y devela su intención de acceder a información que le permita determinar si los niveles de calidad de RAN a nivel mayorista corresponden a los que el proveedor se concede a sí mismo, y si no es así, para poner tal situación en conocimiento de las autoridades. Nuevamente señala que "*[s]olo un profundo malentendido de la solicitud pudo haber generado respuesta semejante*".

El recurrente finaliza su argumento, señalando que la confirmación de las decisiones de la CRC se constituirá en un incentivo para que los servicios de **AVANTEL** se presten en las condiciones que su competidor le imponga, quien se negará en lo sucesivo a suministrar cualquier información que se requiera para garantizar el funcionamiento eficiente de la relación mayorista, en detrimento del usuario y de la competencia, afirmando que deben ser protegidos por el regulador.

2.7.2. Consideraciones de la CRC

Al respecto, debe decirse que una cosa es el funcionamiento adecuado de la instalación esencial, lo cual esta Comisión, en el marco de sus facultades y como autoridad regulatoria, ha definido que se encuentra ajustado a derecho y no requiere alguna condición adicional, salvo la de la entrega de la información de cobertura a la que se refiere el artículo 1° de la resolución recurrida; otra cosa diferente es la intención de **AVANTEL** de recabar pruebas que le sirvan para poner en evidencia supuestas prácticas discriminatorias por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

En este sentido, cabe recordar una vez más que el artículo 45 de la Resolución CRC 3101 de 2011 señala que "*Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben proporcionar a otros proveedores, acceso eficaz y oportuno a la información técnica y a la comercialmente relevante, que resulte necesaria para permitir o facilitar el acceso y/o interconexión, así como el funcionamiento eficiente de los servicios, aplicaciones o contenidos*". (NFT)

La resolución recurrida advirtió que la obligación regulatoria de provisión de información, no se refiere a cualquier tipo de información con la que desee o quiera contar el proveedor de la red origen, sino que la misma se refiere a aquella que resulte necesaria y relevante para permitir o facilitar el acceso y el funcionamiento eficiente de los servicios, lo cual fue definido a lo largo de la Resolución CRC 4911 de 2016.

Ahora bien, al margen del tono desafiante que **AVANTEL** emplea a lo largo de su escrito de recurso de reposición, previa revisión de las consideraciones puestas de presente por el recurrente puede concluirse que la orientación de la Resolución CRC 4911 de 2016 se encuentra ajustada a derecho, y su contenido es acorde con las facultades regulatorias de la Comisión, toda vez que propende por mantener la esencia de la provisión del RAN. Cosa diferente es -como se anotó previamente-, que la decisión contenida se aparte de los intereses particulares de **AVANTEL** y de sus deseos, lo cual de manera alguna justifica que dicho proveedor utilice expresiones peyorativas para con la CRC. Al

punto, esta Comisión aprovecha la oportunidad para recordar al recurrente que el ejercicio de derecho de petición materializado en esta ocasión a través del recurso bajo estudio, no se encuentra excluido de la necesidad de ejercerlo de manera respetuosa frente a la administración. Lo anterior al entender que uno de los elementos estructurales del derecho de petición es el carácter respetuoso de las peticiones, situación ya decantada por la Corte Constitucional³⁰ y que soporta la aplicación del artículo 19 de la Ley 1755 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." Por lo cual, esta Comisión llama la atención del recurrente para que en futuras solicitudes adecue su comportamiento al elemento estructural del respeto en el ejercicio del derecho de petición general o particular.

El planteamiento que realiza **AVANTEL**, a diferencia de su objetivo, lo que hace es corroborar la línea argumental planteada en el acto recurrido, según la cual las condiciones requeridas para el adecuado funcionamiento de la instalación esencial de RAN ya se encuentran dadas en la regulación general y particular aplicable a la materia, y máxime cuando el recurrente expone de manera clara la intención de recabar pruebas para sustentar un eventual proceder indebido por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, actividad de vigilancia y control por fuera del resorte de las competencias de la Comisión y del mismo **AVANTEL**.

Así, se aclara que, en el presente caso, el rol de la CRC no es el de negarle o no pruebas que **AVANTEL** considere necesarias para identificar conductas que deben ser probadas y denunciadas ante otras autoridades administrativas, sino garantizar el adecuado funcionamiento del RAN. Un conflicto de interconexión no puede ser utilizado para recolectar pruebas de posibles incumplimientos a la regulación general, como erróneamente lo pretende el recurrente.

Ahora bien, esta Comisión considera que la información que refiere **AVANTEL** sí es indispensable para garantizar la prestación eficiente de los servicios con niveles de calidad, pero no para **AVANTEL** como usuario de la instalación esencial, sino para los PRV, quienes, como ya se dijo, son los que tienen a cargo la adecuada gestión de sus redes; en tal sentido sería un despropósito establecer una obligación a los PRV para que le entreguen a **AVANTEL** información que este último emplearía -según lo expuesto por el recurrente en el presente cargo- exclusivamente para someterlos al escrutinio de la Autoridad de Vigilancia y Control, que en todo caso ostenta amplias facultades para recabar la información que estime relevante para decidir sobre una eventual actuación administrativa frente a esta materia.

Finalmente, se reitera lo expuesto en el numeral 2.4 de la presente resolución, en donde se explicó que **AVANTEL** es responsable de garantizar adecuadas condiciones de calidad a sus clientes, y que contar o no con la información que **AVANTEL** pretende obtener por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no debe afectar su responsabilidad, máxime cuando la información pretendida por el recurrente no tiene relación directa con el objetivo que la regulación ha previsto para la provisión de información asociada la instalación esencial de Roaming Automático Nacional. Adicionalmente, dada la figura de temporalidad de la instalación esencial de RAN, esta Comisión espera que una eventual situación como la que vaticina **AVANTEL**, sea contrarrestada por el uso de su propia red para la provisión de servicios a sus usuarios, sobre lo cual se vienen adelantando diferentes análisis que serán sometidos a consideración del Sector, conforme las pautas procedimentales relacionadas con la expedición de actos administrativos de carácter general de las Comisiones de Regulación a las que se refieren los artículos 2.2.13.3.1 y siguientes del Título 13 Capítulo 3 del Decreto 1078 de 2015³¹.

A partir de las consideraciones expuestas en el presente numeral, la pretensión del recurrente no tiene vocación de prosperar.

2.8. La información solicitada es técnicamente relevante para garantizar el funcionamiento eficiente de los servicios por parte de AVANTEL

2.8.1. Consideraciones del recurrente

Una vez más, **AVANTEL** señala que, bajo una errada contextualización de la controversia, la CRC consideró que la información solicitada a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** para establecer la

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

³¹ Decreto No. 1078 del 26 de mayo de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones".

calidad del servicio de voz, no es necesaria ni relevante para el acceso y funcionamiento eficiente de la instalación esencial de RAN, como quiera que dicha instalación se encuentra operativa. Reitera que la información solicitada es indispensable para garantizar el funcionamiento eficiente de la relación de acceso e interconexión, y de los servicios provistos a través de ella, porque **AVANTEL** podría escalar las fallas al PRV con precisión y solicitar los correctivos del caso o realizar lo propio en su re cuando así proceda.

AVANTEL como PRO es quien está en capacidad de determinar la información técnica relevante que le permite gestionar de manera eficiente la relación mayorista de RAN y para el caso del servicio de voz, considera que al no ser posible obtener la información directamente de los contadores de los elementos de red como los requiere la regulación vigente, la otra fuente de información, la cual se constituye en principal y expedita se encuentra en los CDRs de las llamadas de voz que realicen los roamers, a partir de la cual la empresa podrá conocer la experiencia del servicio de sus usuarios.

AVANTEL pregunta cuál es la información técnica relevante que puede solicitar éste al PRV, señalando que en el CSFB se soporta precisamente el roaming, por lo que no comparte la afirmación según la cual los KPI que miden el desempeño de la funcionalidad de CSFB no son información relevante para garantizar el funcionamiento eficiente del servicio de voz soportado en RAN.

Por demás, **AVANTEL** refiere la manera como esperaría recibir la información de los CDR y el procesamiento que realizaría a la misma, así como los KPI que emplearía para evaluar los servicios de voz y datos. Finalmente, solicita que la CRC ordene a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** otorgar la información técnica relevante solicitada por esta empresa.

2.8.2. Consideraciones de la CRC

Sobre el particular, como ya se ha explicado ampliamente a lo largo de la presente resolución, desde el punto de vista de administración de la red de acceso empleada para la prestación de la instalación esencial de RAN, la garantía de la adecuada de su provisión, así como de los servicios prestados a través de la misma, recae directamente en el proveedor de la red visitada, quien puede emplear efectivamente tal información para efectos de identificar acciones orientadas a corregir fallas y/o implementar mejoras, en el marco de las obligaciones generales que sobre la materia se encuentran definidas en la regulación general y particular aplicable a la provisión de la instalación esencial en comento.

De este modo, y sin perjuicio de la decisión adoptada mediante la resolución recurrida, las partes en el marco de la administración de la relación de acceso a la instalación esencial de RAN, pueden intercambiar información de las situaciones en las que se detecten irregularidades en temas de calidad de los servicios, así como de las acciones adoptadas para corregirlas.

En este sentido, el cargo presentado por el recurrente no procede.

2.9. Frente a la aclaración según la cual AVANTEL no hace uso del RAN en redes de 4G

2.9.1. Consideraciones del recurrente

En cuanto a la revisión que realizó la CRC del mapa de cobertura publicado en la página Web de **AVANTEL**, este proveedor informa que actualmente el servicio de datos de 4G LTE se soporta exclusivamente en infraestructura propia, por lo que no procede informar que el servicio se soporta en infraestructura propia o de terceros para dicho caso.

2.9.2. Consideraciones de la CRC

Al respecto, esta Comisión entiende que el comentario realizado por **AVANTEL**, se desprende del contenido del numeral 3.2.2.5, en donde se indicó que "(...)de la información que se encuentra publicada en la página Web de **AVANTEL**, no es claro si la cobertura de LTE se refiere únicamente a su infraestructura propia, o también incluye cobertura de LTE haciendo uso de las redes de otros proveedores, mientras que para el caso de la cobertura 3G-2G, se hace explícito que se trata de información relativa a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional".

De cualquier modo, debe tenerse en cuenta que la decisión adoptada en la resolución recurrida, se orienta a que **AVANTEL** haga uso de la información de cobertura que le sea suministrada por el PRV, para que publique en su página Web la información de su cobertura en virtud del uso de la citada

instalación esencial, y que sólo podrá publicar la información de cobertura asociada a los ámbitos geográficos en los cuales el PRV le provee el acceso al RAN. Por ello, la afirmación de AVANTEL no lo exime de acoger la disposición en comento, lo cual debe aplicarse con independencia de la tecnología asociada al acceso por parte de dicho proveedor a la instalación esencial de RAN.

Por lo anterior, el cargo presentado por el recurrente no procede.

En razón de lo expuesto, esta Comisión

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de reposición interpuesto por AVANTEL S.A.S., contra la Resolución CRC 4911 del 11 de abril de 2016.

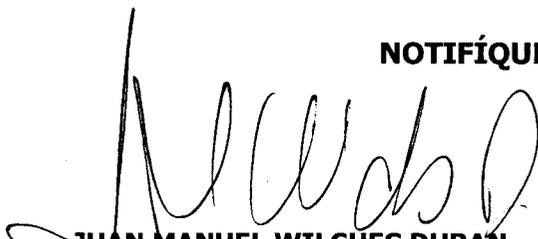
ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las pretensiones de AVANTEL S.A.S. por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la resolución recurrida.

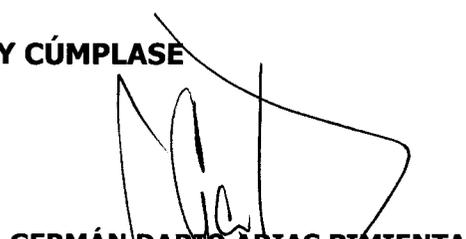
ARTÍCULO TERCERO. Remitir copia del expediente de la presente actuación administrativa al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO. Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de AVANTEL S.A.S., o a quien haga 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


JUAN-MANUEL WILCHES DURAN
Presidente


GERMÁN DARIO ARIAS PIMIENTO
Director Ejecutivo

Expediente 3000-4-2-521
S.C. 28/07/2016 Acta 337
C.C. 22/07/2016 Acta 1050

Revisó: Lina María Duque Del Vecchio – Coordinadora de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias
Proyectó: Carlos Humberto Ruiz, Carlos Castellanos Rubio y Andrés Gutiérrez Guzmán

C.R.C. COORDINACIÓN EJECUTIVA

REPÚBLICA DE COLOMBIA
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Bogotá, D.C., en la fecha 19 agosto/16 2:16pm se

presentó personalmente al Yesid

García

ciudadano No. 19-489-337

se notificó Apd COLTEL

EL 4997/16

LA COORDINACIÓN EJECUTIVA

701120012