



RESOLUCIÓN No. **6949** DE 2022

*"Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 6762 de 2022, expediente No. 3000-32-13-28"*

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

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confiere el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y la Resolución CRC 5050 de 2016, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante Resolución 6762 del 26 de mayo de 2022, la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC resolvió la actuación administrativa acumulada en el expediente 3000-13-32-28 entre **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**, en adelante **PTC**, y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, respecto de las relaciones de interconexión y acceso a la instalación de Roaming Automático Nacional (RAN) vigentes entre las partes, atinente a **(i)** la solicitud de autorización para la terminación de dichas relaciones, elevada por **COMCEL**; **(ii)** la solicitud de intervención para la ampliación de enlaces, solicitada por **PTC**; y **(iii)** la solicitud de intervención para la implementación de mecanismos de identificación de tráfico de **PTC** y AVANTEL S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN¹–, en adelante AVANTEL, solicitada por **COMCEL**.

La Resolución CRC 6762 de 2022 fue notificada por medios electrónicos el 27 de mayo de 2022 tanto a **PTC** como a **COMCEL**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020, el cual para dicho momento se encontraba vigente. Dentro del término previsto para el efecto, **PTC** interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución CRC 6762 de 2022, mediante escrito del 10 de junio de 2022 con radicado 2022808427; **COMCEL**, a su vez, interpuso recurso de reposición en contra del anotado acto administrativo por medio del radicado 2022808528 del 13 de junio de 2022.

Es de mencionar que el recurso interpuesto por **COMCEL** fue acompañado con un dictamen pericial elaborado por el ingeniero Renzo Alejandro Clavijo Romero. En atención a ello, por medio del radicado de salida 2022516747 del 8 de julio de 2022 y en consonancia con lo establecido en el artículo 79 del CPACA, la CRC le trasladó a **PTC** dicho dictamen, a fin de que se pronunciara sobre su contenido, si a bien lo tenía, dentro de los cinco (5) días siguientes. El 14 de julio de 2022, a

¹ Hoy **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. -PTC**, sociedad absorbente de **AVANTEL S.A.S.- EN REORGANIZACIÓN** conforme a la fusión por absorción inscrita en el registro mercantil de estas empresas el 4 de agosto de 2022.

través del radicado 2022810035, **PTC** recorrió el traslado de la prueba en referencia.

Teniendo en cuenta que los recursos de reposición interpuestos por **PTC** y por **COMCEL** cumplen con los requisitos dispuestos en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, esta Comisión deberá admitirlos a fin de proceder a su estudio de fondo.

Finalmente, dado que en el presente asunto se está ante la interposición de recursos de reposición en contra del acto administrativo que resolvió las controversias surgidas entre **PTC** y **COMCEL**, asunto que debe decidirse por vía de un acto administrativo de carácter particular y concreto, la CRC no debe informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre esta actuación, pues se configura una de las excepciones a dicho deber, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 2.2.2.30.4 del Decreto 1074 de 2015.

2. EL RECURSO DE REPOSICIÓN DE PTC

PTC inició por aclarar que su recurso de reposición tiene por objeto solicitar la revocación de algunos aspectos puntuales, a saber: **(i)** el artículo cuarto de la Resolución CRC 6762 de 2022²; **(ii)** el numeral 3.4 de la parte motiva de la citada resolución, en lo relativo a la imposición de multas a **COMCEL** con base en el artículo 90 del CPACA; y **(iii)** la implementación del Current TAI, aspecto respecto del cual **PTC** pide a la CRC valorar el acervo probatorio relacionado con dicho asunto. En tal sentido, solicitó que los demás asuntos revisados y decididos en la Resolución CRC 6762 de 2022 se mantuvieran en todas sus partes.

Precisado lo anterior, se describen a continuación los argumentos esgrimidos por el recurrente y se presentan las consideraciones de la CRC en el mismo orden expuesto en el recurso de reposición bajo análisis:

2.1. Primer cargo: Solicitud de revocación parcial del artículo cuarto de la Resolución CRC 6762 de 26 de mayo de 2022 – Sobre la fijación de condiciones provisionales para ampliación de la interconexión entre PTC y COMCEL

El recurrente explica que el objetivo de su recurso de reposición en este aparte es que se aclare la decisión de la CRC relativa a negar la solicitud de fijación de condiciones provisionales para la ampliación de la interconexión entre las redes de **PTC** y **COMCEL**. Así, pues, **PTC** señala que, desde el título del artículo 49 de la Ley 1341 de 2009, el legislador distingue entre los actos de fijación de condiciones provisionales de acceso, uso e interconexión y los actos de imposición de servidumbre provisional de acceso, uso e interconexión, de tal suerte que, mientras estos últimos hacen relación a los actos administrativos por los cuales se impone provisionalmente una servidumbre, que supone la inexistencia de una relación previa entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones –PRST–, los primeros están referidos a los actos administrativos mediante los cuales se fijan condiciones provisionales para una interconexión, que por su misma naturaleza supone una relación, convencional o impuesta administrativamente, existente entre los PRST.

De este modo, en su entender, la parte motiva del acto recurrido confunde dos tipos de actos diversos y legalmente distintos y, además, condiciona la aplicación de la norma a que en ambos casos no exista una relación previa entre los PRST, cuando dicho supuesto solo es aplicable y procedente frente a los actos de imposición de servidumbres provisionales de acceso, uso e interconexión, pero no lo es para los actos de fijación de condiciones provisionales de acceso, uso e interconexión.

Aduce que el numeral 3.4 de la parte motiva de la Resolución CRC 6762 de 2022 es contrario a los objetivos de la regulación, frente a lo cual afirma que la interconexión de las redes es un derecho para quien la solicita o en favor de quien se decreta –en este caso de **PTC**– y una obligación respecto de quien la brinda o se le impone la carga, –en este caso **COMCEL**–. Explica el recurrente que para hacer efectivos tanto el ejercicio del derecho como el cumplimiento de la obligación, la Ley le reconoce a la CRC la potestad de proferir **(i)** actos de regulación generales y particulares, **(ii)** actos administrativos que fijen provisionalmente condiciones para la interconexión, y **(iii)** actos que

² **"ARTÍCULO CUARTO.** Negar la solicitud formulada por **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** consistente en que la Comisión de Regulación de Comunicaciones fije las condiciones provisionales respecto de la ampliación de la interconexión de su red móvil y la red móvil de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, por las razones expuestas en el presente acto administrativo."

diriman las controversias que se presenten por vía administrativa, entre otros, cuyo objetivo fundamental es hacer efectivos los principios señalados por el legislador, dentro de los cuales están la libre y leal competencia, el uso eficiente de las infraestructuras instaladas y la protección de los usuarios.

Continúa **PTC** explicando que estas facultades legales pueden ser ejercidas por la CRC de oficio o a petición de parte, de manera que esa entidad tiene claramente regladas sus funciones y, por lo tanto, la solicitud formulada por **PTC** implicaba para la CRC el deber de dar aplicación al artículo 49 de la Ley 1341 de 2009, toda vez que desde el inicio se encontraba demostrado por **PTC** que la conducta de **COMCEL** relativa a negar la ampliación de la interconexión que le fue impuesta en debida forma, afectaba o podía afectar a los usuarios, la eficiente y continua prestación de los servicios e impedía la libre competencia de **PTC** en el mercado.

PTC expone que, por su naturaleza, las medidas provisionales, cautelares o preventivas en las actuaciones judiciales y administrativas, como las establecidas en el artículo 49 de la Ley 1341 de 2009, están instituidas para permitir el cumplimiento efectivo de las obligaciones y el ejercicio de los derechos legalmente reconocidos, mientras y sin perjuicio de que se adelanten posteriormente los trámites o procedimientos para la adopción de una decisión definitiva sobre la cuestión, pues señala que ninguna utilidad representa para la parte afectada y sus usuarios que por ejemplo, que meses después de presentada una solicitud de ampliación provisional de interconexión la CRC reconozca la procedencia de la misma, cuando el daño ya ha ocurrido y no puede ser retrotraído, pudiéndose haber conjurado a tiempo.

Con lo expuesto, **PTC** afirma que la forma en la que el acto recurrido interpreta y aplica el artículo 49 de la Ley 1341 de 2009 **(i)** hace nugatorio el derecho a solicitar de manera provisional la definición de las condiciones de ampliación sobre una interconexión ya impuesta –entre ellos el derecho a solicitar ampliación de los enlaces–; **(ii)** somete a quien se le niega la ampliación a que no pueda ejercer en forma eficaz un derecho que ya le ha sido reconocido; **(iii)** exonera de cumplimiento a quien está en la obligación de brindar la interconexión; y **(iv)** condiciona la prestación continua y eficiente de un servicio público al agotamiento de procedimientos que no están instituidos ni organizados para proferir los actos administrativos de carácter provisional, que proceden y son indispensables para el cabal cumplimiento y respeto del orden jurídico establecido.

Por todo lo anterior, el recurrente solicita modificar la parte motiva de la Resolución CRC 6762 de 2022, en el sentido de reconocer que la solicitud de determinación de condiciones provisionales para la ampliación solicitada por **PTC** era procedente y tenía sustento legal, y aclarar el artículo cuarto en el sentido de señalar que en la instancia en que se encuentra en curso la actuación, al momento de la decisión de la controversia, ya no es razonable ni tiene sentido que la CRC profiera una decisión provisional sobre las condiciones que deben cumplirse temporalmente para atender las solicitudes de ampliación de la interconexión impuesta a **COMCEL**. Por tal motivo, añade, debe imponerse a **COMCEL** la obligación de tramitar y permitir las solicitudes de ampliación que requiera **PTC** en el futuro, de manera oportuna y con sujeción a las condiciones técnicas definidas en la regulación vigente, so pena de que la CRC lo ordene mediante acto administrativo provisional.

Consideraciones de la CRC

Para dar respuesta a los argumentos del recurrente relacionados con las diferencias que, según este, existen entre la figura de fijación de condiciones provisionales de acceso uso e interconexión, y la de imposición de servidumbre provisional de acceso, uso e interconexión, resulta en primer lugar necesario recordar el contenido del artículo 49 de la Ley 1341 de 2009, en el que se hace referencia a tal temática:

"ARTÍCULO 49. ACTOS DE FIJACIÓN DE CONDICIONES PROVISIONALES DE ACCESO, USO E INTERCONEXIÓN Y/O IMPOSICIÓN DE SERVIDUMBRE PROVISIONAL DE ACCESO, USO E INTERCONEXIÓN. Los actos administrativos de fijación de condiciones provisionales de acceso, uso e interconexión, así como aquellos de imposición de servidumbre provisional de acceso, uso e interconexión, contendrán únicamente la verificación de los requisitos de forma y procedibilidad, así como la orden perentoria de interconexión inmediata.

Las condiciones mínimas para que la interconexión provisional **entre a operar** serán las contenidas en la Oferta Básica de Interconexión, OBI, del proveedor que ofrece la interconexión registrada ante la CRC y aprobada por la misma en los términos de la regulación.

Contra el acto administrativo al que se hace referencia en el presente artículo no procederá recurso alguno” (SNFT).

Como se aprecia, la mencionada disposición normativa faculta a la CRC a expedir actos administrativos en los que se fijen condiciones provisionales de acceso, uso e interconexión o de imposición de servidumbre provisionales de acceso, uso e interconexión, caso en el cual, la Comisión únicamente verificará los requisitos de forma y procedibilidad a los que hacen referencia los artículos 42³ y 43 de la Ley 1341 de 2009, y dará la orden perentoria de interconexión inmediata. Dicha disposición tiene como propósito facilitar **la materialización efectiva de relaciones de acceso, uso e interconexión** a través del establecimiento de las condiciones bajo las cuales ello sucederá.

Cabe colegir, de acuerdo con lo indicado, que la disposición normativa en análisis encuentra aplicación en aquellos casos en los que **no haya nacido** a la vida jurídica una relación de acceso, uso e interconexión, de nuevo, con el objetivo justamente de que esa relación germine bajo la orden que en ese sentido dé la CRC. De hecho, esa es la razón de ser del artículo 49 de la Ley 1341 de 2009: proveer de un mecanismo a partir del cual, cuando resulte procedente, se disponga de lo necesario para la materialización de una relación de acceso, uso e interconexión, para así salvaguardar los fines y derechos que dicha relación trae consigo, bajo las figuras de fijación de condiciones provisionales o de imposición de servidumbre provisional.

En efecto, debe precisarse que la fijación de condiciones provisionales de acceso, uso e interconexión y la de imposición de servidumbre provisional de acceso, uso e interconexión son **dos mecanismos o figuras regulatorias con un mismo propósito: establecer las condiciones de acceso, uso e interconexión, ante la ausencia de interconexión entre las redes de telecomunicaciones; no en vano, para ambos casos la disposición normativa indica, expresamente, que la decisión de la CRC tiene el mismo por propósito: que se dé la orden perentoria de interconexión inmediata. En ese orden de ideas, es apenas lógico que si a la CRC le corresponde dar la orden de interconexión inmediata es porque tal interconexión no existe o, en otras palabras, carece de sentido que la figura en análisis aplique en aquellos casos en los que ya hay una relación de interconexión por cuanto esta tiene por objetivo generar precisamente tal relación.**

De ahí que, valga aclarar, la diferencia entre una y otra figura radique en la fuente legal de la cual provienen. Por una parte, la fijación de condiciones es un término procedente del artículo 34 de la Resolución 432 de 2000 de la Secretaría General de la Comunidad Andina – CAN:

"Artículo 34.- Si transcurrido el plazo previsto en el artículo 13 las partes no llegan a un acuerdo o la Autoridad de Telecomunicaciones competente del País Miembro donde se realiza la interconexión no aprueba las condiciones del mismo, ésta podrá, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, fijar las condiciones de la interconexión, de acuerdo con la normatividad andina y el procedimiento establecido en su legislación interna" (SFT).

Por otra parte, la imposición de servidumbre es un término acuñado en los artículos 39.4 y 118 de la Ley 142 de 1994, los numerales 7 y 13 del artículo 37 del Decreto 1130 de 1999, y en el artículo 15 de la Ley 555 de 2000. Así, pues, el artículo 39.4 de la Ley 142 de 1994 expresa:

"ARTÍCULO 39. CONTRATOS ESPECIALES. Para los efectos de la gestión de los servicios públicos se autoriza la celebración, entre otros, de los siguientes contratos especiales:

[...]

39.4. Contratos en virtud de los cuales dos o más entidades prestadoras de servicios públicos o éstas con grandes proveedores o usuarios, regulan el acceso compartido o de interconexión de bienes indispensables para la prestación de servicios públicos, mediante el pago de remuneración o peaje razonable.

Este contrato puede celebrarse también entre una empresa de servicios públicos y cualquiera de sus grandes proveedores o usuarios

Si las partes no se convienen, en virtud de esta Ley la comisión de regulación podrá imponer una servidumbre de acceso o de interconexión a quien tenga el uso del bien" (SFT).

³ Modificado por el artículo 26 de la Ley 1978 de 2019.

En similar sentido, los numerales 7 y 13 del artículo 37 del Decreto 1130 de 1999, al establecer las funciones de la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones – CRT, indicaban lo siguiente:

"ARTÍCULO 37. Funciones de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. Las siguientes funciones conferidas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones por la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2167 de 1992, o atribuidas al Ministerio de Comunicaciones por normas anteriores al presente Decreto, serán ejercidas por dicha Comisión:

[...]

7. Regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión de redes y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la efectividad de interconexiones y conexiones, así como con la imposición de servidumbres de interconexión o de acceso y uso de tales bienes, respecto de aquellos servicios que la Comisión determine.

[...]

13. Imponer, de conformidad con la ley, servidumbres de interconexión y de acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión o conexión de redes de telecomunicaciones así como señalar la parte responsable de cancelar los costos correspondientes" (SFT).

Y, finalmente, el artículo 15 de la Ley 555 de 2000, también al referir a la entonces CRT, determinaba:

"ARTICULO 15. COMISION DE REGULACION DE TELECOMUNICACIONES. La CRT será el organismo competente para promover y regular la competencia entre los operadores de los Servicios de Comunicación Personal, PCS, entre sí y con otros operadores de servicios públicos de telecomunicaciones, fijar el régimen tarifario, regular el régimen de interconexión, ordenar servidumbres en los casos que sea necesario, expedir el régimen de protección al usuario y dirimir en vía administrativa los conflictos que se presenten entre los operadores de PCS, o entre estos y otros operadores de servicios de telecomunicaciones" (SFT).

Nótese que, en todos los casos, tanto para la fijación de condiciones, como para la imposición de servidumbres, las disposiciones normativas en cita parten de un supuesto común, cual es la inexistencia de la relación de acceso, uso e interconexión, de suerte que una y otra figura tienen como propósito la materialización de esta. De ahí que, más allá de la distinción puramente semántica, ambos términos, conceptualmente, no guarden diferencias.

En esa medida, la Ley 1341 de 2009 lo único que hizo fue reconocer la existencia de los dos términos y, de este modo, teniendo en cuenta que a partir de su expedición ya no resultaban aplicables la Ley 142 de 1994, ni el Decreto 1130 de 1999, ni la Ley 555 de 2000, la referida Ley 1341 acuñó el término contenido en la normativa nacional antes vigente e incluyó el término contemplado en la norma supranacional, todo ello en cumplimiento de las obligaciones de armonización normativa. Por lo tanto, en la actualidad, al tenor del artículo 49 de la citada Ley 1341, a los dos términos se puede acudir indistintamente para lograr de manera prioritaria la materialización de la relación de acceso, uso e interconexión.

Con todo lo anterior se ratifica la posición plasmada en la resolución recurrida concerniente a que el artículo 49 la Ley 1341 de 2009 no tiene como objeto ni tiene por efecto que la CRC establezca condiciones respecto de relaciones de acceso, uso e interconexión ya operativas, toda vez que para ello se prevé la función a cargo de esta Comisión que le permite resolver, en el marco de sus competencias, conflictos asociados al desarrollo de dichas relaciones, de modo que en estos, reiterarse, debe observarse el procedimiento previsto en la Ley, a través del cual se garantizan los derechos de defensa y contradicción de las partes.

Es claro, entonces, que el artículo 49 referido no resulta empleable en aquellas situaciones en las que, estando operativa una relación de acceso, uso e interconexión, una de las partes acude ante la Comisión para que resuelva una controversia asociada a asuntos derivados de tal relación. Lo anterior, se insiste, puesto que el presupuesto esencial bajo el que opera la referida disposición es que tal relación de acceso, uso e interconexión no haya surgido. No deben confundirse, por tanto, las dos figuras de las que trata el mencionado artículo, con la solución de controversias cuyo propósito consiste en dirimir las divergencias surgidas entre los diferentes proveedores, en el desarrollo de la relación de interconexión que ya existe y está en funcionamiento.

Entonces, teniendo en cuenta que la fijación de condiciones provisionales no es una figura admisible con el objetivo de resolver sobre el asunto que se controvierte en una actuación administrativa de solución de conflictos, que es en estricto sentido lo que en su momento planteó **PTC**, queda claro que la CRC no podía dar aplicación al procedimiento expedito que la Ley ciertamente establece en el evento en que se requiera fijar las condiciones provisionales o imponer servidumbre provisional de interconexión; esto, ya que dentro del procedimiento previsto para la solución de controversias, preceptuado en los artículos 43 a 48 de la Ley 1341 de 2009, no se contempla la posibilidad de que la Comisión resuelva sobre la solicitud misma sin haber agotado las etapas previstas en dicho procedimiento.

Admitir lo contrario implicaría desconocer: **(i)** los artículos previamente referidos en los que se define un procedimiento para la dirimir las controversias que se surtan entre operadores; **(ii)** el artículo 29 de la Constitución Política, en el que se establece el debido proceso como derecho aplicable a todo tipo de actuaciones administrativas, pues, en virtud de este derecho, antes de que se adopte una decisión se debe conceder a todas las partes la oportunidad de pronunciarse sobre el asunto en debate y, así mismo, ha de llevarse a cabo el debate probatorio de rigor; y **(iii)** el artículo 41 del CPACA, en cuyo inciso segundo, aplicable por remisión a las actuaciones de solución de controversias, se dispone que todas las solicitudes que oportunamente se presenten dentro de una actuación administrativa deben ser resueltas en el acto que ponga fin a la actuación, de nuevo, luego de que se surtan todas las etapas del procedimiento administrativo, sin que dentro de este se prevea la posibilidad de adoptar medidas previas o cautelares en favor de una de las partes.

No sobra recordar que dentro de los elementos que componen el derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas se encuentran, en los términos planteados por la Corte Constitucional, el dar la oportunidad a los administrados para ser oídos en el trámite, así como permitirles ejercer su derecho de defensa y contradicción, y a solicitar, aportar y controvertir las pruebas que sean necesarias; y, de otra parte, también ese derecho exige que la actuación se adelante ante el funcionario competente y bajo el cumplimiento de las disposiciones legales⁴.

En ese orden de ideas, esta Comisión no podía haber resuelto de forma diferente la solicitud formulada por **PTC** en instancia anterior, si se tiene en consideración que, en virtud de lo dispuesto en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, entre dicho proveedor y **COMCEL** ya se encontraba operativa y en funcionamiento una relación de interconexión entre sus redes móviles, razón por la cual, por sustracción de materia, carecía de sentido ordenar de forma perentoria, en los términos del artículo 49 de la Ley 1341 de 2009, que dicha relación se materializara. Dado que la relación ya estaba operativa, la CRC solo podía, como efectivamente lo hizo, dirimir la controversia entre las partes en el marco de sus competencias, previo agotamiento del procedimiento legalmente establecido para tal fin.

Con lo expuesto, queda claro que la forma en la que la CRC interpretó el artículo 49 de la Ley 1341 de 2009, contrario a lo manifestado por **PTC** en su recurso, se encuentra acorde con lo que la misma norma dispone. En ese sentido se tiene que:

- (i)** La figura de fijación de condiciones provisionales no tiene el alcance de una medida cautelar, es decir, no fue instituida por el legislador para garantizar que durante el periodo en el que se adelanta un proceso de solución de controversias, se adopten medidas tendientes a garantizar el derecho que se discute, sino para materializar el derecho al acceso o a la interconexión cuando estas relaciones no han podido nacer a la vida jurídica por falta de acuerdo entre las partes. Por tanto, no fue la decisión de la CRC la que hizo inaplicable el artículo 49 en cita para los fines que pretende **PTC**, ya que es la misma Ley la que delimitó su alcance.
- (ii)** Los derechos reconocidos en la normativa que rige el Sector a favor de los PRST deben ser respetados por todos los demás proveedores, de tal manera que, ante cualquier menoscabo a su ejercicio, la autoridad de inspección, vigilancia y control se encuentra facultada para adelantar las actuaciones correspondientes con el objeto de sancionar a los operadores infractores. En esa medida, no le corresponde a la Comisión aplicar una figura que no resulta procedente para el caso concreto, como lo es la fijación de condiciones provisionales, so pretexto de buscar garantizar los referidos derechos, pues al hacerlo, como ya fue expuesto, se contraviene la normativa asociada a la protección

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019.

del debido proceso y aquella que prevé el procedimiento que la CRC debe seguir para resolver las controversias suscitadas entre los proveedores.

- (iii) La CRC conoce la importancia de que las relaciones de acceso e interconexión se rijan conforme a la normatividad vigente, la cual, como se mencionó, es de obligatorio cumplimiento para todos los PRST. En consecuencia, es menester precisar que con la decisión ahora recurrida no se exoneró a **COMCEL** del cumplimiento de la regulación, como lo afirma **PTC**; todo lo contrario, justamente a través de esta se puso fin a la controversia surgida entre las partes acudiendo a las normas aplicables en el caso en concreto. Ahora bien, ante un incumplimiento de lo que dispone la regulación no es la CRC la llamada ni a declarar la responsabilidad de un operador, ni exonerarlo de la misma, debido a que estas son labores propias de la entidad de inspección, vigilancia y control.
- (iv) La CRC no condiciona la prestación continua y eficiente de los servicios de telecomunicaciones, de modo que resulta contradictorio que **PTC** realice una afirmación de esta naturaleza, si se tiene en cuenta que fue la Comisión quien, ajustada al procedimiento que establece la Ley, precisó a las partes las condiciones regulatorias aplicables para llevar a cabo la ampliación de los enlaces de interconexión y de acceso a RAN que resultan acordes con el tráfico de **PTC** y que le permiten prestar el servicio adecuadamente. Lo que de ninguna manera puede pasar es que la Comisión resuelva las controversias que surgen entre los operadores sin agotar plenamente el procedimiento previsto para el efecto, y excusando tal proceder en una norma que no habilita a este regulador a proceder en la forma que equivocadamente el recurrente señala.

Lo hasta aquí expuesto da cuenta de que la interpretación que realizó la CRC del artículo 49 de la Ley 1341 de 2009 es adecuada y, por ende, no hay lugar a efectuar modificación alguna a los argumentos y la decisión que en este sentido quedaron consignados en la Resolución CRC 6762 de 2022, como lo pretende **PTC** con la formulación del cargo analizado.

Se concluye, por tanto, que el cargo presentado no tiene vocación de prosperar.

2.2. Segundo cargo: Solicitud de revocación parcial del numeral 3.4 de la parte motiva de la Resolución CRC 6762 de 26 de mayo de 2022 – Sobre la imposición de multas a COMCEL según lo dispuesto en el artículo 90 del CPACA

Explica **PTC** que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 90 del CPACA, solicitó a la CRC hacer cumplir las decisiones adoptadas por esa entidad mediante las Resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, no obstante, en la resolución recurrida la CRC negó tal solicitud bajo la premisa de que la ampliación de la interconexión es un deber previsto en la regulación general, pero no en los actos administrativos particulares que impusieron la interconexión, agregando que no existe prueba de la renuencia de **COMCEL** a cumplir con la interconexión impuesta, tanto así que las diferencias sobre la ampliación surgen en la medida que la interconexión materialmente ya existe y está siendo provista, de suerte que la divergencia en materia de ampliaciones es precisamente la que está llamada la CRC a resolver.

Por lo anterior, **PTC** plantea que la CRC desconoce el carácter ejecutorio de sus propios actos, pues mediante las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 impuso a **COMCEL** la obligación de brindar interconexión y acceso a la instalación esencial de RAN; decisión que es definitiva, vinculante, obligatoria para las partes y sujeta a la regulación vigente. El recurrente aduce que no es preciso señalar que la imposición de la servidumbre no involucra el cumplimiento de las obligaciones previstas en la regulación general, como lo es el atender las solicitudes de ampliación, ya que el acto de imposición de servidumbre resuelve en forma cierta y definitiva la interconexión entre las redes, de modo que, por remisión a la regulación vigente, agota todas las cuestiones asociadas con el cumplimiento de la obligación impuesta, por lo que para **PTC** las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 podían ser ejecutadas de inmediato por la Comisión, que fue la autoridad que las expidió, sin intervención de ninguna otra autoridad, e incluso con el apoyo de la fuerza pública.

PTC explica también que la CRC yerra cuando advierte que no hay prueba de la renuencia a cumplir de **COMCEL**, pues desde el principio de la actuación **PTC** logró demostrar que **COMCEL**, bajo razones infundadas e irrelevantes, se resistía a ampliar la interconexión y el acceso a la instalación esencial de RAN, ambas obligaciones derivadas de los actos de imposición de servidumbre contenidos

en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020. Considera, entonces, que se cumplieron las condiciones previstas en el artículo 90 del CPACA para que la misma CRC le impusiera a **COMCEL** las medidas de apremio para velar por el cumplimiento de sus propias decisiones administrativas que se encontraban en firme y con carácter ejecutorio.

Agrega que, asegurar que por el hecho de existir la interconexión se están cumpliendo con todas las obligaciones derivadas de ella y estimar por esa sola razón que no existe una renuencia al cabal cumplimiento de las decisiones de la Administración, no solo es contrario a las pruebas que obran en el expediente, sino que además propugna porque **COMCEL** continúe obstaculizando el normal funcionamiento de la interconexión en el futuro, pues le bastaría argumentar la existencia de un supuesto conflicto de cualquier naturaleza para resistirse a la observancia de la servidumbre que le fue impuesta y que tiene el deber de cumplir, con arreglo a las previsiones y regulaciones generales dispuestas por la CRC.

Adicionalmente, también indica que la imposición de las multas o medidas coercitivas para hacer respetar y cumplir las decisiones administrativas no constituyen actos sancionatorios, sino medidas ante el incumplimiento de las órdenes administrativas, sin que haya lugar a abrir nuevamente un procedimiento de solución de controversias, toda vez que ya existe un pronunciamiento definitivo de la Administración sobre el particular, esto a efectos de hacer cumplir sus propias decisiones, reivindicar el carácter ejecutorio de sus actos y acatar la obligación de adoptar las medidas legales procedentes en caso de renuencia.

Por tal razón, solicita revocar parcialmente el numeral 3.4 de la parte motiva de la Resolución CRC 6762 de 2022 y, consecuentemente, aclarar y complementar la parte resolutive de dicho acto, con el objeto de imponer a **COMCEL**, con fundamento en el artículo 90 del CPACA, a título de multa y a favor de la CRC, la suma que ella defina por cada día de retraso en la atención de las solicitudes de ampliación de la interconexión formulada por **PTC**.

Consideraciones de la CRC

Para resolver sobre los argumentos formulados por **PTC** en este cargo, debe partirse por señalar que el artículo 90 del CPACA establece una potestad en cabeza de las autoridades administrativas de imponer multas diarias ante la renuencia de los particulares en el cumplimiento de las obligaciones no dinerarias que estas hayan impuesto, para lo cual expresamente este artículo dispone:

***Artículo 90. Ejecución en caso de renuencia.** Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (...)* (SFT).

En este punto, vale recordar que, mediante las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 –de las que **PTC** predica el incumplimiento que en su sentir da lugar a la aplicación del artículo 90 del CPACA– se impuso una servidumbre de acceso uso e interconexión entre las redes de **PTC** y de **COMCEL**, y, además de ello, se ordenó a este último operador proveerle acceso a la instalación esencial de RAN **PTC**. En efecto, en la Resolución CRC 6093 la Comisión dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

***"ARTÍCULO PRIMERO.** Imponer servidumbre de acceso, uso e interconexión entre las redes de **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, la cual se regirá por las condiciones jurídicas, técnicas y económicas descritas en la parte considerativa de la presente Resolución.*

***ARTÍCULO SEGUNDO.** Ordenar que **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** provea acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional a **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** bajo las condiciones descritas en la parte considerativa de la presente Resolución [...]."*

A su turno, en la Resolución CRC 6127 de 2020 se confirmó la orden dada en la Resolución CRC 6093 del mismo año, precisándose que el parámetro de identificación del tráfico a implementarse en caso de integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL sería el Current TAI⁵.

⁵ En el artículo segundo de la Resolución CRC 6127 de 2020, se indicó lo siguiente sobre el particular:

Debido a que la orden de la CRC en los referidos actos administrativos se enfocó en imponer una servidumbre de interconexión y ordenar el acceso a la instalación esencial de RAN entre **PTC** y **COMCEL**, una eventual sanción a **COMCEL**, como la pretendida por **PTC** con fundamento en el artículo 90 del CPACA, solo podría tener origen, si es que hay lugar a su aplicación, en la renuencia de **COMCEL** a materializar la relación de interconexión y de acceso a RAN. No obstante, el hecho de que **PTC**, en la presente actuación haya solicitado la ampliación de la interconexión y del acceso a RAN, no solo permite colegir que tales relaciones se encuentran materializadas y operativas, sino que las necesidades de tráfico han ido aumentando y son diferentes a la inicialmente requeridas, motivo por el cual, por sustracción de materia, resulta insostenible aseverar que **COMCEL** se encuentra en mora de cumplir lo establecido en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020.

Por lo descrito es que los hechos expuestos por **PTC**, relacionados con la que califica como la oposición de **COMCEL** a permitir las ampliaciones de los enlaces que soportan la interconexión y el acceso a RAN vigente entre las partes, no pueden ser calificados como una renuencia frente a las órdenes dadas por la Entidad en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, pues el que se hubiera configurado un conflicto en torno a tales ampliaciones da por sentado que **COMCEL** acató la decisión impartida por la CRC en los citados actos administrativos. Es decir, el contexto en mención posibilita concluir que se materializó la relación de interconexión y acceso a RAN, y en desarrollo de la misma se presentó el conflicto en torno a las ampliaciones, asunto que fue abordado en la resolución recurrida en esta oportunidad.

Resulta evidente que no se está ante una renuencia a una medida dada por la CRC, ya que al momento en que se impartió la orden de interconexión en resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, la Comisión lo hizo con base en las necesidades de tráfico proyectadas por **PTC** inicialmente, no obstante, es claro el crecimiento del tráfico de este operador con posterioridad a haberse puesto en funcionamiento la relación de interconexión y RAN, lo que llevó a que se iniciara una nueva actuación para revisar la procedencia o no de las ampliaciones de enlaces que soportan estas relaciones, las cuales, según lo señalado por **PTC** en su solicitud, consistían en 36 E1 adicionales para la interconexión móvil- móvil y 86 E1 adicionales para el RAN de voz.

En esa medida, la controversia bajo análisis no se habría originado de no ser porque **COMCEL** dio cumplimiento a las ordenes impuestas por la CRC mediante las citadas resoluciones, lo cual hace a todas luces evidente que la "renuencia" a la que hace referencia **PTC** no versa sobre lo decidido por la Comisión en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, sino respecto de la manera en que, para este operador, **COMCEL** debía acatar la regulación general, supuesto último que, por sí solo, excluye la aplicación del artículo 90 del CPACA, el cual requiere que la rebeldía se corrobore frente a una orden específica dada a un particular.

Al hilo de lo anterior, es del caso precisar que las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 no versaron sobre una controversia entre las partes en la que debiera definirse alguna condición relativa a la manera como debían darse las ampliaciones en las relaciones de interconexión y acceso a RAN entre **COMCEL** y **PTC**, pues dicho asunto fue objeto de definición en la regulación general, particularmente en el artículo 4.3.2.15. de la Resolución CRC 5050 de 2016. Fue esto tan claro para **PTC** que presentó ante la Comisión la solicitud de solución de controversias que, respecto de tal temática, fue decidida en la presente actuación administrativa acumulada.

En este sentido, debe tenerse presente que durante la ejecución de las relaciones de acceso e interconexión es posible que ambos PRST tengan posiciones diversas, las cuales, de no lograr conciliarse directamente entre las partes, pueden ser sometidas a la intervención de la CRC bajo la función de solución de controversias que la ley le ha asignado –como se entiende que ha sucedido en la presente actuación administrativa–, pero sin que las mismas *per se*, permitan dar aplicación al artículo 90 del CPACA.

"ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las pretensiones formuladas por **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**, salvo en lo relativo al mecanismo de identificación del tráfico lo cual será realizado, siempre que se materialice una integración tecnológica en los términos descritos en la parte considerativa de la presente resolución, con la implementación del parámetro Current TAI - Tracking Area Identity, aspecto que se regirá por lo establecido en el numeral 2.1.1 del presente acto administrativo, en reemplazo del parámetro Old LAI al que hizo referencia el numeral 3.2.2.8 de la Resolución CRC 6093 de 2020. En consecuencia, las condiciones definidas para el Supervisor Técnico en el numeral 3.2.2.9 de la Resolución CRC 6093 de 2020 estarán referidas al parámetro Current TAI, en reemplazo del parámetro Old LAI, y se sujetarán a lo expuesto en el numeral 2.2 del presente acto administrativo".

En consecuencia, la decisión adoptada por la CRC sobre este particular, nada tiene que ver con que la Entidad desconozca la firmeza de los actos administrativos que expide y por ende su fuerza ejecutoria que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 del CPACA⁶, hace que pueda exigir u obligar su ejecución; la negativa dada por la CRC frente a la imposición de multas a **COMCEL** en aplicación del artículo 90 del CPACA se dio exclusivamente por cuanto los supuestos de hecho que esta norma contiene no se configuraron en el presente caso.

Ahora, no sobra recordar que, previo al inicio de la actuación administrativa actual, mediante comunicación con radicado 2021808486 del 19 de julio de 2021, **PTC** ya había solicitado a la CRC la imposición de multas a **COMCEL** con base en lo establecido en el artículo 90 del CPACA, debido a la que califica como "la renuencia de **COMCEL**" para dar aplicación a lo dispuesto en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, ante la a la vez denomina como la "abierta resistencia y oposición" de dicho proveedor a cumplir las órdenes impartidas en los actos administrativos referidos. En ese sentido, debe recordarse lo expuesto por esta entidad ante la solicitud de **PTC**, que se encuentra plasmado en la comunicación con radicado número 2021516371, en la que se indicó lo siguiente:

*"(...) aun cuando **PTC** señala que **COMCEL** también estaría siendo renuente a cumplir lo establecido en la Resolución CRC 6093 de 2020 por cuanto allí se estableció que "[l]as partes en el seno del CMI deberán vigilar la evolución del tráfico de interconexión y adoptar las decisiones que sean necesarias para garantizar que la misma funcione adecuadamente, lo cual implica **efectuar la ampliación de enlaces cuando a ello haya lugar**", lo cierto es que la acción de efectuar la ampliación de los enlaces se basa en la regulación general referida previamente, e implica que en aplicación de dicho proceso de ampliación, **ambos PRST pueden tener argumentos y posiciones que deben ser resueltos en el seno del Comité Mixto de Interconexión (CMI), situación que no puede ser entendida por la CRC como renuencia para atender la orden de interconexión y acceso a RAN impartida mediante las Resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 (...)**"(NSFT).*

Dicha posición fue reiterada por la Comisión en la Resolución CRC 6762, ya que **PTC**, en las peticiones allegadas en los diferentes escritos con destino a esta actuación, pese a conocer la respuesta anterior dada por la Entidad, insistió en la necesidad de que se impusieran a **COMCEL** multas diarias sucesivas por cada día que este tardara en dar cumplimiento y se resistiera a acatar la orden de interconexión y suministro de RAN impartida por la Comisión.

Por lo expuesto, el cargo presentado no tiene vocación de prosperar.

2.3. Tercer cargo: Respecto de la solicitud de implementar el Current TAI

PTC considera que la CRC estaba en el deber de pronunciarse sobre el caudal probatorio obrante en el expediente tendiente a demostrar la supuesta existencia de la integración tecnológica, presupuesto que daría paso a la implementación del parámetro Current TAI en lo relativo al RAN, lo cual, afirma, se desprende del análisis preliminar de competencia que la CRC realizó y avaló al aceptar el conflicto presentado por **COMCEL** cuyo único propósito precisamente se dirigía a "[...] la implementación de los mecanismos de identificación de tráfico como consecuencia de la integración tecnológica ocurrida entre **PARTNERS Telecom Colombia S.A.S.** y **AVANTEL**".

En tal sentido, **PTC** aduce que si la CRC consideró que no es el órgano competente para decidir la solicitud presentada por **COMCEL**, como lo señaló en la decisión objeto de recurso, debió negarla inmediatamente y dar aplicación a lo establecido en el artículo 21 del CPACA; pero, contrario a ello, lo cierto es que la CRC calificó de manera preliminar y positiva su competencia para conocer del asunto, no solo por el hecho de haber admitido y haberle dado curso a la actuación identificada inicialmente con el expediente 3000-32-12-33, sino por haber decretado una serie de medios de pruebas solicitados por las partes tendientes a demostrar o desvirtuar la integración tecnológica alegada por **COMCEL**, a los que en cada caso aplicó el estudio de las reglas de utilidad, conducencia y pertinencia.

PTC explica que tales reglas no solo tienen sentido en cuanto al medio de prueba en sí y al supuesto de hecho de la norma que consagran el efecto jurídico que ella persigue, sino en cuanto a la competencia del funcionario para decretarlas, practicarlas y valorarlas, situación que se encuentra íntimamente ligada a la competencia que tiene respecto del asunto sometido a su conocimiento. Así,

⁶ "Artículo 89. **Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades.** Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. (...)"

⁷ Subrayas y negrillas propias del texto de la petición de **PTC**.

el recurrente asegura que el decreto y práctica de la prueba no debe servir para determinar si se es o no competente para conocer de determinado asunto, sino que son el resultado del análisis preliminar y consciente de que se detenta la competencia para pronunciarse sobre un asunto y, sobre esa base, resulta necesario para el fallador de turno arribar a la verdad a través de los distintos medios de prueba que tiene disponibles o se encuentran en poder de las partes o de terceros.

El recurrente describe que, para el asunto asociado a la supuesta integración tecnológica y la materialización e implementación del parámetro Current TAI, la CRC: **(i)** celebró la audiencia de mediación de que trata el artículo 43 de la Ley 1341 de 2009; **(ii)** decretó y practicó el testimonio de Juan Carlos Pérez; **(iii)** celebró la audiencia de que trata el artículo 35 del CPACA; **(iv)** decretó la prueba requerida por **COMCEL** consistente en solicitar las configuraciones históricas y actuales del HSS⁸ y los MME⁹ de **PTC**; **(v)** incorporó al expediente el dictamen pericial allegado por **PTC** y corrió traslado del mismo a **COMCEL**; **(vi)** fijó fechas de consulta para **COMCEL** de la información aportada por **PTC**, relacionada con las configuraciones actuales e históricas del HSS, el MME y el dictamen pericial; y, **(vii)** requirió a **PTC** para que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1712 de 2014, informara con mayor detalle los motivos por los que consideraba que la información aportada debía ser confidencial.

A partir de tal descripción, **PTC** aduce que era y sigue siendo la CRC la llamada a valorar los abundantes medios de prueba tendientes a determinar si el supuesto de hecho que da lugar a implementar el parámetro de identificación de tráfico en escenario de RAN definido por ella misma de manera particular y concreta en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 ocurrió o no, aclarando que tal determinación se circunscribe al evento en el que, en la relación de acceso a la instalación esencial de RAN en el marco de la integración tecnológica, **PTC** decida conectar su MME con las estaciones base de la red de acceso de AVANTEL S.A.S. -EN REORGANIZACIÓN, y al margen de la consecuencia eminentemente económica derivada de su no implementación en caso de resultar necesaria.

Con base en lo enunciado, **PTC** solicita revocar el numeral 3.6.3. de la parte motiva de la resolución recurrida y, en consecuencia, proceder a valorar en conjunto y conforme las reglas de la sana crítica los medios de prueba obrantes en el expediente.

Consideraciones de la CRC

De acuerdo con lo expuesto, la premisa a partir de la cual **PTC** considera que la CRC debió valorar y pronunciarse respecto de las pruebas decretadas en esta actuación, en torno a la materialización o no de la integración tecnológica entre su red y la de AVANTEL, es que la Comisión asumió competencia de tal asunto y, precisamente, decretó pruebas para tal fin.

Ante lo manifestado debe recordarse, en primer lugar, que, en diciembre de 2021, **COMCEL** acudió ante la CRC con el objetivo de que esta entidad, en virtud de sus facultades de solución de controversias, dirimiera un conflicto surgido con **PTC** "*para la implementación de los mecanismos de identificación de tráfico como consecuencia de la integración tecnológica ocurrida entre PARTNERS [...] y AVANTEL*".

Cabe mencionar que, de acuerdo con los artículos 42¹⁰ y 43 de la Ley 1341 de 2009, una vez la Comisión recibe una solicitud de solución de controversias, le corresponde a su Director(a) Ejecutivo(a) identificar preliminarmente si se cumplen los requisitos de forma y procedibilidad allí establecidos con el fin de iniciar la actuación administrativa para resolver la controversia en el marco de sus competencias y de las facultades de intervención que le fueron asignadas de manera taxativa por el legislador. En tal medida, el estudio de los requisitos de forma y procedibilidad y el inicio de la actuación habilitan a la Comisión únicamente para resolver de fondo aquellas solicitudes que se plantean en el escrito de solución de controversias frente a las cuales cuente con la facultad de pronunciarse, en cumplimiento del principio de legalidad administrativa¹¹.

⁸ Home Subscriber Server.

⁹ Mobile Management Entity.

¹⁰ Modificado por el artículo 26 de la Ley 1341 de 2009.

¹¹ Al respecto la Corte Constitucional, en sentencia C-1436 de 2000, señaló: "*El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados*".

Este principio encuentra su fundamento jurídico en el artículo 6 de la Constitución, según el cual *"[l]os particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones"* y comprende una acepción material "que supone la necesidad de no infringir las normas jurídicas aplicables, cualesquiera que sean"¹².

Así las cosas, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 42 y 43 en referencia, y los subsiguientes de la Ley 1341, los cuales determinan el procedimiento especial de solución de controversias, le corresponde al Director(a) Ejecutivo(a) identificar si se cumplen los requisitos para iniciar la actuación y luego de agotado dicho procedimiento, será labor de la Sesión de Comisión de Comunicaciones de la CRC, en concordancia con lo determinado en el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, pronunciarse sobre su competencia y la controversia puesta a su consideración, asuntos todos que deben ser analizados y planteados en la decisión que ponga fin al trámite; decisión que, lógicamente, no se puede dar antes.

En atención a lo descrito, es de manifestar, para el caso concreto, que, cuando en su momento el Director Ejecutivo de la CRC inició la actuación administrativa de solución de controversias a propósito de la solicitud que **COMCEL** presentó "para la implementación de los mecanismos de identificación de tráfico como consecuencia de la integración tecnológica ocurrida entre **PARTNERS Telecom Colombia S.A.S.** y **AVANTEL**", considerando que, en su concepto, debía suspenderse la interconexión existente entre las partes, o mantenerse el dimensionamiento actual del acceso y la interconexión hasta tanto **PTC** implementara los mecanismos de diferenciación de tráfico previstos en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, lo hizo bajo el preciso entendido de que la misma cumplía con los requisitos de forma y procedibilidad preceptuados en los artículos 42 y 43 de la Ley 1341 ya mencionados.

No debía en este caso el Director Ejecutivo rechazar la solicitud de solución de controversias que **COMCEL** presentó, bajo el argumento luego plasmado en el acto recurrido, producto de las reflexiones realizadas a partir del acervo probatorio obrante en el expediente, consistente en que carecía de sentido que la Comisión diera una orden ya plasmada en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, por cuanto ello hubiera supuesto, de un lado, la transgresión de los artículos 42 y 43 de la Ley 1341 varias veces citados y, de otro lado, hubiera implicado que el Director Ejecutivo de la Entidad hubiese adoptado una decisión que únicamente le correspondía a la Sesión de Comisión de Comunicaciones.

Se enfatiza en que no podía el Director, con fundamento en el artículo 21 del CPACA, declararse sin competencia y efectuar algún traslado de la solicitud que en su momento presentó **COMCEL**, puesto que, ante el cumplimiento de los requisitos para el inicio de la actuación, era necesario aplicar el procedimiento especial previsto en el Título V de la Ley 1341 de 2009 para la solución de controversias; y, luego de ello, es decir, luego de agotadas las etapas allí establecidas, resolver sobre la misma en el marco de las competencias asignadas a la CRC. En otras palabras, para el presente asunto no podía este regulador, a priori, declarar su falta de competencia, pues en este tipo de casos el análisis de competencia implica revisar de fondo la solicitud, su alcance y los efectos de la misma, lo cual solo puede suceder después de analizado el material probatorio obrante y, por tanto, en el acto que pone fin a la actuación.

Haber actuado de otra forma, esto es, declarando desde el inicio y de forma irreflexiva la falta de competencia de la CRC sobre la configuración o no de la referida integración tecnológica sin haber adelantado las etapas previstas en la Ley, especialmente la etapa probatoria, no solo resultaba ser una decisión irresponsable sino también ilegal, atendiendo a la falta de competencia del Director a la que se hizo referencia previamente y a la omisión de un procedimiento preestablecido, pues en tal escenario automáticamente se habría decidido de fondo respecto de solicitudes sobre las cuales esta Entidad sí es competente, como lo son las autorizaciones solicitadas por **COMCEL** para (i) suspender o desconectar la interconexión y el RAN que le provee a **PTC** y (ii) denegar las ampliaciones de enlaces en estas relaciones. Adicionalmente, no puede perderse de vista que de conformidad con el artículo 42 del CPACA, la oportunidad para atender la totalidad de las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación es la decisión que pone fin al trámite respectivo.

¹² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "Legalidad y sometimiento a la ley y al derecho." En Los principios jurídicos del Derecho Administrativo. Madrid: Editorial La Ley, 2010. P. 57.

Ahora bien, en similar sentido, debe ponerse de presente que el hecho de que la Comisión hubiese decretado pruebas relacionadas con tal asunto, tampoco le habilitaba a pronunciarse de fondo sobre una temática que no resultaba del caso, tal y como se expuso en el acto recurrido.

Es menester señalar que, aun cuando la Comisión decretó pruebas en relación con la implementación del referido mecanismo de identificación del tráfico, lo hizo en garantía del derecho al debido proceso y del derecho a la prueba, en razón a que las mismas resultaban conducentes, pertinentes y útiles. En efecto, la totalidad de las pruebas que se incorporaron o decretaron en la actuación relacionadas con la presunta integración tecnológica entre las redes de AVANTEL y **PTC**, entre ellas las que señala el ahora recurrente en este cargo, resultaban, además de conducentes y útiles, pertinentes en tanto buscaban probar un hecho que para **COMCEL** era relevante y que, a la par, podía ser desvirtuado por **PTC**, mas no porque la Comisión estuviese forzada a condicionar su decisión a la comprobación de este.

La Comisión no podía, antes de decidir la actuación, rechazar las pruebas que permitían acreditar los supuestos de hecho en los que las partes fundaban sus peticiones, pues, de haber actuado de tal manera, la CRC habría prejuzgado, esto es, habría emitido, anticipadamente a la decisión final, un pronunciamiento de fondo respecto de las solicitudes de **COMCEL**, indicando que las mismas, en relación con la integración entre las redes de **PTC** y AVANTEL, no serían valoradas por esta Entidad al carecer de competencia, derivándose de este pronunciamiento una consecuencia inmediata consistente en que la solicitud de **COMCEL** de autorización de la suspensión de la interconexión o la ampliación de enlaces –sobre la que la CRC sí tiene competencias legales para resolver– sería rechazada aun sin haberse surtido el procedimiento previsto en la Ley, con el agravante de que el argumento de la integración tecnológica era el soporte de la oposición de **COMCEL** a las pretensiones que formuló **PTC** en dos de las actuaciones administrativas que se acumularon en el presente trámite¹³. Es decir, prácticamente, sin garantizar el ejercicio de defensa y contradicción de las partes, la actuación habría concluido.

Debe resaltarse, además, que la práctica y decreto de las pruebas son el medio para llegar a la verdad, sin que se conozca de antemano, ni la información que se recibirá, ni el efecto que las mismas pueda tener en la decisión que la CRC deba adoptar, pues precisamente su valoración en el momento oportuno y en el marco de las competencias de la entidad es lo que determina el curso de dicha decisión. En otras palabras, si bien los criterios de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad son elementos que deben analizarse para determinar la procedencia de decretar pruebas de cara a las pretensiones de las partes, ello no quiere decir que –de manera irreflexiva– las pruebas decretadas atenen a la autoridad para fallar sobre asuntos que de las mismas pudieran haber quedado o no demostrados, cuando estos escapan de sus competencias o cuando los hechos que se buscan probar no generan el efecto pretendido por quien los invoca.

También viene al caso recordar que la Corte Constitucional ha señalado que una garantía de las partes del debido proceso probatorio es tener la certeza de que las pruebas decretadas serán valoradas siempre que estas tengan incidencia directa en la decisión a adoptar. Al respecto dicha Corporación ha señalado¹⁴:

"El derecho a la prueba incluye no solamente la certidumbre de que, habiendo sido decretada, se practique, sino también de que se evalúe y que tenga incidencia lógica y jurídica, proporcional a su importancia dentro del conjunto probatorio, en la decisión que el juez adopte.

Por lo anteriormente dicho, una de las formas -y de las más graves- de desconocer el debido proceso, atropellando los derechos de las partes, radica precisamente en que el fallador, al sentenciar, lo haga sin fundar la resolución que adopta en el completo y exhaustivo análisis o sin la debida valoración del material probatorio aportado al proceso, o lo que es peor, ignorando su existencia.

En este sentido, cuando un juez omite apreciar y evaluar pruebas que inciden de manera determinante en su decisión y profiere resolución judicial sin tenerlas en cuenta, incurre en vía de hecho"(SNFT).

La providencia en cita da cuenta de que los órganos con capacidad de resolver disputas deben fundar sus decisiones en la apreciación y valoración de las pruebas que inciden directamente en su decisión, mas no en aquellas que, aun cuando pudieron haber sido decretadas, no tienen relevancia de cara a la definición del asunto en controversia. Ello permite identificar que el hecho de que una solicitud

¹³ Aquellas identificadas inicialmente bajo los números de expediente 3000-32-13-28 y 3000-32-13-31.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 5 de agosto de 2015.

probatoria cumpla con los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad a fin de ser decretada, no apareja que la prueba que de allí derive tenga incidencia en aquellos casos en los que, como en este, por razones de derecho, no le corresponda a la autoridad pronunciarse sobre el hecho que esta tenga la vocación de acreditar.

En tal sentido, cobra toda relevancia aclarar que la CRC sí se pronunció sobre la supuesta integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL indicando que la comprobación de esta no generaba el efecto argumentado por **COMCEL**, como fue precisado en el acto recurrido, para decidir sobre **(i)** la suspensión o desconexión de las relaciones de interconexión y acceso a RAN; **(ii)** las ampliaciones sobre las que no hubo acuerdo total –relativas a la interconexión que soporta el acceso a RAN de voz y datos–; **(iii)** las solicitudes relacionadas con que se establecieran condiciones para el dimensionamiento de la red de manera posterior; y **(iv)** las implicaciones de implementar o no el Current TAI para efectos de realizar la ampliación de enlaces. Lo anterior en la medida en que las peticiones en descripción se resolvían estrictamente bajo los parámetros que establece la regulación general, sin que la integración tecnológica correspondiera con alguna de las causales de desconexión o suspensión de las relaciones de interconexión y tampoco generara como efecto avalar la postura de **COMCEL** relativa a oponerse a las ampliaciones solicitadas por **PTC**¹⁵.

Lo expuesto permite identificar que el solo hecho de que la Comisión hubiese iniciado la actuación y hubiese generado el respectivo debate probatorio, no significaba que estuviera en la obligación de pronunciarse de fondo sobre la materialización o no de la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL, máxime si se tiene en cuenta que, en lo que concierne a la solicitud de solución de controversias que **COMCEL** al respecto efectuó, no le correspondía a la Comisión dar una orden ya plasmada en las resoluciones CRC 6093 y 6127¹⁶, como lo era aquella asociada a implementar el Current TAI como un mecanismo de identificación del tráfico en caso de que se diera tal integración.

Nótese al respecto que la Comisión aclaró a las partes que las reglas de implementación del parámetro diferenciador del tráfico Current Tracking Area Identity - "Current TAI" ya están dadas en la regulación de carácter particular¹⁷, por lo que no tiene ninguna utilidad volver a dar una orden en el mismo sentido de aquella que ya existe y que, de por sí, es obligatoria para las partes. Por consiguiente, de materializarse la integración tecnológica entre las redes de AVANTEL y **PTC** en los términos en que lo señalan las resoluciones 6093 y 6127 de 2020, es claro que corresponde a este último proveedor implementar el parámetro Current TAI, con el cual se podrá determinar si las reglas de remuneración por el uso del RAN aplicables corresponden a aquellas establecidas para el operador entrante¹⁸ o si, por el contrario, deben observarse las reglas generales de remuneración¹⁹, dependiendo de si el tráfico se origina en la red de **PTC** o AVANTEL, respectivamente.

Entonces, el hecho haberse dado la integración tecnológica referida –aclárese, según lo afirmado por **COMCEL**– sin que **PTC** hubiere atendido las reglas ya dispuestas por la CRC en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, habría situado a este operador en un escenario de presunto incumplimiento regulatorio, el cual sobrepasa el alcance de las competencias atribuidas a esta

¹⁵ Sobre este punto la Resolución recurrida se señaló:

*"(...) es notorio que, aunque probar la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL resulta ser un asunto de interés para **COMCEL**, ya que con base en este supuesto hecho planteó gran parte de sus argumentos y pretensiones, lo cierto es que como resulta del análisis antes expuesto en este acto administrativo, la comprobación de esta situación, en la decisión que en esta oportunidad debe adoptar la CRC, no tiene incidencia alguna (...)"* (SFT).

¹⁶ En lo relativo a la implementación del Current TAI por parte de **PTC**, la CRC, al resolver la solicitud que al respecto realizó **COMCEL**, indicó en la decisión recurrida lo siguiente:

*"En ese sentido, la Comisión hizo explícitas las reglas que se debían seguir en caso de que **PTC** decidiera realizar la integración tecnológica de su red con la de AVANTEL, aspecto que trae consigo, lógicamente, que la inobservancia de tales reglas genere como consecuencia la inaplicación, respecto del tráfico no identificado con el parámetro determinado por este regulador, de las reglas de remuneración preceptuadas en la regulación general para aquellos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que por primera vez obtuvieron permisos de espectro radioeléctrico para las bandas IMT.*

*Así, debe aclararse que la petición de **COMCEL** para que se inste a **PTC** a llevar a cabo tal implementación se trata de un asunto decidido previamente, toda vez que la CRC ya definió las condiciones bajo las cuales **PTC** debe proceder con la implementación del mecanismo de identificación del tráfico. **Por tanto, carece de sentido que la Comisión dé nuevamente una orden ya contenida en actos administrativos ejecutoriados, en firme y de obligatorio cumplimiento, que gozan de presunción de legalidad"** (SNFT).*

¹⁷ Resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020.

¹⁸ Dispuestas en el numeral 4.7.4.1.3 del artículo 4.7.4.1 y el numeral 4.7.4.2.2 del artículo 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

¹⁹ Establecidas en los numerales 4.7.4.1.1 y 4.7.4.1.2 del artículo 4.7.4.1 y 4.7.4.2.1 del artículo 4.7.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Entidad para resolver controversias y debe analizarse a partir del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que abarcan la verificación del cumplimiento de la regulación y la consecuente imposición de sanciones ante la comprobación de una infracción a la normatividad. Estas funciones, como se indicó en la resolución recurrida, se encuentran a cargo de MinTIC.

En este sentido, dado que **PTC** con el cargo formulado pretende que la CRC modifique su decisión y se pronuncie sobre el cumplimiento de las reglas para la implementación del Current TAI definidas en las resoluciones particulares que resolvieron la controversia entre **PTC** y **COMCEL** en el año 2020²⁰, se reitera que la CRC no tiene facultades de inspección, vigilancia y control sobre el asunto que se discute, por lo que es imperativo confirmar la posición planteada en la resolución recurrida.

Por lo expuesto, el cargo presentado no tiene vocación de prosperar.

3. EL RECURSO DE REPOSICIÓN DE COMCEL

Aunque el escrito de **COMCEL** se centra en la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL, para un mejor orden los argumentos esbozados, estos han sido agrupados en el presente acto administrativo por temáticas comunes, de la siguiente manera:

- (i) La contradicción en los argumentos de la CRC para decidir sobre la actuación administrativa y la decisión de acumular varios expedientes que versaban sobre conflictos de interconexión entre **PTC** y **COMCEL**, así como de decretar pruebas sobre el particular;
- (ii) El dictamen pericial aportado por **PTC** y la presunta violación al debido proceso y al derecho de contradicción; y
- (iii) La materialización de la integración tecnológica y el presunto incumplimiento de **PTC** de informarlo a **COMCEL** y a la CRC.

En este sentido, a continuación, se describe lo expuesto por el recurrente sobre estas temáticas para, en cada caso, presentar las consideraciones de la CRC.

3.1. La contradicción entre los argumentos de la CRC para decidir sobre la actuación administrativa y la decisión de acumular varios expedientes que versaban sobre conflictos de interconexión entre PTC y COMCEL, así como de decretar pruebas sobre el particular

COMCEL enfatiza en que la CRC indicó de forma reiterativa en la resolución recurrida que no tenía competencias para pronunciarse acerca de la existencia o no de una integración tecnología de la red de **PTC** con la de AVANTEL; esto bajo el argumento de que tal integración no tenía incidencia alguna en el conflicto de interconexión que debía resolverse. Agrega entonces que resulta contradictorio que la CRC haya considerado al Current TAI como uno de los asuntos a definir en la actuación adelantada y que, sin embargo, con posterioridad, haya señalado que no podía ordenar nada al respecto por cuanto el parámetro que permite diferenciar el tráfico asociado a la relación de RAN, no tiene nexo con la interconexión, insistiendo en que no hay diferencia alguna en los valores de remuneración que deben pagar **PTC** o AVANTEL a **COMCEL** por la terminación de llamadas en su red. En este sentido, **COMCEL** sostiene que tal posición no guarda cohesión con la decisión de la CRC de acumular diferentes conflictos de interconexión surgidos entre las partes, entre ellos el que versaba sobre la determinación de la existencia de una integración tecnológica y sus posibles consecuencias económicas en la remuneración de **COMCEL**.

Al respecto, afirma que la CRC debió pronunciarse sobre este punto sin perjuicio de que la constatación de la integración tecnológica entre **PTC** y AVANTEL no llevara a la consecuencia directa de la autorización de desconexión del RAN, máxime si se tiene en cuenta que desde el principio de la actuación se reconoció que este era un tema sobre el que versaban los conflictos de interconexión acumulados.

Con lo anterior, **COMCEL** hace referencia a que la CRC incorporó al expediente y decretó diversas pruebas²¹ con las que se pretendía probar o desvirtuar la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL, encontrándolas pertinentes, conducentes y útiles, no obstante lo cual, en la decisión

²⁰ Resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020.

²¹ Tales como la Audiencia pública de la que trata el artículo 35 del CPACA, el testimonio del señor Juan Carlos Pérez y el dictamen pericial elaborado por la ingeniera Diana Lorena Torres.

recurrida negó a **COMCEL** la posibilidad de contradecir el dictamen pericial elaborado por la perito Diana Lorena Torres, el cual era prueba del expediente.

El recurrente considera que, desde el inicio de cada una de las actuaciones acumuladas, particularmente en las solicitudes de desconexión presentadas por **COMCEL** y la solicitud de inicio del trámite de solución de controversias, este puso de presente a la CRC que el asunto sometido a consideración se centraba en la integración tecnológica de **PTC** con AVANTEL, aduciendo que dicho supuesto afectaba la remuneración a la que tiene derecho **COMCEL**, de conformidad con las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020.

Conforme a lo anterior, **COMCEL** considera que la renuencia de la CRC para pronunciarse sobre la integración entre **PTC** y AVANTEL desconoce el tenor del artículo 41 de la Ley 1341 de 2009²², puesto que en este no se delimitan los conflictos de interconexión a aquellos en los que se discuta la desconexión del RAN, ya que de manera amplia el legislador decidió que los conflictos frente a los cuales la CRC tendría competencia son aquellos que refieren al "acceso, uso e interconexión", supuesto que abarca la remuneración por el uso. Afirma entonces que una posible inaplicación de lo dispuesto en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 tendría un efecto directo en la remuneración a la que tiene derecho **COMCEL**.

El recurrente también aduce que la CRC incurrió en error cuando se limitó a indicar que no podía declarar el incumplimiento de un acto de carácter particular y concreto y por consiguiente no podía pronunciarse acerca de la tarifa que debe ser pagada a **COMCEL** por concepto de RAN, ya que es una función de la Comisión expedir la regulación particular en aspectos económicos relacionados con la obligación de interconexión, según se determina en el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Manifiesta entonces **COMCEL** que, aun cuando la CRC no se pudiera pronunciar acerca del posible incumplimiento de un acto administrativo de carácter particular, sí tiene como función expedir regulación particular y general en temas económicos relacionados con la obligación de interconexión, tal y como lo es la tarifa que debe pagar **PTC** en caso de que se haya consolidado una integración tecnológica con AVANTEL, respecto de lo cual expone que "[...] *contrario a lo que aduce la CRC en la resolución recurrida, esta sí tiene facultades para pronunciarse sobre la integración tecnológica entre PTC y AVANTEL y la tarifa del RAN que debe ser cancelada a favor de COMCEL*".

Consideraciones de la CRC

Lo primero que debe destacar esta Comisión en aras de resolver el cargo propuesto por **COMCEL**, es la similitud de uno de los argumentos expuestos en este, con lo considerado por **PTC** en el tercer cargo analizado en la sección 2.3 de la presente resolución. En efecto, **COMCEL** sostiene que la CRC fue contradictoria al haber decretado aquellas pruebas relacionadas con la integración tecnológica entre **PTC** y AVANTEL y al haber reconocido que justamente sus solicitudes versaban sobre tal punto, para luego, en el acto recurrido, manifestar que era incompetente para resolver al respecto.

Siendo así las cosas, a efectos de desvirtuar tal argumento, bastaría con que la CRC se remitiera a las consideraciones efectuadas para atender el cargo tercero formulado por PTC, ya que allí quedó plenamente demostrado que el actuar de la CRC se encuentra amparado **(i)** en las normas que establecen el procedimiento aplicable a este tipo de trámites, **(ii)** en el debido proceso que debe surtirse antes de adoptarse una decisión, y **(iii)** en las competencias que el legislador le ha atribuido a esta Entidad. Sin perjuicio de lo anterior y con el propósito de ahondar en las consideraciones expuestas por **COMCEL**, debe ponerse de presente, en primer lugar, que la CRC coincide con el entendimiento del recurrente según la cual, en desarrollo de la presente actuación, este regulador decretó diversas pruebas asociadas a la integración tecnológica ya mencionada, bajo el entendido de que este era un hecho que le interesaba acreditar a **COMCEL** y que, a la par, **PTC** pretendía desvirtuar. De ahí que tales pruebas fueran pertinentes en atención a la premisa consiste en que la integración tecnológica era un hecho en el que **COMCEL** sustentaba sus solicitudes y su postura.

También, en virtud de dicha lógica, la CRC incorporó, decretó y practicó diferentes pruebas relacionadas con el supuesto de la integración tecnológica, puesto que, basado en dicha integración, **COMCEL**, entre otras cosas, justificaba su negativa a la ampliación de las relaciones de interconexión

²² "**Artículo 41. Aplicación.** Las reglas de este capítulo se aplicarán a las actuaciones administrativas de solución de controversias, de fijación de condiciones de acceso, uso e interconexión, y de imposición de servidumbre de acceso, uso e interconexión adelantados de oficio o a solicitud de parte ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones."

y de acceso a RAN operativa con **PTC** y solicitó la desconexión de tales relaciones. No obstante, en desarrollo de la actuación, al analizar la normativa aplicable y el material obrante, se pudo evidenciar que la integración tecnológica no era un supuesto que se subsumiera en alguna de las causales previstas a fin de autorizar la suspensión o desconexión de las relaciones de interconexión y de RAN vigentes entre **COMCEL** y **PTC**, o que avalara la negativa de **COMCEL** para proceder con las ampliaciones que para dichas relaciones solicitó **PTC**.

En efecto, en primer lugar, en cuanto a la integración tecnológica como causal de suspensión o desconexión de las relaciones interconexión y RAN entre **PTC** y **COMCEL** por **daño a la red** de este último proveedor al no recibir la remuneración correcta por el uso de sus redes, la CRC señaló que tal integración no habilitaba la posibilidad de desconexión de tales relaciones por tratarse de un asunto relacionado con la remuneración, mas no con el daño a la red²³.

Así mismo, en lo relativo a la integración tecnológica como causal de suspensión o desconexión de dichas relaciones por el **incumplimiento de PTC a un requisito técnico de la interconexión**, la CRC expresó que la identificación del tráfico mediante el Current TAI se relaciona con en el evento en que el MME de **PTC** esté conectado con las estaciones base de la red de acceso de AVANTEL, de tal suerte que dicho parámetro, que permite diferenciar el tráfico asociado a la relación de RAN, no tiene nexo con la interconexión y, en cualquier caso, frente al RAN no da lugar a que se autorice la referida desconexión por tener tal identificación trascendencia para la remuneración, pero no frente a las condiciones técnicas en las que se presta el acceso a dicha instalación esencial²⁴.

²³ Sobre el particular en la resolución recurrida, la Comisión expuso lo siguiente:

En lo que respecta a la interconexión:

"el artículo 4.1.2.8. de la Resolución CRC 5050 consigna dentro de las causales para que proceda la autorización de la suspensión o desconexión de la interconexión -directa o indirecta-, que esta "ocasiona grave perjuicio a la red de un proveedor de redes o servicios de telecomunicaciones"; es decir, conforme a lo que establece dicha norma, no basta con que exista un daño a la red del proveedor, sino que además este debe: (i) ser ocasionado por la relación de interconexión, y (ii) revestir gravedad. Consiguientemente, a lo que la norma hace referencia es a una afectación negativa de la red de uno de los proveedores interconectados, que ponga en peligro la prestación del servicio que este provee y justifique de este modo, la procedencia de autorizar la suspensión o la desconexión de la relación de interconexión para salvaguardar la integridad de dicha red.

*De lo expuesto se desprende que el daño a la red es un concepto que a todas luces no corresponde con la situación que alega COMCEL, pues este proveedor, pese a hacer referencia a la causal anteriormente descrita, lo que discute es una situación relacionada con una indebida remuneración por su uso, argumento que además resulta insostenible en la interconexión, si se tiene en cuenta que la regulación general vigente no prevé cargos de acceso diferenciados entre un operador entrante -como lo es PTC- y un operador establecido -como lo es AVANTEL-. Así, en gracia de discusión, incluso si se acreditara la ausencia del mecanismo de identificación del tráfico en un escenario en el que las redes de PTC y AVANTEL estuvieran integradas -lo cual en cualquier caso no corresponde a la CRC en desarrollo de la presente actuación administrativa-, tanto PTC como AVANTEL deben reconocer a COMCEL, bajo las reglas de remuneración de cargos de acceso vigentes hoy en día, el mismo valor de remuneración por la terminación de llamadas. **Con todo, es claro que, en este escenario, no solo no se comprueba la causal alegada, sino que además ni siquiera se acredita el perjuicio económico alegado por COMCEL**" (SNFT).*

En lo que respecta al acceso a RAN:

"(...) el grave perjuicio a la red" es un supuesto que, aunque ha sido establecido para efectos de la interconexión, de generarse en una relación de acceso a RAN, debe necesariamente ser ocasionado por el RAN que el PRV provee, y además revestir de gravedad, es decir, debe poner en peligro la prestación de su servicio, haciendo imperativa la adopción de medidas para salvaguardar la integridad de la red.

*Así, la primera situación discutida por COMCEL no reúne los elementos para considerar que se ha configurado un daño a su red y, en cambio, de lo que este manifiesta, se deduce que a lo que hace referencia es a un perjuicio económico, el cual, aun en el hipotético caso en el que se estuviera generando, no es consecuencia directa de la relación de RAN que este le provee a PTC, y debería entenderse, en caso de existir, **como un presunto incumplimiento de PTC de la regulación particular** expedida por la CRC, cuya revisión y análisis escapa de las facultades de esta entidad" (SNFT).*

²⁴ Respecto a tal asunto, en el acto recurrido se expresó:

A. En lo que respecta a la interconexión:

"La norma aludida consagra que cuando "la interconexión (...) no cumpla con los requisitos técnicos", se podrá autorizar la suspensión o la desconexión de esta relación. En este aspecto, el artículo hace referencia a que, desde el punto de vista técnico, uno de los proveedores involucrados en la interconexión esté incumpliendo un requisito que necesariamente impida o dificulte que la relación de interconexión se provea de forma adecuada.

*En este sentido, **se aprecia que las condiciones definidas para la identificación del tráfico mediante el Current TAI, se relacionan con en el evento en que el MME de PTC esté conectado con las estaciones base de la red de acceso de AVANTEL, por lo que este parámetro que permite diferenciar el tráfico asociado a la relación de RAN, no tiene nexo con la interconexión** (...)" (SNFT).*

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la CRC analizó las solicitudes de desconexión presentadas por **COMCEL** considerando las implicaciones, tanto desde el punto de vista de la interconexión, como desde el punto de vista del acceso a RAN, sin que fuera posible determinar que, al momento de expedir la resolución recurrida, la ausencia del mecanismo de identificación del tráfico habilitara la posibilidad de desconexión, la cual ha de ser vista siempre como una situación excepcional.

Ahora, en segundo lugar, en lo que respecta a la integración tecnológica como un motivo válido para no proceder con la ampliación de los enlaces de interconexión y de RAN, la Comisión expresó en la Resolución CRC 6762 de 2022 que el dimensionamiento en las relaciones de interconexión y acceso a RAN debe efectuarse siguiendo las reglas establecidas en la Resolución CRC 5050 de 2016, por lo que aun en el caso en el que se hubiera materializado la integración tecnológica que indicó **COMCEL**, esta situación no cambiaba el hecho de que hubiera lugar a aplicar las disposiciones regulatorias generales asociadas a la forma como deben darse tales ampliaciones en las relaciones que este operador tenga vigente con **PTC**.

En tercer lugar, en lo relativo a la integración tecnológica como una situación de la cual podría haberse derivado un presunto incumplimiento regulatorio por parte de **PTC**, la CRC explicó que no ostenta competencia para verificar asuntos relacionados con presuntos incumplimientos a la regulación sea esta de carácter general, o como en este caso discute **COMCEL**, a la regla definida en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, relativa al evento en el que **PTC** decidiera conectar su MME con las estaciones base de AVANTEL. En tal sentido, como se aprecia en el numeral 3.8 de la decisión recurrida, se resolvió remitir al MinTIC copia del expediente para que, en el marco de sus competencias de inspección, vigilancia y control, revisara si se ha configurado una infracción por parte de **PTC** a la normativa vigente. Adicionalmente, se consideró que carecía de sentido dar una orden cuyo objetivo fuera que **PTC** implementara el parámetro de identificación Current TAI, pues lo cierto es que tal orden ya había sido dada en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020.

Lo hasta acá enunciado pone de relieve que, si bien es cierto, uno de los hechos que **COMCEL** pretendió acreditar en la presente actuación era el relativo a la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL, y que, por lo tanto, resultaba preciso decretar y practicar las pruebas asociadas a tal supuesto fáctico, ello no significa de ninguna manera que la CRC estuviese obligada a pronunciarse sobre su configuración, si se tiene en cuenta que, aun cuando **COMCEL** sustentó en este hecho varias de sus pretensiones, en desarrollo del trámite la Comisión pudo concluir que la referida integración **(i)** no se subsumía en las causales previstas para suspender o terminar las relaciones de interconexión y RAN existentes entre las partes; **(ii)** no era un supuesto que justificara válidamente la postura de **COMCEL** en cuanto a no realizar las ampliaciones pedidas por **PTC** para tales relaciones; y, **(iii)** en cualquier caso, el mismo se constituiría, de haberse materializado, como un presunto incumplimiento de la regulación que activa las competencias de inspección, vigilancia y control otorgadas por la Ley al MinTIC.

B. En lo que respecta al acceso a RAN:

"Por otra parte, en lo que respecta al estudio de si el parámetro Current TAI es un requisito técnico de la relación de RAN cuya no implementación justifique la autorización por parte de la CRC para suspender o terminar la relación de acceso, debe precisarse nuevamente que la norma que contempla "el incumplimiento de los requisitos técnicos" como causal para los fines pretendidos por COMCEL tiene su aplicación directa en la interconexión. No obstante y en gracia de discusión, si dicha norma resultara aplicable al RAN, debería entenderse como un requisito que, desde el punto de vista técnico, impida o dificulte que la relación de RAN se provea adecuadamente, hasta tanto el PRO no dé cumplimiento al requisito o requisitos asociados a dicho acceso.

Entonces, por lo que respecta al Current TAI, se tiene que este fue establecido en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, para que, ante una eventual materialización de la integración tecnológica entre PTC y AVANTEL -en la que el MME del primero esté conectado con las estaciones base del segundo-, se garantizara la adecuada remuneración por el uso de la red de COMCEL cuando se accede a RAN, considerando que el tráfico de AVANTEL no puede tener la calidad y beneficios de un operador entrante. (...)

*Lo anterior implica que, **aunque el Current TAI es un parámetro cuya implementación puede requerir el concurso de las áreas técnicas de los PRSTM involucrados, la razón de ser del mismo no es permitir que desde el punto de vista técnico el acceso al RAN se provea adecuadamente, sino permitir la diferenciación del tráfico de PTC del de AVANTEL y, por ende, su funcionalidad está dada no desde el punto de vista técnico sino económico, esto es, para garantizar la correcta remuneración a la que tiene derecho COMCEL por el uso de dicha instalación esencial** "(SNFT).*

Fue por ello que, luego de haber decretado diversas pruebas sobre el particular, pudo este regulador identificar que las pretensiones de las partes podían resolver conforme a lo que la regulación general establece, ya que las pruebas iban encaminadas a demostrar un supuesto que no es causal ni de suspensión o desconexión de la interconexión, ni que justifique la negativa de **COMCEL** para no observar las reglas de dimensionamiento dispuestas en la Resolución CRC 5050 de 2016 y que, de haberse configurados, por lo demás, podría configurar un presunto incumplimiento que no le corresponde conocer a la Comisión.

Así, de otro lado, haber actuado de manera diferente sobre las pruebas aportadas o solicitadas por **PTC** y **COMCEL**, esto es habiéndolas rechazado desde un inicio, sin revisar el alcance de las mismas, hubiera implicado emitir un pronunciamiento que anticipaba el sentido de la decisión que podría adoptar la CRC, lo cual supone un prejuizgamiento. De igual manera, ha de enfatizarse que la práctica y decreto de las pruebas no trae consigo un compromiso inamovible para que la autoridad adopte una decisión en el sentido pretendido por alguna de las partes, siendo claro que las pruebas son decretadas como medio para llegar a la verdad, sin que se conozca de antemano, ni la información que se recibirá, ni el efecto que las mismas pueda tener en la decisión que la CRC deba adoptar.

Además, de los argumentos que expone **COMCEL** a lo largo de los escritos que conforman la actuación y de las pruebas que reposan en esta, es posible concluir que el ahora recurrente lo que pretendió probar de forma principal no era el daño a su red derivado de la presunta integración tecnológica que refiere, sino, por una parte, el posible incumplimiento de **PTC** de las obligaciones particulares impuestas en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 en caso de que este decidiera integrar tecnológicamente su MME con la red de acceso de AVANTEL, y, de otra, la contravención de **PTC** al régimen de remuneración que le correspondía emplear de acuerdo con las condiciones referidas en dichos actos administrativos. Siendo ello así, de cara a las funciones atribuidas a la CRC, para este regulador resulta imperativo concluir que no podría haberse pronunciado sobre el cumplimiento de las reglas para la implementación del parámetro de identificación de tráfico definidas en las resoluciones particulares que resolvieron la controversia entre **PTC** y **COMCEL** en el año 2020, por ser estos asuntos propios de la autoridad de vigilancia, inspección y control.

Por tanto, bajo esas mismas consideraciones debe señalarse que, pese a las conclusiones que en el recurso presenta **COMCEL** de algunas de las pruebas practicadas, las cuales en su parecer comprobarían la materialización de una integración entre las redes de **PTC** y AVANTEL, esta Entidad ha de mantener su postura relativa a que las mismas no demuestran hechos relacionados con el asunto objeto de análisis respecto del que la CRC se puede pronunciar de fondo o que incidan en la decisión adoptada.

Ahora bien, con la finalidad de analizar los demás argumentos que conforman el cargo, debe partirse por señalar que el hecho de que la CRC acumulara las actuaciones administrativas finalmente resueltas a través de la Resolución CRC 6762 de 2022, tampoco era una decisión que trajera de suyo la obligación de la Comisión de pronunciarse de fondo sobre la configuración o no de la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL. En efecto, a riesgo de ser reiterativa, para esta Comisión es importante dejar claro que dicha integración no tenía la vocación de generar los efectos que **COMCEL** le atribuye en lo relativo a la solicitud de desconexión de la interconexión y el RAN, y tampoco respecto de la negativa a ampliar tales relaciones.

Recuérdese además que la acumulación procesal fue decretada en la medida en que, además de tramitarse las solicitudes ante una misma autoridad, estas tenían una causa común y una relación íntima, por suerte de lo cual, con tal decisión se buscaba evitar decisiones contradictorias²⁵. No

²⁵ Al respecto en el auto de acumulación del 28 de enero de 2022, se expuso lo siguiente:

"Conforme a lo anterior no cabe duda que las actuaciones señaladas [actuaciones con números de expediente 3000-13-32-28, 3000-13-32-31, 3000-13-3233, 3000-32-2-9 y 3000-32-2-21] guardan una conexión notoria por cuanto persiguen un mismo efecto, esto es, que se adopte una decisión por medio de la cual se analicen las condiciones actuales de las relaciones de interconexión y acceso a RAN sobre las que las partes no se encuentran de acuerdo; sin embargo, no cabe duda que esta conexión se hace aún más íntima porque, atendiendo a las pretensiones de cada parte, lo que se decida de fondo en cualquiera de las actuaciones, necesariamente tendrá un impacto en la decisión que se deba adoptar en las otras.

En otras palabras, pese a que se aprecia que cada actuación tiene algunas solicitudes y argumentos propios, estas actuaciones se conectan de forma tal que en caso de que la CRC decidiera acoger de forma favorable las pretensiones de cualquiera de las partes, total o parcialmente estaría denegando las de la otra.

Por anteriormente expuesto, a la luz de la ley y la jurisprudencia, la acumulación de las actuaciones se torna necesaria, en aras de hacer prevalecer los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones administrativas, y

obstante, el que la CRC identificara la coincidencia temática entre las solicitudes acumuladas y la necesidad de evitar decisiones contradictorias, no significaba de modo alguno que, desde el momento en que se profirió el auto del 28 de enero de 2022, este regulador se hubiere comprometido a constatar la existencia o no de la integración tecnológica. Tampoco implicó, como equivocadamente lo sostiene **COMCEL**, que sobre este asunto en particular la Entidad haya omitido pronunciarse.

Contrario a ello, como se ha venido sosteniendo en la presente resolución, el pronunciamiento de la Comisión se encaminó a indicar que la integración tecnológica no era un supuesto que habilitara la aplicación de las causales de terminación de las de las relaciones de interconexión y de RAN vigentes entre las partes, o que sustentara válidamente la negativa de **COMCEL** para proceder con las ampliaciones que para dichas relaciones solicitó **PTC**; además, la Comisión indicó que tal integración, de existir, sería un eventual incumplimiento regulatorio que no tendría la competencia para investigar ni sancionar.

Otro punto abordado por **COMCEL** corresponde a que, en su opinión, la Comisión erró al afirmar que no podía pronunciarse sobre el incumplimiento de la regulación por parte de **PTC**, al haberse integrado tecnológicamente con AVANTEL sin hacer el aviso respectivo, porque con ello desconoció que le corresponde a la CRC expedir la regulación particular en aspectos económicos relacionados con la obligación de interconexión, según se determina en el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Sobre este asunto, debe partirse por precisar que, evidentemente, la Comisión tiene competencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, para "*[e]xpedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión*".

De hecho, cuando la Comisión definió en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 que, en la relación de interconexión y acceso a RAN surgida entre **PTC** y **COMCEL** por cuenta de la orden impartida en dichos actos administrativos, respecto de **PTC** eran aplicables las reglas de remuneración previstas para los proveedores entrantes, precisándose las reglas asociadas a una eventual integración tecnológica entre **PTC** y AVANTEL, este regulador fijó, justamente, las condiciones económicas de dichas relaciones. Es por esto que, se insiste, carece de sentido que la Comisión reitera la orden de que, ante la integración tecnológica tantas veces mencionada, le corresponde a **PTC** implementar el Curren TAI, so pena de que se le apliquen, frente a **COMCEL**, las reglas de remuneración propias de los proveedores establecidos.

En conclusión, no es que en el acto recurrido la Comisión haya desconocido que tiene la potestad de fijar las condiciones económicas en las relaciones de interconexión y para el acceso a instalaciones esenciales; lo que ocurre es que, para el presente asunto, esas reglas fueron definidas en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, según lo ya expuesto, y, por ende, no hay lugar a que la Comisión vuelva a pronunciarse sobre tal aspecto.

Así, la lectura de la resolución recurrida permite identificar con toda claridad que la CRC no afirmó carecer de competencia para abordar asuntos relacionados con el acceso y la interconexión, sino que simplemente concluyó que, al ser la integración tecnológica un asunto ya definido previamente en las resoluciones CRC 6093 y 6127, el presunto incumplimiento de lo allí dispuesto traía consigo el ejercicio de funciones de vigilancia, inspección y control, las cuales, es sabido, no ostenta esta Comisión respecto de estos asuntos.

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

3.2. Sobre el dictamen pericial aportado por PTC y la presunta violación al debido proceso y al derecho de contradicción

El recurrente menciona que, el 30 de marzo de 2022, **PTC** aportó el dictamen pericial titulado "*Peritazgo respecto de la existencia de integración tecnológica entre las redes de Partners Telecom Colombia y Avantel, en los términos establecidos por la Resolución 6093 y 6127 de 2020*" elaborado

*especialmente de seguridad jurídica, persiguiendo con esto que bajo un mismo acto administrativo se resuelvan de forma transversal la totalidad de situaciones planteadas por **COMCEL** y **PTC** frente a las relaciones de interconexión móvil-móvil y de acceso a RAN, evitando de este modo posibles contradicciones*".

por la ingeniera Diana Lorena Torres López. Señala, a la par, que **PTC** sostuvo que los datos de la configuración del HSS de su red incluían información "*estratégica y vital para el normal desarrollo de la actividad empresarial y supervivencia en el mercado*" y, por ende, debían ser protegidos de caer en manos de competidores o de terceros, por lo que el 1º de abril de 2022, la CRC corrió traslado a **COMCEL** del dictamen pericial y de los documentos sobre los que **PTC** no alegó la confidencialidad, aclarándose que, por intermedio de la Coordinación Ejecutiva, se adelantaría las actuaciones tendientes a permitir el acceso de **COMCEL** a la información confidencial.

Recuerda que **COMCEL** alegó que la información referenciada no tenía el carácter de confidencial y que, por consiguiente, esta debía ser incorporada en el expediente. Seguidamente, cita las conclusiones del dictamen para explicar que éste fue incorporado al expediente y valorado por la CRC, y versa sobre aspectos por medio de los cuales **PTC** buscaba controvertir la existencia de una integración tecnológica con AVANTEL, por lo que, en su opinión, nuevamente existe una prueba en el expediente que la CRC consideró pertinente, útil y conducente en relación con el tema a probar en la actuación, esto es, la existencia o no de una integración tecnológica entre **PTC** y AVANTEL.

Así mismo, cita los apartes de la resolución recurrida en los que la CRC expuso que no había lugar a acceder a las solicitudes realizadas por **COMCEL** con el propósito de ejercer la contradicción frente al dictamen pericial presentado por **PTC**, al considerar que ello resultaría contrario a los principios de eficacia, economía procesal y celeridad por cuanto, aunque probar la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL podría ser un asunto de interés para **COMCEL**, ya que con base en este supuesto de hecho planteó gran parte de sus argumentos y pretensiones, lo cierto es que la comprobación de esta situación no tenía incidencia para proferir el acto ahora recurrido y solo generaría retrasos por cuenta de la continuación del debate probatorio.

COMCEL manifiesta su inconformidad con el hecho de que no se le hubiera permitido controvertir el dictamen en comento, y menciona la importancia del derecho al debido proceso y el derecho a la prueba, aduciendo que la CRC no puede desconocer que el debido proceso es una garantía fundamental aplicable a las actuaciones administrativas.

COMCEL cita jurisprudencia para señalar que la Corte Constitucional ha sido enfática en establecer que la extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica que su alcance sea idéntico al de la administración de justicia, pero la misma Corte ha establecido que las garantías mínimas del derecho al debido proceso deben respetarse y garantizarse en cualquier actuación administrativa. Plantea también el entendimiento que la Corte Constitucional da al derecho a la prueba y a los postulados que debe garantizar el debido proceso, concluyendo que, con el fin de salvaguardar el derecho de contradicción de **COMCEL** y de conformidad con las reglas de contradicción del dictamen pericial, esto es, el artículo 228 del Código General del Proceso, la CRC debió permitirle presentar un dictamen técnico de contradicción, y que la omisión absoluta de la Comisión durante el trámite a pronunciarse sobre la solicitud probatoria presentada dentro del término de ley constituye una grave irregularidad, con lo que la CRC no solo negó el debido proceso probatorio de **COMCEL**, sino que a su vez vulneró el derecho a la igualdad procesal.

El recurrente manifiesta que la vulneración al derecho a la igualdad procesal se presentó cuando la CRC decidió incorporar y valorar un dictamen por medio del cual **PTC** pretendió probar que no existía una integración tecnológica entre su red y la de AVANTEL, pero no otorgó la oportunidad procesal para que **COMCEL** contradijera dicho dictamen, por lo cual, con el fin de garantizar su derecho a probar, con su recurso allega el dictamen pericial elaborado por Renzo Clavijo, con el que contradice el dictamen aportado por **PTC**.

COMCEL enfatiza en que, si la Comisión persiste en su negativa de no valorar el dictamen aportado, estaría vulnerando su derecho de controvertir las pruebas que fueron allegadas al trámite y por consiguiente su derecho al debido proceso.

Con todo lo anterior, **COMCEL** solicitó tener como prueba adicional el dictamen pericial elaborado por el señor Renzo Clavijo y sus anexos, el cual –expresa– tiene como objeto poner en evidencia las graves falencias de las que adolece el dictamen aportado por **PTC** respecto de la integración tecnológica que existe entre ese operador y AVANTEL, señalando que lo aporta estando dentro de la oportunidad legal correspondiente, en ejercicio del derecho de contradicción, y en atención a lo dispuesto en los artículos 77 y 79 del CPACA. También, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228 del CGP, **COMCEL** reitera la solicitud de citar a audiencia a la perito Diana Lorena Torres López con el fin de que pueda ser interrogada sobre su experticia.

Consideraciones de la CRC

Frente a los argumentos presentados por **COMCEL** en el cargo formulado, se anota, en primer lugar, que la Corte Constitucional²⁶ ha sentado su posición frente a la importancia que reporta el decreto, la práctica y la contradicción de las pruebas de un proceso. Al respecto, ha indicado lo siguiente:

"El derecho a la prueba constituye uno de los principales ingredientes del debido proceso y del derecho al acceso a la administración de justicia y el más importante vehículo para alcanzar la verdad (...). La importancia de las pruebas en todo procedimiento es evidente, pues solo a través de una vigorosa actividad probatoria, que incluye la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las que obran en cada trámite, puede el funcionario administrativo o judicial alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes, y dar respuesta a los asuntos de su competencia ciñéndose al derecho sustancial.

[...]"(SNFT).

Haciendo un recuento de lo ocurrido en la actuación, se aprecia que, efectivamente, como lo señala **COMCEL**, la CRC incorporó como prueba al expediente un dictamen pericial que **PTC** aportó, el cual tuvo por finalidad demostrar que la integración tecnológica que se discute entre sus redes y las redes de AVANTEL no se ha dado. Al tratarse de una prueba aportada antes de la expedición del acto que decidió la actuación, la cual resultaba pertinente, conducente y útil en lo que respecta a la oposición de **PTC** frente a las pretensiones de **COMCEL**, la CRC no podía hacer más que correr traslado del mismo a **COMCEL**, quien, mediante radicado 2022805545 del 22 de abril de 2022, solicitó: **(i)** la comparecencia de la perito Diana Lorena Torres López a audiencia pública para indagar la idoneidad tanto de la perito como de la experticia aportada; y **(ii)** un término no inferior a veinte (20) días para aportar un dictamen pericial de contradicción.

Para ese momento, la CRC, después de haber efectuado tanto el decreto y práctica de otras pruebas, como la celebración de la audiencia pública de la que trata el artículo 35 del CPACA²⁷, y el requerimiento a **PTC** de la información de los elementos de su red²⁸, pudo identificar que las distintas solicitudes planteadas por las partes podían ser resueltas a partir de la regulación de carácter general en vigor, sin que la configuración o no de una integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL generar los efectos que **COMCEL** le atribuyó a la misma en la presente actuación.

En ese orden de ideas, acceder a las pretensiones planteadas por **COMCEL** en torno a la contradicción del dictamen pericial, resultaba opuesto a los principios de eficacia, economía procesal y celeridad que gobiernan las actuaciones administrativas²⁹; ello sin negar que, aunque probar la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL es un asunto que reviste de interés para **COMCEL**, ya que con base en este supuesto de hecho planteó gran parte de sus argumentos y pretensiones, lo cierto es que al no tener incidencia alguna en la decisión, por las razones ya señaladas, la CRC evidenció que su comprobación solo generaría retrasos por cuenta de la continuación del debate probatorio.

De lo expuesto logra apreciarse que la CRC, en el caso en concreto, no violó el debido proceso de **COMCEL** al denegar sus solicitudes tendientes a controvertir el dictamen pericial aportado por **PTC**, pues acorde con la jurisprudencia en cita, este dictamen si bien se relaciona con las pretensiones de las partes, finalmente no prueba hechos que tengan algún efecto jurídico en la controversia, como tampoco permite dar respuesta a asuntos que sean de competencia de la Entidad. Ello avala la decisión de la Comisión de proferir la decisión sin contar con más elementos de juicio sobre la referida integración. Se aclara, en todo caso, que esta no fue una conclusión a la que arribara inmediatamente la CRC, sino una que se fue formando en el transcurso del proceso a medida que se iba surtiendo la etapa probatoria del mismo.

Adicionalmente, el hecho de que la CRC no requiriera constatar la presunta integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL y, por ende, no emitiera un veredicto sobre si esta, de acuerdo con las pruebas que obraban en el expediente, se había materializado o no, de manera alguna contraviene el derecho al debido proceso de **COMCEL** o de **PTC**, pues se resalta que, aunque las mismas eran pertinentes, útiles y conducentes de cara a las pretensiones u oposiciones de las partes, lo cierto es que el análisis de fondo llevado a cabo dejó en evidencia que la referida integración no

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 5 de agosto de 2015.

²⁷ Auto de pruebas de 4 de febrero de 2022.

²⁸ Auto de pruebas de 18 de marzo de 2022.

²⁹ Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011- CPACA.

daba lugar a autorizar la desconexión o suspensión de las relaciones de interconexión y de acceso a RAN por no circunscribirse esta en los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico para tal fin, y tampoco era admisible de cara a sustentar la postura de **COMCEL** en cuanto a la negativa de acceder a las ampliación que sobre tales relaciones pidió **PTC**, sin perjuicio de reiterar que su eventual configuración subyace como un presunto incumplimiento regulatorio de competencia del MinTIC. Así, si bien las partes tienen derecho a que las pruebas decretadas sean usadas para la adopción de la decisión, dicha garantía se predica, como es natural, de aquellas pruebas "**que inciden de manera determinante**"³⁰ en la misma, lo que en este caso ni de manera indirecta ocurrió.

Ahora, de cualquier manera, el dictamen pericial aportado por **COMCEL** con su recurso fue incorporado al expediente de la actuación y de este se corrió traslado a **PTC**, siguiendo expresamente lo dispuesto en el artículo 79 del CPACA³¹. No obstante, por lo ya indicado tanto en la resolución objeto de recurso como en la presente decisión, este no tiene la vocación de alterar la decisión adoptada y, por ende, sobre el mismo la CRC no realizará consideraciones adicionales.

Finalmente, y bajo los motivos anteriormente señalados, se reitera la falta de propósito para esta actuación en el hecho de citar a audiencia a la perito Diana Lorena Torres López, por cuanto darle largas al debate probatorio sobre asuntos que no tienen el efecto perseguido por **COMCEL**, contradice claramente los principios de eficacia, economía procesal y celeridad que gobiernan las actuaciones administrativas³².

Así, pues, por sustracción de materia, en esta instancia la CRC no valorará el dictamen pericial de contradicción aportado por **COMCEL**.

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

3.3. Sobre la aducida materialización de la integración tecnológica y el presunto incumplimiento de PTC de informarlo a COMCEL y a la CRC

COMCEL afirma que identificó y probó que, a través del RAN que le provee a usuarios de **PTC**, así como por medio de las rutas de interconexión establecidas entre las redes de ambos proveedores, se está cursando tráfico de usuarios de AVANTEL no portados a **PTC**, lo cual, en su opinión, es evidente a partir de dos situaciones: **(a)** usuarios de AVANTEL no portados a **PTC** que están haciendo uso de la instalación esencial de RAN implementada en la red de **COMCEL** para usuarios de **PTC**; y **(b)** llamadas entrantes de usuarios de AVANTEL que están cursando por la interconexión establecida entre las redes de **PTC** y **COMCEL**. Lo anterior, según **COMCEL**, evidencia que **PTC** y AVANTEL ya se encuentran integrados tecnológicamente, sin que se haya observado el deber de informar a **COMCEL** y a la CRC de tal operación tres meses antes de finalizarla, de acuerdo con lo establecido en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020.

COMCEL indica que ha identificado la presencia de tráfico de AVANTEL en esas dos situaciones, reiterando que lo puso de presente ante la CRC el 20 de agosto de 2021 y que, pese a que en su momento **PTC** indicó que tal situación obedecía a un error frente al cual ya habían adoptado las correcciones necesarias, en la información remitida por **PTC** en virtud de lo ordenado en el auto de pruebas del 23 de marzo de 2022 se evidencia que para el 19 de septiembre de 2021 aún había casos de líneas de AVANTEL que continuaban en la red de **PTC** como usuarios nativos. Por tanto, considera el recurrente que con la respuesta de **PTC** a la denuncia de **COMCEL**, ese operador está faltando a la verdad y buscó inducir en error a la CRC, pues lo cierto es que **PTC** no solucionó los inconvenientes denunciados.

Para sustentar lo anterior, **COMCEL** se refiere la prueba técnica aportada a la presente actuación y descrita en la audiencia pública celebrada el 3 de marzo de 2022, que demuestra en su sentir que **PTC** está integrado tecnológicamente con AVANTEL, de modo que, como resultado de la misma, evidenció que **PTC** controla las estaciones base de AVANTEL, en la medida en que un usuario de

³⁰ Ibidem.

³¹ "ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. (...) Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

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

³² Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011- CPACA.

PTC que está en roaming de datos en la red de AVANTEL, y recibe una llamada de voz, hace CSFB³³ desde la red de AVANTEL directamente a la red 3G de **COMCEL**, sin pasar por **PTC**.

Al respecto, **COMCEL** explica que el evento en el que un móvil **PTC** que se encuentra siendo servido por una estación base de la red de acceso de AVANTEL y realiza el procedimiento de CSFB directamente hacia la red de **COMCEL**, solo es técnicamente viable si existe comunicación entre el MME de **PTC** y la estación base (eNodeB) de AVANTEL, lo que corresponde a la integración tecnológica descrita por la Comisión en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, mediante las cuales ordenó que **PTC** debía informar a **COMCEL** y a la Comisión con tres (3) meses de anticipación a la decisión de integración tecnológica, con el fin de que se implementara el parámetro "Current TAI" que permitiera a **COMCEL** diferenciar el tráfico que realiza CSFB a su red, desde una red 4G que utilice las frecuencias asignadas a **PTC**, de aquel que lo hace desde una red 4G que utilice las frecuencias asignadas a AVANTEL, para así garantizar la correcta remuneración por parte del Proveedor de la Red de Origen (PRO) de la red del Proveedor de la Red Visitada (PRV).

Agrega que con el dictamen pericial "*Informe contra-peritaje al peritaje presentado por Partners Telecom ante la CRC dentro del Trámite Administrativo para implementar mecanismos de identificación de tráfico*", elaborado por Renzo Clavijo, se constató la detección de 3.130 números móviles AVANTEL en el año 2021 y 5.034 números en el año 2022 que usan el RAN ofrecido por **COMCEL**, lo cual, en su opinión, evidencia que **PTC** está gestionando tráfico en su red del operador AVANTEL. Aduce que este comportamiento constata la existencia de integración tecnológica, ya que se está haciendo uso de recursos físicos y lógicos de la red de **PTC** para suplir necesidades de comunicación de suscriptores de AVANTEL, lo que estaría alineado con el concepto de integración tecnológica contenido en la Resolución CRC 6127 de 2020.

Menciona que **PTC** no logró desvirtuar que la ausencia de integración tecnológica entre ese operador y AVANTEL, y afirma que **PTC** ha puesto en evidencia que desconoce la finalidad propia de la necesidad de identificar el tráfico entre este operador y AVANTEL, esto es, que el acceso a la instalación esencial de RAN sea remunerado de conformidad con lo dispuesto en la regulación del sector y que se garantice que las tarifas asimétricas apliquen únicamente para los operadores entrantes, no siendo así para operadores establecidos. **COMCEL** asevera que nunca ha pretendido que, con la integración tecnológica, se pierda la independencia entre los operadores, sino que se ha enfocado en demostrar que la integración tecnológica ha ocurrido.

Sostiene a su vez que la doctrina especializada entiende el concepto de integración como el acceso a ciertas instalaciones que se clasifican en términos generales como 'activos complementarios', los cuales incluyen capacidades competitivas de fabricación, marketing y soporte post-venta, tecnologías complementarias, y la disponibilidad de habilidades especializadas. Así, el recurrente considera "*no es cierto, tal y como indica PTC que una de las formas en las que puede ocurrir una integración es cuando PTC conecte su MME con las estaciones bases de la red de acceso de AVANTEL, pues como bien adujo la propia CRC, este es uno de los supuestos en los que puede ocurrir dicha integración*", a partir de lo cual insta a la Comisión a concluir que **COMCEL** acreditó que dicha situación se configuró, toda vez que: **(i)** el MME de **PTC** controla las estaciones base de AVANTEL, ya que un usuario de **PTC**, haciendo uso del servicio de Roaming de Datos en la red de AVANTEL, cuando recibe una llamada de voz, hace CSFB desde la red de AVANTEL directamente a la red de **COMCEL** sin pasar por la red de **PTC**; y **(ii)** existe un envío de tráfico originado por usuarios de AVANTEL como si fueran usuarios nativos de **PTC** por las rutas de interconexión directa existentes entre **COMCEL** y **PTC**, así como el registro de usuarios de AVANTEL en la red de **COMCEL** haciendo uso de los recursos dedicados para el servicio de RAN prestado a usuarios de **PTC** en la red de **COMCEL**. Continúa exponiendo que **PTC** no pudo desvirtuar la integración tecnológica bajo un supuesto distinto y que, con el testimonio de Juan Carlos Pérez del 23 de febrero de 2022, **PTC** no pudo acreditar que ésta no existiera, en tanto, como el propio testigo afirmó, no tenía conocimiento sobre el estado de redes e infraestructura de AVANTEL y **PTC**, supuesto necesario para poder concluir sobre el supuesto necesario para diferenciar el tráfico.

Con todo lo anterior, **COMCEL** concluye que **PTC** ha incumplido con lo ordenado por la CRC en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, pues debió informar con al menos tres (3) meses de anticipación la integración tecnológica efectuada entre su red y la de AVANTEL, de modo que **COMCEL** pueda diferenciar si el usuario que hace CSFB hacia la red de **COMCEL** proviene de las frecuencias asignadas a **PTC** o de las frecuencias de AVANTEL a través del envío del parámetro Current TAI.

³³ Circuit Switched Fall Back.

Consideraciones de la CRC

En primer lugar, debe resaltarse que el cargo en análisis tiene por propósito sustancial identificar las razones por las cuales, en criterio de **COMCEL**, se encuentra acreditada en la presente actuación la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y AVANTEL. Como quiera que, a partir de lo expuesto a lo largo de la presente resolución y del acto recurrido, quedaron claras las razones por las cuales dicha integración no se constituía como un supuesto que se subsumiera en las causales establecidas para el propósito de autorizar la suspensión o desconexión de la interconexión y el acceso a RAN o avalar la posición de **COMCEL** de no realizar las ampliaciones respectivas conforme a las necesidades de tráfico de **PTC**, y que, de cualquier manera, si esta se hubiera configurado sería un presunto incumplimiento regulatorio que no es de competencia de la CRC, es claro entonces que su acreditación no tiene la vocación de alterar el contenido de la Resolución CRC 6762 de 2022. Por tanto, bastaría remitirse a tales argumentos para inferir que lo aseverado por **COMCEL** en el presente cargo tampoco genera la revocación o modificación de lo plasmado en el citado acto administrativo.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante reiterar –según se explicó en la respuesta dada al primer cargo formulado por **COMCEL**³⁴–, que, aunque la Comisión ostenta amplias competencias para definir las condiciones que rigen el acceso y la interconexión, así como para fijarlas en situaciones de carácter particular y concreto, lo que se identificó como necesario ante las solicitudes de **COMCEL** en el presente trámite fue efectuar el traslado del expediente de la actuación administrativa a MinTIC para que, en el marco de sus competencias, adoptara las medidas a que hubiera lugar en caso de identificar el incumplimiento a la condición que ya se había fijado mediante las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, en relación con la identificación del tráfico por parte de **PTC** ante una eventual integración tecnológica en la que su MME y las estaciones base de AVANTEL estuvieran conectadas.

Asimismo, en respuesta al tercer cargo presentado por **PTC**³⁵, la CRC explicó que la integración tecnológica no era un elemento necesario para decidir sobre las peticiones objeto de la controversia, pues estas se resolvían estrictamente bajo los parámetros que establece la regulación, y se aclaró nuevamente que la CRC no tiene facultades de inspección, vigilancia y control sobre ese asunto, lo cual hace necesario confirmar la posición planteada en la resolución recurrida. Ello por cuanto la materialización de la integración tecnológica a la que se refieren las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020 sin que **PTC** lo informe con la anticipación definida en ellas, sitúa a este operador en un escenario de presunto incumplimiento regulatorio, el cual corresponde al ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de MinTIC.

De cualquier modo, se considera importante recordar que, en comunicación del 11 de octubre de 2021, radicada bajo el número 2021520537, la CRC se pronunció sobre las presuntas irregularidades referidas por **COMCEL** en la relación de interconexión y acceso a RAN con **PTC** –sobre las cuales éste menciona que fueron puestas de presente a la CRC en agosto de 2021–, indicando a **COMCEL** lo siguiente:

*"Toda vez que **COMCEL** denuncia una serie de hechos que, en su criterio, se constituyen como un incumplimiento de la regulación de carácter general expedida por esta Comisión en materia de portabilidad, así como de lo determinado en las Resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020, esta Coordinación en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 del CPACA, procederá a remitir tanto al MinTIC como a la SIC las comunicaciones enviadas por **COMCEL** contentivas de las peticiones acá respondidas, así como los pronunciamientos que sobre el particular realizó **PTC**, con el objetivo de que, en el marco de sus competencias y si lo consideran del caso, adelanten las actuaciones a las que haya lugar" (SFT).*

Nótese que, incluso desde antes de iniciar la presente actuación administrativa, la CRC le había dejado claro al recurrente el alcance de sus competencias en relación con las presuntas irregularidades que éste aduce haber identificado. En todo caso, en atención al traslado del expediente de la presente actuación administrativa –que será efectuado una vez se encuentre en firme la resolución recurrida– le corresponderá al MinTIC adelantar la revisión de los documentos que conforman el expediente, incluyendo por supuesto los hechos y argumentos que **COMCEL** planteó en su recurso de reposición, para, en el marco de sus competencias, desplegar las actuaciones que considere del caso.

³⁴ Acápite "3.1. Sobre la aludida contradicción en los argumentos de la CRC para decidir sobre la actuación administrativa y la decisión de acumular varios expedientes que versaban sobre conflictos de interconexión entre PTC y COMCEL".

³⁵ Acápite "2.3.Tercer cargo: Respecto de la solicitud de implementar el Current TAI" de la presente decisión.

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

4. SOBRE LAS SOLICITUDES PROBATORIAS DE PTC Y COMCEL

Como se anunció en la sección de antecedentes de la presente resolución, el recurso de reposición interpuesto por **COMCEL** fue acompañado por un dictamen pericial elaborado por el ingeniero Renzo Alejandro Clavijo Romero. **COMCEL** solicitó a la CRC que se tenga en cuenta el contradictamen allegado con su recurso de reposición y que se cite a la Ingeniera Diana Lorena Torres López para que responda el cuestionario que dicho proveedor formularía con fines de contradicción de su experticia, en relación con el dictamen elaborado por ella y aportado por **PTC** a la actuación administrativa el 30 de marzo de 2022, denominado "*Peritazgo respecto de la existencia de integración tecnológica entre las redes de Partners Telecom Colombia y Avantel, en los términos establecidos por la Resolución 6093 y 6127 de 2020*".

Por su parte, en respuesta al traslado de la prueba allegada por **COMCEL**, **PTC** solicitó desestimar en su integridad el documento denominado "*Informe contra-peritaje al peritaje presentado por Partners Telecom ante la CRC dentro del Trámite Administrativo para implementar mecanismos de identificación de tráfico*" y, de manera subsidiaria, solicitó: **i)** citar a audiencia en la fecha y hora que determine la Comisión, al señor Renzo Alejandro Clavijo Romero, con el fin de que absuelva el interrogatorio que se le formularía en su momento y con fines de contradicción de su experticia, y **ii)** se permita a **PTC** acceder a la Información empleada para la elaboración del documento denominado "*Informe contra-peritaje al peritaje presentado por Partners Telecom ante la CRC dentro del Trámite Administrativo para implementar mecanismos de identificación de tráfico*".

Consideraciones de la CRC

Como punto de partida, es importante reiterar, según se explicó en las consideraciones presentadas en el segundo cargo de **COMCEL**³⁶, que el dictamen pericial aportado por éste con su recurso fue trasladado a **PTC** en atención a lo dispuesto en el artículo 79 del CPACA, que establece que "[c]uando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días". Ello, en todo caso, no puede ser entendido como una aceptación de la pretensión de **COMCEL** de tomar en cuenta su contenido dentro de la decisión recurrida, puesto que, valga enfatizar, el actuar de la CRC consistió en aplicar la norma procesal en comento.

Lo descrito no obsta para insistir en lo expresado a lo largo de la presente resolución en cuanto a que las solicitudes probatorias de **COMCEL** y **PTC** en relación con el dictamen elaborado por Diana Lorena Torres López y el contradictamen elaborado por Renzo Alejandro Clavijo, no serán objeto de análisis por la entidad al estar relacionados con los argumentos sobre la integración tecnológica entre **PTC** y AVANTEL; situación sobre la cual se explicó con suficiencia –tanto en la decisión impugnada como en la presente resolución– que no reviste de incidencia alguna de cara a los asuntos que fueron resueltos en el acto objeto de recurso.

De cualquier modo, se reitera que la información que obra en el expediente será remitida a MinTIC una vez se encuentre en firme la Resolución CRC 6762 de 2022, de modo que le corresponderá a dicha autoridad entrar a analizarla con el objetivo de verificar, si lo considera del caso, el eventual incumplimiento de la regulación particular expedida por la Comisión en la definición de las condiciones de acceso, uso e interconexión dispuesta en las resoluciones CRC 6093 y 6127 de 2020.

Por lo anterior, la CRC debe negar las solicitudes formuladas por **PTC** y **COMCEL** sobre el particular, toda vez que el debate probatorio en torno a la existencia o no de la integración tecnológica entre las redes de **PTC** y de AVANTEL ningún efecto útil tiene respecto de la decisión adoptada en la Resolución CRC 6762 de 2022.

En virtud de lo expuesto,

³⁶ Acápites "3.2. Sobre el dictamen pericial aportado por PTC y la presunta violación al debido proceso y al derecho de contradicción".

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir los recursos de reposición interpuestos por **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 6762 del 26 de mayo de 2022.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar la solicitud formulada por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** consistente en citar a audiencia a la señora Diana Lorena Torres López para formularle preguntas respecto del *"Peritazgo respecto de la existencia de integración tecnológica entre las redes de Partners Telecom Colombia y Avantel, en los términos establecidos por la Resolución 6093 y 6127 de 2020"*, por las razones expuestas en la presente Resolución.

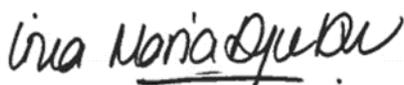
ARTÍCULO TERCERO. Negar la solicitud formulada por **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** consistente en citar a audiencia al señor Renzo Alejandro Clavijo Romero para formularle preguntas respecto del *"Informe contra-peritaje al peritaje presentado por Partners Telecom ante la CRC dentro del Trámite Administrativo para implementar mecanismos de identificación de tráfico"*, por las razones expuestas en la presente Resolución.

ARTÍCULO CUARTO. Negar las pretensiones de **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** formuladas en sus recursos de reposición y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución CRC 6762 del 26 de mayo de 2022.

ARTÍCULO QUINTO. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C. a los **4 días del mes de octubre de 2022.**

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE



LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Presidente



PAOLA BONILLA CASTAÑO
Directora Ejecutiva

Expediente 3000-32-13-28
C.C.C. 26/08/2022 Acta 1374.
S.C.C. 04/10/2022 Acta 437.

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias
Elaborado por: Adriana Santisteban y Carlos Ruiz.