



## RESOLUCIÓN No. **7182** DE 2023

*"Por la cual se resuelve una solicitud de autorización para la terminación de relaciones de acceso, uso e interconexión entre **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**"*

### **LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

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

### **CONSIDERANDO**

#### **1. ANTECEDENTES**

Mediante comunicación radicada bajo el número 2023803863 del 14 de marzo de 2023, **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **PARTNERS**), en calidad de sociedad absorbente de AVANTEL S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN (en adelante AVANTEL), solicitó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC la autorización para la terminación de las siguientes relaciones de acceso, uso e interconexión vigentes con **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** (en adelante **COMCEL**):

**Tabla 1.** Relaciones de acceso, uso e interconexión sobre las que recae la solicitud de autorización de la desconexión

<b>Tipo de Relación</b>	<b>Origen de la relación</b>
<b>Relación de Roaming Automático Nacional– RAN</b>	<b>Resolución CRC 4419 de 21 de febrero de 2014</b> "Por la cual se resuelve un conflicto surgido entre AVANTEL S.A.S. y COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A. por la definición de las condiciones de acceso a la instalación esencial de ROAMING Automático Nacional".  <b>Resolución CRC No. 4508 de 22 de mayo de 2014</b> "por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por AVANTEL S.A.S. y COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A. contra la Resolución CRC 4419 de 2014".
<b>Relaciones de Interconexión</b>	<b>Resolución CRT No. 1516 de 11 de julio de 2006</b> "Por la cual se resuelve la solicitud de definición de las condiciones de interconexión entre la red operada por AVANTEL S.A. para la prestación de servicios de telecomunicaciones que utilizan sistemas de acceso troncalizado y la red de telefonía móvil celular operada por COMCEL S.A."  <b>Resolución CRT No. 1636 de 3 de noviembre de 2006</b> "Por la cual se resuelve el recurso de reposición

	<i>interpuesto por COMCEL S.A. contra la Resolución CRT 1516 del 2006".</i>
	<b>Contrato del 22 de diciembre de 2006</b> "Contrato de Acceso Uso e Interconexión entre la RTPBCL y RTPBCL de TELMEX TELECOMUNICACIONES S.A. ESP y la red de acceso troncalizado, TRUNKING, de AVANTEL" y sus respectivos otrosíes.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los soportes aportados por **PARTNERS** y los actos administrativos expedidos por la CRC

En su escrito, **PARTNERS** puso de presente la fusión por absorción efectuada por dicha sociedad en calidad de absorbente respecto de la empresa AVANTEL, indicando que, como consecuencia de tal situación, desde el 27 de octubre de 2022 todos los usuarios de "la red legada" de AVANTEL "fueron borrados del HLR (Home Location Register), de manera que a partir de ese momento no existe tráfico de ningún tipo proveniente de usuarios registrados en dicha red", careciendo de necesidad mantener las relaciones de interconexión referidas en su solicitud, más aún si se tiene en cuenta que **PARTNERS** ya cuenta con sus propias relaciones de acceso, uso e interconexión con **COMCEL**.

Adicional a lo anterior, señala **PARTNERS** que, aunque las gráficas de utilización de las rutas de voz en las relaciones de interconexión para las cuales se solicita autorización de terminación todavía refieren presencia de tráfico, este corresponde a "(...) aquellas llamadas desde PRST Fijos hacia numeración nativa 350X para las cuales se les resuelva Portabilidad Numérica y se enrutan hacia los respectivos PRST Móviles".

En ese orden de ideas, solicita, con base en lo establecido en el artículo 4.1.2.10 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la autorización de la CRC para proceder con la terminación definitiva de dichas relaciones, señalando como causal "la extinción de la calidad de proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones de cualquiera de las partes".

Mediante comunicación radicada bajo el número 2023506356 de 27 de marzo de 2023, la CRC corrió traslado a **COMCEL** de la solicitud de **PARTNERS** para que se pronunciara sobre esta, el cual se recorrió mediante radicado 2023805246 del 12 de abril de 2023, en la que **COMCEL** manifestó su oposición a la terminación las relaciones de acceso e interconexión que en su momento se establecieron con AVANTEL, aduciendo además que las relaciones sobre las que versa el trámite solicitado por **PARTNERS** no corresponden a la totalidad de las relaciones existentes entre las partes, e indicando que la CRC carece de competencia para decidir sobre estos asuntos, por las siguientes razones:

- (i) **PARTNERS** como sociedad absorbente de AVANTEL debe hacerse cargo de las deudas que esta última empresa dejó sin pagar a **COMCEL**, razón por la cual, no es posible que la CRC proceda a la autorización de la terminación de los acuerdos de las relaciones de acceso e interconexión referidas, pues dicha situación afectaría gravemente el curso de los procesos de cobro que se encuentran en instancias judiciales.
- (ii) Actualmente existe tráfico sobre relaciones de acceso e interconexión cuya desconexión se pretende, de tal manera que no puede accederse a lo solicitado por **PARTNERS**, toda vez que **COMCEL** no conoce las acciones que este realizará para evitar afectaciones de los usuarios.
- (iii) La desconexión de la interconexión que se rige por las resoluciones CRT 1516 y 1636 de 2006 afectaría el tráfico que se cursa en interconexión indirecta para el tráfico de larga distancia de INFRACEL S.A. E.S.P. (en adelante INFRACEL), por lo que solicita que no se proceda con la desconexión solicitada.
- (iv) **PARTNERS** no remitió el *Plan de Usuarios* de AVANTEL a **COMCEL**, lo que impide que este se pronuncie de fondo sobre las desconexiones, situación que cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que aún se evidencia tráfico en las relaciones de acceso e interconexión que refiere. Por esta razón, **COMCEL** solicita a la CRC que le envíe dicho documento garantizando de este modo su derecho de defensa y contradicción, el cual se viola al no haberse remitido el mismo.

De la comunicación de **COMCEL** se corrió traslado a **PARTNERS** quien, mediante radicado 2023807031 del 10 de mayo de 2023, plasmó sus consideraciones sobre los aspectos referidos por **COMCEL**, mencionando en primer lugar que, aunque efectivamente existen otras relaciones de interconexión en las que inicialmente las partes eran **COMCEL** y AVANTEL, su desconexión será solicitada en el momento en que corresponda. Puntualmente, en su comunicación **PARTNERS** refiere lo siguiente:

- (i) Regulatoriamente no existe sustento para denegar la autorización de la desconexión del acceso e interconexión pues, lejos de ello, bajo los argumentos que da **COMCEL**, el asunto de impagos constituiría una causal para que se autorice el trámite respectivo en los términos del artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016. De igual manera aclara que frente al pago de las deudas que en su momento AVANTEL adquirió con **COMCEL**, se deberá observar el acuerdo de reorganización al que se sometió dicha empresa, en el que también se contemplaron una serie de acreencias de carácter litigioso.
- (ii) Aunque aún hay tráfico cursando por las relaciones de acceso e interconexión sobre las que se pretende la desconexión, se trata de un tráfico marginal, por lo que la autorización en este sentido de ninguna manera tendría connotaciones negativas para los usuarios.
- (iii) Frente a la incidencia que la desconexión de la interconexión que se rige por las Resoluciones CRT 1516 y 1636 de 2006 generaría en la interconexión indirecta para el tráfico de Larga Distancia Internacional-LDI de INFRACEL, **PARTNERS** indicó que *"dada la accesoriedad de la interconexión indirecta, está [sic] relación no fue mencionada explícitamente en la solicitud de desconexión"*, manifestando adicionalmente no tener conocimiento respecto del perfeccionamiento de la fusión por absorción entre **COMCEL** e INFRACEL.
- (iv) El *Plan de Usuarios* es un documento que se remite a las autoridades competentes para el ejercicio de sus funciones y no existe obligación alguna de remitirlo a terceros, como tampoco, de acuerdo con la regulación, para la autorización de la terminación de los acuerdos de acceso, uso e interconexión es un requisito para su procedibilidad.

Adicionalmente, en cuanto al *"Contrato de interconexión entre las Redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de COMCEL (fijo – móvil), suscrito el 26 de junio de 2014"*, **PARTNERS** en esta última comunicación requirió por parte de la CRC la constatación fáctica de la finalización del mismo y de la interconexión subyacente *"teniendo en cuenta que la totalidad de la numeración de TPBCL asignada a la entonces sociedad AVANTEL fue devuelta a la CRC, sin que actualmente existan medios de transmisión para dicho servicio"*.

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

## **2. CONSIDERACIONES DE LA CRC**

### **2.1. Análisis de la procedencia de la autorización para la desconexión del acceso e interconexión**

Antes que nada, debe precisarse que el análisis que se hará a continuación recae exclusivamente sobre las relaciones de acceso e interconexión referidas en la Tabla 1. del acápite 1 de esta resolución, esto es, sobre las solicitudes de desconexión que **PARTNERS** puso de presente mediante escrito con radicado 2023803863 del 14 de marzo de 2023, pues en lo que respecta a la solicitud allegada mediante radicado 2023807031 del 10 de mayo del mismo año, encaminada a que se constate la finalización de la relación de interconexión fijo – móvil vigente con **COMCEL**, la cual se rige por el contrato suscrito el 26 de junio de 2014, la CRC no se pronunciará de fondo debido a que tal requerimiento no hizo parte de la solicitud inicial que fue trasladada a **COMCEL** en garantía del debido proceso que le asiste, sino que solo se puso de manifiesto en respuesta al traslado que a su vez se efectuó a **PARTNERS** de la respuesta de dicho operador, siendo por tanto una solicitud que se debe analizar en otra actuación administrativa, si eventualmente eso fuera requerido.

Dicho lo anterior, se aprecia que **PARTNERS** invoca en su solicitud como causal para que la CRC autorice la desconexión del acceso, uso e interconexión, la extinción de la calidad de proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones –PRST– de AVANTEL, por lo que, a su juicio, debería tramitarse su petición conforme a lo dispuesto en el artículo 4.2.1.10 de la Resolución CRC 5050 de 2016. En ese orden de ideas, se tiene que el artículo en mención establece lo siguiente:

**"ARTÍCULO 4.1.2.10. TERMINACIÓN DE LOS ACUERDOS DE INTERCONEXIÓN.** *Previa autorización de la CRC, los acuerdos de interconexión pueden terminarse por el cumplimiento del plazo o de sus prórrogas, por la extinción de la calidad de proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones de cualquiera de las partes, por la imposibilidad de cualquiera de éstas para continuar ejerciendo su objeto social o por la no transferencia de los saldos netos provenientes de la de la remuneración de la interconexión de acuerdo con lo establecido en el ARTÍCULO 4.1.7.6 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO IV. (...)"*(SFT)

Al respecto, se evidencia que aun cuando AVANTEL fue absorbida por **PARTNERS**, situación que se perfeccionó el 4 de agosto de 2022 con la inscripción efectuada en el registro mercantil de estas empresas, lo cierto es que tal situación no genera la configuración de la causal de desconexión invocada por **PARTNERS** si se tiene en cuenta que, respecto de la fusión por absorción, el artículo 172 del Código de Comercio dispone que la sociedad absorbente adquiere los derechos y obligaciones de la sociedad o sociedades disueltas al formalizarse el acuerdo de fusión, lo que, en línea con el artículo 178 del mismo Código, trae como consecuencia directa que las obligaciones de la o las sociedades absorbidas, subsistan respecto de la sociedad absorbente. La doctrina lo expone en los siguientes términos:

*"Así, una vez solemnizado el contrato o compromiso de fusión en la forma señalada por la Ley, **se produce de pleno derecho la integración de las empresas y la absorción de los activos y pasivos de las fusionadas, que se radican –sin solución de continuidad– en cabeza de la empresa absorbente.***

(...)

*Por su parte, en relación con los terceros, como resultado de la fusión opera una **cesión de los contratos y de los activos y pasivos, sin solución de continuidad alguna**, de manera que la sociedad absorbente (...) está llamada a ejercer o a cumplir con los derechos y las obligaciones de las sociedades absorbidas, (...)."1* (NSFT)

En línea con lo anterior, la doctrina de la Superintendencia de Sociedades ha precisado los efectos de la fusión así:

*"(...) la fusión supone una transmisión in universum ius del patrimonio de todas las sociedades fusionadas a favor de la nueva sociedad o de la absorbente. **Al transmitir en bloque su patrimonio las sociedades transmitentes se extinguen, y al extinguirse se opera una sucesión universal a favor de la absorbente o de la nueva.** Los nexos obligacionales, los derechos reales, los derechos sobre bienes inmateriales, etc., se transmiten subsumidos en ese bloque patrimonial que constituye una unidad jurídica. Pero **esa unidad de derecho continúa siendo idéntica a sí misma, inalterada; únicamente ha cambiado su titular jurídico. El poder de disposición ha pasado de una sociedad a otra, eso es todo**"2* (SNFT)

De acuerdo con lo expuesto, si bien en virtud de la fusión perfeccionada AVANTEL se disolvió sin liquidarse, para ser absorbida por **PARTNERS**, de allí no se sigue que se hubiera extinguido la calidad de proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones de cualquiera de las partes de la relación de interconexión entre **COMCEL** y AVANTEL, en la medida en que la consecuencia directa de la fusión es la integración de las empresas y la absorción de los activos y pasivos de las fusionadas, que se radicaron, **sin solución de continuidad**, en cabeza de la empresa absorbente, en este caso **PARTNERS**.

En consecuencia, no cabe duda de que, desde el perfeccionamiento de la fusión por absorción, las partes de las relaciones de interconexión que se analizan no son otras más que **COMCEL** y **PARTNERS**, empresas que sí tienen la calidad PRST<sup>3</sup>, por lo que no puede predicarse la configuración de la causal que señala el solicitante y, por ende, con base en dicha causal no se procederá a autorizar la desconexión.

<sup>1</sup> MARTÍNEZ NEIRA, N. Cátedra de Sociedades. Régimen comercial y bursátil. Legis 1ª edición (2020) Pág. 417-418.

<sup>2</sup> Superintendencia de Sociedades, Concepto 220-206135 del 10 de diciembre de 2018, asunto: proceso de fusión - autorización particular - certificación de solicitud de garantías adicionales.

<sup>3</sup> De acuerdo con lo que se aprecia en el Registro Único de PRST del Sector TIC.

Sin embargo, es de resaltarse que, aunque por las razones expuestas previamente, la solicitud efectuada por **PARTNERS** no resulta procedente, lo cierto es que de su escrito se desprende con claridad que lo que pretende es obtener la autorización de la CRC para proceder con la terminación de las relaciones de acceso e interconexión referidas, argumentando la ausencia de tráfico proveniente de los usuarios registrados en la red legada de AVANTEL, que en su opinión pone en evidencia lo innecesarias que resultan dichas relaciones, máxime si se tiene en cuenta que entre **COMCEL** y **PARTNERS** existen otras relaciones de acceso e interconexión diferentes de aquellas que pretende terminar; por ende, corresponde a la CRC dar una respuesta de fondo a la solicitud planteada<sup>21</sup>.

A partir de lo anterior, se puede concluir que no se configura la causal invocada por **PARTNERS** para solicitar la autorización de la desconexión de la interconexión en estudio. Sin embargo, es necesario analizar, a la luz de los principios y fines del Estado, así como los propios de la interconexión, si la relación de interconexión motivo de la presente actuación administrativa está cumpliendo o no su función y, por ende, si persiste la necesidad de que la misma continúe operativa.

Así, es pertinente recordar cuál es el alcance y contenido sustancial de la solicitud presentada por **PARTNERS** por cuanto esta deberá ser revisada de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente y en los desarrollos jurisprudenciales relativos a la forma en que las autoridades administrativas deben resolver los derechos de petición que se le formulan, atendiendo para el efecto el núcleo esencial de dicho derecho fundamental. Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado lo siguiente:

*"[E]l llevar una solicitud a la administración corresponde al ejercicio del derecho de petición y no deja de pertenecer a su ámbito por la sola circunstancia de que lo pedido esté previsto en norma legal especial. Acudir a una modalidad de petición indicada por la ley para ciertos efectos no despoja a la solicitud de su sustento constitucional por el hecho de que exista tal regulación específica, menos todavía si la administración rechaza aquélla o no la tramita bajo el pretexto de que, en vez de las normas legales aplicables, se ha hecho referencia al precepto de la Carta Política que consagra el derecho de petición. El ejercicio de éste se encuentra implícito, aunque no se invoque, en toda manifestación que se haga ante una autoridad o entidad pública, mediante la cual se pretenda respetuosamente obtener algo de ella: una decisión, una definición, una liquidación, un pago, una aclaración, la expedición de un acto administrativo, una adición al mismo, o una revocación de todo o parte de su contenido."*<sup>4</sup> (SFT)

Bajo lo anterior, se tiene que, aunque en la solicitud presentada por **PARTNERS** se invoca el artículo 4.1.2.10 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y que, por las razones expuestas la misma no resulta procedente bajo lo preceptuado en dicha disposición, lo cierto es que de lo que **PARTNERS** expone en su solicitud se desprende claramente que su pretensión radica en que la CRC autorice la desconexión de la interconexión entre las redes de **COMCEL** y las que antes pertenecían a AVANTEL. En esa medida, la discusión de fondo en el caso en concreto debe centrarse en resolver la petición que se formula de acuerdo con la normativa aplicable. Por ende, corresponde a esta Comisión determinar si a la luz de la normativa en vigor procede o no la terminación del acceso y/o las interconexiones que se encuentran relacionadas en la Tabla 1. de la presente resolución.

El análisis anteriormente planteado no solo resguarda el núcleo esencial del derecho de petición<sup>5</sup> y atiende el principio de eficacia<sup>6</sup> que rige las actuaciones administrativas, sino que también se enmarca dentro del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal, pues

<sup>4</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-021 de 1998,

<sup>5</sup> Ver, Sentencias T-042, T-044, T-058, T-304 de 1997, T-419, T-021 y T-118 de 1998 entre otras. Se debe indicar también que "el derecho constitucional a obtener una respuesta oportuna y concreta no sólo tiene vigencia en cuanto atañe a la solicitud original que dio lugar al trámite administrativo, sino que también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más de tal derecho" Sentencia T-291 de junio 4 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido ver las sentencias T-292 de 1993, T-304 de 1994 y T-294 de 1997, entre otras). Así mismo, se recuerda que "[e]n síntesis, la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información." (T-149 de 2013)

<sup>6</sup> Ver, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), numeral 11 del artículo 3º: "En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa."

de esta manera la Comisión garantiza que la solución de fondo a una petición se dote de claridad y congruencia entre lo realmente pedido por un solicitante y lo resuelto, dado que como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional "*la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que esté dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto (...)*"<sup>7</sup> (NFT).

Expuesto lo anterior, la CRC, atendiendo siempre el marco normativo vigente, debe adoptar el marco decisional más adecuado para las partes intervinientes en la presente actuación, por lo que corresponde hacer un análisis razonable de los argumentos expuestos por **PARTNERS**. Al respecto se aprecia que el artículo 4.2.1.10. de la Resolución CRC 5050 de 2016 en el que este proveedor basa su solicitud no es el único que regula la materia. En efecto, el artículo 4.1.7.4. de resolución citada señala:

**"ARTÍCULO 4.1.7.4. RENUNCIA O TERMINACIÓN A LA SERVIDUMBRE O A LA FIJACIÓN DE CONDICIONES DE ACCESO Y/O DE INTERCONEXIÓN.** Cuando la servidumbre de acceso, uso e interconexión impuesta por la CRC no se encuentre operativa o cuando las partes acuerden directamente las condiciones que la regirán, el proveedor que solicitó la intervención de la Comisión puede renunciar a la servidumbre o a la fijación de condiciones que ha sido impuesta, previa autorización de la CRC, caso en el cual la servidumbre dejará de tener efecto. La renuncia debe hacerse de buena fe, sin que implique abuso del derecho, en forma tal que no perjudique indebidamente al otro proveedor y no afecte a los usuarios o al servicio."

Como puede verse, para que proceda la terminación de la servidumbre o de la fijación de las condiciones de acceso y/o interconexión se deben verificar los siguientes supuestos: **(i)** que la relación de acceso, uso e interconexión haya tenido origen en un acto administrativo de imposición de servidumbre o de fijación de condiciones de interconexión; **(ii)** que el proveedor que solicitó la intervención de la Comisión renuncie a la servidumbre o a la fijación de las condiciones que hubieren sido impuestas; **(iii)** que la relación de acceso, uso e interconexión no se encuentre operativa o las partes acuerden directamente las condiciones que la regirán; y **(iv)** que la renuncia se realice de buena fe, sin que implique abuso del derecho, perjudique al otro proveedor o afecte a sus usuarios.

En el presente caso se verifica la existencia de los supuestos exigidos por dicho artículo:

- (i)** En primer lugar, las relaciones de acceso, uso e interconexión objeto de la solicitud de **PARTNERS** que se rigen por las resoluciones CRT 1516 y 1636 de 2006 y CRC 4419 y 4508 de 2014 se originaron en actos administrativos de imposición de servidumbre o de fijación de condiciones de interconexión, con lo que este requisito se tendría por cumplido frente a las relaciones allí identificadas.
- (ii)** En segundo lugar, es claro que, independientemente del fundamento jurídico que la acompaña, la solicitud de **PARTNERS** entraña, material y jurídicamente, una renuncia de dicho proveedor a los derechos derivados de los actos administrativos que dieron origen y bajo los cuales se regían las relaciones de acceso, uso e interconexión involucradas en la solicitud, o a los derechos que se desprenden de los acuerdos de interconexión suscritos con **COMCEL**.
- (iii)** En relación con el estado actual de dichas relaciones de acceso, uso e interconexión, cabe señalar que **COMCEL** puso de presente la existencia de tráfico cursado a través de ellas<sup>8</sup>. Al respecto, la solicitante puso de presente las siguientes circunstancias:
  - **Sobre los minutos en RAN:** el tráfico referido por **COMCEL** correspondió a llamadas desviadas al buzón de voz que se mantenía operativo para AVANTEL a la espera de la autorización de apagado por parte de la CRC, situación que como lo demuestra el número de minutos cursados, corresponde a un tráfico marginal que no tiene por objeto o por efecto la afectación a los usuarios en ninguna de las dos redes.

<sup>7</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-149 de 2013, M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

<sup>8</sup> **COMCEL** se refirió concretamente a (i) 146,52 minutos en RAN y (ii) 50.466 minutos entrantes a **COMCEL** en la relación móvil-móvil, así como 912,70 minutos salientes de **COMCEL**.

- **Sobre los minutos en la relación Móvil – Móvil:** para el tráfico saliente AVANTEL – **COMCEL**, indicó que la situación evidenciada corresponde a un tráfico generado desde operadores de red fija a los cuales la red de AVANTEL les resolvió la portabilidad numérica, y que, aunque se trata de números con prefijo 350, actualmente es numeración portada a **COMCEL**, que no corresponden a tráfico originado en la red legada de AVANTEL, adicionando que trabajó con los operadores de red fija para que enruten esa numeración hacia la red de **PARTNERS**, actividad que debió culminar en el primer semestre de 2023.

De igual manera, **PARTNERS** expuso que el tráfico entrante AVANTEL – **COMCEL** corresponde a la prestación a terceros de servicios mayoristas con los cuales se acordó la prestación del servicio por otros medios diferentes a la red legada de AVANTEL, reiterando que se trata de un tráfico marginal que no tiene la potencialidad de causar afectación a los usuarios de ninguna de las dos redes.

Para analizar lo indicado por los proveedores, esta Comisión considera necesario poner de presente el Data Flash 2023-009 – Telefonía Móvil, publicado el 5 de julio de 2023<sup>9</sup>, en el que se aprecia que durante el cuarto trimestre de 2022 se registró un total de 31,3 mil millones de minutos cursados en las redes móviles en el país, con lo cual, en efecto, el tráfico identificado por **COMCEL** no es representativo al compararlo con dicha cifra<sup>10</sup>.

Aunado a ello, la CRC consultó los reportes de información realizados por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles<sup>11</sup> –PRSTM, constatando que desde el mes de agosto de 2022 no se registra tráfico de AVANTEL, quien dejó de remitir esta información tanto para tráfico de interconexión como para tráfico de RAN, en atención a la fusión por absorción con **PARTNERS**<sup>12</sup>. Adicionalmente, las cifras de portabilidad de usuarios evidencian que la cantidad de procesos de portación ha tenido incrementos en la época en la cual AVANTEL surtió el proceso de fusión con **PARTNERS**<sup>13</sup>, por lo cual los usuarios que antes hacían uso de los servicios provistos por AVANTEL ahora son usuarios de otros PRSTM –entre ellos **PARTNERS**–.

Todo lo anterior concuerda con las explicaciones dadas por **PARTNERS** en las que señala que los tráficos registrados corresponden a cifras marginales, que en cualquier caso ahora corresponden a usuarios de otros PRSTM diferentes a AVANTEL y fueron borrados de sus elementos de red ante la fusión surtida con **PARTNERS**.

Asimismo, ello guarda relación con las explicaciones dadas por el solicitante del trámite sobre el registro de tráfico asociado a portabilidad numérica que involucra números móviles con prefijo 350 portados a **COMCEL**, de lo cual se entiende que se trata de errores de enrutamiento por parte de otros operadores, que no implican la existencia de usuarios de AVANTEL, pues, como se anotó, al ser borrados del HLR ya no podían acceder al servicio que era provisto por éste. En todo caso, **PARTNERS** señaló que tales asuntos fueron gestionados con los operadores de red fija, aclarando que dicha gestión finalizó en el primer semestre de 2023.

- (iv) Es de recodar que el artículo artículo 4.1.7.4 de la Resolución CRC 5050 determina para que proceda la renuncia o terminación a la servidumbre o a la fijación de condiciones de acceso y/o de interconexión quien la solicite debe hacerlo de buena fe, sin que implique abuso del derecho, y de tal manera que no perjudique al otro proveedor y tampoco afecte los usuarios. Sobre tales aspectos esta Comisión se pronuncia en el siguiente sentido:

**a. Sobre la afectación de los usuarios**

<sup>9</sup> Disponible en <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2023-009-telefonia-movil>.

<sup>10</sup> A manera de referencia, comparado con el total de minutos cursados en las redes móviles durante el cuatro trimestre de 2022 (31.272.815.109 minutos), el tráfico referido por **COMCEL** en la relación móvil-móvil, sumando el tráfico entrante y saliente, corresponde al 0,0002% del total.

<sup>11</sup> De acuerdo con la información disponible en <https://postdata.gov.co/dashboard/cifras-de-los-servicios-de-telecomunicaciones>, AVANTEL no registra tráfico de voz y datos desde agosto de 2022.

<sup>12</sup> De lo cual se da cuenta en el data flash publicado por la Comisión en marzo de 2023: <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2023-003-roaming-automatico-nacional>

<sup>13</sup> Al respecto puede consultarse el Data Flash 2023-006 - Portabilidad Numérica Móvil, publicado el 29 e mayo de 2023. Disponible en <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2023-006-portabilidad-numerica-movil>. El Gráfico 5. Operaciones de portación por Proveedor receptor – OMR, evidencia que mientras AVANTEL no ha recibido usuarios portados desde mayo de 2021, los demás operadores móviles sí registran recepción de usuarios portados con una tendencia creciente.

En lo atinente a este asunto si bien **COMCEL**, como parte de sus argumentos para oponerse a la terminación de las relaciones de acceso e interconexión analizadas, señaló la presencia de tráfico cursado a través de dichas relaciones, con base en los análisis realizados previamente por la CRC, se encontró que materialmente estas no se encuentran operativas y el tráfico que por allí se cursa es marginal, y en todo caso no se trata de tráfico asociado a usuarios de AVANTEL, por lo que la autorización que pretende **PARTNERS** no conllevará perjuicio alguno para los usuarios de servicios móviles que ahora acceden a ellos a través de otros operadores como consecuencia de la fusión por absorción a la que se ha hecho referencia.

Así, dado que entre **PARTNERS** y **COMCEL** actualmente existen relaciones de acceso e interconexión que permiten la prestación adecuada del servicio, no se aprecia que los usuarios puedan sufrir afectación alguna que lleve a que se adopten medidas para contrarrestar efectos adversos o que impidan la terminación de las relaciones analizadas.

En este punto cabe recordar que **COMCEL** considera que el hecho de que **PARTNERS** no haya remitido con su solicitud de desconexión el *Plan de Usuarios* que en su momento planteó AVANTEL, resulta violatorio de su derecho al debido proceso y le imposibilita para pronunciarse de fondo frente a la procedencia de la desconexión solicitada, debido a que no conoce la totalidad de los documentos necesarios que le permitan tomar medidas encaminadas a proteger los usuarios que aún cursan tráfico en las redes mencionadas, solicitando por tanto que la CRC le remita dicho documento para así salvaguardar sus garantías. No obstante, **PARTNERS** indica que no existe obligación alguna de aportar dicho plan a terceros, como tampoco, a la luz de la regulación, este se constituye en un requisito para que proceda el trámite de terminación de los acuerdos de acceso, uso e interconexión.

Conforme a lo anterior, resulta pertinente precisar que el debido proceso administrativo ha sido definido por la Corte Constitucional como una manifestación del principio de legalidad, compuesto por múltiples garantías, dentro de las que se encuentra el derecho a aportar y controvertir las pruebas<sup>14</sup>, las cuales tiene un rol cardinal en todos los procedimientos que se adelantan, pues solo a través de una vigorosa actividad probatoria es que el funcionario administrativo o judicial logra alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas, y dar respuesta a los asuntos de su competencia ciñéndose al derecho sustancial<sup>15</sup>.

En línea con lo expuesto, se tiene que si bien el artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– dispone que en las actuaciones administrativas serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso –CGP–, de acuerdo con el artículo 168 del dicho cuerpo normativo, aplicable a este tipo de actuaciones<sup>16</sup>, deberán ser rechazadas las pruebas **(i)** ilícitas, esto es, las que sean contrarias a disposiciones legales vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, **(ii)** las notoriamente impertinentes, que no tengan relación con los hechos que interesan al proceso<sup>17</sup>; **(iii)** las inconducentes, que no sean adecuadas para demostrar el hecho pretendido, esto es, que carezcan de idoneidad o aptitud jurídica para demostrarlo<sup>18</sup>; y **(iv)** las manifiestamente superfluas o inútiles, con las que se pretende demostrar un hecho que ya ha sido demostrado con otro medio probatorio o que no reporta utilidad al proceso<sup>19</sup>.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo previamente expuesto, se analizará si para efectos del presente trámite el *Plan de Usuarios* referido resulta ser un medio de prueba que cumpla con los requisitos señalados previamente y que, por ende, de no trasladarse a **COMCEL** como

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 029 de 10 de febrero de 2021, Magistrada Sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado, expediente D-13732.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 034 de 2014 del 29 de enero de 2014, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa, expediente D-9566

<sup>16</sup> en virtud de la remisión realizada por el artículo 306 del CPACA el cual señala que "en los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil [hoy CGP] en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

<sup>17</sup> Nisimblat, Nattan. *Código General del Proceso. Derecho Probatorio. Introducción a los medios de prueba en particular. Principios y técnicas de oralidad*. Ediciones Doctrina y Ley (2014) p. 170

<sup>18</sup> Azula Camacho, Jaime, *Manual de derecho procesal*, Tomo IV, Pruebas Judiciales, Editorial Temis, Bogotá, 2003, p. 31.

<sup>19</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 15 de marzo de 2013, rad. 19227.



este lo solicita, se incurra en una violación a la garantía al debido proceso que le asiste a este en su calidad de parte de la presente actuación administrativa.

En ese orden de ideas, en lo atinente al trámite actual, se tiene que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Resolución 432 de la Comunidad Andina (CAN), corresponde a *"la Autoridad de Telecomunicaciones"* autorizar la interrupción o terminación de la interconexión entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones atendiendo a las causales establecidas en la legislación interna, para lo cual habrá que dictarse medidas que minimicen los efectos negativos para los usuarios de ambas redes. En Colombia, según la Ley 1341 de 2009 y las modificaciones introducidas por la Ley 1978 de 2019, le corresponde a la CRC, de acuerdo con la normatividad asociada a la materia, analizar la procedencia o no de dicha autorización.

Entonces, es claro que desde la normatividad de carácter supranacional se ha establecido el deber por parte de la autoridad competente de, previo a autorizarse la desconexión de la interconexión, revisar la posible afectación a los usuarios, ya que, de evidenciarse, le corresponde a esta adoptar las medidas necesarias para mitigar dichos efectos.

En el presente caso, por las razones ya expuestas, la utilidad que podría reportar el *Plan de Usuarios* de AVANTEL sería nula, es decir, su debate no incidiría en la decisión a adoptar, pues independientemente de lo que allí se haya establecido, del estado actual de las relaciones de acceso e interconexión se puede evidenciar que no existe afectación a los usuarios de ninguno de los dos operadores.

Bajo los argumentos planteados, la solicitud de **COMCEL** de que se corra traslado de un documento que no tiene incidencia en el trámite actual será denegada, sin que esto se constituya en una violación a su derecho de solicitar y controvertir las pruebas, pues, se repite, el *Plan de Usuarios* de AVANTEL no es un elemento probatorio cuyo debate pudiera interferir en lo que a este trámite interesa.

#### **b. Buena fe en el actuar de **PARTNERS****

La buena fe es un principio establecido en el artículo 83 de la Constitución Política<sup>20</sup> que supone la obligación para los particulares y las autoridades públicas de *"ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una "persona correcta (vir bonus)"*<sup>21</sup>. Tal artículo, a su vez, positiviza la presunción de buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades; presunción que solo puede ser desvirtuada a través de pruebas que demuestren lo contrario.

De lo obrante en el expediente se aprecia que **PARTNERS**, con la solicitud radicada ante esta entidad, se encuentra actuando conforme a la posibilidad que le otorga la regulación de solicitar la autorización de la desconexión del acceso e interconexión, dejando en manos de la autoridad competente la determinación de la procedencia o no de su solicitud; de allí que se aprecie que su conducta se ajusta al postulado de buena fe, sin que exista evidencia que permita desvirtuar la presunción constitucional que lo ampara.

#### **c. Frente al abuso del derecho**

El concepto de abuso de derecho no sólo ha sido reiterado extensamente por la jurisprudencia nacional<sup>22</sup>, sino que ha sido consagrado expresamente por el artículo 830 del Código de Comercio y por el artículo 95 de la Constitución Política. Esa última norma de rango superior dispone que *"[s]on deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; (...)"* (SFT). Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que se configura un abuso del derecho cuando una persona *"(i) obtuvo el derecho de forma*

<sup>20</sup> "ARTICULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas."

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencias T- 475 de 1992 , C - 475 de 2012 y C -225 de 2017.

<sup>22</sup> A manera de ilustración: Corte Suprema de Justicia sentencia 5 de agosto de 1937 Gaceta Judicial XLV No. 1927, páginas 418 a 422; Corte Suprema de Justicia sentencia de 21 de febrero de 1938 Gaceta Judicial XLVI No. 1933, páginas 56 a 63. Corte Suprema de Justicia sentencia de 24 de agosto de 1938 Gaceta Judicial XLVII No. 1940, páginas 54 a 60. Corte Suprema de Justicia sentencia de 24 de marzo de 1939 Gaceta Judicial XLVII No. 1940, páginas 742 a 748. Corte Suprema de Justicia Sala Civil sentencia de 30 de junio de 2005 rad- 0040; Corte Suprema de Justicia Sala Civil sentencia de 30 de junio de 2005 rad-SC3930 de 2020, entre otras.

*legítima, pero lo utiliza para fines contrarios al ordenamiento jurídico; (ii) se aprovecha de la interpretación de las normas o las reglas, con el fin de obtener resultados no previstos por el ordenamiento jurídico; (iii) hace un uso inadecuado e irrazonable del derecho, contrario a su contenido esencial y a sus fines; y (iv) invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada desvirtuando el objetivo jurídico que persiguen.”<sup>23</sup> (SFT)*

Sobre el particular, se reitera que el solicitante del trámite se encuentra haciendo uso de una figura regulatoria que le permite acudir a la CRC para que autorice la desconexión del acceso e interconexión que, en este caso, ya no cumplen la finalidad para la que en un principio se establecieron, por lo que es claro que **PARTNERS** no pretende transgredir los objetivos y finalidades de la regulación, máxime cuando en sí, al solicitar la autorización de esta Entidad, previo a proceder con la desconexión, este se encuentra siguiendo el procedimiento que normativamente se ha establecido para tal fin.

#### **d. Perjuicio a COMCEL**

Finalmente, sobre este aspecto debe analizarse la situación expuesta por **COMCEL**, quien en su escrito con radicado 2023506356 de 27 de marzo de 2023, señaló que, dados los efectos de la fusión por absorción entre AVANTEL y **PARTNERS**, a este último operador le corresponde hacerse cargo de las obligaciones dinerarias que el primero dejó sin pagar en sus relaciones de acceso e interconexión con **COMCEL**, las cuales en su gran mayoría se debaten en instancia judicial o son producto del proceso de reorganización empresarial al que se sometió AVANTEL en su momento. Por tanto, según **COMCEL**, no es posible que la CRC proceda a la autorización de la terminación de los acuerdos de las relaciones de interconexión solicitadas, pues tal situación afectaría gravemente el curso de los procesos de cobro que se encuentran en instancias judiciales, generando “*perjuicios irremediables en materia probatoria*” en dichos procesos.

Por su parte, **PARTNERS** en comunicación radicada bajo el número 2023807031 del 10 de mayo de 2023, expuso que los saldos pendientes de pago entre las partes no deberían tener incidencia en la autorización de la desconexión del acceso e interconexión, resaltando que en lo que respecta al pago de las deudas que en su momento AVANTEL adquirió con **COMCEL**, se deberá observar el acuerdo de reorganización al que se sometió dicha empresa, en el que también se contemplaron una serie de acreencias inciertas de carácter litigioso. Adicionalmente, refiere que contrario a la oposición que presenta **COMCEL** la no transferencia oportuna de saldos sería, a la luz del artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, una causal para que se procediera con la desconexión, por lo que a su juicio resulta “*a todas luces contraevidente frente a la regulación*” que, para garantizar el pago de sumas dinerarias, pretenda que sigan subsistiendo las relaciones acceso e interconexión, pues de esta forma está “*aplicando de manera conveniente la regla regulatoria, la que ciertamente impone – frente al supuesto de hecho alegado – todo lo opuesto, esto es, la imperiosa necesidad de desconectar*”.

Sobre el particular, cabe mencionar que, tal y como lo señala **PARTNERS**, es cierto que la regulación no contempla la existencia de saldos pendientes entre las partes como excepción para que proceda la autorización de la desconexión del acceso o la interconexión, lo cual en ninguna medida significa que con la autorización para la terminación de las relaciones de acceso e interconexión se desconozca el derecho que tienen los proveedores para obtener el pago de dichas sumas. Aclarado lo anterior, y continuando con el análisis de los argumentos planteados por **PARTNERS**, la CRC debe señalar que el hecho de que existan valores adeudados entre las partes podría llevar a que se suspenda o se terminen las relaciones de interconexión, siempre que tal supuesto se enmarque en los estrictos términos del artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual señala lo siguiente:

**ARTÍCULO 4.1.7.6. DESCONEXIÓN POR LA NO TRANSFERENCIA OPORTUNA DE SALDOS NETOS.** *Cuando en el seno del CMI el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones constate que durante dos (2) períodos consecutivos de conciliación no se han llevado a cabo, dentro de los plazos acordados o fijados por la CRC, la transferencia total de los saldos provenientes de la remuneración del acceso o interconexión, el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones procederá a la desconexión provisional del otro proveedor, hasta tanto se supere la situación que generó la desconexión. Para el efecto, cada proveedor deberá informar previamente a la CRC y a la*

<sup>23</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-631 de 2017.

*Superintendencia de Industria y Comercio sobre las medidas que cada uno adoptará respecto de sus usuarios con la finalidad de minimizar los efectos de tal desconexión. Lo anterior sin perjuicio de que la CRC en ejercicio de sus funciones, de oficio o a solicitud de parte, solicite información adicional para efectos de hacer un seguimiento a la desconexión informada.*

(...)

**Si la falta de transferencia de los saldos totales provenientes de la remuneración de la relación de acceso y/o interconexión en los plazos acordados o fijados por la CRC, se mantiene después de tres (3) periodos consecutivos de conciliación, el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones podrá proceder a la terminación de la relación de acceso y/o interconexión, previa autorización por parte de la CRC, siempre que garantice la mínima afectación a los usuarios.** (SNFT)

En tal sentido, aunque **PARTNERS** afirma que las deudas referidas por **COMCEL** permiten que se configure la causal de desconexión establecida en el inciso final del artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, no puede inferirse que los saldos que discute **COMCEL** son producto de la falta de transferencia, por tres (3) periodos consecutivos de conciliación, de saldos totales provenientes de la remuneración de las relaciones de acceso y/o interconexión bajo análisis, y, por ende, no es posible proceder a autorizar las desconexiones a la luz de tal causal, más aún cuando el derecho que allí se contempla de dar por terminadas las relaciones corresponde al proveedor acreedor del pago, el cual, previa autorización de la CRC, puede proceder con la desconexión si así lo considera.

Por último, para atender de fondo la objeción planteada por **COMCEL**, no está de más precisar que las facultades de la CRC se circunscriben al alcance de sus competencias regulatorias y, por ende, una eventual autorización de esta entidad para que se proceda con la desconexión del acceso, uso e interconexión, no tiene la capacidad de incidir en las resultas de los procesos judiciales en los que **COMCEL** persigue el pago de las obligaciones dinerarias derivadas de estas relaciones, como tampoco podría afectar las decisiones que haya tomado el juez del concurso en el proceso de reorganización empresarial al que se sometió AVANTEL y cuyas acreencias, desde el perfeccionamiento de la fusión por absorción, se encuentran actualmente en cabeza de **PARTNERS**.

En esa medida, la CRC no evidencia en el expediente la materialización de ningún perjuicio respecto de **COMCEL**, por cuenta de la autorización de desconexión solicitada por **PARTNERS**, ni siquiera los que **COMCEL** señaló que se podrían configurar.

Por todo lo anterior, se procederá a autorizar la desconexión del acceso y la interconexión que se rigen por las Resoluciones CRT 1516 y 1636 de 2006 y CRC 4419 y 4508 de 2014.

## **2.2. Análisis de la procedencia de la desconexión del acceso, uso e interconexión que se rige por el Contrato del 22 de diciembre de 2006**

Ahora bien, en lo que respecta a aquella relación originada en el "Contrato de Acceso Uso e Interconexión entre la RTPBCL y RTPBCL de TELMEX TELECOMUNICACIONES S.A. ESP y la red de acceso troncalizado de AVANTEL" del 22 de diciembre de 2006, resulta relevante mencionar que a la luz principio de la plenitud hermética del derecho "*todas las situaciones jurídicas están previstas por el sistema que conforma el ordenamiento jurídico*"<sup>24</sup>; este principio ha sido entendido por la doctrina contemporánea como "*la exigencia de la eliminación de lagunas o vacíos normativos del ordenamiento jurídico a partir no sólo de reglas o normas sino también de principios*"<sup>25</sup> y obliga a las autoridades públicas a resolver los asuntos de su competencia con fundamento en el marco normativo propio del Estado de derecho, de manera que no se produzcan conductas oficiales sin soporte normativo ni, en consecuencia, decisiones arbitrarias.

A esos efectos, cobra relevancia, para el caso que nos ocupa, la institución de la "*analogía legis*", cuya aplicación en el derecho colombiano está reconocida en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-104 de 1993

<sup>25</sup> HARBOTTLE, F. La plenitud hermética del Derecho: ¿mito o realidad? Un acercamiento a la discusión sobre si los jueces crean Derecho. Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia. Universidad de Guadalajara. Año 4, núm 11, marzo - junio 2019, pp. 117-141.

conforme el cual "[c]uando no hay ley ***exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes***, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho."(NSFT)

Derivado de lo expuesto, en el presente caso se cumplen las condiciones para realizar una interpretación analógica del artículo 4.1.7.4 de la Resolución CRC 5050, en orden a su aplicación a la relación de acceso, uso e interconexión originada en el contrato celebrado entre TELMEX (hoy **COMCEL**) y AVANTEL (hoy **PARTNERS**):

**a.** La existencia de dos situaciones semejantes, una regulada por el derecho y la otra no:

Como se ha señalado, la analogía es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos ajenos a aquellos que explican y fundamentan la *ratio juris* o razón de ser de la norma.

En el presente caso, la razón de ser del artículo 4.1.7.4 de la Resolución CRC 5050 es evitar una situación en la que se mantenga forzada e inútilmente la vigencia de una relación de acceso, uso e interconexión cuando la misma ya no se encuentra materialmente operativa, y el proveedor solicitante del derecho de acceso, uso e interconexión –quien resulta ser el proveedor más interesado–, manifiesta a la CRC su intención de no seguir ejerciendo dicho derecho, solicitando que le sea autorizada la terminación de la relación.

Como se ha señalado, el presente trámite se ocupa de unas relaciones originadas en actos administrativos de imposición de servidumbre y de fijación de condiciones de acceso e interconexión entre las redes de **PARTNERS** y **COMCEL** que actualmente no se encuentran activas y en relación con las cuales **PARTNERS**, proveedor absorbente de quien solicitó la intervención de la CRC, ha presentado una solicitud que entraña la renuncia al ejercicio de los derechos de acceso, uso e interconexión conferidos en dichos actos administrativos, situación regulada en el artículo 4.1.7.4 de la Resolución CRC 5050, que permite a la CRC autorizar la terminación de las mismas.

A su turno, existe otra relación de acceso, uso e interconexión entre **COMCEL** y **PARTNERS**, que tampoco se encuentra operativa, pero que se originó en un acto jurídico distinto (el contrato celebrado entre TELMEX y AVANTEL), respecto del que **PARTNERS**, proveedor absorbente del solicitante del acceso, uso e interconexión a la red de **COMCEL**, ha presentado a la CRC una solicitud que igualmente entraña la renuncia al ejercicio de los derechos de acceso, uso e interconexión conferidos en dicho acto jurídico, en orden a terminar tal relación bajo los mismos supuestos por los que solicitó la terminación de las otras relaciones.

Así, aun cuando no se puede dejar de lado que en el primer caso la relación tiene origen en un acto unilateral proveniente de una autoridad –acto administrativo– y en el segundo caso la relación nace de un acuerdo de voluntades, lo cierto es que en uno y otro evento las partes de dichas relaciones adquieren derechos y se obligan con la otra, es decir, que aun cuando el origen de las relaciones difiere, de las dos situaciones se derivan obligaciones sinalagmáticas en las que "*cada parte acreedora o deudora de una obligación bilateral es, a la inversa, deudora o acreedora de otra obligación bilateral. Así, cada sujeto es a la vez acreedor de una prestación (de una obligación bilateral) y deudor (de la otra obligación bilateral) de otra prestación*"<sup>26</sup>.

En consecuencia, frente a las condiciones que se establecen en el artículo 4.1.7.4<sup>27</sup>, las situaciones que se verifican en la relación que se rige por el Contrato de interconexión del 22 de diciembre de 2006 son similares a aquellas analizadas previamente en las demás relaciones de acceso e interconexión, como se sigue continuación:

- (i) Aunque en estricto sentido, en lo que respecta al Contrato de interconexión del 22 de diciembre de 2006, no es **PARTNERS** –sociedad absorbente de AVANTEL– la única titular del derecho de interconexión, dado que **COMCEL** como parte del acuerdo también ejerce dicha titularidad, es claro que en su momento en las dos situaciones analizadas AVANTEL

<sup>26</sup>O'CALLAGHAN, Compendio de Derecho Civil. Tomo 2 (Obligaciones y Contratos) vol – 1, Editorial EDESA, 2001

<sup>27</sup> Correspondientes a que: (i) la relación de acceso, uso e interconexión haya tenido origen en un acto administrativo de imposición de servidumbre o de fijación de condiciones de interconexión; (ii) el proveedor que solicitó la intervención de la Comisión renuncia a la servidumbre o a la fijación de las condiciones que hubieren sido impuestas; y (iii) la relación de acceso, uso e interconexión no se encuentre operativa o las partes acuerden directamente las condiciones que la regirán, el artículo permite a la CRC autorizar dicha renuncia o la terminación de la relación; y (iv) que la renuncia se realice de buena fe, sin que implique abuso del derecho, perjudique al otro proveedor o afecte a sus usuarios.

mostró ser el interesado en que la interconexión con las redes de otros operadores se materializara de algún modo, es decir, o bien a través de un acto administrativo como se evidenció en los otros casos analizados o bien a través de un negocio jurídico como ocurrió en el evento analizado en esta sección.

- (ii) La interconexión que se rige por el contrato en cuestión tampoco se encuentra operativa, por lo que, aunque manifiesta **COMCEL** que todavía se cursa tráfico por esta relación<sup>28</sup>, bajo los análisis efectuados en el acápite anterior los cuales pueden ser trasladados exactamente a la interconexión aquí estudiada, es posible concluir que el tráfico encontrado obedece a las mismas situaciones de enrutamiento por parte de otros operadores y, dado su escaso volumen, tampoco resulta ser un factor determinante para considerar que la interconexión sigue materialmente operativa.
- (iii) Al igual que en los demás eventos analizados, **PARTNERS** como sociedad absorbente de AVANTEL, proveedor último que en su momento era el mayor interesado en que establecieran relaciones de interconexión con otros operadores, entre ellos **COMCEL**, es quien actualmente solicita que se autorice la desconexión de la interconexión que se rige por el Contrato del 22 de diciembre de 2006 dado que esta no se encuentra operativa; de allí que, resáltese, no resulte eficiente persistir en que esta continúe.

Al respecto, se destaca que la interconexión tiene por objeto hacer posible el ejercicio del derecho de los usuarios de redes y servicios de telecomunicaciones a comunicarse con otros usuarios, ya sea de Colombia o del exterior, así como a disfrutar de las facilidades y servicios de la red sobre la cual se prestan dichos servicios<sup>29</sup>, por lo que es claro que en el presente caso la interconexión ya no se encuentra cumpliendo con su finalidad, es decir, ya no permite la comunicación entre los usuarios de **COMCEL** con los usuarios de AVANTEL, pues como se ha expuesto con suficiencia a este punto, esta última empresa ya no ostenta la calidad de PRSTM y los que antes eran sus usuarios han migrado a otros operadores móviles.

Entonces, se tiene que la interconexión en términos de eficiencia conlleva a que los usuarios tengan un servicio continuo y satisfactorio que atienda correctamente sus necesidades de comunicación, por lo que conforme al análisis efectuado en el caso en concreto es imperativo concluir que la interconexión inicialmente originada entre AVANTEL y **COMCEL**, respecto de la cual **PARTNERS** solicitó la autorización de terminación, al día de hoy no resulta útil para permitir la comunicación continua de los usuarios que hacen uso de los servicios de estos proveedores, por lo que no cumple con la función atribuida y por tanto mantenerla contrariaría el principio de eficiencia, pues generaría costos a los dos operadores sin justificación alguna.

- (iv) Finalmente, haciendo extensibles los argumentos ya planteados en el acápite anterior, no existe evidencia de que el actuar de **PARTNERS** en su solicitud sea contrario a la buena fe; y con tal solicitud no se evidencia ni abuso del derecho, ni perjuicio a **COMCEL** o a sus usuarios.

**b. La identidad de razón entre ambas situaciones:**

Esa *ratio juris* de la norma (artículo 4.1.7.4), que tiene sentido en una situación en que la relación de acceso, uso e interconexión se origina en un acto administrativo de imposición de servidumbre o fijación de condiciones de interconexión que genera obligaciones sinalagmáticas entre las partes, también lo tiene y es perfectamente predicable en aquella situación en la que, *ceteris paribus*, la relación de acceso, uso e interconexión se origina en un acto jurídico de formación bilateral como el contrato, que también radica en cabeza de las dos partes derechos y obligaciones mutuas.

Consecuencia de todo lo anterior es que esta Comisión autorizará, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4.1.7.4 de la Resolución CRC 5050, la terminación de la relación de acceso, uso e interconexión originada en el contrato celebrado entre **COMCEL** y **PARTNERS**.

**2.3. Análisis de la improcedencia de la desconexión de la interconexión directa que se rige por las Resoluciones CRT 1516 y 1636 de 2006, por afectación de la relación de interconexión indirecta con INFRACEL**

<sup>28</sup> 2,28 minutos salientes de **COMCEL** en la relación fijo-móvil.

<sup>29</sup> Artículo 4.1.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016

**COMCEL** afirma que al terminarse la relación de interconexión directa que se rige por las Resoluciones CRT 1516 y 1636 de 2006 se afectaría la interconexión indirecta para la prestación del servicio de larga distancia con INFRACEL, sobre la cual **PARTNERS** no realizó pronunciamiento alguno y que continuaría activa, por lo que, al no evidenciarse las consecuencias que se generaría al tráfico que allí se curse, no sería posible autorizar la terminación de esta relación.

Frente a lo anterior, **PARTNERS** reitera que esta relación no fue mencionada explícitamente en la solicitud de desconexión, dada su accesividad respecto de la interconexión cuya desconexión solicita, y añade que a pesar de conocer el inicio del proceso de fusión entre **COMCEL** e INFRACEL, a la fecha no ha sido informado de su perfeccionamiento.

Sobre el particular, en primer lugar, vale la pena señalar que el servicio de telefonía de larga distancia internacional es provisto por diferentes operadores que, hoy en día, deben contar con relaciones de interconexión con los operadores de acceso en el país para garantizar al usuario el derecho de acceder libremente a este servicio empleando el código de su preferencia<sup>30</sup>. En este sentido, aunque **COMCEL** indica que puede configurarse afectación a los usuarios de AVANTEL que ya no puedan acceder al servicio de larga distancia de INFRACEL (o de **COMCEL**, una vez se materialice la fusión por absorción entre estos proveedores), como se anotó previamente, al día de hoy no existen usuarios de AVANTEL en sus elementos de red dado que ahora son usuarios de otros PRSTM diferentes a este, por lo que no habría lugar a considerar que estos pudieran eventualmente requerir hacer uso del servicio a través de la interconexión indirecta entre INFRACEL y AVANTEL y que por ende se vieran perjudicados.

En otras palabras, de lo expuesto es posible concluir que, de autorizarse la desconexión de la interconexión directa que se rige por las Resoluciones CRT 1516 y 1636 de 2006, aun cuando ello tenga como consecuencia que la interconexión indirecta que refiere **COMCEL** quede inoperante, lo cierto es que no se evidencia afectación alguna a los usuarios en esta última, por lo que no habría sustento, bajo el argumento que este expone, para que la desconexión solicitada tuviera que condicionarse o denegarse.

#### **2.4. Conclusión en el caso en concreto**

De lo antes expuesto, la CRC como autoridad nacional competente en la materia, previo análisis fáctico de la solicitud presentada por **PARTNERS**, encuentra que mantener las relaciones objeto de análisis no tiene relevancia para permitir la comunicación continua de los usuarios de los servicios de comunicaciones de los operadores parte en el presente trámite, quienes se repite, haciendo uso de las relaciones vigentes entre estos, podrán seguir cursando sus comunicaciones de manera habitual, por lo que mal haría esta Comisión en avalar la continuidad de una relación que ya no reporta utilidad y que resultan por ende ineficiente, de cara a los costos que sí generan para las dos partes.

En mérito de lo expuesto, y con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO 1.** Denegar el traslado a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** del *Plan de Usuarios* presentado en su momento por AVANTEL S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN, por las razones expuestas en el numeral 2.1. de la parte considerativa de la presente decisión.

**ARTÍCULO 2.** Autorizar la terminación del acceso e interconexión vigentes entre **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**, y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** que se rigen por **(i)** las Resoluciones CRT 1516 y 1636 de 2006; **(ii)** las Resoluciones CRC 4419 y 4508 de 2014; y **(iii)** el Contrato del 22 de diciembre de 2006, que se encuentran relacionadas en la Tabla 1. del acápite 1 de la parte considerativa de la presente resolución.

<sup>30</sup> La Resolución CRC 5050 de 2016 define el código de operador de larga distancia internacional como el identificador numérico asignado a los proveedores del servicio de larga distancia internacional, para permitir el acceso de sus usuarios a través del sistema de multiacceso.

**ARTÍCULO 3.** La relación de interconexión entre **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**, y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** que se rige por el contrato 26 de 6 de junio de 2014 seguirá vigente por las razones expuestas en el numeral 2.1. de la parte considerativa de la presente decisión.

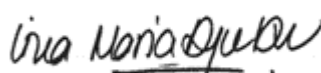
**ARTÍCULO 4.** Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales de **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse y sustentarse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a los 11 días del mes de agosto de 2023.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PAOLA BONILLA CASTAÑO**  
Presidente



**LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO**  
Directora Ejecutiva (E)

Expediente No: 3000-32-2-50

Acta C.C.C. 1419 del 12/07/23

Acta S.C.C. 450 del 09/08/23

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

Elaborado por: Adriana Santisteban Galán / Carlos Ruiz