



RESOLUCIÓN No. **7357** DE 2024

*"Por la cual se resuelve una solicitud de autorización para la terminación de una relación 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 del 30 de agosto de 2023, radicada internamente bajo el número 2023813739¹, **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 autorización para terminar la siguiente relación de acceso, uso e interconexión vigente con **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** (en adelante **COMCEL**):

Tabla 1. Relación de acceso, uso e interconexión sobre la cual recae la solicitud de autorización de desconexión

Tipo de Relación	Origen de la Relación
TPBCL - Móvil	Contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de COMCEL (fijo-móvil) y otrosíes, suscrito el 26 de junio de 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en el radicado 2023813739 del 30 de agosto de 2023

Mediante comunicación interna radicada bajo el número 2023519538 del 6 de septiembre 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 interno número 2023815509 del 25 de septiembre de 2023.

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. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

2.1. ARGUMENTOS DE PARTNERS

¹ Folios 1 a 3 del expediente administrativo número 3000-32-2-57.

En su escrito, **PARTNERS** puso de presente que *"llevó a cabo la fusión por absorción en calidad de sociedad absorbente respecto de AVANTEL [...] acto jurídico inscrito en la Cámara de Comercio de Bogotá el 4 de agosto de 2022 con el número 2864725 del Libro IX"*.

Acto seguido, **PARTNERS** señala como antecedente que, el 14 de marzo de 2023, bajo el radicado número 2023803863, solicitó a la CRC autorización para terminar unas relaciones de acceso, uso e interconexión vigentes con **COMCEL**, actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución CRC 7182 de 2023², en la cual esta Comisión señaló que no se pronunciaría de fondo sobre la relación de acceso, uso e interconexión que existe en virtud del Contrato suscrito el 26 de junio de 2014, toda vez que *"[...] tal requerimiento no hizo parte de la solicitud inicial que fue trasladada a COMCEL en garantía del debido proceso, 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"*.

Así pues, **PARTNERS** señaló que la solicitud objeto de la presente actuación administrativa se fundamenta en *"(i) La ausencia de usuarios y tráfico en la red legada de Avantel, (ii) PTC no presta a la fecha servicios fijos y (iii) La consecuente carencia de necesidad de mantener la relación de interconexión para esa precisa red"* (sic). Asimismo, puso de presente lo siguiente:

"Sobre esta relación de Interconexión, PTC aclara que se solicitará a la CRC la constatación fáctica de la finalización del contrato mencionado y la interconexión subyacente, teniendo en cuenta que en su momento, AVANTEL procedió con la devolución de la totalidad de la numeración de TPBCL, esto es, diez mil (10.000) números geográficos para el uso del servicio de TPBCL (Bloque 5500000 - 5509999) - asignado mediante la Resolución CRC 3988 de 2012, devolución aceptada mediante la Resolución 6499 de 2022 y sin que a la fecha existan medios de transmisión para dicho servicio.

En ese sentido no existen elementos que permitan afirmar sobre la operatividad de ese servicio" (subrayado en el texto original).

Frente a la posible afectación que sufrirían los usuarios a raíz de la terminación de la relación de acceso, uso e interconexión con la red de **COMCEL**, **PARTNERS** considera que ésta no se produciría, pues, agrega, como se afirmó en la Resolución CRC 4999 de 2022, *"[l]a devolución de la numeración no causa afectaciones a los usuarios o al correcto funcionamiento del servicio de telecomunicaciones asociado, dado que, como informa AVANTEL en su solicitud de devolución, dicho recurso ya no se encuentra aprovisionado en la red ni en uso por parte de ningún usuario"*.

A partir de lo descrito, **PARTNERS** solicitó *"constatar fácticamente la finalización del contrato mencionado y 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 y en consecuencia proceda a autorizar la correspondiente desconexión"* (subrayado en el texto original).

2.2. ARGUMENTOS DE COMCEL

COMCEL manifestó su oposición a la autorización para terminar la relación de acceso, uso e interconexión solicitada por **PARTNERS**, con base en las siguientes razones:

- (i) **PARTNERS** debe asumir las obligaciones dinerarias pendientes de pago por parte de AVANTEL, cuyo acreedor es **COMCEL**. En ese sentido, no es posible que la CRC autorice la terminación de los acuerdos vigentes entre las partes, ya que se producirían perjuicios irremediables en la ejecución de pago que se encuentra en trámite. Al respecto, señaló que *"[...] hasta tanto no se paguen las obligaciones dinerarias derivadas de la relación de interconexión existente entre AVANTEL (hoy PTC) y COMCEL, no se puede autorizar la terminación de ninguno de los acuerdos y/o servidumbres existentes"*. Lo anterior, en sentir de **COMCEL**, *"en la medida que tal y como lo advirtió la CRC en su concepto de fecha 11 de agosto de 2021, con radicado No. 2021515553, los derechos y obligaciones que tenía AVANTEL le fueron transferidos a PTC en su calidad de absorbente, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 del Código de Comercio"*. De ahí que, añade, *"PTC no sólo*

² La Resolución CRC 7263 de 2023 resolvió el recurso de reposición correspondiente.

adquirió la infraestructura, operación, espectro y demás elementos que pertenecían a AVANTEL, sino que también sus obligaciones, incluidos los pasivos.”

Acto seguido, **COMCEL** hizo una relación de las obligaciones dinerarias que, según dicha compañía, AVANTEL (hoy **PARTNERS**) le adeuda con base en las relaciones de acceso, uso e interconexión que existían entre **COMCEL** y AVANTEL, antes de que esta última sociedad fuera admitida al trámite de reorganización empresarial ante la Superintendencia de Sociedades, bajo las reglas contenidas en la Ley 1116 de 2006³.

- (ii) La solicitud de **PARTNERS** para obtener la autorización de desconexión de las redes carece de sustento jurídico que permita configurar una respuesta de fondo por parte de **COMCEL**, lo que vulnera el debido ejercicio de los derechos de contradicción y de defensa, propios de las actuaciones administrativas.

Por último, **COMCEL** solicitó a la CRC que se pronuncie de fondo sobre, **i)** la ausencia de motivación y fundamento regulatorio de la solicitud presentada por **PARTNERS** y **ii)** sobre la existencia de saldos por parte de **AVANTEL** en relación con la interconexión existente; todo lo anterior a efectos de que la CRC no autorice la terminación del contrato suscrito el 26 de junio de 2014.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

De acuerdo con lo previamente expuesto, le corresponde a la Comisión determinar si los supuestos fácticos expuestos por **PARTNERS** en su escrito de solicitud de desconexión, hacen procedente la autorización para terminar la relación de acceso, uso e interconexión vigente en su momento entre AVANTEL (hoy **PARTNERS**) y **COMCEL** con base en el “*Contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de COMCEL (fijo-móvil) y otrosíes*”, suscrito el 26 de junio de 2014.

En este orden de ideas, es necesario analizar, a la luz de los principios y fines del Estado, así como los propios que rigen las relaciones de acceso, uso e interconexión entre los prestadores, 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 vigente.

Frente a lo descrito, la Comisión se pronuncia en los siguientes términos:

3.1. Cuestión previa: análisis sobre la violación al derecho de defensa y contradicción alegada por COMCEL y alcance de la solicitud de PARTNERS

Como punto de partida del análisis de la Comisión, debe ponerse de presente que, en criterio de **COMCEL**, la solicitud de **PARTNERS** carece de sustento jurídico, con lo que se le imposibilita poder pronunciarse de fondo sobre la misma. Ello, a su vez, dice **COMCEL**, afecta su derecho a la defensa y la contradicción.

Frente a tal afirmación, resulta de caso señalar que, de acuerdo con el artículo 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–:

“Toda petición deberá contener, por lo menos:

- 1. La designación de la autoridad a la que se dirige.*
- 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.*
- 3. El objeto de la petición.*
- 4. Las razones en las que fundamenta su petición.*
- 5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.*

³ “Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial y se dictan otras disposiciones”.

6. *La firma del peticionario cuando fuere el caso.*

PARÁGRAFO 1. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos.

PARÁGRAFO 2. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta”.

Al analizar la constitucionalidad de los textos legales en cita, la Corte expresó lo siguiente:

“La Sala encuentra que la objeción de la Defensoría [del Pueblo] no es de recibo, toda vez que al igual que el artículo 25 de la Ley 1712 de 2014 referenciado, la fundamentación inadecuada o incompleta no da lugar al rechazo de la petición sea cual fuere la modalidad de ésta, como lo establece el parágrafo 2º del mismo artículo 16. Cabe aclarar que los eventos a los que hace alusión el parágrafo 2º son aquellos en los que la petición sí contiene una fundamentación pero ésta se considera por la autoridad inadecuada o incompleta, más [sic] no hace referencia a aquellos eventos en los cuales ninguna razón se consigna o expresa en la petición para su formulación, lo cual conduciría a que en esos casos, sí es viable ordenar su rechazo de no completarse la petición en los términos señalados en el artículo 17 del cuerpo normativo en examen.

Ante esta hipótesis es preciso interpretar la norma de acuerdo con el artículo 23 que reconoce el derecho a todas las personas a presentar peticiones tanto en interés general como en interés particular, es decir, no contempla un condicionamiento específico o cualifica el motivo que permita elevar la petición.

Si ello es así, se considera razonable que en virtud del artículo 16 el peticionario esté obligado a revelar cuáles son las razones para ejercer el derecho fundamental, puesto que se reitera, sean cuales fueren, la Constitución lo reconoce e impone al Estado el deber de atenderlo dando pronta y efectiva respuesta y en todo caso, conforme lo establece el parágrafo 2º, “en ningún caso podrá ser rechazada la petición”.

Así las cosas, la Corte no encuentra desconocimiento alguno de los elementos estructurales del derecho de petición, por parte del parágrafo 2º del artículo 16 que se integra al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, habida cuenta que en ningún caso la petición podrá ser rechazada por el incumplimiento total o parcial del requisito señalado en el numeral 4 de la citada disposición⁴ (SFT).

En atención a lo expuesto en el citado artículo 16 del CPACA, se puede evidenciar que la ley no obliga al peticionario a invocar los fundamentos de derecho sobre los cuales fundamenta su solicitud ante la autoridad administrativa⁵. Por el contrario, lo que sí establece el primer parágrafo del artículo citado es que la autoridad, en este caso la CRC, tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso puede estimarla incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente. Aunado a ello, el segundo parágrafo de la norma transcrita señala que en ningún caso la petición podrá ser rechazada por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.

De otro lado, es menester recordar que el debido proceso se encuentra previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, en el que se indica expresamente que este resulta aplicable a toda clase de actuaciones administrativas⁶. Así es como el numeral 1 del artículo 3 del CPACA establece que, en

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-951 de 2014.

⁵ Como sí ocurre, por ejemplo, en el caso de las demandas que se promueven ante la rama jurisdiccional del Poder Público: Código General del Proceso, artículo 82. **REQUISITOS DE LA DEMANDA.** “Salvo disposición en contrario, la demanda con que se promueva todo proceso deberá reunir los siguientes requisitos: (...) 8. *Los fundamentos de derecho*”. Con mayor rigor dispone para la jurisdicción de lo contencioso administrativo el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011. **CONTENIDO DE LA DEMANDA.** “Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: (...) 4. *Los fundamentos de derecho de las pretensiones.* Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las *normas violadas* y explicarse el concepto de su violación”.

⁶ Constitución Política. “ARTÍCULO 29. **El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.** Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y

virtud del derecho constitucional fundamental al debido proceso, "las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción". La jurisprudencia ha señalado lo siguiente respecto al debido proceso en materia administrativa:

"5.3. Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"⁸.

5.4. Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a "actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción"⁹¹⁰. (NFT)

En el marco de lo anterior, es necesario precisar que las entidades administrativas y las personas privadas que ejerzan funciones públicas deben garantizar los siguientes derechos respecto de los administrados: **i)** a ser oídos en el trámite de la actuación administrativa en curso; **ii)** a la notificación del acto administrativo bajo el cumplimiento de los preceptos legales; **iii)** a un trámite administrativo sin dilaciones; **iv)** a permitir la participación desde el principio de la actuación; **v)** a que la actuación se adelante ante el funcionario competente y bajo el cumplimiento de las disposiciones legales; **vi)** a gozar de la presunción de inocencia; **vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; **viii)** a solicitar, aportar y controvertir las pruebas legalmente allegadas al expediente; y, **ix)** a impugnar las decisiones y promover las acciones pertinentes para solicitar la nulidad por la vulneración del debido proceso¹¹. De acuerdo con lo expuesto, el derecho al debido proceso trae consigo las garantías de defensa y contradicción, cuya vulneración alegó **COMCEL**.

Pues bien, descendiendo al caso concreto se tiene que, como fue expuesto previamente, **PARTNERS**, en el presente asunto, sí puso de manifiesto las razones por las que en su criterio procede la autorización de desconexión en este caso, al indicar que ello es factible por: **(i)** la ausencia de usuarios y tráfico en la red legada de AVANTEL, **(ii)** el hecho de que **PARTNERS** no presta servicios fijos, y **(iii)** la consecuente carencia de necesidad de mantener la relación de interconexión para tal red, a lo que sumó el hecho de que AVANTEL efectuó la devolución de la totalidad de la numeración de TPBCL, esto es, diez mil (10.000) números geográficos para el uso del servicio de TPBCL (Bloque 5500000 - 5509999).

El hecho de que **PARTNERS** no haya citado ninguna disposición normativa para sustentar su solicitud no genera la vulneración de derecho alguno respecto de **COMCEL** si se tiene en cuenta que, aun cuando el artículo 16 del CPACA exige que el peticionario exponga las razones que fundamentan su petición, no existe disposición normativa alguna que exija la sustentación jurídica de la petición o la citación de las disposiciones normativas que sirven para tal fin. Es más, el mismo artículo 16 dispone, en su parágrafo 2º, que no se podrá rechazar una solicitud por motivos de fundamentación incompleta o inadecuada.

con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (...) Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso" (SFT).

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006.

⁸ Ibidem.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019.

Cabe concluir que el hecho de que **PARTNERS** no haya indicado cuál es la fundamentación jurídica de su petición, no genera la vulneración del derecho al debido proceso de **COMCEL** —y con ello tampoco el de defensa y contradicción—, más aún al considerarse que la petición de **PARTNERS** sí contiene las razones que la sustentan y respecto de ellas **COMCEL** pudo pronunciarse en el traslado que le fue corrido por esta Comisión.

En suma, los derechos al debido proceso, de contradicción y defensa aparejan la garantía que **COMCEL** tuvo a participar de la presente actuación desde su inicio, pudiéndose pronunciar sobre la petición de **PARTNERS**; no obstante, tales derechos no traen consigo la exigencia de requisitos que la Ley no prevé para la presentación de peticiones regidas por lo establecido en el CPACA.

No debe pasarse por alto, de otro lado, que es labor de la autoridad identificar cuál es el alcance y contenido sustancial de la solicitud presentada, en este caso por **PARTNERS**, por cuanto esta debe ser analizada 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 aquel derecho fundamental. Al respecto, la jurisprudencia constitucional explica lo siguiente:

*"[E]llevar una solicitud a la administración corresponde al ejercicio del derecho de petición y no deja de pertenecer a su ámbito por la sola circunstancia de que lo pedido esté previsto en norma legal especial. Acudir a una modalidad de petición indicada por la ley para ciertos efectos no despoja a la solicitud de su sustento constitucional por el hecho de que exista tal regulación específica, menos todavía si la administración rechaza aquélla o no la tramita bajo el pretexto de que, en vez de las normas legales aplicables, se ha hecho referencia al precepto de la Carta Política que consagra el derecho de petición. El ejercicio de éste se encuentra implícito, aunque no se invoque, en toda manifestación que se haga ante una autoridad o entidad pública, mediante la cual se pretenda respetuosamente obtener algo de ella: una decisión, una definición, una liquidación, un pago, una aclaración, la expedición de un acto administrativo, una adición al mismo, o una revocación de todo o parte de su contenido."*¹² (SFT)

Bajo este contexto, la Comisión observa que el objeto de la petición de **PARTNERS** es que la CRC autorice la desconexión de la interconexión entre las redes de **COMCEL** y las que antes pertenecían a AVANTEL, siendo claro que 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 lo cual, como ya se expuso, la CRC debe determinar si procede o no la autorización de terminación de la relación de acceso, uso e interconexión relacionada en la Tabla 1 de la presente resolución.

El análisis que se debe acometer no solo resguarda el núcleo esencial del derecho de petición¹³ y atiende el principio de eficacia¹⁴ y eficiencia¹⁵ que rigen las actuaciones administrativas, sino que también se enmarca dentro del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal¹⁶, pues de esta manera la Comisión garantiza que la solución de fondo a una petición se dote de claridad y congruencia entre lo pedido por un solicitante y lo resuelto por la entidad estatal.

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-021 de 1998.

¹³ Vid. 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 1998. En el mismo sentido 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)

¹⁴ Ley 1437 de 2011, artículo 3, numeral 11: "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."

¹⁵ Cfr. Constitución Política, artículos 2 y 209.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-149 de 2013, el cual señala "[l]a 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 (...)"(NFT)

3.2. Análisis de la procedencia de la terminación de la relación de acceso, uso e interconexión sobre la cual recae la solicitud de autorización

3.2.1. La disposición regulatoria a partir de la cual se analizará la solicitud

En la regulación se prevé una serie de disposiciones en virtud de las cuales la CRC puede autorizar la desconexión de relaciones de acceso, uso y/o interconexión¹⁷. Una de tales disposiciones corresponde al artículo 4.1.7.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que prevé la posibilidad de renunciar o terminar aquella relación que tenga origen en la imposición de una servidumbre de acceso, uso y/o interconexión o la fijación de condiciones:

"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 relación 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.

Es claro que tal figura resulta aplicable, inicialmente, a las relaciones de acceso, uso y/o interconexión que tengan origen en un acto administrativo de imposición de servidumbre o de fijación de condiciones; con todo, no encuentra esta Comisión obstáculo alguno para que la misma resulte aplicable, por cuenta del principio de *"analogía legis"*¹⁸, a aquellos casos en los que el solicitante de una relación de acceso, uso y/o interconexión quiera renunciar al contrato celebrado para tal fin.

En el derecho colombiano la analogía está reconocida en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 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). Al respecto, resulta relevante mencionar que a la luz del principio de la plenitud hermética del derecho *"todas las situaciones jurídicas están previstas por el sistema que conforma el ordenamiento jurídico"*¹⁹. Este principio ha sido entendido por la doctrina 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"*²⁰ y obliga a las autoridades 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.

Cabe mencionar, con base en el principio de *analogía legis*, que en el presente asunto se cumplen los presupuestos con base en los cuales resulta factible jurídicamente aplicar el 4.1.7.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 al contrato que dio origen a la relación de interconexión frente a la que **PARTNERS** solicitó la desconexión, es decir, se está ante la existencia de dos situaciones

¹⁷ Cfr. Artículo 4.1.7.5, 4.1.7.6 y 4.1.2.10 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

¹⁸ Como antecedente de la presente actuación administrativa, se encuentra el caso resuelto mediante la Resolución CRC 7182 de 2023, confirmada en su integridad por la Resolución CRC 7263 de 2023, en el cual, se dio aplicación al principio de "analogía legis", teniendo en cuenta que existía una relación de acceso, uso e interconexión entre **COMCEL** y **PARTNERS**, en virtud de un contrato que celebró en su momento AVANTEL con **COMCEL**, como dueño de la infraestructura.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 1993.

²⁰ Harbottle. La plenitud hermética del Derecho, Univ. Guadalajara. Año 4, núm 11, 2019, págs. 117 a 141.

semejantes, una regulada por el derecho y la otra no, y la identidad de razón entre ambas situaciones, de acuerdo con lo que a continuación se explica:

- Aun cuando no se puede dejar de lado que en el caso regulado por el artículo 4.1.7.4 la relación tiene origen en un acto unilateral proveniente de una autoridad –acto administrativo– y en el presente asunto la relación nace de un acuerdo de voluntades –lo que hace que la primera hipótesis esté regulada normativamente, en tanto la segunda no–, 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, aunque el origen de las relaciones difiere, de las dos situaciones se derivan obligaciones sinalagmáticas²¹, en lo sustancial idénticas, 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”²².
- Esa *ratio juris*²³ 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 bilaterales entre las partes, también lo tiene y es perfectamente predicable en aquella situación en la que, *ceteris paribus*²⁴, 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.
- 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 una relación de interconexión respecto de la que **PARTNERS**, proveedor absorbente del solicitante del acceso, uso e interconexión a la red de **COMCEL**, ha presentado a la CRC una solicitud que 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 el supuesto según el cual la relación no se encuentra operativa.

3.2.2. Análisis sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo

Toda vez que resulta claro que en el caso en análisis se puede acudir a la aplicación del artículo 4.1.7.4 para resolver la solicitud de **PARTNERS**, corresponde en esta sección determinar si se cumplen los presupuestos allí previstos para que la desconexión resulta procedente. Tales presupuestos, según el citado texto regulatorio y que se analizan a continuación, son los siguientes: **(i)** que el solicitante de la relación sea quien manifieste su voluntad de renunciar a la relación; **(ii)** que la renuncia derivada de la terminación tenga origen en el acuerdo entre las partes respecto de las condiciones que regirán la relación o que esta no se encuentre operativa; y que la renuncia **(iii)** se haga de buena fe, **(iv)** sin que implique abuso del derecho, **(v)** en forma tal que no perjudique indebidamente al otro proveedor y que **(vi)** no afecte a los usuarios o al servicio:

(i) Que el solicitante de la relación sea quien manifieste su voluntad de renunciar a ella

Como ya ha sido puesto de presente, fue AVANTEL el PRST interesado en desarrollar un modelo de negocio de telefonía local, al haber solicitado numeración a la CRC²⁵ para proveer dicho servicio, y

²¹ Entendiéndose como obligaciones bilaterales, definido en el Artículo 1496 del Código Civil como “(...) cuando las partes contratantes se obligan recíprocamente”.

²² O’CALLAGHAN, Compendio de Derecho Civil. Tomo 2 (Obligaciones y Contratos) vol – 1, Editorial EDESA, 2001

²³ “Ratio Juris: Es la razón o fundamento jurídico de un acto. En cuanto expresa el sentido del ordenamiento jurídico puede invocarse en orden a la solución de un supuesto concreto no previsto claramente por la norma legal”. Glosario Corte Constitucional, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/glosario.php#:~:text=Ratio%20Juris%3A,claramente%20por%20la%20norma%20legal.>

²⁴ “siendo el resto de las cosas iguales”

²⁵ Que posteriormente fue devuelta a la CRC, según consta en la Resolución 6499 de 2022.

haber adelantado las negociaciones que le permitieron suscribir el Contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de **COMCEL** (fijo-móvil).

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 empresas²⁶, y, por tal razón, de conformidad con el artículo 172 del Código de Comercio, **PARTNERS** adquirió los derechos y obligaciones de AVANTEL al formalizarse el acuerdo de fusión²⁷. Siendo así, es claro que AVANTEL transfirió a **PARTNERS** sus derechos y deberes nacidos en el contrato y con ello la calidad de solicitante de la relación, de modo que fue bajo tal calidad que este último elevó la petición a la Comisión.

(ii) Que la renuncia derivada de la terminación tenga origen en el acuerdo entre las partes respecto de las condiciones que regirán la relación o que esta no se encuentre operativa

No habiendo discusión en cuanto a que en este caso la renuncia no tiene origen en el hecho de que las partes hayan llegado a un acuerdo respecto de las condiciones que regirán la relación, se hace necesario revisar si se cumple con el supuesto asociado a que la relación no se encuentra operativa.

Respecto al estado actual de la relación de acceso, uso e interconexión fruto del contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL (hoy **PARTNERS**) y la red TMC de **COMCEL** suscrito el 26 de junio de 2014, **PARTNERS** afirmó que "AVANTEL procedió con la devolución de la totalidad de la numeración de TPBCL, esto es, diez mil (10.000) números geográficos para el uso del servicio de TPBCL (Bloque 5500000–5509999) asignado mediante la Resolución CRC 3988 de 2012, devolución aceptada mediante la Resolución 6499 de 2022 (adjunta) y sin que a la fecha existan medios de transmisión para dicho servicio. En ese sentido no existen elementos que permitan afirmar sobre la operatividad de ese servicio".

Al respecto, de acuerdo con la información de servicios fijos registrada en Postada²⁸, se encuentra que AVANTEL dejó de registrar tráfico de telefonía fija desde el tercer trimestre de 2021, es decir, mucho antes de materializarse la fusión por absorción con **PARTNERS**, situación que –incluso– se ve reflejada en la decisión adoptada por la CRC mediante la Resolución 6499 del 24 de enero de 2022, "Por la cual se acepta la devolución de una numeración geográfica a **AVANTEL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN**", en donde se aclaró que "[l]a devolución de la numeración no causa afectaciones a los usuarios o al correcto funcionamiento del servicio de telecomunicaciones asociado, dado que, como informa AVANTEL en su solicitud de devolución, dicho recurso ya no se encuentra provisionado en la red ni en uso por parte de ningún usuario". De lo descrito se concluye que la relación de interconexión entre AVANTEL y **COMCEL** no se encuentra operativa o en uso.

No sobra destacar que, en los términos previstos en el artículo 4.1.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016:

"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

²⁶ Lo cual consta en el Certificado de Existencia y Representación Legal de PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S, con fecha 25 de agosto de 2023.

²⁷ La doctrina al respecto ha expuesto:

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

A su turno, la doctrina de la Superintendencia de Sociedades ha precisado los efectos de la fusión así:

"[...] [L]a 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."

(Concepto 220-206135 del 10 de diciembre de 2018, asunto: proceso de fusión - autorización particular - certificación de solicitud de garantías adicionales).

²⁸ Información disponible en <https://postdata.gov.co/informaci%C3%B3n-de-telefon%C3%ADa-fija-y-larga-distancia-internacional>

y servicios de la red sobre la cual se prestan, sin distinción del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, de conformidad con la ley y la regulación".

Así las cosas, 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 (hoy **PARTNERS**), pues como se ha expuesto, dicha sociedad en su momento devolvió la numeración geográfica que le fue asignada.

La interconexión en términos de eficiencia conlleva a que los usuarios tengan un servicio continuo y satisfactorio que atienda 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 legalmente atribuida y por tanto mantenerla conectada contraría el principio de eficiencia, al generar costos injustificados para ambos operadores.

(iii) Que la renuncia se haga de buena fe

La buena fe es un principio establecido en el artículo 83 de la Constitución Política²⁹ 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)"*³⁰. 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 de la relación de acceso, uso e interconexión con la red de **COMCEL**, 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 la buena fe, sin que exista evidencia que permita desvirtuar la presunción constitucional que lo ampara.

(iv) Que la renuncia no implique abuso del derecho

El concepto de abuso de derecho, en sus orígenes, careció de legislación positiva que lo consagrara, de modo que fue la jurisprudencia la encargada de desarrollarlo³¹, hasta que modernamente apareció en la legislación mercantil³², así como en el artículo 95 de la Constitución Política de 1991. Esta última norma de rango superior dispone que *"[...] Son deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; [...]"* (SFT). Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha explicado que se configura un abuso del derecho cuando una persona:

*"(i) obtuvo el derecho de forma 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."*³³ (SFT)

Sobre el particular, se reitera que **PARTNERS** está haciendo uso de una figura regulatoria que le permite acudir a la CRC para que autorice la desconexión de la relación de acceso, uso e interconexión producto del *"Contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de COMCEL (fijo-móvil) y otrosíes"*, suscrito el 26 de junio de 2014, que ya no cumple la finalidad

²⁹ Constitución Política, **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."*

³⁰ Corte Constitucional, Sentencias T- 475 de 1992, C - 475 de 2012 y C -225 de 2017.

³¹ 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.

³² Código de Comercio, artículo 830: *"El que abuse de sus derechos está obligado a indemnizar los perjuicios que cause"*.

³³ Corte Constitucional Sentencia SU-631 de 2017.

para la que en un principio se estableció, por lo que es claro entonces que **PARTNERS** no pretende transgredir los objetivos y finalidades de la regulación, máxime cuando al solicitar la autorización de esta Entidad, previo a proceder con la desconexión, está siguiendo el procedimiento legal establecido para tal fin.

(v) Que la renuncia no afecte indebidamente a COMCEL

Sobre este aspecto, debe analizarse la situación expuesta por **COMCEL**, quien en su escrito con radicado interno número 2023815509 del 25 de septiembre de 2023, puso de presente su oposición a la terminación de la relación de acceso, uso e interconexión que existe por el *Contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de COMCEL (fijo-móvil) y otrosíes*", suscrito el 26 de junio de 2014, porque ello afecta las obligaciones dinerarias derivadas del mismo. A su juicio, esto es acorde a lo señalado por la CRC mediante concepto de fecha 11 de agosto de 2021, bajo el radicado 2021515553, toda vez que, con la fusión por absorción efectuada por **PARTNERS**, esta sociedad no solo adquirió la infraestructura, operación y demás elementos de AVANTEL, sino también sus pasivos.

Sobre el particular, cabe mencionar –a la par de resaltar que el descrito fue el único argumento que realmente esbozó **COMCEL** para oponerse a la petición de **PARTNERS**–, 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 su terminación se desconozca el derecho que tienen los proveedores para obtener el pago de dichas sumas. Así las cosas, la consecuencia de que existan valores adeudados entre las partes sería que se suspenda o se termine la relación de interconexión, siempre que tal supuesto se enmarque en los estrictos términos del artículo 4.1.7.6³⁴ de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 15 de la Resolución 6522 de 2022³⁵.

No está de más precisar que las facultades de la CRC se circunscriben al alcance de sus competencias regulatorias y, por ende, la autorización que dará esta entidad para que se proceda con la desconexión de la relación de acceso, uso e interconexión objeto de estudio, no tiene la capacidad de incidir en los resultados de los procesos judiciales en que **COMCEL** persigue el pago de las obligaciones dinerarias derivadas de esta relación, como tampoco podría afectar las decisiones que en el pasado, presente o futuro tome el juez del concurso en el proceso de reorganización empresarial al que fue admitido AVANTEL y cuyas acreencias, desde el perfeccionamiento de la fusión por absorción, están radicadas en cabeza de **PARTNERS**.

La Comisión observa que, con base en lo dispuesto en la Ley 1116 de 2006, mediante Auto No. 460-010681 del 11 de diciembre de 2019, la Superintendencia de Sociedades decretó la admisión al proceso de reorganización de AVANTEL, y mediante Acta No. 400-001117 del 21 de septiembre de 2020, dicha Superintendencia confirmó el acuerdo de reorganización de aquella compañía. En este punto se hace necesario enfatizar en el alcance de la Ley 1116 de 2006 en relación con las disposiciones contenidas en la Resolución CRC 5050 de 2016, y determinar, si como lo afirma **COMCEL**, con la autorización dada para la desconexión se estarían vulnerando sus derechos crediticios en el marco del proceso de reorganización del que es sujeto AVANTEL.

³⁴ **"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) periodos 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 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)

³⁵ Por lo demás, es de resaltar que, en este asunto, no se cumplen los supuestos del artículo 4.1.7.6 mencionado, ya que de las pruebas obrantes en el expediente 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 la relación de acceso y/o interconexión bajo análisis, y, por ende, no es posible proceder a autorizar la desconexión 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 pertinente.

La Ley 1116 de 2006, establece el régimen de insolvencia empresarial en Colombia, el cual se adelanta por medio de los procesos de reorganización y de liquidación judicial. Es de resaltar que ser admitido a un proceso de reorganización no interrumpe o posterga la aplicación de la regulación general en materia de comunicaciones que aplica a los sujetos que puedan encontrarse inmersos en dicho proceso, como es el caso de AVANTEL, y en este sentido, aunque el régimen de insolvencia establecido en la Ley 1116 de 2006 interviene de manera directa las relaciones contractuales de quien se acoge a ella, tal intervención no posterga, impide o limita la aplicación de la regulación general, en este caso, lo dispuesto en el artículo 4.1.7.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En consecuencia, no es cierto como afirma **COMCEL**, que con la autorización de desconexión se vulneran o ponen en riesgo sus derechos de crédito derivados de la relación de acceso e interconexión con AVANTEL cuyo origen pueda derivarse del "*Contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de COMCEL (fijo-móvil) y otrosíes*", suscrito el 26 de junio de 2014, pues será a instancias de la Superintendencia de Sociedades en el marco del proceso de reorganización empresarial y en atención al plan de pagos definido en aquel, que deberá hacerlos valer, y, en particular, atendiendo a la prelación de créditos señalada en las normas que regulan la materia³⁶.

Así, la decisión que adopte la CRC en este acto administrativo nada tiene que ver con los procesos judiciales que esté adelantando **COMCEL** contra AVANTEL (hoy **PARTNERS**) o el proceso de reorganización empresarial de AVANTEL, y mucho menos, no incide frente a las acreencias que se pretenden hacer valer en los mismos. Se trata de dos dinámicas jurídicas diametralmente distintas.

Finalmente, dado que sobre este punto **COMCEL** hace referencia a un concepto emitido por esta Comisión mediante radicado 2021515553 del 11 de agosto de 2021, es de resaltar que lo expresado en la presente resolución no va en contravía de lo señalado por la CRC en el concepto en mención, toda vez que allí se indican las obligaciones y condiciones que tiene que asumir **PARTNERS** frente a la fusión por absorción de la sociedad de AVANTEL. No obstante, cabe recordar que, además del carácter no vinculante que, por regla general, tienen este tipo de respuestas de conformidad con el artículo 28 del CPACA³⁷, el mismo no tuvo como objeto ni tampoco como efecto definir una situación particular de **COMCEL**, y, por tanto, no hay razón para que esta entidad no pueda autorizar la desconexión objeto de este trámite.

En esa medida, la CRC no evidencia 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.

(vi) Que la renuncia no afecte a los usuarios

Con base en los análisis realizados previamente, la CRC reitera que, materialmente, la interconexión entre la red fija de AVANTEL y la red móvil de **COMCEL** no se encuentra operativa, situación que es evidente, por cuanto la numeración que originalmente se utilizaba para la prestación de este servicio ya fue devuelta a la CRC y, en consecuencia, no existen reportes de tráfico relacionados con este acuerdo de interconexión, lo que permite concluir que no hay usuarios que puedan verse afectados con la decisión de autorizar la terminación de la relación de interconexión.

3.3. Conclusión en el caso en concreto

De lo expuesto, la CRC encuentra que mantener la relación de acceso, uso e interconexión fruto del "*Contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de COMCEL (fijo-móvil)*"

³⁶ Cfr. Código Civil, Título XL y Ley 1116 de 2006, artículo 41.

³⁷ CPACA. ARTÍCULO 28: Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

Conforme lo anterior, se evidencia que los conceptos jurídicos proferidos por las entidades públicas como respuesta a las consultas formuladas en ejercicio del derecho de petición, en principio, no tienen fuerza vinculante. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-542 de 2000, manifestó:

"Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente. De llegar a establecerse una responsabilidad patrimonial por el contenido de tales conceptos, entonces, esto podría traer como consecuencia no solo que se rompa el canal fluido de comunicación entre el pueblo y la administración que existe y se ha consolidado en virtud del ejercicio del derecho de petición de consultas, sino que podría significar, al mismo tiempo, la ruptura del principio de legalidad y con ello una vulneración del principio de estado de derecho por cuanto se le otorgaría a cada autoridad pública el derecho de hacer una interpretación auténtica de la ley".

y otrosíes", suscrito el 26 de junio de 2014, no tiene relevancia para permitir la comunicación continua de los usuarios de los servicios de comunicaciones de los operadores parte en el presente trámite administrativo, pues, se repite, **PARTNERS** (antes AVANTEL) ya no cuenta con usuarios de servicios fijos, por lo que mal haría esta Comisión en avalar la continuidad de una relación que ya no reporta utilidad y que, por el contrario, resulta ineficiente de cara a los costos que genera para las dos partes.

Consecuencia de lo anterior la Comisión autorizará, con base en el artículo 4.1.7.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la terminación de la relación de acceso, uso e interconexión originada en el "Contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de COMCEL (fijo-móvil) y otrosíes", suscrito el 26 de junio de 2014 entre **COMCEL** y **PARTNERS**.

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

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Autorizar la terminación de la relación de acceso, uso e interconexión entre **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** que se rige por el "Contrato de interconexión entre las redes TPBCL de AVANTEL y la red TMC de COMCEL (fijo-móvil) y otrosíes" suscrito el 26 de junio de 2014, que se encuentra relacionada en la Tabla No. 1 de la parte considerativa de la presente resolución.

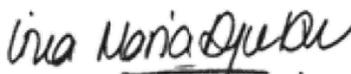
ARTÍCULO 2. Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales de **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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 15 días del mes de abril de 2024.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Presidente



LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva

Expediente No: 3000-32-2-57
Acta C.C.C. 1456 del 14/03/24
Acta S.C.C. 462 del 10/04/24

Elaborado por: Laura Marcela Arzayús Sánchez, Carlos Ruiz.
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias.