

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **3960** DE 2012

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **TELMEX TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRC 3721 de 2012"*

LA COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 1341 de 2009 y de conformidad con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO

1 ANTECEDENTES

Mediante la expedición de la Resolución CRC 3721 del 8 de junio de 2012, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en adelante CRC, aprobó el contenido de la Oferta Básica de Interconexión de **TELMEX TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, en adelante **TELMEX**, y fijó directamente las condiciones de interconexión en aquellos aspectos de la OBI que consideró apartados de la regulación vigente.

A través de comunicación del 22 de junio de 2012¹, **TELMEX** por conducto de su apoderado general interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 3721 de 2012 con el fin de que dicho acto se revoque y modifique teniendo en cuenta los argumentos que se sintetizarán en el segundo apartado del presente acto administrativo.

De otra parte, debe decirse que en virtud de lo dispuesto en el régimen de transición y vigencia² previsto en la Ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", y por encontrarse en curso al momento de la entrada en vigencia de dicha ley, la presente actuación administrativa se seguirá tramitando hasta su culminación, de conformidad con el régimen jurídico vigente al momento de su iniciación, esto es, por lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.

Teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo, el recurso presentado cumple con los requisitos legales, el mismo

¹ Mediante Rad. 201232384

² "ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

debe ser admitido y se procederá a su estudio, siguiendo para el efecto el mismo orden propuesto por el recurrente.

2 ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

2.1 Sobre la facultad de fijación de condiciones de acceso, uso e interconexión

En primer lugar la recurrente, señala que si bien no se desconoce la facultad de la CRC para aprobar la OBI, considera que lo pretendido por la Entidad mediante la resolución que se recurre al fijar condiciones de carácter particular, extralimita las facultades que ostenta tanto por la normatividad supranacional como por la nacional.

Luego de afirmar lo anterior, con fundamento en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 señala que la citada disposición faculta a la CRC para que intervenga en la fijación de las servidumbres y condiciones de acceso, uso e interconexión de oficio o a solicitud de parte, según lo anota la recurrente, como medida intervencionista cuando las partes no han podido llegar a un acuerdo y que para el efecto debe existir previamente la OBI dispuesta por el operador y aprobada por la CRC de lo cual concluye que *"la facultad de aprobación dada legalmente a la CRC, no debe entenderse como la potestad para definir las condiciones comerciales de los PRST."*

Seguidamente, se detiene a analizar los elementos contenidos en el artículo 51 de la Ley 1341 de 2009 y lo dispuesto en el artículo 15 de la Resolución 432 de 2000 sobre normas comunes sobre interconexión, relativos a las ofertas básicas de interconexión, en relación con los cuales afirma que no se evidencia en la normatividad nacional la facultad de la CRC para fijar condiciones particulares en la OBI, así como tampoco se encuentra facultades en las normas supranacionales para que la Entidad defina condiciones particulares y especialmente, términos a ser incluidos en la OBI que no correspondan a condiciones fijadas en normas de carácter general.

De lo anterior, concluye que la CRC está haciendo una interpretación subjetiva y amplia de las normas nacionales y supranacionales, pues en ningún momento la normatividad citada establece que la CRC tenga facultad para modificar las condiciones establecidas por el PRST en su OBI, a lo cual añade que *"un acto como el pretendido por la CRC de fijar de manera unilateral las condiciones de las Ofertas Básicas de Interconexión, se traduce en el desconocimiento de la naturaleza de los acuerdos entre las partes."* De este modo considera que la CRC con la expedición de la Resolución CRC 3721 de 2012 podría estar extralimitándose en sus competencias legales.

Consideraciones de la CRC

Con relación al cargo presentado, debe señalarse que a la luz del artículo 51 de la Ley 1341 de 2009 en concordancia con el artículo 15 de la Resolución CAN 432 de 2000, al contemplar la obligación a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones de poner su Oferta Básica de Interconexión a disposición del público y de manera actualizada, se impuso a cargo de esta Comisión la responsabilidad de llevar a cabo la respectiva revisión y aprobación de dicha oferta.

No obstante, el recurrente pierde de vista que además de la función de aprobación de las OBI a la que se hizo referencia en el párrafo anterior, la Comisión de Regulación de Comunicaciones cuenta con otras facultades que se insertan dentro de un contexto normativo más general íntimamente relacionado con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales.

En efecto, el Legislador al definir a la CRC como el órgano encargado de promover la competencia, y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, acompañó tal determinación con la facultad amplia de expedir toda la regulación tanto de carácter general, como de carácter particular en las materias relacionadas con los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, el régimen de acceso y uso de redes conforme lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Adicionalmente, el numeral 4 del mismo artículo explícitamente establece que la CRC tiene la facultad de "[r]egular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones (...)" que junto con las funciones anteriormente relacionadas, atribuyen competencias para incidir en la manera como dicho acceso y uso debe verificarse respecto de todas las redes dentro de un mercado liberalizado de telecomunicaciones. Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista, el deber general que asiste a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones de "permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro proveedor que lo solicite", como una obligación que al tenor de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 debe cumplirse "de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones".

Finalmente, y como se refleja *ex profeso* en la resolución recurrida, el numeral 10 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, dispone que la CRC tiene la facultad "fijar de oficio (...) las condiciones de acceso, uso e interconexión", por eso no resulta consistente el argumento traído por la recurrente en el sentido que la facultad de la CRC de fijar de oficio las condiciones de acceso, uso e interconexión en los términos previstos en esta competencia específica, se encuentra supeditada a los casos en que las partes no han podido llegar a un acuerdo y a la existencia previa de una OBI dispuesta por el operador y en estado de aprobación por la CRC, pues en ningún aparte del numeral 10 del referido artículo - el cual es citado textualmente por el recurrente- se encuentra supeditada esta facultad regulatoria a una precondición enfocada a determinar la falta de acuerdo entre las partes, y menos aún, a la preexistencia de una OBI aprobada.

De este modo, dentro del catálogo de funciones regulatorias que ostenta la CRC es posible identificar múltiples competencias que directamente versan sobre asuntos relacionados con el desenvolvimiento de la obligación de acceso a redes e instalaciones esenciales e interconexión, sus aspectos técnicos e incluso su ofrecimiento, y que bien pueden manifestarse a través de actos administrativos de alcance general o mediante actos de carácter particular y concreto, sin ningún tipo de exclusión referida a los actos de aprobación que tienen por objeto las OBI, los cuales claramente constituyen instrumentos de intervención económica en tanto que permiten la materialización de la referida obligación de interconexión y acceso a redes e instalaciones esenciales, necesaria para promover la competencia en los mercados de telecomunicaciones.

Así pues, las normas en conjunto antes referidas confieren a la CRC la competencia para establecer de manera oficiosa las condiciones en que han de darse las relaciones de acceso, uso e interconexión, situación que se predica del contenido de las OBI, cuya aprobación si bien es posible llevarse a cabo de manera parcial por parte de la CRC, en ese caso podrá fijar directamente las condiciones de interconexión en aquellos aspectos de la OBI que consideró apartados de la regulación vigente. Lo anterior cobra relevancia, teniendo en cuenta que en razón a lo expuesto en la misma Ley 1341 de 2009, dichas Ofertas deben contener la totalidad de los elementos necesarios para que con su simple aceptación, se genere un acuerdo de acceso, uso e interconexión, por lo tanto, no tendría ningún sentido la aprobación parcial de la OBI dejando de lado aquellos aspectos que se apartan de la regulación vigente, pues sería una oferta sin la totalidad de condiciones necesarias para lograr el perfeccionamiento de un acuerdo de acceso y/o interconexión bajo este mecanismo.

Por tal motivo, contrario a lo expuesto por el recurrente en su escrito, es claro que en el presente caso no se ejerce exclusivamente la función de aprobación de las Ofertas Básicas de Interconexión, sino que confluyen competencias de diversa índole para fundamentar la decisión de la Comisión, que es objeto del presente recurso. Así, por una parte la CRC tiene plenas facultades para la aprobación de las condiciones reportadas por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en la OBI que eran acordes con el régimen normativo vigente conforme lo anteriormente explicado y, por la otra, frente a aquellas condiciones que resultaran contradictorias con la regulación y, en general con respecto a la normatividad vigente el regulador es competente para definir las en desarrollo de la facultad dispuesta en los numerales 3, 4 y 10 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Con fundamento en lo anterior y en ejercicio de sus funciones, la CRC procedió a aprobar las condiciones de la OBI presentada por el recurrente que se ajustaban a la regulación vigente y a imponer de oficio aquellas condiciones de acceso, uso e interconexión que necesitaban ajustarse

para cumplir con las disposiciones legales, proceso que llevó cabo, siguiendo lo previsto en la regulación actualmente aplicable, en especial lo dispuesto en la Resolución CRC 3101 de 2011³.

De otra parte, y en lo que respecta específicamente al artículo 15 de la Resolución CAN 432 como base para oponerse a la facultad de fijación de condiciones en la aprobación de la OBI por parte de la CRC, debe advertirse que del inciso final transcrito por la misma recurrente, se deriva una facultad amplia de las autoridades de telecomunicaciones de cada País Miembro para que, en caso que el proveedor no subsane las observaciones hechas por dicha Entidad en el proceso de revisión de su OBI, ésta adquiere plena competencia para determinar, de manera específica, las condiciones mínimas que componen la respectiva oferta.

Ahora bien, y a efectos de entender el hecho del por qué dentro del ámbito de sus facultades referidas al desenvolvimiento de la referida obligación de interconexión y el acceso a instalaciones esenciales es posible para la CRC, introducir modulaciones y condicionamientos a la aplicación de los términos de la oferta comercial de un proveedor, la estructura de sus condiciones e incluso la negociación que sobre los mismos ha de llevar a cabo dicho proveedor con otros como lo reprocha **TELMEX** en su recurso, se debe empezar por comprender este concepto desde la óptica de la facultad de la intervención del Estado en la economía y sus múltiples manifestaciones, dentro de las cuales se destaca la regulación de tipo imperativo, obligatoria para el destinatario del acto particular que concreta dicha clase de intervención.

Así pues, en cuanto a la naturaleza de la regulación en comento, la H. Corte Constitucional en la Sentencia C- 186 de 2011, dejó sentado lo siguiente:

*"Se tiene entonces que la disposición acusada caracteriza una modalidad específica de regulación: aquella de carácter imperativo (de ahí precisamente que los proveedores estén obligados a cumplirla). Esta regulación de carácter imperativo **puede versar sobre distintos aspectos de la actividad de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de conformidad con el marco normativo fijado por la misma ley**, al que previamente se ha hecho alusión, y persigue los fines señalados por la ley tales como promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios o evitar el abuso de la posición dominante, los cuales son fines constitucionalmente legítimos, e igualmente en términos generales la regulación es una medida adecuada para conseguir tales fines.*

*Ahora bien, la regulación de carácter imperativo **en ciertos casos restringe o limita la autonomía de la voluntad privada y la libertad económica de los proveedores de redes y servicios, lo que según el demandante resulta inconstitucional**. No obstante, de conformidad con lo antes expuesto se trata de un instrumento de intervención estatal en la economía autorizado por el artículo 334 constitucional y, a diferencia de lo que señala el actor, la ley (en este caso la Ley 1341 de 2009 entendida como cuerpo normativo en su conjunto y no exclusivamente como el enunciado normativo demandado) si establece tanto la finalidad de la intervención, al igual que el instrumento mediante el cual se ejerce, así como los fines que persigue y las materias sobre las cuales recae. Es decir, en abstracto la medida contemplada en el precepto acusado resulta proporcional frente a los derechos y libertades constitucionales en juego." (NFT)*

De acuerdo con el aparte transcrito, la jurisprudencia constitucional, es clara al indicar que el ordenamiento jurídico dotó a las comisiones de regulación de la facultad para expedir regulación imperativa que tiene la virtud de incidir en el desenvolvimiento de las actividades de los particulares en diversos aspectos, como expresión de una "*competencia normativa de naturaleza administrativa*", cuyos destinatarios están obligados a cumplir a cabalidad cuando se reúnan los supuestos que dan lugar a la aplicación de las consecuencias establecidas en las normas que los consagran. Para el caso *sub examine*, dicha competencia normativa se plasma a través de la aprobación de la OBI mediante resolución y los términos allí previstos que modifiquen, adicione o sujeten a alguna condición, los parámetros de la oferta de un proveedor, con claros efectos previstos desde el ordenamiento respecto de la autonomía de la voluntad privada y la libertad económica de los proveedores frente a los procesos de negociación directa que lleven a cabo, en torno a la interconexión y/o el acceso.

³ "Por medio de la cual se expide el régimen de acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones, y se dictan otras disposiciones"

En este orden de ideas, los argumentos presentados por el proveedor en relación con las competencias ejercidas en el acto recurrido no están llamados a prosperar, razón por la cual el cargo no está llamado a prosperar.

2.2 Descripción de las Redes de Telecomunicaciones, y/o de los recursos susceptibles de acceso por parte de otro proveedor.

En relación con la aprobación de este aspecto de la OBI de **TELMEX**, la recurrente señala que la red de larga distancia no es una red de transporte, y por lo tanto solicita que la CRC adicione la opción de "Tipo de red" la modalidad de Larga Distancia, así como la de Telefonía dentro de la opción de "Servicio" en el formato diligenciado. Al respecto, explica que *"una red de transporte es el backbone o núcleo de una red de Telecomunicaciones, cuyo objetivo es concentrar y enviar tráfico de diferentes formatos y servicios entre dos extremos. Su arquitectura permite llevar tráfico de servicios de Telefonía (Móvil, Local/Local extendida y Larga Distancia), Internet, Televisión y datos sobre una sola plataforma basada en diferentes tipos de tecnología como SDH, DWDM y ATM entre otras"* por lo que considera que al no ser una red de transporte igual que una red de telefonía de larga distancia, la inclusión de la información en la opción "Tipo de red": Transporte, podría generar confusión.

Adicional a lo anterior, solicita que se aclare si esta obligación, referente a incluir el servicio de Larga Distancia, es predicable de todos los PRST, incluso de aquellos que sólo prestan este servicio.

Consideraciones de la CRC

En lo referente al tema de la definición de la red de larga distancia como Red de Transporte a efectos del diligenciamiento de la OBI de **TELMEX** al cual hace referencia el cargo de la recurrente, cabe resaltar, conforme lo expuesto en el Documento soporte de la propuesta regulatoria *"RÉGIMEN DE REDES EN AMBIENTE DE CONVERGENCIA"*⁴ que dio lugar a la expedición de la Resolución CRC 3101 de 2011, que una de las transformaciones más profundas promovidas por la Ley 1341 de 2009, fue la eliminación de la clasificación legal de servicios, que hasta su promulgación no permitía reconocer plenamente los adelantos tecnológicos, ni el fenómeno de la convergencia de servicios. De ahí que fuera tal problemática, uno de los motivos que inspiró la promulgación de Ley 1341 de 2009, y su superación uno de los fines dispuestos por el legislador.

Pues bien, dicha cuestión fue plasmada a partir de lo dispuesto en el artículo 10 de la mencionada ley, de cuyo tenor literal se desprende claramente que, en adelante, sólo habrán de proveerse redes y servicios de telecomunicaciones, sin más, aboliendo de tajo la tradicional clasificación legal de servicios a que se ha hecho referencia.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el marco jurídico ya no adopta la clasificación legal de los servicios, pero que es necesario reconocer la realidad técnica de las redes de telecomunicaciones, se consideró conveniente adoptar una terminología acorde con los lineamientos de los organismos internacionales en la materia, tales como la UIT.

En esta medida, en coherencia con la eliminación de la clasificación legal de los servicios de telecomunicaciones ya expuesta, se adoptó la siguiente clasificación técnica:

Según tipo de red⁵:

- **Red con acceso fijo:** Red pública de telecomunicaciones en la cual los usuarios de sus servicios acceden a través de una red de acceso fijo.
- **Red con acceso móvil:** Red pública de telecomunicaciones en la cual los usuarios de sus servicios acceden a través de una red de acceso móvil.
- **Red de transporte:** Red pública de telecomunicaciones que cursa comunicaciones hacia y desde redes de acceso.

⁴ Publicado en la web de la CRC el 30 de agosto de 2011. Disponible en el URL << <http://www.crc.com.gov.co/index.php?idcategoria=53100&download=Y> >> Págs. 84 y 85

⁵ Pág. 85, Ibidem.

Según cobertura⁶:

- **Local/ regional:** Corresponde a la red de un PRST que se utiliza para la prestación de servicios de comunicaciones y cuya cobertura en la red de acceso corresponde a un área delimitada ya sea a nivel municipal, metropolitana o regional.
- **Nacional:** Corresponde a la red de un PRST que se utiliza para la prestación de servicios de comunicaciones en diferentes municipios ubicados en cualquier parte del territorio nacional.

Para mayor claridad, en la siguiente tabla se superponen la clasificación anteriormente explicada, y la clasificación por servicios de las diferentes redes existente al amparo de normatividad anterior a la Ley 1341 de 2009.

TIPO DE RED	COBERTURA	
	Local/ regional	Nacional
Red con acceso fijo	TPBCL, TPBCLE, Valor Agregado	Valor Agregado
Red con acceso móvil	Trunking	TMC, PCS, Trunking, Satelital
Red de Transporte	Portador	Portador, TPBCLD

Así pues, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, debe decirse que el formato desarrollado por la CRC a efectos de facilitar el reporte de la información relevante de las OBI, contempla los tipos de red que se deben tener en cuenta a efectos de su diligenciamiento reconociendo especificidades propias a la realidad técnica de cada tipo de red.

En ese orden ideas y teniendo en cuenta que la red asociada al servicio de larga distancia de **TELMEX** corresponde a una red de telecomunicaciones que cursa comunicaciones hacia y desde redes de acceso, resulta necesario que la misma quede reflejada en la oferta de este proveedor en tales términos, razón por la cual y en virtud del presente acto administrativo, la CRC procederá a confirmar el condicionamiento plasmado en las consideraciones establecidas en la CRC 3721 de 2012 conforme a lo allí expresado.

En este orden de ideas, el argumento presentado por el proveedor en relación con este aspecto del acto recurrido no está llamado a prosperar.

2.3 En relación con los sistemas de apoyo operacional necesarios para facilitar, gestionar y mantener las comunicaciones.

La recurrente solicita a la CRC modificar lo pertinente a este aspecto, y revocar la obligación que sobre esto mismo se establece. Al respecto, señala que no se evidencia en el régimen normativo aplicable al sector, la obligación de proveer los sistemas de apoyo operacional, con lo cual concluye que no le es posible a la CRC exigir a **TELMEX** la inclusión de dichos sistemas dentro de su OBI.

Siguiendo con su explicación, la recurrente señala que en el evento en que la CRC considere que ostenta competencia para el efecto, solicita tomar en consideración que estos sistemas son elementos de uso interno que constituyen fuentes de información estratégica de la compañía (cobertura de red, patrones de crecimiento, capacidad instalada, servicios aprovisionados, etc.) y no está considerado ofrecerlos a un tercero, según lo señala, por cuanto "*Conexiones de este tipo pondrían en riesgo la integridad del negocio de TELMEX y el costo total de propiedad correspondiente a la infraestructura técnica necesaria para delimitar la información, asegurarla y publicarla a un proveedor tercero, hace inviable la prestación de este servicio.*"

Consideraciones de la CRC

En cuanto a la competencia que ostenta la CRC para definir los sistemas de apoyo operacional (OSS por sus siglas en inglés) como instalación esencial, debe señalarse que a la luz del artículo 51 de la Ley 1341 de 2009 en concordancia con el artículo 15 de la Resolución CAN 432 de 2000, al contemplar la obligación a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones de poner su Oferta Básica de Interconexión a disposición del público y de

⁶ *Ibidem.*

manera actualizada, se impuso a cargo de la CRC la responsabilidad de llevar a cabo la respectiva revisión y aprobación de dicha oferta.

En este sentido, y conforme se explicó en la parte considerativa asociada al primero de los cargos, la CRC fue investida con la facultad amplia de expedir toda la regulación tanto de carácter general, como de carácter particular en las materias relacionadas con los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, el régimen de acceso y uso de redes conforme lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Adicionalmente, el numeral 6 del mismo artículo explícitamente establece que la CRC tiene la facultad de "*definir las instalaciones esenciales*" lo que aunado a las facultades de regulación en materia de aspectos técnicos anteriormente referidas, claramente confiere todas las facultades legales a la Comisión para establecer las instalaciones esenciales que considere necesarias para permitir el Acceso y/o la Interconexión así como para definir las condiciones que envuelve su uso.

Por otro lado, vale la pena señalar que los sistemas de apoyo operacional se encuentran incluidos dentro del listado de instalaciones consideradas como esenciales contenidas en el artículo 30 de la Resolución CRC 3101 de 2011, y que dicha instalación fue establecida como esencial bajo la vigencia incluso del Régimen Unificado de Interconexión establecido mediante la Resolución CRT 087 de 1997.

Ahora bien, es necesario aclarar que el uso de la instalación esencial en mención, se encuentra orientado exclusivamente en su aprovechamiento para posibilitar a la supervisión y administración de los recursos referentes al Acceso y/o Interconexión a brindarse, y por ende la puesta a disposición por parte del proveedor interconectado de las facilidades que componen dicha instalación, se encuentra acotada a las finalidades encargadas en cuanto a asegurar el correcto funcionamiento del Acceso y/o la Interconexión.

En este orden de ideas, la CRC reitera que la OBI de **TELMEX** debe incluir como instalación esencial, la provisión de los sistemas de apoyo operacional, necesarios para soportar procesos tales como gestión de inventario de red, aprovisionamiento de redes y servicios, gestión de configuración de red y gestión de fallas que resulten necesarios para facilitar gestionar y mantener las comunicaciones interconectadas, y en esa medida procederá a confirmar este aspecto del acto recurrido.

Por las razones expuestas, no procede el cargo propuesto por el recurrente.

2.4 Sobre los Procedimientos y mecanismos para garantizar el adecuado funcionamiento de las redes y servicios a prestar, incluyendo políticas de seguridad que deben aplicarse

Al respecto, la recurrente aduce que la CRC no hizo ningún tipo de pronunciamiento frente a lo manifestado por **TELMEX** en su comunicación de complementación, en el que se hace referencia al hecho de que en el formulario de OBI presentado por la CRC no permite incluir sino cinco actividades cada una de 150 caracteres, y que por lo tanto no fue posible llegar al detalle mencionado en la comunicación.

Por otra parte, la recurrente realiza las siguientes observaciones a los parámetros definidos por la CRC en el acto recurrido así:

En cuanto a la *Actualización de planos y diagramas físicos y lógicos de los elementos de red activos y pasivos utilizados en la interconexión*, hace referencia a las consideraciones plasmadas en el cargo que hace referencia a la competencia de la CRC, y señala frente a la exigencia en cuanto a que los planos vengán suscritos por ingenieros responsables y la fijación de un término de 5 días hábiles para tal efecto, que "*estas obligaciones no se encuentran reguladas en ninguna norma aplicable al sector, por lo tanto no podría determinarse que son los ingenieros los responsables de una información empresarial, ni podría fijarse dicho término en una resolución de tipo particular.*"

Frente a los procedimientos asociados a enrutamiento, expresa Telmex que el tiempo establecido no encuentra sustento en la normatividad aplicable, por tanto y por tratarse de una resolución de

carácter particular no debería fijarse un término en esta Resolución, sino en una de carácter general.

A su vez manifiesta que si lo pretendido por la CRC es fijar el tiempo para informar un cambio de enrutamiento, entonces debería fijarse a través de una norma de carácter general el tiempo de programación de un cambio de enrutamiento y una nueva numeración, tiempo que considera **TELMEX** no debería exceder los 5 días hábiles. Teniendo en cuenta lo expuesto, **TELMEX** solicita a la CRC que si insiste en la necesidad de determinar tiempos, se expida para el efecto una norma de carácter general y que en todo caso, quede claro que las rutas alternativas no deberían tener costos adicionales.

En lo referente a los *Procedimientos asociados a señalización*, la recurrente advierte que hay operadores que aún tienen interconexiones con protocolo R2, incumpliendo lo establecido en el artículo 20 de la Resolución CRC 3101 de 2011, haciendo referencia al caso de un operador específico, por lo que solicita que se tomen acciones para garantizar el cumplimiento de las normas expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC.

Igualmente en lo concerniente a los Procedimientos asociados a la verificación del cumplimiento de metas de calidad de servicio, señala **TELMEX** que en la regulación actual no existe obligación de intercambio de información y que por tal motivo ésta obligación debe modificarse.

Finalmente señala que los tiempos que pretende establecer la CRC dentro de los *Procedimientos para gestión de problemas de servicio y anomalías de recursos* no encuentran sustento en la regulación aplicable al sector, y agrega "que la entidad olvida que muchas de las fallas críticas se producen por hechos de terceros lo cual impediría que la empresa pueda tomar acciones en los tiempos definidos por la CRC."

Consideraciones de la CRC

En primer lugar, frente al argumento dado por la recurrente respecto de la limitación de espacio en el formato OBI para incluir la totalidad de la información requerida, cabe recordar que la Resolución CRC 3721 de 2012 reconoció la aceptación de las actividades enunciadas por **TELMEX** en la OBI revisada, no obstante, la CRC procedió a efectuar las complementaciones de algunos parámetros y conceptos que deberán tenerse en cuenta en la ejecución de dichas actividades. En atención a lo anterior, la CRC fijó en la OBI de **TELMEX** los plazos y tiempos mínimos que se estiman necesarios a efectos de garantizar un efectivo acceso y/o interconexión de las redes, de tal suerte que se permita que los usuarios de las mismas puedan mantener las comunicaciones entre sí.

De este modo, la CRC consideró la situación puesta de presente por **TELMEX**, según la cual el espacio disponible en el formato de OBI no le permitió incluir información detallada en este punto. Sin embargo, cabe anotar que la fijación de condiciones sobre el particular obedece precisamente a la necesidad evidenciada por la CRC de hacer específicos los procedimientos plasmados en el numeral 3.2.3 de la Resolución CRC 3721 de 2012.

Por otro lado, en cuanto a las consideraciones traídas por la recurrente con respecto a las competencias que ostenta la CRC para fijar condiciones de acceso y/o interconexión, debe decirse que a tales argumentaciones le resulta extensible la respuesta dada por la CRC al cargo señalado en el numeral 2.1 de la presente resolución, sobre la facultad de fijación de condiciones de acceso, uso e interconexión, así como lo relacionado con la facultad de regulación de aspectos técnicos abordados en el cargo precedente. Adicionalmente se advierte que la competencia de la CRC para la fijación de condiciones de acceso y/o interconexión de manera oficiosa, no se encuentra supeditada necesariamente a que tales condiciones sean definidas previamente en la regulación de carácter general.

Así mismo, no debe perderse de vista que gran parte de las condiciones fijadas por la CRC en este asunto fueron definidas con base en los elementos regulatorios de carácter general definidos en la Resolución CRC 3101 de 2011.

En línea con lo anterior, respecto a las condiciones de trámite y de tiempo establecidas en el numeral 3.2.3, literales a), b), e) y h) de la resolución recurrida, sobre las cuales **TELMEX** indica que deben ser incluidas en la regulación de carácter general previamente a fijarlas en la OBI, se

aclara que la determinación por parte de la CRC con respecto a dichos trámites y tiempos obedeció a la implementación de prácticas comunes de la industria. A continuación se presentan algunas consideraciones frente cada uno de los puntos objetados por **TELMEX**:

- En relación con los planos y diagramas físicos y lógicos de los elementos de red activos y pasivos utilizados en la interconexión, la CRC considera importante anotar que los mismos constituyen la memoria del estado técnico de la interconexión y en ese sentido establece dos momentos con sus respectivos plazos: (i) el primer momento corresponde a aquel en que la interconexión entra en funcionamiento y su propósito se encuentra orientado a que las partes desde la perspectiva técnica dejen definido su acuerdo en relación la interconexión física y lógica de las dos redes mediante un plano; (ii) el segundo momento hace referencia a cualquier actualización, donde el procedimiento lógico a establecer es el que las partes acuerdan un cambio, actualizan los planos y realizan tal cambio; cuestión que en muchos casos no se da y por lo tanto debe asegurarse que dichos cambios se formalicen y queden aprobados por las áreas de ingeniería de las partes involucradas en la interconexión en razón del buen funcionamiento del servicio.
- De otra parte debe decirse que el plazo de cinco días hábiles establecido para este conjunto de actividades se considera un plazo máximo razonable para que, una vez se realice la modificación física o lógica, los planos se actualicen, las partes se reúnan, los aprueben y los firmen. El riesgo de no fijar un plazo máximo para la formalización de los planos es que se realicen cambios en la interconexión que pueden tener posteriores efectos, por ejemplo, sobre la remuneración o la calidad del servicio y luego alguna de las partes objete su participación en un cambio o lo considere una actuación unilateral de la otra parte. Adicionalmente, en caso de un conflicto, los planos firmados permiten establecer cuál es el estado de la red aprobado por las dos partes.

Frente a los plazos establecidos para informar con anterioridad a la entrada en funcionamiento de la interconexión, los esquemas de enrutamiento para la numeración asignada a cada uno, al igual que las rutas alternativas, se debe recalcar que un cambio en un enrutamiento típicamente implica reprogramaciones en múltiples nodos de la red de los otros operadores interconectados, los cuales deben ser controlados y aprobados por las áreas de ingeniería de los proveedores de redes y servicios, antes que se ejecute la orden de cambio por parte de las áreas de operación y mantenimiento. Considerando la coordinación necesaria tanto entre diferentes proveedores como al interior de cada uno de ellos, el tiempo en el que éstos deben ser informados implica una antelación no inferior a veinte (20) días hábiles, tiempo necesario para valorar el impacto del cambio y preparar las órdenes de trabajo respectivas para el mismo.

- En cuanto a los procedimientos asociados a la verificación del cumplimiento de metas de calidad de servicio de conformidad con el artículo 24 de la Resolución 3101 de 2011, así como al registro bidireccional de tráfico, se debe recalcar que una degradación en la calidad del servicio afecta de manera directa a los usuarios del mismo, por tanto requiere de una solución lo más expedita posible. Cuando hay una interconexión, el análisis de las causas y la identificación del origen del problema, así como la solución del mismo, puede requerir más tiempo (derivado del esfuerzo de colaboración necesario) que si la falla estuviera al interior de una red controlada por un solo proveedor. Por tal razón, se establece un tiempo máximo de tres días hábiles para todo el proceso hasta su solución. Se entiende que la degradación no corresponde a un problema de falla crítica que implica generalmente una interrupción o una afectación grave del servicio, sino a una desmejora en uno o más de los índices de calidad acordados para la interconexión.

Respecto de los procedimientos para gestión de problemas de servicio y anomalías de recursos, se entiende que una falla crítica implica la interrupción o afectación grave del servicio y ante la misma, los proveedores deben realizar todos los esfuerzos necesarios para que la misma sea solucionada lo antes posible y eso implica que los mismos dispongan de esquemas de atención permanente (7 x 24) durante todo el año. Adicionalmente deben tener establecidos tiempos de respuesta iguales o mejores a los que establecen en sus Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS), siendo éstos más exigentes con sus clientes corporativos. Aunado a lo anterior, la Resolución CRC 3101 de 2011 establece índices de disponibilidad para los nodos de interconexión de 99,95%, es decir máximo 4,38 horas de indisponibilidad por año. Tomando en consideración estos aspectos, se fija la meta de dos horas como tiempo de respuesta máximo para fallas críticas.

Así mismo, es preciso señalar que los tiempos fijados establecen los plazos típicos que deben ser considerados en una relación de interconexión, sin perjuicio de que las partes acuerden plazos diferentes en el seno del CMI, respetando en todo caso los umbrales fijados por la Comisión.

De otra parte, en relación con la indicación dada por **TELMEX** respecto del no cobro de costos adicionales en la implementación de rutas alternativas, cabe señalar que este aspecto se encuentra por fuera del alcance de la descripción de los "*Procedimientos y mecanismos para garantizar el adecuado funcionamiento de las redes y servicios a prestar, incluyendo políticas de seguridad que deben aplicarse*", y en tal sentido se recuerda a **TELMEX** que los aspectos de remuneración de redes por concepto de la interconexión se encuentran definidos en la Resolución CRC 1763 de 2007 y sus modificaciones, en donde se establecen las reglas sobre cargos de acceso y uso a redes fijas y móviles. En tal sentido, la CRC no considera necesario incluir en este punto precisiones sobre el particular.

Ahora bien, respecto de la mención realizada por **TELMEX** a las acciones para garantizar el cumplimiento de la regulación en relación con la señalización, cabe señalar que en el marco de las competencias de la CRC, se han realizado esfuerzos para hacer claridad al sector en el hecho que la regulación no contempla el uso de esquemas de señalización anteriores a SS7; es así como el artículo 20 de la Resolución CRC 3101 de 2011 indica expresamente que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones podrán hacer uso en la interconexión de los protocolos de señalización SS7, SIP y H.323, de acuerdo con lo definido en las recomendaciones y estándares expedidas por la UIT, ETSI, IETF y que son de aceptación internacional. Sin embargo, como bien debe saberlo **TELMEX**, dentro de las competencias de la CRC no se encuentra alguna relacionada con el control y vigilancia que permitan la verificación del cumplimiento de las disposiciones regulatorias que la misma Comisión expide, por lo tanto, **TELMEX** en caso que lo estime necesario, puede poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos sobre los cuales considere que se presenta un incumplimiento, para lo de su competencia.

Por lo anterior, esta Comisión encuentra que los argumentos presentados por **TELMEX** en este punto no tienen vocación de prosperar, y en tal sentido la CRC confirmará en su totalidad el numeral 3.2.3 de la Resolución CRC 3721 de 2012.

2.5 Sobre los instrumentos que contengan las garantías para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo.

Con este cargo, **TELMEX** manifiesta su desacuerdo en relación con el tiempo máximo a garantizar definido por la CRC, pues encuentra que frente a la ubicación y los medios de transmisión, no es posible tomar como base un término de 156 días pues considera que los mismos no cubren los efectos que puedan producirse con la desconexión y terminación del contrato.

En ese sentido, señala que tomando en consideración los dos aspectos anteriormente indicados se requiere de un mayor tiempo de cubrimiento para evitar perjuicios para lo cual propone la aplicación de una fórmula de cálculo que termina por arrojar un término de 6.8 meses adicional al término en días definido por la CRC⁷, para un total de 12 meses a garantizar, con el fin de ampliar el periodo de cubrimiento de la garantía sobre el proceso de desmonte de equipos por parte del operador.

También señala **TELMEX** que al momento de la fijación del monto a garantizar debe tenerse en consideración que no es aceptable tomar como base las proyecciones de tráfico del proveedor que requiera la interconexión conforme lo determinó la CRC en el acto recurrido, sino la capacidad de los elementos entregados por el PRST para la interconexión.

A efectos de explicar lo anterior, propone como ejemplo el caso de un PRST solicitante que puede manifestar en sus proyecciones un requerimiento únicamente 1 Erlang; sin embargo la capacidad otorgada que es mínimo de un E1 le permitiría cursar hasta 21 erlangs; por lo tanto con la metodología de la CRC y para el ejemplo, sólo se estaría cubriendo el (4,76%) del tráfico, dejando desprotegido y sin ningún tipo de acción el 95,24% de la capacidad y por ende del tráfico que pueda cursar.

⁷ Que equivale a 5,2 meses.

Finalmente solicita que se adicione el acto recurrido, en el sentido de que una vez queden definidos todos los elementos necesarios para proceder con la constitución de la póliza, se apruebe que una vez aceptada la OBI por parte del operador, dentro de los 5 días siguientes a su aceptación, se deberá constituir la Póliza en favor de **TELMEX**. Lo anterior es requisito para la firma del acta de inicio de la interconexión.

Consideraciones de la CRC

Para contestar este cargo, resulta pertinente recordar los aspectos tenidos en cuenta al momento de la adopción de la decisión recurrida y que tienen que ver el contexto regulatorio en el que se enmarca esta cuestión, ello con el fin de establecer si resulta procedente el cargo propuesto por **TELMEX** en relación con plazo definido por la CRC como uno de los criterios a tener en cuenta para la determinación del afianzamiento de obligaciones relacionadas con la interconexión.

Al respecto, tanto en el acto recurrido, como en otros pronunciamientos la CRC ha reconocido que al amparo de lo dispuesto en la regulación general los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones están *"en la posibilidad de requerir caución suficiente para garantizar el cumplimiento de obligaciones derivadas de la interconexión, esto sujeto a que los proveedores indiquen como mínimo los instrumentos elegidos para tal fin, el objeto que cubre la garantía y los parámetros a ser utilizados en la fijación del monto de la misma."*

Pero añadido a lo anterior, la CRC a través de las aprobaciones de las OBI y en sede de solución de controversias también ha señalado que la estructuración de las garantías por parte de los proveedores, deberán atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad de manera tal que las mismas permitan asegurar el cumplimiento de las prestaciones derivadas de la interconexión, sin que ello signifique una carga excesiva para los proveedores solicitantes, que se traduzca en una barrera de entrada debido a los costos en que se tenga que incurrir para su constitución y redunde en efectos negativos para la competencia.

De esta forma, si bien la definición del mecanismo para afianzar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación de interconexión, es un asunto regido por el derecho privado y respecto del cual puede disponer el proveedor a que se le demanda la interconexión, dicho derecho no es absoluto y se encuentra, por ende, afecto a la aplicación efectiva de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad a los que se hizo referencia.

Al respecto debe recordarse que en el presente acto de aprobación, la CRC optó por la aplicación de un parámetro de naturaleza regulatoria que pudiera reflejar con mayor precisión el tiempo de exposición al cual se somete un proveedor ante eventuales impagos en que pueda incurrir el proveedor solicitante, cual es el término previsto para la desconexión por falta de pago de saldos contenido en el artículo 42 de la Resolución CRC 3101 de 2011, el cual fue aplicado teniendo en cuenta las demás condiciones contenidas en el acto recurrido.

En ese sentido, debe decir en primer lugar, que el artículo 42 que establece unos rangos de tiempo, constituidos por el plazo previo a la suspensión (correspondiente a dos periodos de conciliación), y el término que debe transcurrir en situación de impago (correspondiente al período de conciliación adicional) antes de la desconexión definitiva de su red, sumado, en segundo lugar a los términos que componen el término estimado para dar aplicación al procedimiento previsto en el párrafo del artículo 42 de la Resolución CRC 3101 de 2011, para asegurar la celebración del CMI especial de que trata dicha disposición.

En ese sentido, debe indicarse que el plazo global considerado por la CRC que cubre tanto los periodos como las etapas previas que deben transcurrir frente al tratamiento de una situación de impagos en que pudiera llegar a incurrir el proveedor solicitante en el desarrollo de una interconexión, fue estimado con la suficiente holgura, para precaver tanto el transcurso del término previo previsto en la norma que habilita al proveedor que brinda la interconexión para iniciar la aplicación del procedimiento de suspensión por impago por la misma causa, como el tiempo prudencial involucrado para obtener la autorización en un estadio posterior, la desconexión definitiva.

En ese sentido debe indicarse, que si bien **TELMEX** en su recurso propone el establecimiento de una fórmula sustituta, que adiciona 6.8 meses al proceso previsto de 156 días calendario, debe decir que la misma resulta improcedente pues además de duplicar el término inicialmente