

COMISION DE REGULACION DE
TELECOMUNICACIONES

CRT

REPUBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 5 8 3 DEL 2002

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por AVANTEL S.A contra la Resolución CRT 533 de 2002"

LA COMISION DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 142 de 1994
y el Código Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO

Que la empresa AVANTEL S.A., mediante oficio radicado en la CRT bajo el número 301025 del 1 de abril de 2002, solicitó la asignación de un punto de señalización en la ciudad de Bogotá D.C., para la interconexión con un operador de TPBCL utilizando Señalización No. 7.

Que la CRT mediante Resolución 533 de 2002 negó la solicitud presentada por la Empresa AVANTEL S.A., para la asignación de un punto de señalización por considerar, fundamentalmente, que para el acceso a la red de telefonía pública básica conmutada, el operador del servicio de acceso troncalizado utiliza los elementos físicos y lógicos de la red asociados a la parte de abonado y no requiere de los elementos necesarios para la transferencia de mensajes de señalización MTP, entre los cuales se encuentra el código de señalización.

Que mediante escrito presentado el 4 de Septiembre de 2002, la Dra. ANA MARINA JIMENEZ POSADA, en su calidad de segundo suplente del representante legal de la empresa AVANTEL S.A en adelante AVANTEL, hizo presentación personal del recurso de reposición contra la Resolución CRT 533 del 20 de agosto de 2002, por la cual se niega una solicitud a la Empresa AVANTEL S.A.

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, el recurso presentado cumple con los requisitos de ley, por lo que deberá admitirse y se procederá a su estudio, siguiendo el mismo orden propuesto por la impugnante, agrupando los argumentos expuestos por el mismo, según en tema al que se refieren:

I. ANALISIS DE LOS CARGOS

AVANTEL sustenta su inconformidad con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación:

Considera AVANTEL que la resolución 533 de 2002 contraviene de manera manifiesta y directa disposiciones de carácter legal y reglamentario; transgrede las garantías y derechos Constitucionales y legales de AVANTEL en su calidad de operador de servicios de acceso

03
C
-P

A

troncalizado y desconoce el trato igualitario que le corresponde en materia de señalización e interconexión.

Sustenta sus cargos en las siguientes consideraciones:

1.1 Las reglas relativas a la interconexión se deben aplicar sin consideración al servicio.

Efectúa el recurrente un análisis de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen los servicios de acceso troncalizado frente a las relativas a los derechos de interconexión de los operadores y de las redes de telecomunicaciones.

Señala que, el Decreto 2343 de 1996 reconoce expresamente a los servicios de acceso troncalizado el derecho al acceso a la red telefónica pública conmutada o a interconectarse con otras redes públicas de telecomunicaciones (Art 35) y a cursar comunicaciones de voz y/o datos en las modalidades de despacho y acceso telefónico, sin que se encuentren circunscritos a ofrecer únicamente señales de voz bajo la modalidad de acceso telefónico como parece entenderlo la Comisión.

Considera inaplicable a AVANTEL, en su calidad de operador de servicios de acceso troncalizado, el régimen de interconexión especial únicamente previsto para el acceso a la red de TPBC, norma que estima derogada y no aplicable "por extensión" a la interconexión con otras redes de telecomunicaciones de uso público.

Consideraciones de la CRT

Sea lo primero aclarar que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, en ningún momento ha desconocido el derecho a la interconexión con el que cuentan los diferentes operadores de telecomunicaciones. En el caso particular, el análisis versó sobre la viabilidad de entregar a un operador un código de punto de señalización y la necesidad del mismo, puesto que de conformidad con lo establecido en el Decreto 025 de 2002, la CRT debe administrar el recurso numérico de forma eficiente, lo cual implica entregarlo a aquellos operadores y redes que lo requieran técnicamente.

En el análisis anterior, se tuvieron en cuenta las características propias del sistema de acceso troncalizado, según lo dispuesto por el Decreto 2343 de 1996, lo que, contrario a lo afirmado por la recurrente, no puede interpretarse como un desconocimiento al trato igual que se debe dar en materia de señalización, ni a los derechos a la interconexión, sino como la aplicación de una norma que se encuentra actualmente vigente y de la cual se predica la presunción de legalidad.

Adicionalmente, se considera importante mencionar que el hecho de asignar un código de punto de señalización no implica la modificación de las condiciones en las que un determinado operador puede prestar un servicio de telecomunicaciones ni extiende el ámbito de aplicación del título habilitante respectivo.

De otra parte, debe anotarse que el Decreto 2343 de 1996 establece en su artículo tercero, que el sistema de acceso troncalizado puede utilizarse "...tanto en el desarrollo de actividades como en la prestación de servicios de telecomunicaciones que tengan por objeto cursar comunicaciones de voz y/o datos en las modalidades de despacho y de acceso telefónico" lo cual establece el límite de los servicios para los cuales se encuentra habilitado el operador que ostente la concesión para la prestación de servicios que utilicen sistemas de acceso troncalizado. Este límite fue establecido por el Decreto reglamentario del servicio y no por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

De otra parte, como se analizará en aparte especial de la presente Resolución, el acto administrativo recurrido solo hizo referencia a la solicitud inicialmente presentada por AVANTEL, es decir que el análisis solo versó sobre la asignación de códigos de puntos de señalización para la interconexión con las redes de TPBC, a las cuales circunscribió el recurrente la solicitud inicial, por lo que no es cierto que con la Resolución impugnada se pretenda aplicar extensivamente un esquema de interconexión a otro tipo de redes y/o servicios, pues, como ya se mencionó y analizará en detalle más adelante, la Resolución recurrida solo revisó la necesidad del recurso para la interconexión de la red de AVANTEL con las redes de TPBC.

OS
cu
1.
as
p

Por las razones antes explicadas, no procede el cargo.

1.2 La decisión de la CRT, contenida en la resolución impugnada no resolvió la totalidad de lo solicitado por AVANTEL.

Expone el recurso que la solicitud de AVANTEL no restringió su requerimiento de asignación de código de punto de señalización para la interconexión con las redes de TPBC sino con todas las redes de telecomunicaciones. En consecuencia, la CRT al manifestarse únicamente en relación con las redes de TPBC en la resolución no consideró la solicitud de AVANTEL en su integridad violando de ésta manera el inciso segundo del artículo 59 del CCA que obliga a la administración a resolver todos los temas planteados en la solicitud.

La CRT no justificó ni argumentó la negación de un código para la utilización de señalización No.7 en la interconexión con operadores de otros servicios de telecomunicaciones, entre ellos, los de redes celulares ni a las redes de datos y/o con otras redes de acceso troncalizado.

Consideraciones de la CRT

En relación con este cargo, se considera importante mencionar que mediante solicitud radicada ante la CRT el 1 de abril de 2002, AVANTEL, requiere: *"Asignar a favor de AVANTEL S.A. un código de punto de señalización para ser utilizado para el intercambio de información entre los elementos de conmutación que conforman su red y la de otros operadores con los cuales se haya interconectado"*

A continuación, AVANTEL en forma expresa determina el alcance y contexto de su petición, en los siguientes términos *"Para el efecto anterior -es decir para efectos de la asignación solicitada (comentario nuestro)- acompaño a la presente solicitud la siguiente información..."*, donde AVANTEL enumera y anexa información referida, exclusivamente, a los procesos de interconexión a redes de telefonía pública básica conmutada, tal como lo asumió y resolvió la CRT en su decisión objeto de recurso.

Sólo hasta la solicitud del 29 de julio de 2002, radicada ante la CRT el 5 de agosto del mismo año, hace AVANTEL referencia a la interconexión con operadores de TMC. Es tan claro aún para la recurrente que se trata de una petición nueva, que en la comunicación dirigida a la Comisión expresamente indica *"...recientemente AVANTEL ha solicitado a los operadores de telefonía móvil celular (TMC) la interconexión entre sus redes, siguiendo los procedimientos establecidos en el nuevo Régimen de Interconexión expedido por la CRT..."*. Señala a continuación que *"...esta nueva situación exige la utilización de los recursos tecnológicos de la manera más eficiente, y con el fin de lograr interconexiones con el nivel de calidad exigido en la normatividad vigente, reiteramos nuestra solicitud..."*

En consecuencia, la petición contenida en el oficio radicado por AVANTEL el 5 de agosto de 2002 debe considerarse como nueva y distinta a la resuelta por la Comisión en la resolución impugnada y será resuelta en aparte especial de este pronunciamiento.

1.3 La decisión de la CRT presenta falsa motivación dado que parte de un principio errado y de una indebida interpretación de la norma.

Argumenta AVANTEL, en varios apartes del recurso que la decisión de la CRT se apartó del ordenamiento que debía aplicar a la solicitud por las siguientes consideraciones:

- a. Es obligación de las autoridades del sector, con fundamento en la Ley 72 de 1989 (Artículo II); el decreto 1900 de 1990 (Artículo 24); el Decreto 1130 de 1999 y la Ley 555 de 2000 (Artículo 15), asegurar la interconexión de las redes y el funcionamiento armónico de los servicios, sin distinción de ningún tipo. El Decreto 25 de 2002 consideró la asignación de puntos de señalización como un derecho de todos los operadores sin restricción de ninguna naturaleza.
- b. A partir de la expedición de la Ley 555 de 2000 cualquier norma de carácter legal o reglamentario expedida con anterioridad no puede restringir o negar el derecho a la interconexión entre las distintas redes de telecomunicaciones ni establecer regímenes o normativas que den lugar a tratos distintos a los

OB
cu
..

[Handwritten signature]

concesionarios de telecomunicaciones. Considerando, en gracia de discusión, que el Artículo 14 de la Ley 555 de 2000 no hubiera derogado el artículo 35 del Decreto 2343 de 1996, la limitación de interconexión a nivel de la red de abonado se refiere exclusivamente, al acceso a la red telefónica pública conmutada definida en la Ley 142 de 1994.

- c. Conforme al régimen particular del servicio (Decreto 2343 de 1996), los servicios de acceso troncalizado no están circunscritos a ofrecer únicamente señales de voz bajo la modalidad de acceso telefónico y tienen derecho a acceder a la red telefónica pública conmutada o a interconectarse con otras redes públicas de telecomunicaciones. La decisión de la CRT parte del principio errado de aplicar un régimen de interconexión especial sólo referido al acceso a la red de telefonía pública básica conmutada. Es irrefutable que la red de AVANTEL tiene derecho a gozar de interconexión con otras redes de telecomunicaciones por cuanto tanto su central como sus bases de datos y su centro de operación, gestión y mantenimiento son de aquellos que deben ser considerados como puntos de señalización de la red de AVANTEL, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del Artículo 14 del Decreto 25 de 2002.
- d. La decisión de la CRT desconoce las normas internacionales aprobadas por Colombia y, en especial, lo establecido por el artículo 22 de la Resolución 462 de la Comunidad Andina al dar un trato discriminatorio a AVANTEL respecto del otorgado a otros operadores y viola el principio supranacional de interconexión que gobierna a todas las redes de uso público.
- e. Desde el punto de vista técnico no es cierto que no se requiera la asignación de códigos de punto de señalización por cuanto son necesarios ya que se constituyen en un medio para la entrega de la información. La operación de la red de AVANTEL requiere manejar información de múltiples circuitos, gestionar de manera adecuada la red, asegurar la confidencialidad en la transferencia de la información y, en general, utilizar aplicaciones de sistemas de interconexión abiertos OSI.

Consideraciones de la CRT

En cuanto al argumento expuesto en el literal a), es necesario precisar que la Comisión no ha interferido, ni es objeto del pronunciamiento recurrido, en la posibilidad de interconexión de la red de AVANTEL con otras redes de telecomunicaciones. Debe ser claro que la Resolución CRT 533 del 20 de agosto de 2002, se refiere específica y exclusivamente a la asignación de un código de punto de señalización. Por supuesto que la obligación de la CRT de someterse a la regulación y asignar en forma eficiente un recurso que es escaso, exige la verificación del marco jurídico que rige los servicios de acceso troncalizado a efectos de determinar si la solicitud resulta procedente.

De este análisis, el régimen jurídico particular de los servicios de acceso troncalizado dispuesto en el Decreto Reglamentario 2343 de 1996 determina las condiciones de acceso e interconexión de los operadores a la RTPC y con otras redes y, señaló expresas limitaciones en su Artículo 35. Esta circunstancia, derivada de la norma reglamentaria y no de la decisión de la Comisión, impuso a ésta última la obligación de negar la petición de AVANTEL.

Ahora bien, considera AVANTEL, en términos generales, que los principios de interconexión de redes y funcionamiento armónico de los servicios es independiente del régimen jurídico particular de cada uno de ellos no puede ser restringido en atención a su naturaleza. En esto asiste razón al recurrente, pero se equivoca cuando plantea como consecuencia de ésta premisa que no pueden aplicarse los regímenes particulares que imponen determinados niveles o modalidades de interconexión en atención al servicio mismo.

El derecho a la interconexión con otras redes y el acceso a la red telefónica pública conmutada de AVANTEL deriva del ordenamiento jurídico y no ha sido conculcado con la decisión de la Comisión pues, en todo caso, ésta podrá ser efectiva en las condiciones que le permiten e imponen las normas especiales aplicables al servicio, sin el código de punto de señalización solicitado dado que, como lo analizó la CRT en la decisión cuestionada, esta asignación no se requiere para el nivel de interconexión al que se encuentra habilitado el operador.

CS
CAG
CAG

A

Conforme con ese régimen jurídico, el acceso de AVANTEL a la red telefónica pública conmutada sólo podrá hacerse a través de la red de abonados y en este imperativo reglamentario se basó el análisis de la procedencia de asignar un recurso que, conforme con las posibilidades del operador provenientes de ese régimen particular, no es requerido.

Ahora bien, en lo que respecta al argumento resumido en el literal b), se reitera que la decisión de la CRT no niega o restringe el derecho a la interconexión de AVANTEL. La Resolución CRT 533 niega la asignación de un recurso no requerido para la interconexión en el nivel y en las condiciones en las que AVANTEL se encuentra habilitado conforme el régimen jurídico particular de los servicios de acceso troncalizado.

Por otra parte, plantea el recurrente que las condiciones de la interconexión dispuestas en el Artículo 35 del Decreto 2343 de 1996 deben considerarse derogadas en virtud de la expedición de la Ley 555 de 2000.

Al respecto, debe señalarse que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, no es la entidad llamada a establecer o pronunciarse sobre la derogatoria tácita de una norma; en desarrollo de las funciones a ella encomendada debe dar cumplimiento a aplicación a lo contemplado en una norma jurídica, de la cual se predica presunción de legalidad. En todo caso, se considera importante tener en cuenta que desde la órbita el derecho-deber consagrado en la Ley 555, este no resulta nuevo para efectos del régimen jurídico particular de los operadores de servicios de acceso troncalizado respecto de los cuales, como se ha analizado con anterioridad, ya existía normativamente prevista la posibilidad de interconexión.

Ahora bien, si la diferenciación establecida en el artículo 35 resulta discriminatoria y no justificada frente a la situación de hecho de los operadores, esto requiere un juicio y un pronunciamiento de la jurisdicción contenciosa. La Comisión de Regulación se limita a la aplicación de una norma vigente y con presunción de legalidad, como es su competencia.

De otra parte, en lo que respecta al cargo resumido en el literal c) de la presente Resolución, se considera importante reiterar que la CRT no ha cuestionado el derecho a la interconexión del operador recurrente, en la resolución que genera inconformidad, ni del derecho al acceso a la red de telefonía pública conmutada para efectos de desarrollar el objeto de los servicios para los cuales se encuentra habilitado por el Estado. La decisión de la Comisión se limitó a negar la asignación de código de punto de señalización requerida por el operador de servicios de acceso troncalizado en atención a que, dado el nivel de la interconexión a la que se encuentran habilitados conforme con el régimen particular de éstos servicios, el punto de código de señalización bajo la norma SS7 no es requerido.

Ahora bien, debe precisarse que el análisis de la Comisión se efectuó expresamente en relación con la solicitud inicial de AVANTEL contenida en la comunicación del 1 de abril de 2002, que se encuentra contextualizada y referida a los procesos de interconexión a redes de telefonía pública básica conmutada, específicamente con los operadores TELECOM-CAPITEL, EPM BOGOTA y TELESANTAMARTA, a lo cual se hará referencia en el punto 1.2 de la presente Resolución. En consecuencia, es este aparte del pronunciamiento de la CRT se restringirá el análisis a esta solicitud en tanto aquellos aspectos que, como se expuso con anterioridad, son considerados como nuevos y que no fueron objeto del pronunciamiento inicial, serán considerados en aparte posterior y especial de esta decisión. No resulta entonces acertado plantear que la Comisión aplicó erradamente un régimen especial únicamente referido a la interconexión con redes de operadores de telefonía pública básica conmutada por cuanto que el análisis de la CRT es coherente y consecuente con el ámbito de la solicitud de AVANTEL y, en la decisión impugnada, no se hace extensivo a la interconexión con otras redes.

En este contexto, frente al derecho de los operadores de servicios de acceso troncalizado a interconectarse con otras redes y acceder a la red de telefonía pública básica conmutada, dispone el régimen de estos servicios contenido en el Decreto 2343 de 1996, en su Artículo 35:

„Acceso a la red telefónica pública conmutada e interconexión con otras redes. Los operadores de servicios de telecomunicaciones que utilicen sistemas de acceso troncalizado, podrán acceder la red de telefonía pública básica conmutada, local, local extendida y de larga distancia

CS
Cruz
...

A

nacional e internacional, o interconectarse con otras redes públicas de telecomunicación.

El acceso a la red telefónica pública conmutada sólo podrá hacerse a través de la red de abonados, y no habilita al operador de servicios que utiliza sistemas de acceso troncalizado para cursar comunicaciones distintas a las previstas en este decreto, caso en el cual, requerirá del otorgamiento del correspondiente título habilitante, ni lo constituye en operador de telefonía pública básica conmutada...

Es claro que el acceso a la red telefónica pública conmutada de los operadores de servicios de telecomunicaciones que presten servicios de acceso troncalizado sólo podrá hacerse a través de la red de abonados, como lo estimó la CRT en la Resolución impugnada. El análisis de la CRT, a partir de la facultad derivada del régimen jurídico particular aplicable a AVANTEL, se refirió a la necesidad de utilización de un recurso escaso frente a las posibilidades del operador como consecuencia de su régimen jurídico particular.

Así mismo, debe considerarse como propio del régimen jurídico que rige la prestación de los servicios de acceso troncalizado que las modalidades de su prestación, de despacho y de acceso telefónico, determinan el ámbito de operación del mismo que también exige, para efectos de la administración eficiente del recurso escaso, el análisis de la necesidad de su utilización en aquello para lo cual se encuentra habilitado el operador.¹ Estas modalidades constituyen, sin lugar a dudas, las condiciones propias del ámbito de prestación del servicio y, en consecuencia, delimitan la acción del operador en el ejercicio de su habilitación e imponen a la CRT el marco para la asignación del recurso.

Esta limitación en las condiciones de acceso e interconexión a las redes de telefonía pública conmutada de los servicios de acceso troncalizado son coherentes con la misma naturaleza y condiciones de su prestación. En efecto, conforme lo dispone el mismo Decreto 2343 de 1996, en su Artículo 2, constituye despacho la modalidad mediante la cual se transmiten mensajes cortos de control, de operación y/o de comunicación *entre los abonados del sistema, sin acceso a la red telefónica pública conmutada y, acceso telefónico la modalidad mediante la cual se permite a un sistema de acceso troncalizado el acceso a la red telefónica pública conmutada, RTPC.*

Es claro que la limitación que sustenta la negación del recurso solicitado por AVANTEL se encuentra impuesta por el Decreto 2343 de 1996 – y no por la CRT como pretende el recurrente – y que ésta resulta ampliamente coherente con las modalidades mismas de la prestación del servicio de acceso troncalizado.

De otro lado, si bien el recurrente no concreta el cargo frente a la pretendida violación de la Decisión 462 de 1999 a la que se hace referencia en el literal d) del presente escrito, pues se limita a relacionar algunos de sus alcances, considera la CRT pertinente el análisis integral de las obligaciones contraídas por Colombia en la decisión que, de ninguna manera, resultan desconocidas por la decisión impugnada.

En principio, al concepto mismo de la interconexión dispuesto en la decisión de la Comunidad Andina no se contrapone a la restricción impuesta para los operadores de servicios de acceso troncalizado mediante el Artículo 35 del Decreto 2343 de 1996.

En efecto, señala la decisión en su artículo 2º :

"...Interconexión. Todo enlace con los proveedores que suministran redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones con objeto que los usuarios de un proveedor puedan comunicarse con los usuarios de otro proveedor y tener acceso a los servicios suministrados por otro proveedor respecto de los que se contraigan compromisos específicos..."

¹ Decreto 2343 de 1996: Disposiciones generales de la concesión. ART. 3º-Utilización de los sistemas de acceso troncalizado. Los sistemas de acceso troncalizado pueden utilizarse tanto en el desarrollo de actividades como en la prestación de servicios de telecomunicaciones que tengan por objeto cursar comunicaciones de voz y/o datos en las modalidades de despacho y de acceso telefónico.

OB
C...
f

g

El objeto de la interconexión a la que se refiere la Decisión 462 se encuentra plenamente garantizado mediante el acceso a la RTPC de los operadores de servicios de acceso troncalizado a través de la red de abonados.

Pero, adicionalmente, la decisión se refiere a aspectos significativos frente al tema que nos ocupa, con estricto respeto y sujeción al ordenamiento jurídico interno.

Así, el Artículo 22 se refiere a la asignación y utilización de recursos escasos, dentro de los cuales se ubica expresamente los códigos de señalización. Las solicitudes de permisos para el uso del espectro radioeléctrico, numeración, derechos de paso y códigos de señalización, *deben sujetarse y cumplir la normativa nacional* y los procedimientos establecidos en los respectivos países miembros.

A su vez, el artículo 30 dispone la interconexión obligatoria de las redes de todos los operadores con las de los proveedores que hayan homologado sus títulos habilitantes, de acuerdo a la normativa nacional de interconexión de cada país miembro.

Finalmente, en relación con los argumentos antes resumidos en el literal e), debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que las interfaces digitales definidas en la recomendación UIT Q.512 hacen referencia a las interfaces para acceso de abonados a centrales digitales de telefonía y se encuentran en la frontera entre la terminación de central (ET) y la sección digital de acceso.

La interfaz V2 es utilizada para la sección digital de acceso de abonados a la red y soporta cualquier combinación de tipos de acceso (análogo/digital).

Los tipos de canales, la asignación de canales y la señalización del acceso dependen de la aplicación específica de la interfaz V2 y por lo general no son objeto de Recomendaciones del UIT-T.(Q512, 5.3.4); en el caso colombiano suele utilizarse señalización DSSI para el acceso de abonado.

En segundo lugar, se aclara que la señalización por canal común es un método de señalización en el cual un solo canal transfiere, por medio de mensajes etiquetados, información de señalización relativa a varios circuitos y otras informaciones tales como la gestión de la red. El sistema de señalización por canal común No. 7, en adelante SS7, utiliza enlaces propios para la transferencia de mensajes de señalización entre centrales u otros nodos de la red de telecomunicaciones servidos por este sistema.

De acuerdo con la descripción de bloques funcionales del Sistema de Señalización N.º 7 según la Recomendación UIT-T Q.700, el principio fundamental de la estructura del sistema de señalización consiste, por un lado, en la división de funciones en una parte de transferencia de mensajes (MTP) común (Niveles OSI 1-3) y, por otro lado, en partes de usuario separadas para distintos usuarios (Nivel OSI 4) que se explican a continuación.

La parte de transferencia de mensajes MTP incluye las funciones del enlace de datos de señalización, funciones del enlace de señalización y funciones de la red de señalización, sirve como sistema de transporte, proporcionando la transferencia fiable de mensajes de señalización entre los emplazamientos de las funciones de usuario que se comunican. Dentro de la función de enrutamiento de mensajes del MTP, es utilizado el código de punto de señalización² para dirigir los mensajes salientes hacia su destino en la red.

A todos los puntos de señalización (SP, signalling point) y a los puntos de transferencia de señalización (STP, signalling transfer point) cuando estén integrados en un SP se les asigna un código de punto único y propio, la función de encaminamiento de la MTP utiliza este código para dirigir los mensajes salientes hacia su destino en la red.

El término "usuario" en el contexto de un sistema SS7 se refiere a cualquier entidad funcional que utilice la capacidad de transporte proporcionada por la parte de transferencia de mensajes (MTP)³, por lo que este término no debe confundirse con el término "abonado" o "suscriptor" de un servicio de telefonía o datos.

² idem, numeral 5.2.1

³ Q.700, numeral 3.1

Handwritten notes and signatures in the bottom left corner, including a large signature and some illegible scribbles.

Handwritten signature in the bottom center of the page.

La "parte usuario" incluye aquellas funciones de, o relacionadas con, un tipo particular de usuario que formen parte del sistema de señalización por canal común; generalmente porque se precisa especificar estas funciones en un contexto de señalización.

Las funciones de usuario comprenden la parte de control de conexión de señalización (SCCP), la parte usuario de telefonía (TUP), la parte usuario de datos (DUP) y la parte usuario RDSI (PU-RDSI); donde la SCCP tiene interfaz con las otras partes de usuario y proporciona una función de encaminamiento que permite enrutar mensajes de señalización hacia un punto de señalización.

En cuanto al fundamento 3.4 del recurso de reposición de AVANTEL, no es cierto que la CRT desconozca la existencia de la modalidad de despacho de mensajes, sino que no se hace referencia a dicha modalidad al no ser relevante su utilización en lo referente a la solicitud presentada por la empresa, ya que es utilizada en la operación y/o comunicación entre los abonados del sistema de acceso troncalizado, sin utilizar el acceso a la red telefónica pública conmutada tal como lo establecen las definiciones del Decreto 2343 de 1996.

Desde el punto de vista técnico la argumentación presentada por la CRT es correcta teniendo en cuenta los fundamentos contenidos en las recomendaciones UIT relevantes.

Al interior de una red de señalización No.7 existe la interacción de los diferentes nodos de la red por medio de los mensajes de señalización enviados a través de los enlaces, involucrando a su vez los diferentes niveles del modelo OSI (1 al 4); la CRT en ningún momento ha desconocido que los Códigos de Puntos de Señalización sean requeridos para el funcionamiento de una red de señalización.

AVANTEL utiliza una interfaz digital para acceso a nivel de abonado en la cual no se utiliza el mismo esquema de señalización que se maneja al interior de la red de señalización, ya que está fuera de la frontera de la central telefónica.

Tal como se manifestó en la Resolución CRT 533 de 2002 y con base en los fundamentos básicos de la norma SS7, explicados previamente, no existe asignación de Punto de señalización a la "parte usuario" ya que no lo requiere y no corresponde a las funcionalidades definidas por el sistema de señalización, además se reitera que no debe haber lugar a confusión entre "parte usuario" y abonado.

El código de punto de señalización se necesita entre nodos de una red y en consecuencia en la comunicación que existe entre abonado y central no se requiere.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, los argumentos expuestos en el recurso interpuesto por AVANTEL, contra la resolución 533 de 2002, no pueden prosperar.

1.4 La facultad de la CRT para asignar un código de punto de señalización no es discrecional ni procede su negativa por razones de inconveniencia.

La decisión debe fundamentarse en el derecho y, conforme lo señala el Artículo 14 del Decreto 25 de 2002 que impone reglas objetivas para la asignación de señalización que no se oponen al derecho de AVANTEL a obtener el punto de señalización.

Lo argumentado por la CRT relativo a que las partes de usuario "no requieren" la asignación del punto de señalización suple los criterios de asignación del Decreto 25 de 2002 y las recomendaciones de la UIT-T. A este respecto, efectúa un análisis de las Recomendaciones Q 512, G.703, G. 704 y Q 701 para concluir que el código de punto de señalización es necesario para usuarios en la medida en que se constituye como un medio para entrega de la información.

Señala, adicionalmente, que de conformidad con lo establecido por la Resolución 183 de 1999 y 244 de 2000, la interconexión a la RTPC a través de la red de abonado es un derecho de todos los operadores de servicios de acceso troncalizado y, por tratarse de una interconexión entre dos redes, reconocida por la UIT, al utilizar las diferentes partes de usuario, ya sea TUP, SCCP o PU-RDSI, el uso de la parte de transferencia de mensajes (MTP), se constituye en un derecho y una necesidad para la operación eficiente de las interconexiones de la red de AVANTEL con otras redes de telecomunicaciones.

Handwritten initials and marks.

Handwritten signature.

Consideraciones de la CRT

En relación con los argumentos expuestos por la recurrente en este aparte del recurso, debe tenerse en cuenta que si bien el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo⁴ señala la posibilidad de las decisiones discrecionales -generales o particulares- de la administración, el principio de legalidad, regla general de la actividad pública y de la función administrativa, limita la discrecionalidad del Estado en la adopción de decisiones y las protege de cualquier arbitrariedad y absolutismo, pues las mismas se encuentran supeditadas al ordenamiento jurídico (la Ley y el reglamento) que en forma expresa den mayor o menor grado de amplitud al funcionario estatal en la apreciación de los hechos que se requieren para la aplicación de las normas en las decisiones que se adoptan.

Ahora bien, aún en presencia de esta discrecionalidad no implica ni es sinónimo en sí misma de arbitrariedad de la decisión, como lo plantea AVANTEL frente a las consideraciones del acto recurrido. Es claro que el funcionario se encuentra sometido a los límites que le impone el bloque de legalidad y a los fines específicos del bien común que debe perseguir la administración pública.⁵

Sin embargo, debemos apartarnos del planteamiento de fondo del recurso según el cual la CRT adoptó una decisión discrecional y con evaluación de la "conveniencia" de la asignación o no de punto de código de señalización, dado que, en concepto de la CRT, la decisión se adoptó como una decisión reglada y en consideración estricta a los límites impuestos por el ordenamiento colombiano a los servicios de acceso troncalizado.

Debe señalarse que la decisión discrecional presenta características que la diferencian de la reglada y que no se presentan en la evaluación efectuada por la CRT al adoptar la decisión que se cuestiona. Frente al caso concreto, tenemos que la facultad de la CRT para asignar los códigos de puntos de señalización proviene de claras competencias enmarcadas en el ordenamiento jurídico para su ejercicio y así lo asumió la Comisión al efectuar el análisis de la solicitud de AVANTEL.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30. 20. del Decreto 1130 de 1999, corresponde a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones otorgar a los operadores asignación numérica y códigos de puntos de señalización para la prestación de servicios, con arreglo a la regulación y a las normas técnicas nacionales e internacionales sobre la materia así como modificar tal asignación por razones técnicas y para promover la competencia.

En consecuencia, la CRT debe cumplir con sus facultades para la asignación de los códigos de puntos de señalización atendiendo a las normas contenidas en la regulación y a las disposiciones técnicas nacionales e internacionales sobre la materia, criterios que se convierten en reglados en la medida en la que la Comisión debe efectuar la valoración que corresponde a la decisión por expedir con fundamento en la confrontación de la solicitud con el ordenamiento contenido en la regulación y en las normas técnicas correspondientes.

Por otra parte, el Artículo 1º del Decreto 25 de 2002 atribuye a la CRT la administración de los planes técnicos básicos, de conformidad con las disposiciones contenidas en el decreto y siguiendo los principios de neutralidad, transparencia, igualdad, eficacia, publicidad, moralidad y promoción de la competencia con el fin de preservar y garantizar el uso adecuado de estos recursos técnicos. A este respecto, ha dado la norma facultades que pueden considerarse discrecionales en la medida en que la CRT debe efectuar juicios de valor para el cumplimiento de los fines y principios que rigen la administración de los planes técnicos básicos.

En particular, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones es la entidad encargada de asignar, entre otros, los códigos de puntos de señalización de los puntos de interconexión. Si bien el Artículo 14 del Decreto 25 de 2002, indica los criterios para la asignación de señalización, es clara la facultad de la CRT de aplicar en sus

⁴ art 36: "En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa."

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, sentencia de diciembre 3 de 1975. C.P Alvaro Pérez Jiménez.

Handwritten notes and signatures in the left margin, including the number '024' and various initials.

Handwritten signature or initials at the bottom center of the page.

determinaciones principios que garantizan la administración eficiente del recurso técnico lo que implica, la evaluación de la necesidad de la asignación solicitada frente a las características técnicas y jurídicas de la red y del servicio del que es titular el operador para reclamar la asignación.

Sin embargo, resulta evidente que la Comisión al resolver la petición de AVANTEL objeto del recurso se restringió al ejercicio de la facultad reglada que le impone la asignación de los códigos de puntos de señalización en virtud de la regulación y de las normas técnicas sobre la materia.

Como consecuencia de esta valoración, la CRT analizó las condiciones del régimen particular aplicable a los servicios de acceso troncalizado, para efectos del acceso a la RTPC e interconexión con otras redes que se encuentran descritas en el artículo 35 del Decreto 2343 de 1996 y determinó que, conforme con ese régimen, la solicitud no resultaba procedente.

A este régimen jurídico se sometió la CRT en sus motivaciones para adoptar la decisión recurrida lo que, de ninguna manera, implica una decisión en contra de sus facultades. La CRT, para determinar la eficiencia en la asignación del recurso solicitado, se sustentó en el análisis del régimen jurídico vigente y aplicable a los servicios de acceso troncalizado. Considerar que la CRT no puede negarse, mediante un juicio de análisis del marco jurídico del servicio y de las características técnicas de las redes y de los procesos, a asignar un recurso técnico al operador que lo solicite podría no sólo desconocer el marco del ejercicio de sus facultades sino ser contrario a la eficiencia en la administración de los recursos escasos.

En consecuencia, no prosperan los cargos esbozados por AVANTEL resumidos en este aparte de la Resolución.

1.5 La CRT incumple la debida atención y resolución de las peticiones y las solicitudes de los titulares de contratos de concesión del Estado y, en consecuencia, frente a la solicitud de AVANTEL operó el silencio administrativo positivo.

Expone el recurrente que la CRT se pronunció extemporáneamente, con vencimiento del término de 3 meses a partir de la presentación de la solicitud en virtud de lo cual operaría el silencio administrativo positivo previsto en el artículo 25.16 de la Ley 80 de 1993 y, en consecuencia, la CRT no podía adoptar decisión contraria al acto presunto que surge del silencio administrativo positivo.

Consideraciones de la CRT

En cuanto a la aplicación y efectos del silencio administrativo positivo, debe tenerse en cuenta que éste opera únicamente en los casos de excepción contemplados en la ley, como lo establece el Artículo 41 del Código Contencioso Administrativo⁶.

En materia contractual, el artículo 25.16 de la Ley 80 de 1993 establece que *"En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo..."*

Con mayor precisión, el Decreto 679 de 1994, reglamentario de la Ley 80, se refiere a la aplicación del silencio administrativo positivo en los siguientes términos:

ART. 15.-Del silencio administrativo positivo. De conformidad con el artículo 25, numeral 16, de la Ley 80 de 1993, las solicitudes que presente el contratista en relación con aspectos derivados de la ejecución del contrato y durante el período de la misma, se entenderán resueltas favorablemente a las pretensiones del contratista si la entidad estatal contratante no se pronuncia dentro de los tres (3) meses (sic) a la fecha de presentación de la respectiva solicitud. (subrayas fuera de texto)

⁶ "ART. 41.—Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva".

Handwritten notes and signatures in the bottom left corner of the page.

Handwritten signature in the bottom center of the page.

Es claro entonces que, conforme con lo previsto en el ordenamiento jurídico colombiano, el silencio administrativo positivo sólo procede en los casos expresamente previstos en la Ley dentro de los cuales se ha determinado su aplicación para el silencio de la administración frente a las solicitudes que presente el contratista en relación con aspectos derivados de la ejecución del contrato.

Debe entonces cuestionar la CRT la argumentación presentada por la recurrente, según la cual, en el caso concreto se dio aplicación del silencio administrativo positivo en atención al carácter restrictivo y excepcional de la figura. Es claro que la aplicación permitida en virtud de la Ley 80 de 1993 se encuentra clara y expresamente referida a las peticiones que se presenten en el curso de ejecución del contrato. Estas peticiones deben estar restringidas a los actos de ejecución del contrato y no a cualquier otra relación de carácter legal o reglamentaria que surja entre el Estado y el operador del servicio por el hecho de ser titular de una concesión de origen contractual.

En el caso concreto, la relación que emana del contrato 003 del 23 de junio de 1998, se encuentra referida a la concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones con sistemas de acceso troncalizado entre AVANTEL y el Ministerio de Comunicaciones, a quien corresponde ejercer los actos propios del titular del servicio y, en la medida en que se ha otorgado su explotación a particulares, el control y vigilancia sobre estas concesiones. El contrato dispone los términos en los que se ejercerá la habilitación con sujeción a sus disposiciones y al ordenamiento jurídico que lo rige. Esto no excluye el surgimiento de relaciones de orden legal y reglamentario y que puedan llegar a establecerse entre el concesionario y otros agentes del Estado que no son actos de ejecución del contrato. Una interpretación extensiva del silencio administrativo positivo, como pretende AVANTEL, podría generar la aplicación amplia de una figura de naturaleza eminentemente excepcional y restrictiva, frente a todas las peticiones y solicitudes que provengan de un contratista del Estado (en este caso concesionario) frente a obligaciones, prerrogativas y derechos de uno y otro que provengan de ordenamientos distintos al contrato en ejecución.

Ahora bien, se consideran como actos derivados de la ejecución de los contratos de concesión de servicios de acceso troncalizado, aquellos relacionados con las condiciones esenciales y no esenciales de la concesión y los estrictamente contractuales implícitos en el contrato celebrado entre AVANTEL y el Ministerio de Comunicaciones, en aspectos tales como la titularidad de la concesión, el valor, el término, la modalidad de la concesión, actividad o servicios de telecomunicaciones, las características técnicas esenciales autorizadas y el sistema tecnológico para la operación del servicio, aspectos que, siempre que la petición se eleve dentro del marco jurídico que los rige y se cumplan las condiciones y requisitos para adoptar la decisión, podrían ser susceptibles de la aplicación del silencio administrativo con los efectos a los que se refiere la Ley 80 de 1993.

A su vez, la asignación de punto de señalización proviene del deber del Estado de administrar en forma eficiente un recurso escaso, conforme los criterios del Decreto 25 de 2002. No se trata de un acto derivado de la ejecución del contrato de concesión sino que procede del marco legal y reglamentario que rige los principios que deben orientar la reglamentación de servicios contenidos en las leyes 72 de 1989, 37 de 1993, 555 de 2000, el Decreto-Ley 1900 de 1990. Los Planes Técnicos Fundamentales que se establecen en virtud del decreto mencionado, toman en consideración principios de carácter e interés general de los operadores de telecomunicaciones, teniendo en cuenta los desarrollos tecnológicos, la variedad de servicios demandados por los usuarios, la introducción de nuevos servicios, la interacción de redes especializadas, la tendencia a la convergencia, la multiplicidad de operadores en el plano local y nacional y los compromisos suscritos por el Estado en el marco de las distintas organizaciones internacionales del sector de las telecomunicaciones y el comercio de bienes y servicios. De ninguna manera, lo previsto en el Decreto 25 de 2002, genera, en sí mismo, obligaciones y derechos particulares y concretos propios de la relación contractual en cuya ejecución sea aplicable con efectos positivos, la sanción para el retardo de la administración.

En consecuencia, si bien el planteamiento del recurrente no concreta los efectos pretendidos con la supuesta existencia de un silencio de la administración con efectos positivos, es evidente que no puede plantearse exitosamente la tesis del recurso frente a la configuración de la presunción legal proveniente de la aplicación del silencio administrativo positivo que la CRT debiera haber procedido a revocar para efectos de negar la solicitud de AVANTEL.

OB
Cay
H

Handwritten signature or mark.

Es de mencionar, que en el caso concreto el efecto del transcurso de los tres (3) meses previstos en el ordenamiento Contencioso Administrativo sin que se hubiere producido respuesta, es la negación de la petición, lo cual no impide que ésta expida el acto expreso resolviendo la solicitud del particular, menos aún cuando el transcurso del tiempo entre la solicitud (1 de abril de 2002) y la decisión (Agosto 20 de 2002), no se interpusieron los recursos de Ley contra la negación de la petición en virtud de la ficción legal del silencio administrativo.

Por lo expuesto, a la solicitud de AVANTEL para la asignación del punto de señalización no le es aplicable lo previsto en el artículo 25.16 de la Ley 80 de 1993 y deberá atenerse a lo previsto en el artículo 40 del CCA, razón por la cual no prospera el cargo expuesto por la recurrente sobre este particular.

II. RESOLUCIÓN DE LA PETICIÓN DE ASIGNACIÓN DE PUNTO DE CODIGO DE SEÑALIZACIÓN PARA INTERCONEXIÓN CON REDES DE TELEFONIA MOVIL CELULAR

Como se analizó en el punto 1.2. de la presente Resolución, mediante comunicación radicada por AVANTEL ante la CRT el día 5 de agosto de 2002, se indicó que debido a las solicitudes de interconexión presentadas a distintos operadores de TMC, "esta nueva situación exige la utilización de los recursos tecnológicos de manera más eficiente", se requería la asignación de un código de puntos de señalización para la red del sistema de acceso troncalizado que opera AVANTEL.

Si bien AVANTEL pretendió dar unidad a la solicitud con la presentada en el mes de abril de 2002 haciendo referencia a la reiteración de la asignación de puntos de señalización, para la CRT, conforme se evaluó con anterioridad, es claro que se trata de una solicitud distinta a la resuelta por esta Entidad mediante Resolución 533 de 2002 y, en consecuencia, procede su análisis y el pronunciamiento de la Comisión frente a su viabilidad.

Debido a que este hecho no fue resuelto en la Resolución recurrida, en el presente acto administrativo se tomará como un hecho nuevo, razón por la cual sobre la decisión que se tome al respecto, procederá el recurso de reposición.

Adentrándonos en el análisis de la solicitud, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 35 del Decreto 2343 de 1996, "el acceso a la red telefónica pública conmutada solo podrá hacerse a través de la red de abonados, y no habilita al operador de servicios que utiliza sistemas de acceso troncalizado para cursar comunicaciones distintas a las previstas en este Decreto."

Dentro del concepto de "red telefonía pública conmutada" no solo se tiene en cuenta a la red de telefonía pública básica conmutada, como aparentemente lo interpreta AVANTEL. Este concepto es mucho más amplio y se extiende a todas aquellas redes telefónicas conmutadas, dentro de las cuales se encuentra la red de telefonía móvil celular.

En efecto, la UIT⁷ al definir este término indica que "red telefónica pública conmutada" o simplemente "red pública" se utiliza para toda red (sin ninguna relación con la situación jurídica del operador de la red) que presta funciones de transmisión y conmutación así como características que están disponibles al público en general, no restringidas a un grupo de usuarios determinado.

Teniendo claro lo anterior, puede concluirse que el acceso a nivel de abonado indicado por el Decreto 2343 de 1996 también tiene aplicación para la interconexión del sistema de acceso troncalizado con la red de TMC, puesto que dicha condición se predica de todas las redes telefónicas públicas conmutadas, dentro de las cuales, como ya se indicó, se encuentran incluida la red celular.

Vale la pena traer a colación que el Decreto antes mencionado en la definición de la modalidad de acceso, - la cual, dentro de las comunicaciones para ser cursadas por aquel operador que ostente el título habilitante correspondiente, es la única que prevé la comunicación de los usuarios del sistema con otras redes- también se refiere a la red

⁷ UIT-T Recomendación G.100 (01), 1.24

hsl
csh
vuc

A

telefónica pública conmutada, como un género, una de cuyas especies es la red de telefonía pública básica conmutada (RTPBC).

En consecuencia, como se explicó anteriormente en este acto administrativo y en la Resolución CRT 533 de 2002, no existe asignación de Punto de Señalización a la "parte de usuario" ya que no lo requiere y no corresponde a las funcionalidades definidas por el sistema de señalización, igualmente sucede en el caso de abonados de una red. Por lo tanto, el acceso a nivel de abonado a la RTMC realizado por un sistema de acceso troncalizado no requiere el un Código de Punto de Señalización para su correcto funcionamiento, por lo que la solicitud de AVANTEL no tiene vocación de prosperar.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo Primero. Admitir el recurso de reposición contra la Resolución CRT 533 del 20 de agosto de 2002, presentado por AVANTEL.

Artículo Segundo. Confirmar en todas sus partes la Resolución CRT 533 del 20 de agosto de 2002, por las razones expuestas en los considerandos de esta Resolución.

Artículo Tercero. Negar la solicitud de asignación de código de punto de señalización para la interconexión con la red de Telefonía Móvil Celular -TMC- presentada por AVANTEL SA por las razones expuestas en la presente Resolución.

Artículo Cuarto. Notificar la presente Resolución al representante legal de AVANTEL o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno, por encontrarse agotada la vía gubernativa, salvo respecto del artículo tercero y frente a las consideraciones expuestas en el ítem II, contra el cual contra procede el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 17 DIC 2002

MARTHA PINTO DE DE HART
Ministra de Comunicaciones

CARLOS EDUARDO BALEN Y VALENZUELA
Director Ejecutivo

STJ 7-II-02/22-II-02 y 04-12-02
CE 09-12-02
CEE 10-12-02
CXB/LMDDV

Handwritten notes:
B
au
1
A