

RESOLUCIÓN No. **7581** DE 2024

*"Por la cual se resuelve la solicitud de solución de controversias presentada por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** respecto de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**"*

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

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicación del 10 de abril de 2024, radicada bajo el número 2024805810, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA MÓVIL**, solicitó dar inicio al trámite administrativo correspondiente, con el fin de que se dirima la controversia surgida con **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, *"en la relación de acceso para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional – RAN – entre la red móvil de COLOMBIA MÓVIL y la red móvil de COMCEL, como operador dominante"*.

Analizada la solicitud presentada por **COLOMBIA MÓVIL** y verificado preliminarmente el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 42¹ y 43 de la Ley 1341 de 2009, mediante radicado 2024509710 del 18 de abril de 2024, la Directora Ejecutiva de esta Comisión dio inicio a la correspondiente actuación administrativa de solución de controversias. Para el efecto se fijó en lista la solicitud respectiva y se dio traslado a **COMCEL** para que dentro de los cinco días hábiles siguientes al recibo de la comunicación formulara sus observaciones, presentara y/o solicitara pruebas y allegara su oferta final respecto de los puntos de divergencia alegados en el marco del conflicto. Así mismo, se comunicó el inicio del trámite administrativo a **COLOMBIA MÓVIL**.

Por medio el radicado No. 2024807628 del 25 de abril de 2024, **COMCEL** presentó ante la CRC su respuesta con las observaciones sobre la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL**, aportó pruebas y presentó su oferta final sobre la materia objeto de conflicto.

Mediante comunicaciones del 30 de abril de agosto de 2024 con radicado No. 2024511673, la Directora Ejecutiva de esta Comisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 1341 de 2009, procedió a citar a **COLOMBIA MÓVIL** y a **COMCEL** para la celebración de la audiencia de mediación correspondiente y fijó como fecha para la realización de dicha audiencia el día 14 de mayo de 2024 a las 10:00 a.m. En la mediación las partes no lograron llegar a ningún acuerdo sobre los puntos objeto de controversia.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2.2.2.30.4. del Decreto 1074 de 2015, debe mencionarse que el presente acto administrativo no requiere ser informado a la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, por tratarse de un acto de carácter particular y concreto que resuelve una controversia.

¹ Modificado por el artículo 26 de la Ley 1978 de 2019.

2. PRONUNCIAMIENTOS DE LAS PARTES

2.1. Argumentos expuestos por COLOMBIA MÓVIL

En su escrito de solicitud de solución de controversias, **COLOMBIA MÓVIL** pone dos asuntos en conocimiento de la CRC. El primero de ellos, relacionado con la regulación ex post del valor de remuneración por el acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN) por parte de **COMCEL**, aplicable en los municipios no incluidos en el listado del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016. El segundo, asociado a la provisión de RAN por parte de **COMCEL** en áreas geográficas no solicitadas por **COLOMBIA MÓVIL**, adyacentes a aquellas para las cuales sí fue solicitado el mencionado servicio mayorista.

2.1.1. Sobre la determinación del valor de remuneración que debe ser negociado por la provisión de *Roaming Automático Nacional*

En su escrito de solicitud de solución de controversias, **COLOMBIA MÓVIL** solicita a la CRC la aplicación de la fórmula contenida en la Resolución CRC 6549 de 2022² para la determinación del valor aplicable a la remuneración por la provisión de RAN para los servicios de voz, datos y SMS por parte de **COMCEL**, como operador dominante en el mercado de “Servicios Móviles”, en municipios distintos a los listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024. En criterio del solicitante, en la parte resolutive de la Resolución CRC 6549 de 2022 se estableció explícitamente que los valores previstos debían actualizarse de manera bimestral de acuerdo con la metodología contenida en ese acto administrativo, que corresponde a una fórmula que tiene como elemento el valor de remuneración regulado vigente.

COLOMBIA MÓVIL señala que, dado que la recién expedida Resolución CRC 7285 de 2024³ estableció un valor diferencial aplicable al operador con posición dominante en el mercado de “Servicios Móviles” para la provisión de RAN⁴, ese valor regulado es el que se debe tener en cuenta al momento de calcular la remuneración en aplicación de la fórmula fijada por la Comisión en la Resolución CRC 6549 de 2022. En esta decisión, dice, la CRC estableció la siguiente fórmula para la determinación de la remuneración aplicable entre tales operadores:

$$\text{Tarifa CRC} = \text{Tarifa Regulada} \times (1 + \alpha)$$
$$\alpha = \begin{cases} 15\% & \text{para } \frac{\text{Tráfico Total en RAN}}{\text{Tráfico Total del operador}} \leq 15\% \\ \frac{\text{Tráfico Total en RAN}}{\text{Tráfico Total del operador}} & \text{para } \frac{\text{Tráfico Total en RAN}}{\text{Tráfico Total del operador}} > 15\% \end{cases}$$

COLOMBIA MÓVIL argumenta que en la Resolución CRC 6549 de 2022, al definir la metodología para determinar el valor aplicable a la provisión de RAN en municipios sin valor de remuneración regulado, la CRC se basó en los principios contenidos en el artículo 4.1.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016⁵, a saber, la libre y leal competencia, trato no discriminatorio con acceso igual - cargo igual, la eficiencia dinámica y remuneración orientada a costo más utilidad razonable.

El solicitante señala que, dado que **COMCEL** tiene mayores economías de escala, en su calidad de operador dominante en el mercado de “Servicios Móviles”, para efectos del cálculo de la remuneración aplicable en los municipios sin valor regulado según la fórmula presentada, se debe utilizar el valor aplicable a los operadores con posición dominante en el mercado de “Servicios Móviles”, de conformidad con lo establecido en los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024. De no hacerlo, afirma **COLOMBIA MÓVIL**, se estaría contrariando el principio de remuneración orientada a costos más utilidad razonable, pues los ingresos de **COMCEL**, al ser dominante en ese mercado, serían excesivos.

² “Por la cual se resuelven las controversias iniciadas a solicitud de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en relación con el valor negociado de Roaming Automático Nacional”.

³ “Por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas de las disposiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024. Artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2.

⁵ Resolución CRC 5050 de 2016. “Artículo 4.1.1.3. Principios y obligaciones del acceso y de la interconexión. El acceso y la interconexión de las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones se regirán conforme a los siguientes principios y obligaciones: (...)”.

COLOMBIA MÓVIL manifiesta que tal posición fue puesta de presente en sesiones del Comité Mixto de *Roaming* Automático Nacional (CMRAN) del 28 de febrero y del 5 de marzo de 2024, frente a lo cual **COMCEL** argumentó que, en su criterio, el valor que se debía utilizar para el cálculo de la fórmula establecida en la Resolución CRC 6549 de 2022 no correspondía a aquel aplicable a los operadores dominantes en el mercado de "Servicios Móviles", sino al regulado para operadores establecidos, sin consideración a la posición dominante señalada en los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024.

Lo anterior, expresa **COLOMBIA MÓVIL**, da cuenta de la existencia de un desacuerdo entre ambos proveedores móviles sobre la remuneración por la provisión de la instalación esencial de RAN para los servicios de voz, datos y SMS por parte de **COMCEL** en los municipios que no se encuentran en el listado del Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Por estas razones, **COLOMBIA MÓVIL propone como oferta final** que la CRC determine que el valor de remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN por los servicios de voz, datos y SMS aplicable por la provisión de esa instalación esencial por parte de **COMCEL** en los municipios que no se encuentran en el listado del Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, se calcule en aplicación de la metodología establecida en la Resolución CRC 6549 de 2022, y que para aplicar dicha metodología se utilice el valor regulado aplicable a operadores con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles" establecido en los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024. En tal sentido, solicita que este valor se aplique desde la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024.

2.1.2. Sobre la provisión de *Roaming* Automático Nacional en municipios adyacentes

COLOMBIA MÓVIL señala que actualmente **COMCEL** le provee la instalación esencial de RAN para voz, datos y SMS en 72 municipios para los cuales no solicitó el mencionado servicio mayorista⁶, a los cuales, por no encontrarse listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, se les está aplicando el valor determinado con base en la fórmula prevista en la Resolución CRC 6549 de 2022. Afirma que **COMCEL** se excusa en supuestas limitaciones técnicas de la red que impiden ajustar la cobertura de RAN únicamente a los 420 sitios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**⁷, pese a que, a su juicio, **COMCEL** sí está en la capacidad de limitar o adecuar la cobertura de RAN a los sitios específicos solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**. En criterio del solicitante, sí es posible crear un nuevo TAC (Type Allocation Code) para la red 4G y un nuevo LAC (Location Area Code) para la red 3G exclusivamente en los sitios que cubren un municipio particular solicitado por **COLOMBIA MÓVIL**, de modo que, identificado el municipio, es posible crear un nuevo TAC/LAC en el *core* de red y configurarlo en las celdas del sitio de interés, circunscribiendo la provisión de RAN al sitio solicitado.

En este contexto, **COLOMBIA MÓVIL** afirma que **COMCEL** le está obligando a aceptar la provisión de RAN para voz, datos y SMS en sitios no solicitados, lo que le genera mayores costos por la remuneración que le debe pagar a este último operador. Lo anterior, afirma **COLOMBIA MÓVIL**, se ve agravado por el hecho de que la remuneración aplicada es la determinada en la Resolución CRC 6549 de 2022, confirmada por la Resolución CRC 6772 de 2022, a partir de los valores regulados vigentes aplicables a todos los proveedores establecidos, y no el valor de remuneración aplicable para operadores con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles", de conformidad con los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024.

COLOMBIA MÓVIL subraya que, incluso, hay casos en los que la remuneración pagada a **COMCEL** por la provisión de RAN por voz, datos y SMS en municipios aledaños no solicitados es mayor a la remuneración pagada por la provisión de RAN en los sitios que sí fueron solicitados.

En criterio de **COLOMBIA MÓVIL**, de conformidad con el numeral 4.7.2.2.9. del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024, es obligación de **COMCEL** proveer el RAN para voz, datos y SMS en la zona geográfica específica solicitada, a menos que demuestre fundada y detalladamente que existen restricciones técnicas que impidan otorgar el acceso a RAN al nivel de desagregación geográfica solicitada, lo que, en su sentir, no ocurrió.

⁶ Listado de municipios aledaños que reportan consumos pero que no fueron solicitados por **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL** para la provisión de RAN de voz, datos y SMS, aportado como prueba en la solicitud de inicio de trámite de solución de controversia presentada por **COLOMBIA MÓVIL**.

⁷ Listado de municipios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL** para la provisión de RAN de voz, datos y SMS, aportado como prueba en la solicitud de inicio de trámite de solución de controversia presentada por **COLOMBIA MÓVIL**.

COLOMBIA MÓVIL manifiesta que tal posición fue puesta de presente en sesiones del CMRAN del 28 de febrero y del 5 de marzo de 2024; sin embargo, **COMCEL** presentó las razones a partir de las cuales justificó su negativa a adecuar la cobertura del RAN de modo que se limitara únicamente a los sitios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**, lo que constituye un punto de divergencia en relación con lo dispuesto en el numeral 4.7.2.2.9. al artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por la Resolución CRC 7285 de 2024, sobre la obligación de suministrar RAN en los sitios específicamente solicitados y respecto de la remuneración regulada aplicable, señalada en los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024.

Como oferta final, **COLOMBIA MÓVIL** solicita que la CRC conmine a **COMCEL** a que, en un plazo máximo de 30 días, adecúe su red para proveer RAN únicamente en los sitios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**. En subsidio de lo anterior, solicita (i) que, si **COMCEL** deja de realizar las adecuaciones de su red en el plazo señalado o se concluye que es técnicamente incapaz de hacerlo, se ordene a **COMCEL** dejar de cobrar por la provisión de RAN en los sitios no solicitados, decisión que deberá ser retroactiva a partir del momento en que se suscitó el conflicto; y (ii) que si la CRC concluye que **COLOMBIA MÓVIL** debe remunerar la provisión de RAN en los sitios no solicitados, se ordene que el valor a pagar sea el regulado aplicable para operadores dominantes en el mercado de "Servicios Móviles", de conformidad con los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024 y no el determinado con base en la metodología adoptada en la Resolución CRC 6549 de 2022, incluso en aquellos municipios que no estén listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En su solicitud, **COLOMBIA MÓVIL** incluyó los siguientes anexos:

- Anexo 1: Certificado de Existencia y Representación Legal de **COLOMBIA MÓVIL**.
- Anexo 2: Resolución CRC 6549 de 2022.
- Anexo 3: Resolución CRC 6772 de 2022.
- Anexo 4: Resolución CRC 7285 de 2024.
- Anexo 5: Borrador de Acta de Comité Mixto de *Roaming* Automático Nacional del 28 de febrero de 2024.
- Anexo 6: Listado de municipios y coordenadas solicitados por **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL** para la provisión de RAN de voz, datos y SMS.
- Anexo 7: Listado de municipios aledaños que reportan consumos pero que no fueron solicitados por **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL** para la provisión de RAN de voz, datos y SMS.
- Anexo 8: Cadenas de correos del 18 de marzo al 8 de abril de 2024 entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL**.
- Anexo 9: Comunicación del 16 de febrero de 2024 de **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL**, con el asunto "*Respuesta a su comunicación sobre el asunto: "Instalación esencial de Roaming Automático Nacional -RAN- provista por COMCEL a COLOMBIA MÓVIL. Condiciones de remuneración con ocasión de la expedición de la Resolución CRC 7285 del 23 de enero de 2024".*"
- Anexo 10: Acta de Comité Mixto de *Roaming* Automático Nacional (CMR) del 31 de enero de 2022.
- Anexo 11: Borradores del CMRAN del 28 de febrero de 2024 y 5 de marzo de 2024.
- Anexo 12: Certificado de composición accionaria de **COLOMBIA MÓVIL**.
- Comunicación del 1 de febrero de 2024 de **COMCEL** a **COLOMBIA MÓVIL**, con el asunto "*Respuesta a su comunicación con Asunto: "Instalación esencial de Roaming Automático Nacional -RAN- provista por COMCEL a COLOMBIA MÓVIL. Condiciones de remuneración con ocasión de la expedición CRC 7285 del 23 de enero de 2024".*"
- Anexo 13: Comunicación del 16 de febrero de 2024 de **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL**, con el asunto "*Instalación esencial de Roaming Automático Nacional -RAN- provista por COMCEL a COLOMBIA MÓVIL. Condiciones de cobertura con ocasión de la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024 del 23 de enero de 2024".*
- Anexo 14: Comunicación del 26 de enero de 2024 de **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL**, con asunto "*Instalación esencial de Roaming Automático Nacional -RAN- provista por COMCEL a COLOMBIA MÓVIL. Condiciones de remuneración con ocasión de la expedición CRC 7285 del 23 de enero de 2024".*
- Anexo 15: Poder General otorgado a ALBA LUISA ESMERAL BERRIO para la representación legal de **COLOMBIA MÓVIL**.

2.2. Argumentos expuestos por COMCEL

A continuación, se presentarán los argumentos esgrimidos por **COMCEL** frente a cada uno de los dos asuntos objeto de controversia planteados por **COLOMBIA MÓVIL**.

2.2.1. Sobre la determinación de la remuneración para la provisión de *Roaming Automático Nacional* en los municipios que no están incluidos en el listado del Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016

En su contestación, **COMCEL** afirma que mediante resoluciones CRC 6549 y 6772 de 2022, al resolver la controversia suscitada por la definición de la remuneración para la provisión de RAN para voz, datos y SMS entre ese operador y **COLOMBIA MÓVIL** en los municipios que no están incluidos en el listado del Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC argumentó que la metodología utilizada en esas decisiones para definir el valor en cuestión (i) le permitiría al proveedor de RAN obtener un mayor ingreso que le posibilitaría innovar y desplegar infraestructura; y, a su vez, (ii) crearía un incentivo para que el proveedor que solicita y utiliza el RAN desplegara su propia infraestructura para aprovechar las economías de alcance y para que hiciera un uso mesurado de la provisión de esa instalación esencial.

COMCEL afirma que, mediante Resolución CRC 7285 de 2024, por una parte, la Comisión fijó una remuneración diferencial para la provisión de RAN para voz, datos y SMS por parte de un operador dominante en el mercado de “Servicios Móviles” y, por otra parte, actualizó el listado de municipios contenido en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016. Así, argumenta, los valores regulados para operadores con posición dominante en el mercado referido, de conformidad con lo establecido en los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024, únicamente aplican para la provisión de RAN de voz y datos en los municipios del listado contenido en el Anexo 4.8. ya señalado y no para la determinación de la remuneración aplicable a sitios que no estén en dicho listado, pues ninguna disposición de la Resolución CRC 7285 de 2024 permite arribar a esa conclusión.

COMCEL asevera que, con su posición, **COLOMBIA MÓVIL** desconoce su derecho a ser remunerado de conformidad con la remuneración determinada por la CRC en las resoluciones CRC 6549 y 6772 de 2022. Ello por cuanto, para efectos del cálculo de la remuneración en aplicación de la metodología utilizada por la CRC en esas decisiones, **COLOMBIA MÓVIL** estaría utilizando el valor regulado definido para la provisión de RAN para voz y datos por parte de operadores dominantes en el mercado de “Servicios Móviles”.

En desarrollo de lo anterior, **COMCEL** señala que, en el documento de respuesta a comentarios del proyecto regulatorio que resultó en la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024, la CRC explicó con claridad que el valor regulado para la provisión de RAN por parte de operadores dominantes en el mercado de “Servicios Móviles”, definido en la nueva medida, únicamente se aplica en los municipios del Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016. En ese documento, afirma **COMCEL**, la CRC aclaró que para aquellos municipios no listados en el Anexo 4.8. se debe aplicar la remuneración que logren negociar los operadores establecidos, y que, frente a los operadores entrantes, se debe aplicar el valor regulado, esta vez en todo el territorio nacional, de conformidad con las reglas específicas para estos proveedores, señaladas en los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024.

En esa medida, **COMCEL** señala que el valor regulado que se debe utilizar para calcular la remuneración aplicable a los municipios no incluidos en el Anexo 4.8., de conformidad con la metodología establecida por la Comisión en las resoluciones CRC 6549 y 6772 de 2022, corresponde al valor regulado según el año en que se use la instalación esencial, sin consideración a la calidad de dominante o no en el mercado de “Servicios Móviles”. En esta línea, **COMCEL** argumenta que, de acogerse el argumento de **COLOMBIA MÓVIL** –según el cual el valor regulado a usar para el cálculo de la remuneración corresponde al definido para operadores dominantes–, los valores con que ese operador remuneraría a **COMCEL** en aquellos municipios no listados en el Anexo 4.8. resultarían, inclusive, inferiores a aquellas que debería pagar un operador entrante:

Concepto	Tarifa pretendida por COLOMBIA MÓVIL	Tarifa Operador Entrante
Tarifa voz resto del país	\$ 4,65	\$ 6,40
Tarifa datos resto del país	\$ 4,22	\$ 5,74

En criterio de **COMCEL**, la postura de **COLOMBIA MÓVIL** va en contra del fundamento a partir del cual la CRC definió la metodología utilizada para calcular la remuneración aplicable a la provisión de RAN en municipios no listados en el Anexo 4.8., pues el valor pretendido por este eliminaría el

incentivo que se buscó crear para que desplegara su propia red y así aprovechar economías de escala y alcance, e incentivar un uso medurado del RAN provisto por **COMCEL**.

A lo anterior **COMCEL** agrega que, ante una consulta sobre la materia en discusión, la CRC emitió un concepto el 12 de abril de 2024 en el que explica que el valor regulado para la provisión de RAN para voz y datos por parte de un operador dominante en el mercado de “Servicios Móviles” definido en la Resolución CRC 7285 de 2024 sólo era aplicable para los municipios del Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016. Así mismo, **COMCEL** afirma que en ese concepto la CRC señaló que, en los demás municipios del territorio nacional, la remuneración a pagar dependerá de si se trata de operadores establecidos o de operadores entrantes: si se trata de operadores establecidos, la remuneración a pagar será la negociada entre las partes o, en su defecto, la fijada por la CRC mediante una decisión emitida como resultado del agotamiento de una actuación administrativa de solución de controversias. Y, si se trata de operadores entrantes, el valor aplicable será el regulado de conformidad con las reglas específicas para tales operadores establecida en los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024.

Argumenta **COMCEL** que cuando la CRC determinó la metodología que utilizó para calcular el valor a remunerar para la provisión de RAN entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** en las Resoluciones CRC 6549 y 6772 de 2022, no hacía referencia a un valor regulado diferencial con ocasión de la dominancia de un operador en el mercado de “Servicios Móviles”.

Adicionalmente, **COMCEL** señala que, dada su posición, **COLOMBIA MÓVIL** ha dejado de pagar, en forma unilateral, las siguientes sumas por la provisión de RAN para voz y datos por parte de **COMCEL**:

ACTA	MES TRÁFICO	FECHA DE CONCILIACIÓN	POSICIÓN COMCEL	POSICIÓN COLOMBIA MÓVIL	DIFERENCIA	FECHA VENCIMIENTO
02 de 2024	ene-24	21/02/2024	\$ 821.738.894	\$ 798.680.672	-\$ 23.058.222	29/02/2024
03 de 2024	feb-24	13/03/2024	\$ 316.435.307	\$ 235.035.587	-\$ 81.399.720	31/03/2024
Totales			\$ 1.138.174.201	\$ 1.033.716.259	-\$ 104.457.942	

Fuente: Escrito de contestación de COMCEL con radicado 2024807628, hoja 6.

Por esta razón, **COMCEL** afirma que es viable proceder con la desconexión provisional al constatarse la no transferencia de saldos por dos periodos consecutivos por parte de **COLOMBIA MÓVIL**, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Así las cosas, **COMCEL** presenta como oferta final: (i) que la CRC determine que el valor por la provisión de RAN que debe reconocer **COLOMBIA MÓVIL** en los municipios no listados en el Anexo 4.8. se calcule aplicando la metodología que ya la CRC estableció en las Resoluciones CRC 6549 y 6772 de 2022 y que para la aplicación efectiva de tal metodología se tome como valor regulado para la provisión de RAN para voz y datos la correspondiente al año en que se haga uso de la instalación esencial, que para el presente caso sería la de 2024, de conformidad con los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024; (ii) que la CRC reconozca que la Resolución CRC 7285 de 2024 no modificó las condiciones de la remuneración fijada por la CRC en las Resoluciones CRC 6549 y 6772 de 2022 y que por lo tanto los valores a remunerar por la provisión de RAN se deben seguir liquidando en la misma forma en la que se venía haciendo, lo que para el año 2024 correspondería a \$7,36 para el servicio de voz y \$9,00 para el servicio de datos; y (iii) que la CRC reconozca que esos valores son aplicables desde el momento en que **COLOMBIA MÓVIL** dejó de remunerar oportunamente los saldos a **COMCEL**, so pena de posibilitarse la desconexión, de conformidad con la regulación general.

2.2.2. Sobre la provisión de Roaming Automático Nacional en municipios aledaños

COMCEL argumenta que, con su posición sobre la provisión de RAN en municipios aledaños a los solicitados, **COLOMBIA MÓVIL** está desconociendo lo establecido en el numeral 4.7.2.2.9. del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por la Resolución CRC 7285 de 2024⁸.

⁸ “Artículo 4.7.2.2. Obligaciones del proveedor de la red visitada. Para la provisión de la instalación esencial de roaming automático nacional, serán obligaciones del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles de la red visitada: (...) 4.7.2.2.9. Ofrecer y suministrar, en condiciones no discriminatorias, la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en la zona geográfica especificada de acuerdo con las necesidades y la solicitud realizada por el Proveedor de Red Origen. En el evento en que el Proveedor de Red de Origen requiera el acceso a la instalación esencial en un nivel de desagregación geográfica mayor al municipal, el Proveedor de Red Visitada deberá suministrársela, a menos que demuestre

Tal disposición expresa con claridad, asegura, que se debe proveer RAN en los sitios específicos solicitados por el proveedor de la red de origen, a menos que se demuestre que existen restricciones técnicas que impiden proveer el RAN en el nivel de desagregación geográfica solicitado, caso en el cual se deberá proveer dicha instalación esencial al menos a nivel municipal.

COMCEL señala que lo anterior fue reiterado por la CRC en el documento de respuesta a comentarios del proyecto regulatorio que dio origen a la Resolución CRC 7285 de 2024, en el que se precisó que cuando no sea posible limitar la provisión de RAN únicamente a los sitios solicitados, el costo del RAN suministrado a los municipios aledaños deberá ser asumido por el solicitante y no por el proveedor de la instalación esencial. En tal sentido, argumenta que no es posible limitar la provisión del RAN únicamente a los usuarios del municipio solicitado, pues las condiciones de propagación radioeléctrica de una base ubicada en un determinado municipio pueden implicar que el RAN se provea a usuarios fuera del municipio solicitado, lo que es apenas una consecuencia natural de las leyes de la física. Por esta razón, afirma, la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL** según la cual **COMCEL** únicamente debe proveerle RAN en los municipios solicitados resulta contraria a las leyes de la física, de modo que es técnicamente imposible y por lo tanto va en contravía de la regulación general sobre la materia.

Sobre este punto, **COMCEL** expresa que para la instalación de nuevas estaciones base se hace teniendo en cuenta dos criterios, a saber, la necesidad de mayor capacidad o la necesidad de dar o aumentar cobertura. Así, afirma, generalmente los sitios móviles rurales se diseñan e implementan en lugares estratégicos que permitan alcanzar la máxima eficiencia y así dar la mayor cobertura posible. Esto significa que la estación base inevitablemente, en algunos casos, va a cubrir territorios de otros municipios, sin que sea posible limitar su cobertura con base en una división o frontera política, como la de los municipios o departamentos. En esta línea, **COMCEL** indica que no es posible limitar la cobertura de su red únicamente a los sitios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL** pues dejaría a sus propios usuarios sin cobertura. Lo anterior debido a que, cuando a una estación base que da cobertura a varios municipios, se le modifica la configuración del LAC⁹-TAC¹⁰ en sectores de la misma estación base, se elimina por completo la cobertura en uno de los municipios que actualmente la tiene, con lo que se degrada la calidad del servicio para sus propios usuarios, cuyas necesidades fueron precisamente las que determinaron las adecuaciones iniciales de la red.

COMCEL señala que muestra de lo anterior es que **COLOMBIA MÓVIL** también le provee y cobra RAN por municipios aledaños y distintos a los solicitados por **COMCEL**, sin que a la fecha haya adecuado su cobertura para no cobrar en los sitios no solicitados por **COMCEL**.

Agrega **COMCEL** que en los casos puntuales en los que sí ha podido adecuar la cobertura del RAN provisto a **COLOMBIA MÓVIL**, limitándolo a los sitios específicos solicitados por este operador, así se lo ha informado.

Adicionalmente, **COMCEL** señala que la remuneración aplicable por la provisión de RAN a los municipios aledaños dependerá de si el municipio en cuestión se encuentra o no en el listado del Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024. Si el municipio aledaño se encuentra en tal listado, explica, se deberá aplicar el valor regulado para operadores dominantes en el mercado de "Servicios Móviles"; y si el municipio aledaño no se encuentra en dicho listado, se deberá aplicar el valor de remuneración producto de la libre negociación entre los proveedores, o en su defecto la que determine la CRC vía solución de controversias, que para el presente caso corresponde al determinado en las Resoluciones CRC 6549 y 6772 de 2022.

Como oferta final, **COMCEL** solicita a la CRC (i) que ordene a **COLOMBIA MÓVIL** remunerar la provisión de RAN en municipios aledaños según la regulación, teniendo en cuenta que es imposible eliminar la propagación de la cobertura de las estaciones base ubicadas para la cobertura de dos o más municipios; (ii) que reconozca que el valor de remuneración aplicable depende de si el municipio se encuentra en el listado del Anexo 4.8. –caso en el cual se deberá aplicar el valor regulado de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2.– o de si no está en ese listado –caso en el cual se deberá aplicar el valor respectivo de conformidad con la metodología fijada por la CRC en las Resoluciones CRC 6549 y 6772 de 2022, sin consideración alguna a la existencia de dominancia en el mercado de "Servicios Móviles"–.

fundada y detalladamente que existen restricciones técnicas o de disponibilidad que impidan otorgar el acceso a dicha instalación esencial en ese nivel de desagregación, evento en el cual, deberá suministrar la instalación al menos a nivel municipal."

⁹ Location Area Code.

¹⁰ Type Allocation Code.

COMCEL incluyó en su contestación los siguientes anexos:

- Anexo 1: Resolución CRC 6549 de 2022.
- Anexo 2: Resolución CRC 6772 de 2022.
- Anexo 3: Comunicación del 26 de enero de 2024 de **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL**, con el asunto "*Instalación esencial de Roaming Automático Nacional –RAN– provista por COMCEL a COLOMBIA MÓVIL. Condiciones de remuneración con ocasión de la expedición CRC 7285 del 23 de enero de 2024.*".
- Anexo 4: Comunicación del 1 de febrero de 2024 de **COMCEL** a **COLOMBIA MÓVIL**, con el asunto "*Respuesta a su comunicación con Asunto: "Instalación esencial de Roaming Automático Nacional –RAN– provista por COMCEL a COLOMBIA MÓVIL. Condiciones de remuneración con ocasión de la expedición CRC 7285 del 23 de enero de 2024."*".
- Anexo 5: Acta de CMRAN del 28 de febrero de 2024 sobre tarifa negociada de RAN.
- Anexo 6: Solicitud de concepto radicada ante la CRC el 15 de marzo.
- Anexo 7: Concepto emitido por la CRC el 15 de abril de 2024 sobre tarifa de RAN negociada.
- Anexo 8: Borrador de acta de CMRAN del 28 de febrero y del 5 de marzo de 2024 y presentación que **COMCEL** expuso sobre imposibilidades técnicas para adecuar cobertura de RAN.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

A continuación, se presentará (i) la verificación de los requisitos de forma y procedibilidad frente a la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL**; (ii) los asuntos en controversia identificados por la Comisión; y finalmente, (iii) las consideraciones específicas de la CRC sobre cada asunto en controversia.

3.1. Verificación de requisitos de forma y procedibilidad

En este punto es necesario verificar si la solicitud presentada por **COLOMBIA MÓVIL** cumple con los requisitos de forma y procedibilidad establecidos en los artículos 42¹¹ y 43 de la Ley 1341 de 2009, esto es: (i) la solicitud escrita; (ii) la manifestación de la imposibilidad de llegar a un acuerdo; (iii) la indicación expresa de los puntos de divergencia, así como los puntos en los que exista acuerdo; (iv) la presentación de la respectiva oferta final respecto de la materia en divergencia; y (v) la acreditación del transcurso de 30 días calendario desde la fecha de la presentación de la solicitud con los requisitos establecidos en la regulación que sobre el particular expida la CRC, para llegar a un acuerdo directo

Es de anotar que, revisado el escrito de **COLOMBIA MÓVIL**, se constató que su solicitud cumple con los requisitos de forma descritos en el párrafo anterior, toda vez que en este se consignó la manifestación de la imposibilidad de llegar a un acuerdo, los puntos de divergencia, así como su oferta final.

Adicionalmente, se acreditó el agotamiento del plazo de negociación directa de 30 días calendario previsto en el artículo 42 de la Ley 1341 de 2009, en la medida en que en el Comité Mixto de *Roaming* Automático Nacional (CMRAN) del 28 de febrero y del 5 de marzo de 2024 **COLOMBIA MÓVIL** le solicitó a **COMCEL** ajustar el valor de la remuneración por la provisión de RAN en los municipios sin valor regulado de conformidad con los planteamientos antes explicados. Igualmente, en dicho CMRAN **COLOMBIA MÓVIL** solicitó a **COMCEL** que limitara su cobertura de RAN para efectos proveer dicha instalación esencial únicamente en los sitios solicitados o que, en caso de que no fuera posible tal adecuación, cobrara el valor regulado aplicable a operadores con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles". Así las cosas, al 10 de abril de 2024, fecha en que **COLOMBIA MÓVIL** presentó ante esta Comisión la solicitud de controversias que dio origen al presente trámite, las partes no llegaron a ningún acuerdo respecto de los asuntos indicados, de modo que se tiene por cumplido el requisito del agotamiento del plazo de negociación directa.

3.2. Asuntos en controversia

Una vez planteados los argumentos de las partes, esta Comisión evidencia que son dos los asuntos objeto de controversia sobre los cuales se debe pronunciar: (i) la aplicabilidad o no del valor regulado diferencial para proveedores con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles", introducido por la Resolución CRC 7285 de 2024, para la determinación del valor de remuneración por la provisión de RAN de voz y datos entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** en municipios sin valor regulado *ex ante*; y (ii) la provisión de RAN por parte de **COMCEL** en municipios no solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**, aledaños a aquellos en que esta sí solicitó a aquella la provisión del servicio mayorista.

¹¹ Modificado por el artículo 26 de la Ley 1978 de 2019.

Frente al primer asunto, **COLOMBIA MÓVIL** afirma que, en la aplicación de la metodología fijada en la Resolución CRC 6549 de 2022 para calcular el valor de la remuneración por la provisión de RAN de voz y datos por parte de **COMCEL** en los municipios sin valor regulado, se debe tener en cuenta el valor regulado aplicable a operadores con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles" establecida en los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024. Por su parte, **COMCEL** señala que, en la aplicación de la mencionada metodología fijada en la Resolución CRC 6549 de 2022, se debe tener en cuenta el valor regulado según el año en que se acceda al RAN, sin consideración alguna a la posición dominante.

Por lo descrito, frente al primer asunto en controversia, esta Comisión está llamada a determinar si, a la luz de lo dispuesto en la regulación, resulta procedente que a la metodología aplicada por las partes para definir el valor de remuneración por el acceso a la instalación de RAN para los servicios de voz y datos en los municipios no incluidos en el listado del Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, se le incluya como uno de sus elementos de cálculo el valor previsto en la regulación general para la remuneración de dicha instalación esencial en los municipios que sí están determinados en el citado Anexo 4.8.

En relación con el segundo asunto, **COLOMBIA MÓVIL** señala que **COMCEL** debe limitar la provisión de RAN únicamente a los municipios solicitados, de conformidad con el numeral 4.7.2.2.9. del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024, de modo que ese operador únicamente le cobre el RAN suministrado en tales municipios. En contraposición, **COMCEL** afirma que no es posible limitar la provisión de RAN únicamente a los sitios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**, por lo que es deber de este último remunerar el RAN provisto en las áreas geográficas adyacentes no solicitadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, frente al segundo asunto en controversia, esta Comisión debe analizar si es viable ordenar a **COMCEL** que limite la provisión de RAN a los municipios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL** y, en caso de que no lo sea, determinar quién debe hacerse cargo por el costo de la provisión de **RAN** en las áreas geográficas adyacentes no solicitadas, de conformidad con lo establecido en la regulación general.

A continuación, se presentarán las consideraciones de la CRC respecto del primer asunto en controversia, esto es, la determinación de la remuneración por la provisión de RAN en los municipios sin valor regulado *ex ante*.

3.3. Sobre la determinación del valor de la remuneración por la provisión de RAN de voz y datos entre COLOMBIA MÓVIL y COMCEL en municipios no listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016

Para efectos de emitir un pronunciamiento sobre el primer asunto en controversia, asociado a la aplicabilidad del valor regulado diferencial para operadores dominantes en el mercado "Servicios Móviles" para la determinación del valor de remuneración por la provisión de RAN en los municipios sin valor regulado *ex ante*, a continuación, se presentarán las siguientes secciones: (i) la regulación general en materia de remuneración por acceso a la instalación esencial de RAN; (ii) la regulación particular de carácter *ex-post* sobre fijación del valor de remuneración de RAN aplicable entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** en municipios no listados en el Anexo 4.8. del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016; y (iii) la aplicabilidad de los valores regulados diferenciales para operadores dominantes en "Servicios Móviles" establecidos en la Resolución CRC 7285 de 2024 en la determinación de la remuneración por la provisión de la instalación esencial de RAN de voz y datos entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** en municipios no listados en el Anexo 4.8. de la Resolución CC 5050 de 2016.

3.3.1. Regulación general aplicable a la remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN

Los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establecen las reglas aplicables a la remuneración por la provisión de RAN para voz, SMS y datos. El artículo 4.7.4.1. de la mencionada resolución determina lo siguiente:

"ARTÍCULO 4.7.4.1. REMUNERACIÓN DE LA INSTALACIÓN ESENCIAL DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL PARA SERVICIOS DE VOZ Y SMS.

4.7.4.1.1. **El valor de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de voz no podrá ser superior a los valores establecidos en la siguiente tabla:**

Remuneración	A partir del 1o. de enero de 2023	A partir del 1o. de enero de 2024	A partir del 1o. de enero de 2025
Minuto (uso)	8,81	5,56	3,51

Nota: Valores expresados en pesos constantes de enero de 2022. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1o. de enero de 2023 de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del Anexo 4.2 del Título de Anexos o aquella que la modifique o sustituya.

4.7.4.1.2. **El valor de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de SMS no podrá ser superior al valor establecido en la siguiente tabla:**

Remuneración	A partir del 1o. de enero de 2023
SMS (por unidad)	1,00

Nota: Valores expresados en pesos constantes de enero de 2022. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1 de enero de 2023 de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del Anexo 4.2 del Título de Anexos o aquella que la modifique o sustituya.

PARÁGRAFO 1. La remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de voz y SMS a los valores a los que hacen referencia los numerales 4.7.4.1.1. y 4.7.4.1.2., solo será aplicable en aquellos municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la presente resolución o aquella disposición que lo adicione, modifique o sustituya.

Adicionalmente, cuando la red visitada en los municipios listados en dicho anexo sea la de proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", el valor de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional corresponderá al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.1.1. de la presente resolución, o aquella que la adicione, modifique o sustituya.

PARÁGRAFO 2. Para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que sean asignatarios por primera vez de permisos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT, la remuneración a que hacen referencia los numerales 4.7.4.1.1 y 4.7.4.1.2 tendrá aplicación en todo el territorio nacional por cinco (5) años, los cuales serán contados desde la fecha en que quede en firme el acto administrativo mediante el cual le fue asignado el primer permiso para uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT. (...)”

Por su parte, el artículo 4.7.4.2 señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 4.7.4.2. REMUNERACIÓN DE LA INSTALACIÓN ESENCIAL DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL PARA SERVICIOS DE DATOS.

4.7.4.2.1. **El valor de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de datos no podrá ser superior al valor establecido en la siguiente tabla**

Remuneración	A partir del 1o. de enero de 2023	A partir del 1o. de enero de 2024	A partir del 1o. de enero de 2025	A partir del 1o. de mayo de 2025
Datos (Megabyte)	9,93	6,80	4,66	3,19

Nota: Valores expresados en pesos constantes de enero de 2022. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1o. de enero de 2023 de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del Anexo 4.2 del Título de Anexos o aquella que la modifique o sustituya.

4.7.4.2.2. **El valor de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de datos para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que sean asignatarios por primera vez de permisos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT, no podrá ser superior a los valores establecidos en la siguiente tabla:**

Remuneración	A partir del 1o. de enero de 2023	A partir del 1o. de enero de 2024	A partir del 1o. de enero de 2025	A partir del 1o. de mayo de 2025
Datos (Megabyte)	6,24	4,99	3,99	3,19

Nota: Valores expresados en pesos constantes de enero de 2022. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1o. de enero de 2023 de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del Anexo 4.2 del Título de Anexos o aquella que la modifique o sustituya.

La remuneración a que hace referencia el presente numeral tendrá aplicación por cinco (5) años, los cuales serán contados desde la fecha en que quedó en firme el acto administrativo mediante el cual le fue asignado el primer permiso para uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT.

PARÁGRAFO. La remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de datos, a los valores contemplados en el numeral 4.7.4.2.1. del presente artículo, solo será aplicable en aquellos municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la presente resolución o aquella disposición que lo adicione, modifique o sustituya.

Adicionalmente, cuando la red visitada en los municipios listados en dicho anexo sea la de proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", la tarifa aplicable por estos, en su calidad de proveedores de la red visitada, corresponderá al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.2.1. de la presente resolución o aquella que la adicione, modifique o sustituya. (...)"

De los dos artículos citados se pueden extraer las siguientes proposiciones normativas que rigen la remuneración por la provisión del acceso a la instalación esencial de RAN de voz, SMS y datos:

- En los municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, la remuneración por la provisión de RAN de voz y SMS no puede superar los topes establecidos en los numerales 4.7.4.1.1. y 4.7.4.1.2. del artículo 4.7.4.1 y la provisión de RAN de datos y datos no puede superar los topes establecidos en el numeral 4.7.4.2.1. del del artículo 4.7.4.2, según el año en que se suministre el RAN.
- En los municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, si el proveedor de RAN de voz o datos es un operador con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles", este debe ser remunerado según el último valor de la senda tarifaria establecida en el numeral 4.7.4.1.1. del artículo 4.7.4.1, para la provisión de RAN de voz, y según el último valor de la senda tarifaria establecida en el numeral 4.7.4.2.2. del del artículo 4.7.4.2, para la provisión de RAN de datos.
- En el resto de municipios del país, si el solicitante no es un operador entrante, el valor de la remuneración por la provisión de RAN puede ser negociado y acordado libremente entre las partes.
- Si el solicitante de RAN es un operador entrante, es decir, aquel que sea asignatario por primera vez de permisos para uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para IMT, deberá remunerar la provisión de RAN de voz y SMS según los valores establecidos en los numerales 4.7.4.1.1 y 4.7.4.1.2. del artículo 4.7.4.1 y la provisión de RAN de datos según los valores establecidos en el numeral 4.7.4.2.2. del del artículo 4.7.4.2 en todo el territorio nacional y por un término de cinco (5) años desde la asignación del permiso.

3.3.2. Regulación particular ex post sobre fijación del valor de remuneración por la provisión de RAN aplicable entre COLOMBIA MÓVIL y COMCEL en municipios no listados en el Anexo 4.8. del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016

Una vez aclarada la regulación general aplicable a la remuneración por la provisión de RAN para voz, SMS y datos, es pertinente ahora describir la regulación particular de carácter ex post emitida por esta Comisión aplicable específicamente a la remuneración por la provisión de RAN para voz, SMS y datos entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL**.

Mediante Resolución CRC 6549 de 2022, esta Comisión resolvió una controversia suscitada entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** en relación con la determinación de la remuneración por la provisión de RAN de voz, SMS y datos en los municipios sin valor regulado, es decir, aquellos no incluidos en el listado del Anexo 4.8. del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016. En estos municipios, en principio, el valor de la remuneración por la provisión de RAN de voz, SMS y datos entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** debía ser negociado y acordado libremente, no obstante lo cual, al no lograr un acuerdo sobre el asunto, la CRC, mediante un acto administrativo de carácter particular y concreto, definió el valor de la remuneración aplicable a la provisión de RAN entre tales operadores.

De este modo, en la Resolución CRC 6549 de 2022 la CRC utilizó la siguiente fórmula en dos partes para la determinación del valor de la remuneración que debían pagar **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** por la provisión mutua de RAN:

$$Tarifa\ CRC = Tarifa\ Regulada \times (1 + \alpha)$$

$$\alpha = \begin{cases} 15\% & \text{para } \frac{\text{Tráfico Total en RAN}}{\text{Tráfico Total del operador}} \leq 15\% \\ \frac{\text{Tráfico Total en RAN}}{\text{Tráfico Total del operador}} & \text{para } \frac{\text{Tráfico Total en RAN}}{\text{Tráfico Total del operador}} > 15\% \end{cases}$$

Como se puede ver, la fórmula definida partió del valor regulado vigente e hizo uso de un factor α que refleja la relación entre las variables del uso agregado de RAN del solicitante con su tráfico total. Así, para participaciones del tráfico total en RAN dentro del tráfico total del operador que fueren menores o iguales a 15%, el valor de remuneración sería el del valor regulado incrementado en 15%; y para participaciones del tráfico total en RAN dentro del tráfico total del operador mayores al 15%, el valor de remuneración se calcularía de manera proporcional a dichas participaciones, de manera que el valor a pagar aumenta en la medida en que el operador haga mayor uso de RAN.

De acuerdo con lo anterior, en la Resolución CRC 6549 de 2022, la Comisión determinó específicamente, tanto en su parte motiva como en su parte resolutive, los valores que **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** debían pagarse recíprocamente por el uso de la instalación esencial de RAN para voz, SMS y datos, a la luz del régimen regulatorio de carácter general y abstracto vigente a ese momento.

Adicionalmente, en dicha resolución la CRC estableció que los valores fijados debían actualizarse de manera trimestral, para lo cual **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** debían emplear la información de los formatos sobre tráfico de voz de proveedores de redes y servicios móviles, mensajería de texto (SMS) y acceso móvil a internet previstos en la regulación general.

Con posterioridad, las partes han venido aplicando la fórmula antes explicada para efectos de determinar el valor de remuneración entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** por la provisión del acceso a la instalación esencial de RAN de voz, SMS y datos en municipios sin valor regulado *ex ante*.

Es importante recordar en este punto que el conflicto que dio lugar al presente trámite de solución de controversias se origina, precisamente, en las diferencias entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** alrededor de la aplicación de la fórmula para la determinación del valor de remuneración de RAN utilizada en la mencionada Resolución CRC 6549 de 2022. Así, el primer operador afirma que en la aplicación de la fórmula se debe tener en cuenta el valor regulado aplicable a operadores dominantes en el mercado relevante de “Servicios Móviles” –medida introducida mediante Resolución CRC 7285 de 2024, como se explicará más adelante–, mientras que el segundo operador afirma que en la fórmula en cuestión se debe tener en cuenta el valor regulado sin consideración alguna a la cualidad de dominante en el referido mercado relevante.

3.3.3. Sobre la aplicabilidad de los valores regulados para operadores dominantes en “Servicios Móviles” en la determinación de la remuneración por la provisión de RAN de voz y datos en los municipios no listados en el Anexo 4.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016

Una vez descritas tanto la regulación de carácter general y abstracto en materia de remuneración por la provisión de RAN, como también la regulación de carácter particular y concreto que rige los valores de remuneración aplicables a provisión de RAN entre **COLOMBIA MÓVIL** y **COMCEL** en los municipios sin valor regulado *ex ante*, es necesario analizar si resulta viable o no la pretensión de **COLOMBIA MÓVIL** acerca de utilizar los valores regulados aplicables a operadores con posición dominante en el mercado de “Servicios Móviles” para efectos de la determinación de la remuneración por la provisión de RAN de voz y datos en los municipios sin valor regulado, es decir, aquellos listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Para efectos de lo anterior, es procedente hacer referencia a la expedición de la Resolución CRC 7285 del 23 de enero de 2024¹². En efecto, mediante la referida resolución esta Comisión estableció, entre otras, reglas diferenciales aplicables a los operadores con posición dominante en el mercado de “Servicios Móviles”. En tal sentido, en los artículos 13 y 14 de la referida resolución se introdujeron reglas que determinan el valor a cobrar por parte de cualquier proveedor que ostente posición dominante en el mercado de “Servicios Móviles” por la provisión de RAN en los municipios con valor

¹² “Por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas disposiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

regulado, es decir, aquellos listados en el Anexo 4.8. del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En efecto, los artículos 13 y 14 de la Resolución CRC 7285 de 2024 modificaron los párrafos de los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016. Así, el artículo 13 de la Resolución CRC 7285 de 2024 estableció lo siguiente:

"ARTÍCULO 13. Modificar el párrafo 1 del artículo 4.7.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

"PARÁGRAFO 1. La remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de voz y SMS a los valores a los que hacen referencia los numerales 4.7.4.1.1. y 4.7.4.1.2., solo será aplicable en aquellos municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la presente resolución o aquella disposición que lo adicione, modifique o sustituya.

*Adicionalmente, **cuando la red visitada en los municipios listados en dicho anexo sea la de proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", el valor de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional corresponderá al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.1.1. de la presente resolución, o aquella que la adicione, modifique o sustituya.**" (SNFT)*

Por su parte, el artículo 14 de la Resolución CRC 7285 de 2024 determinó lo siguiente:

"ARTÍCULO 14. Modificar el párrafo del artículo 4.7.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

"PARÁGRAFO. La remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de datos, a los valores contemplados en el numeral 4.7.4.2.1. del presente artículo, solo será aplicable en aquellos municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la presente resolución o aquella disposición que lo adicione, modifique o sustituya.

*Adicionalmente, **cuando la red visitada en los municipios listados en dicho anexo sea la de proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", la tarifa aplicable por estos, en su calidad de proveedores de la red visitada, corresponderá al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.2.1. de la presente resolución o aquella que la adicione, modifique o sustituya.**" (SNFT)*

Las anteriores modificaciones implican que a partir de la entrada en vigor de la Resolución CRC 7285 de 2024, es decir, a partir del 23 de enero de 2024¹³, la provisión de RAN de voz y datos en los municipios con valor regulado –aquellos listados en el Anexo 4.8. del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016– por parte de los proveedores que ostenten posición de dominio en el mercado de "Servicios Móviles" debe ser remunerada en aplicación del valor final de la senda fijada en los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2.

En este punto es preciso afirmar que la argumentación de **COLOMBIA MÓVIL** frente a la aplicabilidad de los valores regulados para la provisión de RAN por parte de operadores dominantes en "Servicios Móviles" va en contra del alcance de las disposiciones de la Resolución CRC 7285 de 2024 mediante las cuales se estableció el valor que debe cobrar el operador con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles" por la provisión de RAN de voz y datos en los municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En efecto, los valores finales de las sendas de remuneración establecidas en los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificados por la Resolución CRC 7285 de 2024 por la provisión de RAN de voz y datos por parte de operadores con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles" solamente aplican en los municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016. Lo anterior se extrae con facilidad de la lectura de las disposiciones modificadas por los artículos 13 y 14 de la Resolución CRC 7285 de 2024 citadas antes anterior y de las razones expuestas en dicho acto administrativo. Por lo anterior, extender la aplicación de los valores finales de las sendas de remuneración establecidas en dichos artículos a cualquier ámbito distinto a la provisión de RAN de voz y datos en los municipios listados en el Anexo

¹³ El 23 de enero de 2024 se publicó la Resolución CRC 7285 de 2024 en el Diario Oficial No. 52.647. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=bb53123bb4be905a78f350953ae2>.

4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016 desconocería lo expresamente establecido en la regulación general sobre la materia.

El explicado alcance de las medidas diferenciales en relación con la remuneración por la provisión de RAN de voz y datos por parte de un operador dominante en el mercado de “Servicios Móviles” fue también reiterado desde el documento de respuesta a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024. En dicha oportunidad, precisamente en respuesta a un comentario de **COLOMBIA MÓVIL**, esta Comisión afirmó lo siguiente¹⁴:

“En tal sentido, a partir del comentario de TIGO, es importante aclarar que, según las modificaciones realizadas a los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, cuando la red visitada en los municipios listados en el Anexo 4.8 sea la de proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, la tarifa aplicable por estos, en su calidad de proveedores de la red visitada, corresponderá al valor final de la senda definida para los servicios de voz y datos, según corresponda, por lo que en este caso y según los valores definidos, el RAN de voz se remunera a un valor de \$3,51¹⁵ por minuto, y el RAN de datos se remunera a un valor de \$3,19¹⁶ por megabyte, valores que resultan aplicables en los municipios del Anexo 4.8 con independencia de la calidad del PRSTM que solicite dicho acceso -entrante o establecido-. En el resto del territorio nacional, el acceso a RAN se remunera según las condiciones que le resulten aplicables a cada uno de ellos: operadores establecidos a la tarifa que sea negociada entre las partes, y operadores entrantes al valor que esté definido para el año en el que se haga uso de la instalación esencial.” (SNFT)

Adicionalmente, se debe resaltar que las medidas diferenciales para operadores dominantes en el mercado de “Servicios Móviles” introducidas en los artículos 13 y 14 de la Resolución CRC 7285 de 2024 tienen un carácter excepcional frente a la regla general sobre el valor de la remuneración por la provisión de RAN en los municipios con valor regulado, según la cual se debe pagar el valor del año que corresponda. Lo anterior implica que, bajo la normativa actualmente en rigor, tales medidas son de interpretación restrictiva, por lo que no es posible extender su aplicación a supuestos de hecho no previstos en ellas.

Por otro lado, aceptar la posición de **COLOMBIA MÓVIL** supondría acoger una interpretación contraria a los principios que orientan la regulación general en materia de acceso a la instalación esencial de RAN: Ello se refleja en el hecho de que la posición esgrimida por **COLOMBIA MÓVIL** derivaría en que el valor que este operador debería remunerar a **COMCEL** por la provisión de RAN de voz y datos en municipios sin valor regulado terminaría siendo inferior al que la propia regulación dispone en favor de los proveedores entrantes con el fin de promover la competencia. Lo anterior se puede observar al comparar los valores de la remuneración por la provisión de RAN de voz y datos pretendida por parte de **COLOMBIA MÓVIL** en contraste con los valores de la remuneración por la provisión de dicha instalación esencial cuando se trata de operadores entrantes:

Servicio	Valor solicitado por COLOMBIA MÓVIL	Valor regulado para operadores entrantes
Voz	\$4.65	\$6.40
Datos	\$4.22	\$5.74

Fuente: Construido a partir de información disponible en la plataforma de datos abiertos de la CRC, Postdata (<https://postdata.gov.co/>).

La diferencia presentada entre los valores a pagar de acuerdo con la posición de **COLOMBIA MÓVIL** y los valores a pagar si se tratara de un operador entrante que accede al mismo servicio no solo no tiene justificación jurídicamente razonable, sino que además llevaría un resultado abiertamente contrario a las finalidades pretendidas al determinar las reglas sobre remuneración por la provisión de RAN de voz y datos establecidas en la regulación general. En efecto, no hace sentido que un proveedor establecido remunere con un valor inferior al pagado por un operador entrante, so pena de favorecer, en contra de la lógica regulatoria que por año ha venido aplicando la CRC en favor de los entrantes, a aquel que ha tenido más tiempo para desplegar su red.

¹⁴ Documento de Respuesta a Comentarios, proyecto regulatorio “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”, pág. 83. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Documento%20de%20respuesta%20-%20%20Revisi%C3%B3n%20de%20medidas%20regulatorias%20aplicables%20a%20servicios%20m%C3%B3viles/Documento-respuesta-comentarios-2000-38-3-17.pdf>.

¹⁵ Valor expresado en pesos constantes de enero de 2022.

¹⁶ Valor expresado en pesos constantes de enero de 2022.

Por otro lado, no es cierto, como lo afirma **COLOMBIA MÓVIL**, que la no aplicación del valor regulado de RAN para su provisión por parte de un operador dominante en el mercado de "Servicios Móviles" vaya en contra del principio de tarifas basadas en costos eficientes. Todos los valores que componen las sendas de remuneración contenidas en los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 se encuentran orientados a valores eficientes. Tales valores permiten la recuperación de los costos en que una empresa eficiente incurriría al proveer el servicio, más una utilidad razonable.

En conclusión, para esta Comisión es inaceptable, por no encontrar respaldo regulatorio, la pretensión de **COLOMBIA MÓVIL** respecto de la utilización de los valores regulados aplicables a operadores con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles" –aplicables únicamente a los municipios listados en el Anexo 4.8. por expresa disposición regulatoria– para la determinación de la remuneración del RAN provisto en municipios sin valor regulado. Como consecuencia de lo anterior, en la parte resolutive del presente acto, esta Comisión procederá a negar la pretensión de **COLOMBIA MÓVIL**.

3.4. Sobre la provisión de RAN por parte de COMCEL en áreas geográficas no solicitadas por COLOMBIA MÓVIL

Como se indicó antes, frente al segundo asunto en controversia, **COLOMBIA MÓVIL** expone que **COMCEL** no sólo le provee RAN en municipios o áreas geográficas para las cuales efectivamente solicitó acceso a dicha instalación esencial, sino también en municipios adyacentes para los cuales aquel no solicitó a este el mencionado servicio mayorista. Señala, en consecuencia, que **COMCEL** debe limitar la provisión de RAN únicamente a los municipios solicitados, de conformidad con el numeral 4.7.2.2.9. del artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024, de modo que ese operador únicamente le cobre el RAN suministrado en tales municipios. Por su parte, **COMCEL** afirma que no es posible limitar la provisión de RAN únicamente a los sitios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**, pues las condiciones de propagación radioeléctrica de una base ubicada en un determinado municipio pueden implicar que el RAN se provea a usuarios fuera del área geográfica o municipio solicitado, lo que es apenas una consecuencia natural de las leyes de la física, por lo que es deber de este último remunerar el **RAN** provisto en las áreas geográficas adyacentes no solicitadas.

Así las cosas, esta Comisión debe analizar si es viable ordenar a **COMCEL** que limite la provisión de RAN a los municipios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL** y, en caso de que no lo sea, debe determinar quién debe hacerse cargo por el costo de la provisión de RAN en las áreas geográficas adyacentes no solicitadas, de conformidad con lo establecido en la regulación general.

En este sentido, para efectos de emitir un pronunciamiento sobre el segundo asunto en controversia, a continuación, se presentarán las siguientes secciones: (i) la regulación general en materia de cobertura en la provisión de RAN; (ii) sobre la viabilidad de ordenar a **COMCEL** que limite la provisión de RAN únicamente a los municipios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**; y, finalmente, (iii) la remuneración aplicable a la provisión de RAN por parte de **COMCEL** en sitios no solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**.

3.4.1. Regulación general en materia de cobertura en la provisión de RAN

De conformidad con el artículo 4.7.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁷, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) asignatarios de espectro están obligados a poner a disposición de otros PRSTM que lo soliciten la instalación esencial de RAN para la prestación de servicios a los usuarios en aquellas áreas geográficas donde tales PRSTM solicitantes no cuenten con cobertura propia de servicios.

En tal sentido, la regulación general distingue entre el Proveedor de la Red de Origen (PRO), que es quien solicita el acceso a RAN, y el Proveedor de la Red Visitada (PRV), que es quien provee el RAN. Así, el artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece las obligaciones del PRV en la

¹⁷ "Artículo 4.7.2.1. Obligación de proveedor Roaming Automático Nacional. Sin perjuicio de lo previsto en el CAPÍTULO 1 de TÍTULO IV, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles asignatarios de espectro en bandas IMT definidas por la UIT-R y atribuidas en Colombia de acuerdo con el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias adoptado por la Resolución MINTIC 129 de 2010, o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, deberán poner a disposición de otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que así lo soliciten, la instalación esencial de roaming automático nacional para la prestación de servicios, incluidos voz, SMS y datos, a los usuarios en aquellas áreas geográficas donde el solicitante no cuente con cobertura propia, de acuerdo con las condiciones dispuestas en el ARTÍCULO 4.7.2.2 y el ARTÍCULO 4.7.2.3 del CAPÍTULO 7 del TÍTULO IV."

provisión de RAN, entre las cuales se encuentra la establecida en el numeral 4.7.2.2.9., adicionado por la Resolución CRC 7285 de 2024, cuyo texto dispone:

"4.7.2.2.9. Ofrecer y suministrar, en condiciones no discriminatorias, la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en la zona geográfica especificada de acuerdo con las necesidades y la solicitud realizada por el Proveedor de Red Origen. En el evento en que el Proveedor de Red de Origen requiera el acceso a la instalación esencial en un nivel de desagregación geográfica mayor al municipal, el Proveedor de Red Visitada deberá suministrársela, a menos que demuestre fundada y detalladamente que existen restricciones técnicas o de disponibilidad que impidan otorgar el acceso a dicha instalación esencial en ese nivel de desagregación, evento en el cual, deberá suministrar la instalación al menos a nivel municipal."

Por una parte, la disposición citada es clara al señalar que es deber del PRV ofrecer y suministrar RAN en la zona geográfica que solicite el PRO de acuerdo con sus necesidades. Esto significa que, en principio, el PRV deberá suministrar RAN en las áreas geográficas específicamente determinadas por el PRO. Y, por otra parte, tal disposición establece que, si el PRO requiere RAN en un "nivel de desagregación" geográfica mayor al municipal, es decir, en un área geográfica inferior al nivel municipal, el PRV podrá negarse a suministrárselo en esa área específica siempre y cuando demuestre que existen restricciones técnicas o de disponibilidad, caso en el cual deberá proveerla al menos a nivel municipal.

3.4.2. Sobre la viabilidad de ordenar a COMCEL que limite la provisión de RAN únicamente a los municipios solicitados por COLOMBIA MÓVIL

Descrito el sentido de la disposición regulatoria pertinente según el caso que ocupa a la CRC, es necesario afirmar que la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL** frente a este asunto no se refiere a un área geográfica inferior o menor al nivel municipal, de modo que dicho aspecto no será analizado en este caso. Las circunstancias fácticas invocadas por **COLOMBIA MÓVIL** –según las cuales **COMCEL** le provee RAN en municipios diferentes a los solicitados– se enmarcan en el supuesto de hecho descrito en la primera parte de la norma. En efecto, la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL** refiere que **COMCEL**, además de proveer RAN en los 420 municipios específicamente solicitados¹⁸, también provee dicha instalación esencial en 72 municipios no solicitados¹⁹ y en los cuales **COLOMBIA MÓVIL** sí tiene red propia, lo que genera que este último operador tenga que remunerar la provisión de RAN en municipios en los que no lo necesita.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe afirmarse que, en principio, **COMCEL** está obligado a proveer RAN únicamente en las zonas geográficas solicitadas por **COLOMBIA MÓVIL**. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la obligación establecida en la primera parte del numeral 4.7.2.2.9. del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, adicionado por la Resolución CRC 7285 de 2024, no puede ser considerada absoluta, pues su alcance, como es apenas obvio, necesariamente dependerá de las limitaciones técnicas que puedan existir.

Así lo señaló esta Comisión durante el desarrollo del proyecto regulatorio que dio lugar a la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024. En el documento de respuesta a comentarios que acompañó la mencionada resolución, al contestar comentarios de **COMCEL** y de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, la CRC señaló lo siguiente²⁰:

*"COMCEL indicó que la cobertura dada por una estación base puede abarcar diferentes zonas geográficas, por lo cual en muchas ocasiones puede ser muy difícil segmentar la zona en la cual se provee el servicio de RAN. Sobre este punto, **la CRC entiende que las condiciones de propagación radioeléctrica particulares de un elemento de infraestructura como es el caso de una estación base ubicada en un determinado municipio pueden implicar que el RAN termine siendo provisto a usuarios que se encuentran físicamente por fuera del municipio en cuestión, pero esto es una consecuencia inevitable de las leyes de la física** y por tanto no se puede pretender que el costo de dicha comunicación en RAN sea asumido por el PRV como lo propone **TELEFÓNICA** en sus comentarios."* (SNFT)

¹⁸ Listado de municipios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL** para la provisión de RAN de voz, datos y SMS, aportado como prueba en la solicitud de inicio de trámite de solución de controversia presentada por **COLOMBIA MÓVIL**.

¹⁹ Listado de municipios aledaños que reportan consumos pero que no fueron solicitados por **COLOMBIA MÓVIL** a **COMCEL** para la provisión de RAN de voz, datos y SMS, aportado como prueba en la solicitud de inicio de trámite de solución de controversia presentada por **COLOMBIA MÓVIL**.

²⁰ Documento de Respuesta a Comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles", pág. 83. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Documento%20de%20respuesta%20-%20%20Revisi%C3%B3n%20de%20medidas%20regulatorias%20aplicables%20a%20servicios%20m%C3%B3viles/Documento-respuesta-comentarios-2000-38-3-17.pdf>.

Lo anterior significa que pueden existir casos en que la provisión de RAN por parte del PRV se extienda a sitios aledaños a las zonas específicamente solicitadas por el PRO por razones de índole técnico. En efecto, si el área de cobertura de una de las estaciones base del PRV ubicadas en el municipio solicitado por el PRO abarca otros municipios, esta circunstancia obedece a las dinámicas normales de propagación de señales radioeléctricas. De esto se sigue, como es evidente, que la propagación de señales radioeléctricas no es un fenómeno que obedezca o pueda ser controlado por las fronteras de tipo político y administrativo que definen los municipios en Colombia.

En el presente caso, tal y como consta en actas del CMRAN llevado a cabo el 28 de febrero y el 5 de marzo de 2024, ante la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL** frente a la cobertura del RAN provisto por **COMCEL**, este último llevó a cabo una presentación –aportada en su contestación en el presente trámite– explicando múltiples aspectos relacionados con la imposibilidad técnica de limitar la provisión de RAN únicamente a los municipios solicitados por **COLOMBIA MÓVIL**²¹.

En dicha presentación, **COMCEL** manifestó que la implementación de una nueva estación base obedece a dos criterios: la necesidad de dar mayor capacidad o de ampliar la cobertura. En tal sentido, explicó lo siguiente²²:

“Generalmente los sitios móviles rurales se diseñan e implementan para dar cobertura. La ubicación geográfica de la estación base juega un papel muy importante, e inevitablemente en algunos casos van a cubrir territorios de varios municipios. No es posible, limitar coberturas de estaciones bases de tecnologías IMT para que no se cubran más allá de una división política cómo la de municipios o departamentos.

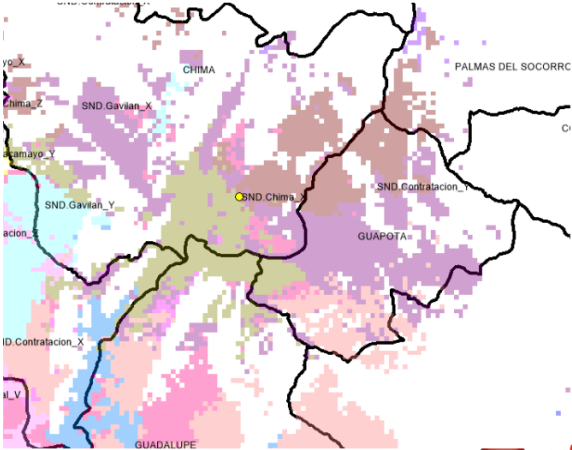
Se deben ubicar en lugares estratégicos que permitan la mayor cobertura, en algunos casos cubriendo varios municipios.”

COMCEL ilustró lo anterior con varios ejemplos en los que una estación base ubicada en un municipio proporciona cobertura a varios municipios. A continuación, se muestran algunos de estos casos:

Municipio Chima Santander

El municipio de Chima – Santander está abierto el servicio RAN para el operador TIGO, se puede analizar que la estación base que da cobertura al municipio de Chima tiene incidencia en los municipios Guapotá- Santander y Guadalupe- Santander, estos dos municipios se benefician de la cobertura que prestamos a nuestros usuario.

No es procedente que para efectos de precisión en el RAN se deba limitar la cobertura de la estación base afectando a los usuarios de Claro; el operador TIGO cuenta con la misma cobertura y calidad de servicio que le prestamos a nuestros abonados.



Mapa de cobertura de la estación base de Chima, Santander. El mapa muestra la zona de cobertura de la estación base de Chima, Santander, en colores de cobertura (verde, amarillo, rojo). Se observan municipios aledaños como Guadalupe y Guapotá, que también están cubiertos por la señal de la estación base de Chima. El mapa incluye etiquetas para municipios como CHIMA, PALMAS DEL SOCORRO, GUADALUPE, GUAPOTÁ, y estaciones base como SMD Gavilan_X, SMD Gavilan_Y, SMD Chima, SMD Contratación_Y, SMD Contratación_X, y SMD Contratación_Z.



Claro

PUEDES TODO



Claro

30 años

Fuente: Presentación COMCEL – CMRAN.

En la imagen presentada se evidencia la forma en la que una estación base ubicada en un determinado municipio –en este caso Chima, Santander– tiene cobertura también en otros municipios aledaños –Guadalupe y Guapotá–.

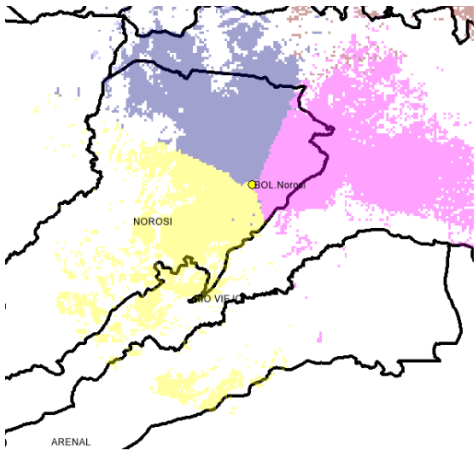
Lo mismo ocurre, por ejemplo, en el municipio de Norosí, Bolívar, cuya estación base da cobertura a otros dos municipios:

²¹ Presentación COMCEL - CMRAN del 28 de febrero y del 5 de marzo de 2024.

²² Presentación COMCEL - CMRAN del 28 de febrero y del 5 de marzo de 2024, hoja 3.

Municipio Norosi Bolivar

- Municipio Norosi - Bolivar con RAN activo al operador TIGO, desde la estación base se da cobertura a tres municipios, Norosi (RAN activo), municipios adyacentes Rio Viejo- Bolivar , Arenal - Bolivar. (Municipios sin solicitud RAN Tigo)



Fuente: Presentación COMCEL – CMRAN.

De este modo, una estación base ubicada en el municipio de Norosí, Bolívar, también da cobertura a los municipios de Río Viejo y Arenal. Nótese que el municipio de Arenal ni siquiera es limítrofe con el municipio de Norosí, en el que está ubicada la estación base de cuya cobertura se beneficia, lo que ilustra perfectamente la circunstancia de que las fronteras político-administrativas nada tienen que ver con la propagación de las señales radioeléctricas.

Teniendo en cuenta lo explicado, para esta Comisión es evidente que la modificación de la cobertura de una estación base ubicada en un municipio puede afectar negativamente la prestación del servicio en los municipios adyacentes. Esto significa que limitar la cobertura de una estación base de **COMCEL** para restringirla según la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL** afectaría no solo el diseño de red de **COMCEL** sino también la cobertura que le ofrece a sus propios usuarios. Ciertamente, es usual que los operadores diseñen y desplieguen su red en una determinada zona o región con el propósito de que una estación base tenga cobertura en más de un municipio, lo que no es más que una forma de maximizar la cobertura en las áreas de interés.

Por estos motivos, no es posible para esta Comisión acoger lo indicado por **COLOMBIA MÓVIL** respecto de la reconfiguración de los TAC²³ y LAC²⁴ por parte de **COMCEL**, pues ello tendría un impacto en la cobertura y calidad en el servicio que este operador le presta a sus propios usuarios. Sobre este punto vale destacar que ninguna disposición en la regulación permite concluir que un PRV debe asumir la carga de modificar su red para efectos de restringir la provisión de RAN a los sitios solicitados por un PRO si ello perjudica la prestación de servicios a sus usuarios nativos.

Sumado a lo anterior, es claro para esta Comisión que resulta imposible ordenarle a un PRV, en este caso **COMCEL**, la adecuación de la cobertura de sus estaciones base de modo que las señales emitidas no se extiendan más allá de las fronteras político-administrativas que definen los municipios en Colombia. Lo contrario implicaría el desconocimiento, por parte de esta Comisión, de las condiciones físicas que rigen la propagación de señales radioeléctricas, pues estas no se limitan a las nociones de carácter jurídico que rigen la organización política y administrativa del territorio nacional y un regulador de orden técnico, como lo es la CRC, no puede desconocer las realidades técnicas que rodean la operación de los proveedores.

3.4.3. La remuneración aplicable a la provisión de RAN por parte de COMCEL en sitios no solicitados por COLOMBIA MÓVIL

Una vez descritas las razones por las cuales no es posible acceder a la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL** respecto de la adecuación de la cobertura en la provisión de RAN por parte de **COMCEL**, es necesario analizar las solicitudes subsidiarias de **COLOMBIA MÓVIL** respecto de la remuneración del RAN provisto en los municipios no solicitados.

²³ Type Allocation Code.

²⁴ Location Area Code.

Como se anunció antes, **COLOMBIA MÓVIL** solicitó a la CRC, en subsidio, (i) que ordenara a **COMCEL** cesar el cobro por la provisión de RAN en los sitios no solicitados o (ii) que en caso de que se determine que **COLOMBIA MÓVIL** debe pagar el RAN en aquellos sitios no solicitados, se ordene que el valor a remunerar sea aquel aplicable a los operadores con posición de dominio en el mercado de "Servicios Móviles".

Sobre el punto, basta decir que no existe ninguna disposición regulatoria que permita afirmar que la provisión de RAN en sitios no solicitados –como consecuencia de la imposibilidad técnica de limitar tal suministro– no debe ser remunerada, como extrañamente lo solicita **COLOMBIA MÓVIL**. Por el contrario, precisamente en el ya citado documento de respuesta a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024, esta Comisión reconoció expresamente lo siguiente²⁵:

"Sobre este punto, la CRC entiende que las condiciones de propagación radioeléctrica particulares de un elemento de infraestructura como es el caso de una estación base ubicada en un determinado municipio pueden implicar que el RAN termine siendo provisto a usuarios que se encuentran físicamente por fuera del municipio en cuestión, pero esto es una consecuencia inevitable de las leyes de la física y por tanto no se puede pretender que el costo de dicha comunicación en RAN sea asumido por el PRV como lo propone TELEFÓNICA en sus comentarios." (SNFT)

Es decir, dadas las condiciones de propagación de las señales radioeléctricas, como se explicó ampliamente en la sección anterior, el costo del RAN provisto en sitios no solicitado no tendría por qué ser asumido por el PRV, pues ello implicaría una carga desproporcionada e injustificada en cabeza de dicho proveedor. Por esta razón, es el PRO quien debe asumir los costos derivados de la provisión de RAN en sitios no solicitados, inclusive, pues es él quien solicita el acceso al RAN y se sirve efectivamente de dicho servicio mayorista para atender sus propios usuarios, lo que de suyo supone unas cargas especiales, como ocurre en este caso.

De este modo, es deber de **COLOMBIA MÓVIL** remunerar la provisión de RAN por parte de **COMCEL**, aun en aquellos sitios no solicitados, cuando sea técnicamente imposible restringir su suministro.

En la misma línea, tampoco es razonable la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL** según la cual debe ordenarse que la provisión de RAN en sitios no solicitados se remunere con los valores regulados aplicables a operadores con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles". Tal como se explicó en detalle en las consideraciones sobre el primer asunto en controversia, los valores establecidos en los párrafos de los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificados por la Resolución CRC 7285 de 2024, únicamente son aplicables en aquellos municipios con valor regulado, es decir, en aquellos municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

De ninguna manera puede pretender **COLOMBIA MÓVIL** que los valores regulados específicamente para remunerar la provisión de RAN por parte de un operador con posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles" en los municipios con valores regulados, se extienda a los municipios sin valores regulados, pues ninguna disposición regulatoria permite arribar a dicha conclusión.

Por los motivos expuestos, en la parte resolutive de este acto esta Comisión procederá a negar las solicitudes subsidiarias de **COLOMBIA MÓVIL** antes analizadas.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Negar todas las solicitudes de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de este acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A.**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y

²⁵ Documento de Respuesta a Comentarios, proyecto regulatorio "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles", pág. 83. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Documento%20de%20respuesta%20-%20%20Revisi%C3%B3n%20de%20medidas%20regulatorias%20aplicables%20a%20servicios%20m%C3%B3viles/Documento-respuesta-comentarios-2000-38-3-17.pdf>.

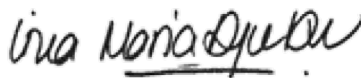
de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, que podrá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a los 15 días del mes de noviembre de 2024.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Presidente



LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva

Expediente: 3000-32-13-90
C.C.C. 30/10/2024 Acta 1490
S.C.C. 13/11/2024 Acta 472

Elaborado por: Camilo Bustamante
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña - Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias