

RESOLUCIÓN No. **7727** DE 2025

*«Por la cual la Comisión de Regulación de Comunicaciones se pronuncia sobre la solicitud de solución de controversias presentada por **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** respecto **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**»*

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

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confiere el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicación del 26 de noviembre de 2024, radicada bajo el número 2024826248, **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.**, en adelante **SSC**, solicitó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC- dar inicio al trámite administrativo de solución de controversias, con el fin de que se diriman las diferencias surgidas con **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA MÓVIL**, frente a la negativa de esta última de compartir equitativamente los costos de transmisión de rutas en el marco de su relación de interconexión.

Una vez analizada la solicitud presentada por **SSC** y verificado preliminarmente el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 42¹ y 43 de la Ley 1341 de 2009, mediante comunicación con radicado número 2024537381 del 4 de diciembre de 2024, la Directora Ejecutiva de esta Comisión informó a las partes la decisión de iniciar la correspondiente actuación administrativa de solución de controversias. La solicitud se fijó en lista y se trasladó a **COLOMBIA MÓVIL** para que se pronunciara sobre el particular.

El 11 de diciembre de 2024, mediante comunicación con radicado 2024827339, **COLOMBIA MÓVIL** se pronunció respecto de la solicitud presentada por **SSC**.

Mediante comunicación con radicado 2024539005 del 19 de diciembre de 2024, la CRC citó a las partes a la audiencia de mediación de la que trata el artículo 45 de la Ley 1341 de 2009 con el fin de que se celebrara el 27 de diciembre a las 10:00 a.m.

SSC se pronunció frente a la manifestación de **COLOMBIA MÓVIL** mediante comunicación con radicado interno número 2024828022 del 20 de diciembre de 2024.

El 27 de diciembre de 2024 se celebró la audiencia de mediación a la que comparecieron las partes, quienes presentaron sus consideraciones respecto de los puntos en controversia. Una vez escuchadas ambas posturas se evidenció que no era posible llegar a un acuerdo.

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.

2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

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

2.1. Argumentos expuestos por SSC

SSC indica que el desacuerdo con **COLOMBIA MÓVIL** surge ante la negativa de este último para compartir equitativamente los costos de transmisión de rutas bidireccionales en el marco de las relaciones de acceso, uso e interconexión existentes entre la red móvil de **COLOMBIA MÓVIL** (nodos ubicados en Barranquilla y Bogotá) y la red fija de **SSC** (nodo Bogotá), con ocasión de la modificación del protocolo de señalización SIP.

SSC señala que las rutas de interconexión establecidas entre ambos operadores son bidireccionales desde el inicio de la relación, incluso, cuando las rutas estaban configuradas en el protocolo SS7 con enlaces de transmisión en E1, y que tal situación ha sido siempre reconocida por las partes. Afirma que la transición a una interconexión basada en protocolo IP no modificó la naturaleza bidireccional de las rutas.

Manifiesta que, a pesar de ello, ha pagado el 100% de los costos de transmisión de dichas rutas, pese a que, según la regulación aplicable, esos costos deben asumirse en partes iguales.

Para sustentar esa afirmación citó la siguiente consideración expuesta por la CRC en la Resolución 6887 del 15 de julio de 2022², mediante la cual la Comisión resolvió un conflicto entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL**:

«Por otra parte, en lo que se refiere a los costos en los que debe incurrirse respecto a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local para procurar la implementación de la conectividad entre los nodos de los proveedores, dada la falta de acuerdo, y conforme a lo dispuesto en la regulación, existen dos posibilidades para determinar la manera cómo se deben sufragar tales costos: la primera de ellas consiste en que, si en las rutas de interconexión se implementan enlaces unidireccionales, los costos serán asumidos por cada proveedor y estos estarán asociados a los enlaces que utilice para gestionar el tráfico al interior de su red; la segunda de ellas es que, en caso de que en las rutas de interconexión **se implementen a partir de enlaces bidireccionales, los costos se asumirán de manera conjunta y en partes iguales**» (Énfasis de **SSC**).

SSC afirma que, en la solicitud inicial de modificación del esquema de señalización de la interconexión del 12 de enero de 2022 dirigida a **COLOMBIA MÓVIL**, además de citar a un Comité Mixto de Interconexión –CMI– para el 20 de enero de 2022, solicitó que la transmisión fuere asumida por partes iguales, de acuerdo con la regulación, y que esta fuera implementada por medio de canal de datos desde el nodo de **SSC** hasta los dos nodos de **COLOMBIA MÓVIL**.

Señala que, como respuesta a dicha solicitud, **COLOMBIA MÓVIL** manifestó la imposibilidad de asistir al CMI y expresó que analizaría la solicitud presentada por **SSC**. Además, **SSC** narra que en el seno de un CMI realizado el 3 de mayo de 2024, entre los puntos tratados, se reiteró la solicitud, sin lograr acuerdo entre las partes.

Como punto de divergencia, **SSC** señala la negativa de **COLOMBIA MÓVIL** de incluir los valores de conciliación correspondientes al 50% de los costos de interconexión asociados a medios y enlaces de transmisión bidireccionales implementados con ocasión a la expedición de la Resolución CRC 6887 de 2022. **SSC** menciona que entre las partes no existe ningún punto de acuerdo.

Como oferta final solicitó a la CRC que ordenara incluir el 50% correspondiente a **COLOMBIA MÓVIL** en las conciliaciones técnicas y financieras respectivas desde el 12 de enero de 2022 hasta la fecha actual y posteriores conciliaciones, al tener en cuenta que la regulación vigente establece que los costos de transmisión deben ser asumidos de manera conjunta y en partes iguales y que **SSC** ha pagado el 100% de dichos costos.

SSC aporta como pruebas las siguientes:

- Comunicación remitida a **COLOMBIA MÓVIL** el 11 de enero de 2022 mediante la cual **SSC** solicita la modificación del esquema de señalización de la relación de interconexión y citación a CMI para el 20 de enero de 2022.
- Comunicación remitida a **SSC** el 20 de enero de 2022 por medio de la cual **COLOMBIA MÓVIL** informa que se encuentra estudiando el alcance la solicitud y adicionalmente pospone la citación al CMI propuesto.
- Resolución CRC 6887 de 2022.
- Copia del acta de CMI suscrito el 3 de mayo de 2024.

² «Por medio de la cual se resuelve un conflicto entre **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, Expediente No. 3000-32-13-38».

2.2. Argumentos expuestos por COLOMBIA MÓVIL

En su escrito de respuesta al traslado de **SSC, COLOMBIA MÓVIL** manifiesta que *«si bien, las rutas de interconexión implementadas en la interfaz IP son bidireccionales, estas rutas no lo eran hasta el mes de noviembre del año 2023, fecha en que inició la ocupación de tráfico en dicha interfaz»*.

Señala que, previo a la mencionada implementación, las rutas de interconexión se encontraban implementadas en interfaz E1 y que los costos asociados a la transmisión fueron asumidos por **SSC** resultado de un acuerdo tácito entre ambas partes.

Manifiesta que **SSC** *«adoptó mediante actos unívocos, la asunción unilateral del pago de los medios de transmisión, señalando que el marco contractual está cimentado en la OBI y la aceptación pura y simple de la misma, por parte del hoy solicitante, quien en su momento se negó a la suscripción de un contrato de interconexión»*.

Menciona que **SSC** decidió asumir, de manera unilateral y autónoma, el 100% de los costos de los medios de transmisión, sin incluir a **COLOMBIA MÓVIL** en la contratación de los medios de transmisión ni en la suscripción del contrato de los medios y valores por los cuales solicita la compartición de costos. Aunado a lo anterior, subraya que no ha facultado ni delegado a **SSC** para comprometerlo en dichos asuntos, particularmente en la contratación de los medios, considerando que *«un acto entre dos no puede ser oponible a un tercero»*.

Por otra parte, **COLOMBIA MÓVIL** indica que **SSC**, previo a la solicitud realizada en mayo de 2024, no trasladó la solicitud de pago de dichos medios de transmisión ni los mismos fueron incluidos en las respectivas conciliaciones. En consecuencia, **COLOMBIA MÓVIL** sostiene que las condiciones planteadas por **SSC** no obedecen a la *«aceptación de lo contemplado en la regulación, sino más bien a la falta de coherencia y claridad»* al pretender obtener el reconocimiento de un pago retroactivo desde 2022.

COLOMBIA MÓVIL resalta que, en el CMI llevado a cabo en mayo de 2024, **SSC** declaró que el no cobro de conceptos de costos de transmisión obedeció a un *«descuido administrativo»*, y por tanto **COLOMBIA MÓVIL** no debe asumir dichos costos derivados del descuido de **SSC**, *«más aún cuando existía un acuerdo tácito en el que SSC asumía el costo de los medios de transmisión»*.

En relación con lo concertado en el mencionado CMI, **COLOMBIA MÓVIL** indica que manifestó su intención de establecer rutas unidireccionales en la interconexión IP e indicó que ha trabajado en ello durante el lapso en el cual se originó el desacuerdo hasta la actualidad.

Adicionalmente, explica que **SSC** *«no ha facilitado la suscripción de las actas financieras de las conciliaciones de Interconexión y sólo hasta octubre de 2024, presentó en el proceso de conciliación, una relación de los cobros pretendidos por medios de transmisión desde el año 2022»*.

En lo relativo al punto de acuerdo, **COLOMBIA MÓVIL** precisa que ambas partes coinciden en la modificación de las condiciones de ejecución de la interconexión para que se establezcan enlaces unidireccionales a cargo de cada una de las partes.

En lo concerniente a los puntos de divergencia, **COLOMBIA MÓVIL** señala que son los siguientes:

1. El cobro retroactivo de los cobros de medios de transmisión desde el año 2022 hasta mayo de 2024 por parte de **SSC**.
2. Las partes no acordaron la contratación de los medios de transmisión ni los costos que derivaron en la modificación de la interconexión. Por el contrario, **SSC** asumió el costo, sin hacer ningún requerimiento a **COLOMBIA MÓVIL** frente a la necesidad de que asumiera el 50% de estos.
3. **SSC** no materializó las acciones pertinentes para que **COLOMBIA MÓVIL** fuera parte de la contratación de los medios de transmisión de la interconexión y del pago de las acreencias derivadas de ella.

En consecuencia, **COLOMBIA MÓVIL** solicita a la CRC:

1. No acceder a las solicitudes de **SSC** en lo concerniente a que **COLOMBIA MÓVIL** reconozca el 50% de los costos de transmisión en las conciliaciones técnicas y financieras desde el 12 de enero de 2022.

2. Se resuelva que para la remuneración de los costos de transmisión se disponga la implementación de enlaces unidireccionales de tal forma que cada parte asuma las obligaciones correspondientes, sin el reconocimiento de los costos retroactivos que por este concepto ha reclamado **SSC** hasta el momento de la implementación de los enlaces unidireccionales.
3. Mientras quedan implementados dichos enlaces unidireccionales, su costo sea asumido por partes iguales, a partir de la fecha del acuerdo entre las partes o la decisión de la CRC.

En subsidio, solicitó que **COLOMBIA MÓVIL** asuma el 50% de los costos de transmisión desde el mes de noviembre de 2023, momento de la implementación de la interconexión en interfaz IP y en todo caso hasta el momento de la implementación de los enlaces unidireccionales en la interconexión IP como lo ha solicitado el mismo **COLOMBIA MÓVIL**.

Como oferta final, **COLOMBIA MÓVIL** plantea que se continúe con la modificación de la interconexión (condiciones en ejecución), para que ambas partes establezcan enlaces unidireccionales y que los mismos estén a cargo de cada parte.

COLOMBIA MÓVIL aporta las siguientes pruebas y anexos:

- Oferta Básica de Interconexión de **COLOMBIA MÓVIL**.
- Actas de conciliaciones de interconexión firmadas en 2022³, 2023⁴ y 2024⁵.
- Soporte del correo enviado a **COLOMBIA MÓVIL** por parte de **SSC** en el cual se mencionan las actualizaciones de cobro por costos de transmisión de datos para la relación de interconexión.
- Comunicación remitida el 29 de mayo de 2015 a **COLOMBIA MÓVIL** por parte de **SSC**, relacionada con la suscripción del contrato de acceso, uso e interconexión.
- Certificado de Existencia y Representación Legal de **COLOMBIA MÓVIL**.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1. Verificación de requisitos de forma y de procedibilidad

En primera medida, se hace necesario verificar si la solicitud presentada por **SSC** cumple con los requisitos de forma y procedibilidad establecidos en los artículos 42⁶ 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 frente a 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 **SSC**⁷, se constató que su solicitud cumple con los requisitos de forma descritos, toda vez que, en este, se consignó la manifestación de la imposibilidad de llegar a un acuerdo, los puntos de acuerdo y divergencia, así como su oferta final.

Adicionalmente, se acreditó el agotamiento de la etapa de negociación directa durante 30 días calendario en la medida en que, mediante comunicación del 24 de abril de 2024, **SSC** le solicitó a **COLOMBIA MÓVIL** llegar a acuerdos frente a la aplicación de la Resolución CRC 6522 del 11 de febrero de 2022 en su relación de acceso, uso e interconexión y, posteriormente, mediante comunicación del 25 de abril de 2024, se citó al CMI entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL**, el cual fue realizado el 3 de mayo del mismo año, donde las partes expusieron sus consideraciones, y concluyeron con la necesidad de un pronunciamiento de la Comisión sobre el particular.

En esa medida, si se tiene en cuenta que el conflicto fue presentado ante la Comisión el 26 de noviembre de 2024, queda claro que se agotó el plazo de negociación directa previsto en el artículo 42 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 26 de la Ley 1978 de 2019.

3.2. El asunto en controversia

³ Copia de las actas número. 02-2022, 03-2022, 04-2022, 05-2022, 06-2022.

⁴ Copia de las actas número 02-2023, 03-2023, 04-2023.

⁵ Copia de las actas número 01-2024 y 02-2024

⁶ Modificado por el artículo 26 de la Ley 1978 de 2019.

⁷ Presentado mediante radicado 2024826248 del 26 de noviembre de 2024.

De acuerdo con los argumentos expuestos por las partes, se extrae que la discusión se centra en la forma como debe darse la distribución de costos de interconexión asociados a los medios y enlaces de transmisión entre la red de TPBCL de **SSC** y la red de TMC de **COLOMBIA MÓVIL**, en aplicación del artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 6 de la Resolución CRC 6522 de 2022. Lo anterior, según lo expresado por **SSC**, por cuenta de la implementación del protocolo de señalización SIP ordenada mediante la Resolución CRC 6887 de 2022.

Esta Comisión deberá pronunciarse, a su vez, sobre la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL** relacionada con que se ordene la implementación de enlaces unidireccionales en la mencionada interconexión.

3.3. La configuración de la cosa decidida administrativa en el caso concreto

Esta Comisión debe analizar si el asunto en controversia planteado a partir de la solicitud de **SSC** ya ha sido resuelto por este regulador en ejercicio de su función de solución de controversias, es decir, debe verificar si frente a tal petición ha operado el fenómeno de cosa decidida administrativa. Puntualmente, el análisis debe efectuarse respecto de lo determinado en la Resolución CRC 6887 del 15 de julio de 2022, *«Por medio de la cual se resuelve un conflicto entre **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** [...]»*, confirmada por la Resolución CRC 6999 del 28 de noviembre de 2022, *«Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRC 6887 de 2022 [...]»*.

Debe tenerse en cuenta, al respecto, que la cosa decidida administrativa se erige como una garantía fundamentada en el principio de seguridad jurídica, de acuerdo con la cual, la Administración no puede modificar las situaciones particulares decididas en actos administrativos en firme mediante la expedición de actos administrativos posteriores⁸.

De este modo, cuando un determinado asunto haya sido resuelto por una autoridad por vía de un acto administrativo de carácter particular y concreto, no resulta procedente que se ventile esa misma petición ante dicha autoridad. Ello, en la medida en que un nuevo pronunciamiento de fondo por parte de esta solo podría darse, o bien para remitirse a lo ya decidido, con fundamento en lo establecido en la primera parte del inciso segundo del artículo 19 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, según lo cual *«[r]especto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores»*; o bien para modificar lo resuelto, actuar que iría en contravía del principio de inmutabilidad que resulta predicable de todo acto administrativo de carácter particular y concreto en firme –salvo los supuestos de revocación directa previstos en el artículo 93 del CPACA, que solo pueden aplicarse para el caso de los actos particulares siempre que se cumplan los presupuestos del artículo 97 del mismo Código–.

Habría, pues, afectación de la cosa decidida administrativa en caso de que la entidad pública se pronuncie sobre situaciones fácticas y jurídicas que fueron objeto de una decisión previa, situación que, reiterarse, sería contraria a los principios de seguridad jurídica y de inmutabilidad de las decisiones administrativas de carácter particular y concreto.

El análisis sobre la configuración de la cosa decidida administrativa implica determinar⁹, además de la identidad entre las partes, si, de un lado, la causa o el motivo de la iniciación de la actuación es el mismo en ambos casos y, de otro lado, si a partir de ello, el objeto de la actuación también es idéntico, es decir, si el hecho respecto del cual se sustenta es igual que en el otro caso y, por ende, la Administración se pronunció previamente y de manera definitiva sobre el mismo asunto.

Con el fin de plasmar el análisis en torno a la configuración de la cosa decidida administrativa en el presente asunto, la primera tarea consiste en recordar cuál fue el contenido de las resoluciones CRC 6887 y 6999 de 2022, para luego identificar si, al compararlas con la controversia tramitada en este expediente, existe identidad de partes, de causa y de objeto.

3.3.1. Lo resuelto mediante resoluciones CRC 6887 y 6999 de 2022

El trámite de solución de controversias culminado en el año 2022 se originó con ocasión a la solicitud de **SSC** presentada ante esta Comisión el 21 de febrero del citado año, en la que requirió que se ordenara la modificación del esquema de señalización de la interconexión con **COLOMBIA MÓVIL** en relación con suministro del protocolo SIP entre su red móvil, en los nodos ubicados en la ciudad

⁸ En relación con la cosa decidida administrativa, el Consejo de Estado ha tenido ocasión de señalar que se trata de una *«cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplidas todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva sólo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo»*. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 17 de abril de 2013, rad. 1163-12.

⁹ De acuerdo con la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. 0777-12. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

de Barranquilla («TABOR») y Bogotá («CASTELLANA») y la red fija de **SSC** en el nodo «SSC_BTA_1» en Bogotá.

En el marco de aquella solicitud, **SSC** manifestó que, de acuerdo con el literal a. del artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el artículo 6 de la Resolución CRC 6522 de 2022¹⁰, los costos de transmisión debían distribuirse en función de la direccionalidad de las rutas, y en la medida en que estas eran bidireccionales, los costos debían asumirse por partes iguales. Por su parte, **COLOMBIA MÓVIL** no estuvo de acuerdo con tal postura, porque consideró que los costos debían ser sufragados en función de la titularidad del tráfico.

Por tanto, la CRC dispuso que los asuntos en controversia de dicho conflicto eran dos: **(i)** determinar si resultaba procedente o no que se adoptara el protocolo de señalización SIP en la relación de interconexión vigente entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL** y, **(ii)** si esa respuesta era afirmativa, se debía dirimir la controversia respecto a cómo debían asumirse los costos de implementación bajo el esquema de señalización mencionado.

La CRC expidió la Resolución 6887 de 2022, confirmada por la Resolución 6999 del citado año, mediante la cual resolvió la controversia. Respecto a las condiciones definidas en la regulación general en materia de señalización y su aplicación en el caso concreto, la Comisión determinó que **COLOMBIA MÓVIL** debía otorgar a **SSC** el cambio de señalización en los nodos de interconexión ubicados en Barranquilla («TABOR») y Bogotá («CASTELLANA») en la medida en que **COLOMBIA MÓVIL** se encontraba en la capacidad de proveer dicho esquema a **SSC** o a cualquier proveedor que lo solicitara.

En ese sentido, la CRC decidió:

«**ARTÍCULO PRIMERO. COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** deberá suministrar el protocolo de señalización SIP en la relación de acceso, uso e interconexión existente entre su red móvil en los nodos ubicados en la ciudad de Barranquilla («TABOR») y Bogotá («CASTELLANA») y la red fija de **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** en el nodo «SSC_BTA_1» en Bogotá, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

PARÁGRAFO PRIMERO. A efectos de dar cumplimiento con lo establecido en el presente artículo, las partes tendrán un plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, para la materialización de la modificación del protocolo de señalización en la relación de interconexión entre los nodos ubicados en la ciudad de Barranquilla («TABOR») y Bogotá («CASTELLANA») de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y el nodo «SSC_BTA_1» de **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** en Bogotá».

Por otra parte, respecto a los costos de implementación del esquema de señalización, la CRC determinó que estos debían ser asumidos por **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL** al interior de cada una de sus redes con el objetivo de implementar el protocolo de señalización SIP, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Finalmente, en lo concerniente a los costos asociados a los medios y enlaces de transmisión, la CRC planteó dos posibilidades para determinar la forma de sufragar tales costos, también de acuerdo con el artículo antes mencionado: por una parte, en caso de que en las rutas de interconexión se implementen enlaces unidireccionales, los costos debían ser asumidos por cada proveedor, y, por otra parte, en caso de implementarse enlaces bidireccionales, los costos debían ser asumidos de manera conjunta y en partes iguales.

Textualmente la CRC manifestó que:

«[...] [E]n lo que se refiere a los costos en los que debe incurrirse respecto a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local para procurar la implementación de la conectividad entre los nodos de los proveedores, dada la falta de acuerdo, y conforme a lo dispuesto en la regulación, existen dos posibilidades para determinar la manera cómo se deben sufragar tales costos: la primera de ellas consiste en que, si en las rutas de interconexión se implementan enlaces unidireccionales, los costos serán asumidos por cada proveedor y estos estarán asociados a los enlaces que utilice para gestionar el tráfico al interior de su red; la segunda de ellas es que, en caso de que en las rutas de interconexión se implementen a partir de enlaces bidireccionales, los costos se asumirán de manera conjunta y en partes iguales.

Consecuencia de lo indicado, no puede acogerse la postura de **COLOMBIA MÓVIL** en cuanto a que la distribución de los costos de la interconexión se haga con base en la titularidad del tráfico

¹⁰ «Por la cual se modifican algunas disposiciones referidas al acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones contenidas en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones».

cursado, teniendo en consideración que, como se explicó anteriormente, ante la falta de acuerdo, dicha distribución debe darse siguiendo las reglas antes analizadas, las cuales se encuentran asociadas a la unidireccionalidad o bidireccionalidad de los enlaces, y no a la titularidad del tráfico. Ello, en todo caso, sin perjuicio de que las partes en etapas posteriores, en el seno del CMI, acuerden algo diferente al respecto, también en aplicación de lo establecido en la norma regulatoria bajo análisis» (SFT).

Esta decisión de la CRC se fundamentó en la regla dispuesta en el artículo 4.1.2.4. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el artículo 6 de la Resolución CRC 6522 de 2022, cuyo texto es el siguiente:

«Artículo 4.1.2.4. Costos de interconexión. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones podrán negociar libremente los costos de interconexión entre sus nodos. Cada proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones deberá asumir el valor de los costos necesarios al interior de su red para garantizar la interconexión e interoperabilidad de plataformas, servicios o aplicaciones.

En la relación de interconexión directa, a falta de acuerdo, los costos de interconexión asociados a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local entre los nodos de estos proveedores se distribuirán de la siguiente manera:

- a. Cuando la interconexión involucre rutas con enlaces unidireccionales, cada proveedor será responsable por la totalidad de los costos asociados a los enlaces que utilice para gestionar el tráfico originado en su propia red.
- b. Cuando la configuración de la interconexión involucre enlaces bidireccionales, los proveedores interconectados asumirán estos costos de manera conjunta y en partes iguales.

Los demás costos deberán ser asumidos por el proveedor que solicita la interconexión. Dichos costos corresponderán a la oferta económica más baja presentada por cualquiera de las partes, atendiendo en todo momento a criterios de eficiencia técnica y económica.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de requerirse elementos de red tales como pasarelas de medios o de señalización, según se requiera, a efectos de garantizar la interoperabilidad en la interconexión, cualquiera de las partes podrá proveerlos y podrá exigir de la otra parte, la compartición de los costos por la utilización de dichos elementos en la interconexión».

De acuerdo con la norma transcrita, ante la falta de acuerdo entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones interconectados, los costos de interconexión asociados a los medios y enlaces de transmisión se distribuirán dependiendo de la direccionalidad de los enlaces, es decir, si son unidireccionales o bidireccionales. De ahí que, tal y como remarcó la CRC en la motivación de la Resolución 6887, la falta de acuerdo entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL** sobre dichos costos daba lugar a que esta Comisión ordenara que los mismos se asumieran en función de la direccionalidad de los enlaces, siguiendo para ello las reglas especialmente previstas en los literales a. y b. del ya citado artículo 4.1.2.4. de la Resolución CRC 5050.

En consecuencia, la CRC, en el párrafo segundo del artículo primero, resolvió de manera definitiva, lo siguiente:

«**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Los costos que surjan para implementar la modificación del protocolo de señalización asociados a los medios y enlaces de transmisión de ámbito local, se definirán según la configuración implementada para los enlaces de transmisión entre los nodos en la ciudad de Barranquilla (TABOR) y Bogotá (CASTELLANA) de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y el nodo SSC_BTA_1 de **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** y se determinarán de acuerdo con lo señalado en el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Adicionalmente **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** deberán asumir los costos derivados de tal implementación al interior de su propia red».

3.3.2. Análisis sobre la configuración de la cosa decidida administrativa

No cabe duda en cuanto a que el primero de los requisitos, la identidad partes, se cumple en el presente asunto, en la medida en que tanto en el trámite resuelto por vía de la Resolución CRC 6887 de 2022, confirmada por la Resolución CRC 6999 del mismo año, y el acá estudiado, las partes son **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL**. Por tanto, el análisis debe centrarse en lo sucesivo en si hay identidad de causa y de objeto.

En lo que concierne a la identidad de causa, debe recordarse que la solicitud inicial de **SSC** en el conflicto resuelto por la Resolución CRC 6887 de 2022 tenía como propósito que la CRC ordenara la implementación del protocolo de señalización SIP en la relación de interconexión entre su red fija y la red móvil de **COLOMBIA MÓVIL**, a la par de lo cual, **SSC** precisó que no existía acuerdo en lo

que refiere a la distribución de los costos, aspecto sobre el que consideró que *«el literal a) del artículo 6 de la Resolución CRC 6522 de 2022 [sic] menciona que el costo de la transmisión se da en función de la direccionalidad de las rutas y, en la medida en que las rutas son bidireccionales, los costos deben ser asumidos por partes iguales»*. Así mismo, **SSC** expresó que los costos de implementación del protocolo SIP al interior de la red de **COLOMBIA MÓVIL**, tendrían que ser asumidos por este último.

Valga decir que, en dicha actuación, la divergencia en la distribución de costos también tuvo origen en el hecho de que, en criterio de **COLOMBIA MÓVIL**, los costos debían asumirse en función de la titularidad del tráfico y, adicionalmente, en que el citado proveedor adujo que, de darse la implementación del protocolo de señalización SIP, le correspondía a **SSC** asumir los costos de la misma en la red de **COLOMBIA MÓVIL** por ser **SSC** el solicitante de la interconexión.

Nótese, por tanto, que uno de los asuntos en discusión en el conflicto resuelto por vía de la Resolución CRC 6887 de 2022, era el concerniente a la distribución de costos en la interconexión entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL**, en caso de que hubiese lugar a implementar el protocolo SIP. Fue por ello que, como se expuso en la sección anterior, ante la falta de acuerdo entre las partes y en atención a lo dispuesto en la regulación general, la Comisión determinó que, de ser procedente la implementación de dicho protocolo, se debía dirimir *«la controversia respecto a la forma como han de asumirse los costos de implementación bajo el esquema de señalización mencionado»*.

En coincidencia, encuentra esta Comisión que la causa del conflicto que ocupa la presente resolución surge también por la discrepancia entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL** en torno a si se deben o no compartir los costos de transmisión en el marco de la misma relación de interconexión. Lo anterior, según menciona **SSC**, en la medida en que dicha divergencia surgió con ocasión de las implementaciones en materia de señalización que se hizo necesario realizar en la interconexión, por cuenta de lo ordenado en la Resolución CRC 6887 de 2022.

Es claro que se configura el supuesto de identidad de causa como quiera que en el caso resuelto en la Resolución CRC 6887 de 2022 y el que **SSC** pretende que se dirima en la presente actuación, el origen de la controversia radica en que las partes no concuerdan en la forma como se debe dar la distribución de costos en la interconexión.

La identidad en mención es patente si se considera que en ambos casos la divergencia se origina por cuenta de la implementación del protocolo de señalización SIP. Aun cuando en la actuación resuelta por medio de la Resolución CRC 6887 se discutía si había lugar a tal implementación, mientras que en virtud de lo dispuesto en dicho acto administrativo hoy no cabe duda de que las partes tenían que llevar a cabo la misma, lo cierto es que, en uno y otro caso, las partes manifestaron no estar de acuerdo en lo que refiere, se insiste, a la distribución de costos.

Por su parte, en lo relativo a la identidad de objeto, se hace necesario advertir que la relación de interconexión sobre la cual versa la presente actuación es la misma respecto de la que se realizó el análisis en 2022, e involucra los mismos nodos de ambas partes.

Es de agregar que, como se indicó en la sección anterior, con la Resolución CRC 6887 de 2022, la Comisión expuso que, debido a la falta de acuerdo entre las partes en lo referente a cómo debía darse la distribución de costos por cuenta de la implementación del protocolo de señalización SIP, era menester acudir a las reglas supletivas contenidas en el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 6 de la Resolución CRC 6522 de 2022, y de esta manera la distribución de costos se daría en función de la direccionalidad de los enlaces.

Lo descrito implica que la Comisión, mediante Resolución CRC 6887 de 2022, determinó, de manera definitiva y a la luz de la regulación general, la manera como se deben distribuir los costos en la relación de interconexión entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL**, en función de la direccionalidad de los enlaces.

Huelga señalar que lo resuelto en la Resolución CRC 6887 de 2022 se configuró como una decisión imperativa a la cual las partes debían ceñir su comportamiento en la medida en que la misma se constituye, sin lugar a duda, como un acto administrativo que, una vez en firme, se presumen legal y cuenta con carácter ejecutorio, en los términos de los artículos 87, 88 y 89 del CPACA¹¹.

¹¹ **CPACA**. «ARTÍCULO 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.

En el trámite actual, se observa que el asunto en controversia, tal y como fue definido previamente, a partir de lo solicitado por **SSC**, también refiere a si hay lugar a que las partes asuman de manera conjunta de costos de interconexión asociados a los medios y enlaces de transmisión entre la red de TPBCL de **SSC** y la red de TMC de **COLOMBIA MÓVIL**, en aplicación del artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 6 de la Resolución CRC 6522 de 2022. Ello, por cuenta de la implementación del protocolo de señalización SIP, según lo expuesto por **SSC** en su solicitud.

La identidad de objeto es entonces evidente pues el asunto en controversia delineado en la presente actuación corresponde al ya resuelto en 2022 y versa sobre el alcance en la aplicación de la misma disposición normativa, es decir, el citado artículo 4.1.2.4. Es tan cierto lo descrito que **SSC** sustenta su solicitud de controversias, entre otros fundamentos, en lo manifestado por este regulador en la Resolución CRC 6887 en el sentido de señalar que la falta de acuerdo entre las partes hacía que se tuviese que acudir a las disposiciones supletivas en materia de distribución de costos fijadas en los literales a. y b. del artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Valga mencionar que esa manifestación de la CRC, plasmada en la Resolución CRC 6887, lejos de ser aislada, tuvo como específico propósito determinar en su acápite resolutivo, de un lado, que la distribución de costos debía darse de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 y, de otro lado, que las partes debían asumir los costos derivados de la implementación del protocolo SIP al interior de su propia red.

Ahora bien, se hace necesario recordar que, en su escrito de observaciones, **COLOMBIA MÓVIL** sostuvo que: (i) **SSC** asumió los costos asociados a la transmisión en virtud de un acuerdo tácito entre las partes; (ii) **SSC** adoptó actos unívocos sustentados en el marco contractual de la interconexión que se dio por la aceptación pura y simple de la OBI que dicho proveedor efectuó; (iii) la decisión de asumir los costos por parte de **SSC** fue unilateral y autónoma sin incluir a **COLOMBIA MÓVIL**, y sin que **SSC** esté facultada para comprometer a **COLOMBIA MÓVIL**; (iv) **SSC** pretende un pago retroactivo; y (v) **SSC** expresó que los costos asumidos fueron fruto de un descuido administrativo que **COLOMBIA MÓVIL** no debe asumir.

Debe este regulador poner de manifiesto que, como ya se indicó, mediante la citada Resolución CRC 6887, la Comisión definió definitivamente cómo debía darse la distribución de costos en la relación de interconexión entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL** en virtud de la implementación del protocolo SIP. Tal decisión tuvo como fundamento lo establecido en el artículo 4.1.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, disposición que, si bien permite que las partes arriben a **acuerdos** sobre la asunción de costos, también establece reglas supletivas ante la falta de este. De esta manera, en el caso de **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL**, la divergencia llevó precisamente a que la CRC en sede de solución de controversias determinara que las partes debían alinear su actuar a las mencionadas reglas supletivas.

No debe pasarse por alto que la relación de interconexión entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL** se rige, no solamente por los acuerdos a los que las partes arriben o, como lo asegura **COLOMBIA MÓVIL**, por la aceptación pura y simple de su OBI proveniente de **SSC**, sino que también esta debe alinearse a lo que la CRC disponga mediante actos administrativos de carácter particular y concreto en ejercicio de su facultad de solución de controversias y, en consecuencia, puntualmente para este caso a lo decidido en la Resolución CRC 6887 de 2022.

-
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

ARTÍCULO 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.»

Por lo demás, valga mencionar, en gracia de discusión que, de la sola radicación de la presente controversia, cuya premisa es justamente la falta de acuerdo entre las partes, subyace la inexistencia del acuerdo tácito al que hace referencia **COLOMBIA MÓVIL**, situación que remarca la necesidad de que las partes se remitan a lo ya decidido por esta Comisión por vía de la Resolución CRC 6887 de 2022. Tal decisión tuvo como presupuesto esencial, precisamente, la falta de acuerdo entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL** sobre la manera en la que se deben asumir los costos en su relación de interconexión en atención a la implementación del protocolo de señalización SIP, aspecto sobre el que **SSC** pide en este trámite un nuevo pronunciamiento de la CRC.

En conclusión, la CRC considera que entre el conflicto que terminó con la expedición de las resoluciones CRC 6887 y 6999 de 2022 y la controversia que ocupa esta resolución se configura la cosa decidida administrativa. Ello puesto que existe identidad de sujetos, causa y objeto, en tanto, la Comisión ya decidió sobre la forma en cómo se deben remunerar los costos de interconexión en la relación entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL**, de acuerdo con la regulación general aplicable al caso, y sin que esta normativa haya sufrido alguna modificación.

En la medida en que la Comisión ya dirimió la controversia que se pretende presentar nuevamente para su conocimiento en el presente expediente, no hay lugar a que la CRC se pronuncie sobre la misma, y lo afirmado por **COLOMBIA MÓVIL** no desdibuja en ninguna medida la materialización de la cosa decidida administrativa, que se predica en el presente acto administrativo respecto de la Resolución CRC 6887 de 2022.

Resta señalar que las discrepancias que puedan surgir con ocasión de la implementación de una orden dada por la Comisión al desatar una controversia no son motivo para la presentación de otro conflicto con el fin de que la CRC se pronuncie nuevamente, so pena de transgredir la cosa decidida administrativa, según lo antes expuesto. Tal situación da lugar a que, si la discrepancia se materializa como un incumplimiento de la regulación de carácter particular y concreto expresada en el acto administrativo que resolvió la controversia, haya lugar a acudir al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que analice la conducta y verifique si hay lugar a sancionarla, en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a las que refiere el numeral 11 del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019.

3.4. Frente a la solicitud de COLOMBIA MÓVIL relacionada con que la CRC ordene la implementación de enlaces unidireccionales

Vale recordar que, en su escrito de observaciones, **COLOMBIA MÓVIL** solicitó a la CRC que ordenara la implementación de enlaces unidireccionales para que cada parte asumiera las obligaciones correspondientes.

Sobre el particular debe señalarse –además de lo previamente expuesto en cuanto a que la Comisión ya resolvió cómo se debe dar la distribución de costos en la relación de interconexión entre **SSC** y **COLOMBIA MÓVIL** en función de la direccionalidad de los enlaces– que según lo manifestado por las partes en sus respectivos escritos, se encuentra que ambos coinciden en mencionar que han acordado diseñar y ejecutar acciones de forma conjunta para establecer e implementar en el futuro enlaces unidireccionales. Tal acuerdo, por lo demás, es viable a la luz de lo establecido en la regulación de carácter general.

Luego, materialmente, la petición de **COLOMBIA MÓVIL** comporta que la CRC haga cumplir lo acordado por las partes, lo cual escapa al ámbito de la competencia dada por el legislador a este regulador en materia de solución de controversias y, de hecho, corresponde al ejercicio de funciones de inspección vigilancia y control.

Como tuvo ocasión de señalar esta Comisión¹² a la luz de diversa jurisprudencia constitucional¹³, la función de solución de controversias entre empresas de servicios públicos atribuida a las comisiones de regulación, en el caso de la CRC por medio del numeral 9 de artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, corresponde material y jurídicamente a la función genérica de regulación de los servicios como modalidad de intervención del Estado en la economía.

En ejercicio de tal función, en esencia, el regulador **(i)** identifica la regulación aplicable a un caso concreto, que bien puede tomar la forma de decisiones que reconocen o declaran el derecho

¹² Cfr. Resolución CRC 7560 de 2024 «Por la cual la Comisión de Regulación de Comunicaciones se pronuncia sobre una solicitud de solución de controversias presentada por **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.** respecto de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**»

¹³ Corte Constitucional, sentencias C-1120 de 2005, C-150 de 2003 y C-186 de 2011, entre otras.

previamente otorgado por las normas de carácter general, así como las obligaciones correlativas al mismo; (ii) o bien, de decisiones de carácter constitutivo que, en ausencia de regulación previa de carácter general y abstracto que regule la materia, constituyen de manera ex post determinado derecho en cabeza de alguna de las partes en conflicto¹⁴. No puede entonces esta Comisión, so pretexto de ejercer dicha función, constatar el incumplimiento por parte de uno de los proveedores en conflicto, de las obligaciones regulatorias a que se halla sujeto o las adquiridas mediante acuerdos, u ordenar que uno de esos acuerdos se cumpla, en tanto la declaración de incumplimiento de las normas jurídicas, en el campo de la función administrativa, pertenece al ámbito de la potestad administrativa sancionadora del Estado.

Por último, en la medida en que, de conformidad con lo expuesto a lo largo del presente acto, lo expresado por las partes involucra la materialización de situaciones que eventualmente deben ser analizadas por el MinTIC en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, estima esta Comisión pertinente remitir este expediente y el expediente 3000-32-13-38, en el que se profirió la Resolución CRC 6887 de 2022, confirmada por la Resolución CRC 6999 de 2022, a la mencionada autoridad para lo de su competencia.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Estarse a lo resuelto mediante la Resolución CRC 6887 del 15 de julio de 2022, «*Por medio de la cual se resuelve un conflicto entre SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P. y COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. Expediente No. 3000-32-13-38*», confirmada por la Resolución CRC 6999 del 28 de noviembre de 2022, «*Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. contra la Resolución CRC 6887 de 2022. Expediente Administrativo 3000-32-13-38*».

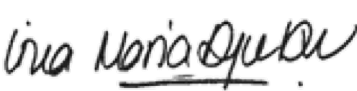
ARTÍCULO 2. Declarar la falta de competencia de la CRC respecto de la solicitud de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** relacionada con ordenar la implementación de enlaces unidireccionales en la interconexión, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. Remitir el presente expediente administrativo y el expediente administrativo 3000-32-13-38 al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 4. Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales y/o apoderados de la **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. E.S.P.**, y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se advierte que contra la misma procede el recurso de reposición, que debe interponerse dentro de los (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a los 09 días del mes de abril de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Presidente


CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Expediente No. 3000-32-13-110
C.C.C. 12/03/2025 Acta 1505
S.C.C. 09/04/2025 Acta 479

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Gestión Jurídica
Elaborado por: Luis Felipe Puerto, Andrés Celeita

¹⁴ Adicional a sus funciones regulatorias y de solución de controversias, la Comisión cuenta con facultades sancionatorias, establecidas en los numerales 19, 27 y 30 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, que tampoco son aplicables al presente caso, teniendo en cuenta que como ya se ha mencionado, el incumplimiento al régimen de acceso e interconexión es competencia del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.