

RESOLUCIÓN No. **7769** DE 2025

*«Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** en contra de la Resolución CRC 7582 de 2024»*

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 Resolución CRC 7582 del 15 de noviembre de 2024, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió una actuación de solución de controversias iniciada por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, en adelante **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, en contra de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, en relación con la viabilidad de aplicar el valor regulado diferencial para dominantes 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 Roaming Automático Nacional (RAN) de voz y datos por parte de **COMCEL** a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en municipios sin valor regulado ex ante.

La Resolución CRC 7582 de 2024 fue notificada personalmente por medios electrónicos a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** el 27 de noviembre de 2024 y a **COMCEL** el 28 noviembre del mismo año, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Mediante escrito del 11 de diciembre de 2024 identificado con radicado 2024827261, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** interpuso recurso de reposición en contra del citado acto administrativo.

Finalmente, dado que en el presente trámite se está ante la interposición del recurso de reposición en contra del acto administrativo que resolvió un conflicto surgido entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **COMCEL**, asunto que debe resolverse por vía de un acto administrativo de carácter particular y concreto, la CRC no debe informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre esta actuación, pues se configura una de las excepciones a dicho deber, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 2.2.2.30.4 del Decreto 1074 de 2015.

2. SOBRE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**

2.1. Procedencia del recurso de reposición

Teniendo en cuenta que la resolución recurrida fue notificada el 27 de noviembre de 2024 a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, el término de diez (10) días establecido en el artículo

76 del CPACA¹ para la presentación de recursos vencía el 11 de diciembre de 2024, fecha en que ese operador presentó recurso de reposición. Así las cosas, el recurso de reposición interpuesto por ese operador cumple con los requisitos dispuestos en los artículos 76 y 77 del CPACA, por lo que esta Comisión deberá admitirlo a fin de proceder a su estudio de fondo.

2.2. Solicitud presentada por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES en su recurso de reposición

En su recurso de reposición, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES formula la siguiente petición:

«Conforme con los argumentos de hecho y de derecho expuestos, respetuosamente se le solicita a la CRC reponer la Resolución 7582 de 2024, expedida por dicha entidad, y que en su lugar declare que la remuneración que COLOMBIA TELECOMUNICACIONES debe pagar a COMCEL por la provisión de la instalación de RAN de voz y datos se debe calcular con base en la metodología establecida en la Resolución CRC No. 6089 de 2020, teniendo en cuenta la tarifa regulada que aplica a COMCEL como operador con posición de dominio en el mercado de servicios móviles, es la dispuesta en la última de la senda para operador con posición dominante, de conformidad con lo establecido en los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2. de la Resolución compilada CRC 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 7285 de 2024.»

Así las cosas, a continuación se presenta la síntesis de los dos argumentos planteados por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES en su recurso a saber: (i) la alegada necesidad de usar el valor regulado aplicable a operadores dominantes para determinar la remuneración del RAN en municipios sin valor regulado y (ii) la supuesta dificultad de la aplicación de la tarifa regulada diferencial para operadores dominantes en municipios adyacentes, seguido de las consideraciones de esta Comisión para cada uno de esos argumentos.

2.2.1. Sobre la necesidad de usar el valor regulado aplicable a operadores dominantes en el mercado de «Servicios Móviles» para determinar la remuneración del RAN provisto en municipios sin valor regulado

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES fundamenta su recurso en la necesidad de aplicar la tarifa regulada diferencial para operadores con posición dominante en todos los municipios del país, y no solo en los listados en el Anexo 4.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016. Argumenta que la decisión de la CRC, al restringir la aplicación de esta tarifa a ciertos municipios, desconoce principios regulatorios esenciales y genera distorsiones en la competencia. En particular, señala que la regulación diferenciada para operadores dominantes se basa en el reconocimiento de que estos tienen menores costos operativos debido a sus economías de escala, por lo que aplicarles tarifas más altas generaría barreras a la competencia y restringiría el acceso de los operadores más pequeños a la infraestructura esencial de RAN. Según COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, la CRC no debe interpretar restrictivamente la aplicación de esta tarifa, pues ello contraviene su mandato de garantizar eficiencia, equidad y competencia en los mercados.

El recurrente señala que la existencia de tarifas reguladas diferenciales para operadores dominantes responde a la necesidad de evitar abusos de posición de dominio, fomentar el acceso equitativo al RAN y asegurar que las tarifas se alineen con los costos marginales del proveedor de RAN. Expresa que la aplicación de tarifas simétricas entre operadores dominantes y no dominantes limita la capacidad competitiva de los actores de menor tamaño y refuerza la dominancia de COMCEL, especialmente en zonas donde el acceso a infraestructura es limitado. Sobre este punto, afirma que la CRC ha reconocido que los operadores dominantes pueden fijar precios elevados para restringir la entrada o expansión de competidores, por lo que es fundamental mantener una regulación diferenciada que evite este tipo de prácticas. En ese sentido, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES sostiene que la tarifa regulada diferencial para COMCEL debe aplicarse de manera homogénea en todo el país y no solo en determinados municipios, pues su estructura de costos no varía geográficamente.

Así mismo, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES señala que la Resolución CRC 7285 de 2024 reconoció expresamente que los operadores dominantes tienen menores costos marginales debido a sus economías de escala y alcance, lo que justifica la aplicación de una tarifa diferencial para evitar distorsiones en el mercado. Sin embargo, al restringir la aplicación de esta tarifa

¹ CPACA. «Artículo 76. Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.»

diferencial a ciertos municipios, la CRC incurre en una inconsistencia regulatoria, ya que la estructura de costos del operador dominante es la misma en todo el territorio nacional.

En esa medida, argumenta el recurrente, aplicar la tarifa diferencial solo en los municipios listados en el Anexo 4.8. contradice la lógica de la regulación y otorga una ventaja adicional a **COMCEL**, que ya cuenta con menores costos operativos. No hacerlo, añade, afecta la capacidad de los operadores más pequeños para acceder a la infraestructura en condiciones competitivas, lo que limita su expansión y perpetúa la concentración del mercado en manos del operador dominante.

Agrega el recurrente que actualmente existen acuerdos de RAN con tarifas menores que las establecidas para operadores entrantes, como es el caso de las tarifas entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y WOM, que son incluso menores a las establecidas en la regulación aplicables a entrantes, lo que evidencia que la regulación no ha logrado mitigar el poder de mercado de **COMCEL**. En el mismo sentido, señala que las tarifas que WOM le paga a **COMCEL** son mayores que las que le paga a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, lo que demuestra el poder de mercado del operador dominante.

Por todo lo anterior, en relación con la aplicación de la metodología establecida en la Resolución CRC 6089 de 2020 para calcular la remuneración de RAN en municipios sin tarifa regulada, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sostiene que utilizar como base de dicha metodología la tarifa regulada general y no la tarifa diferencial para dominantes, contradice los principios de eficiencia económica y equidad que fundamentan la regulación. Insiste en que la CRC ha reconocido que el operador dominante tiene costos operativos más bajos debido a su tamaño y a las consecuentes economías de escala y de alcance, por lo que su remuneración por la provisión de RAN debería reflejar estos costos eficientes. En tal sentido, agrega, aplicar una tarifa determinada con base en el valor regulado sin considerar la posición de dominio de **COMCEL** introduce una distorsión en el mercado que favorece indebidamente al operador con mayor participación.

Concluye el recurrente afirmando que, en su entender, «la tarifa diferencial le aplica al operador dominante en todo el territorio nacional y no solo en los municipios del listado del Anexo 4.8., pues entenderlo de otra manera limita la aplicación de la medida establecida para el operador dominante fijada por la CRC en la Resolución 7285 de 2024. De esta forma, la tarifa diferencial fijada por la CRC aplica cuando la red visitada sea la del operador dominante, independientemente de la ubicación de la estación base».

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Para efectos de analizar los argumentos planteados por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sintetizados en la presente sección, esta Comisión en primer lugar hará referencia a la regulación general en materia de remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN, el valor diferencial aplicable en los casos en los que el proveedor de RAN tenga posición dominante en el mercado de «Servicios Móviles», así como a las finalidades de la regulación general; para luego, en segundo lugar, analizar los argumentos del recurrente que pretenden disputar la aproximación que sobre el particular tuvo la Comisión en el acto recurrido. Tal y como fue expuesto en el acto administrativo recurrido, los artículos 4.7.4.1.² y 4.7.4.2.³ de la Resolución CRC 5050 de 2016

² Resolución CRC 5050 de 2016. «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:
(...)
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:
(...)
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. (...)» (NSFT).
³ Resolución CRC 5050 de 2016. «ARTÍCULO 4.7.4.2. REMUNERACIÓN DE LA INSTALACIÓN ESENCIAL DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL PARA SERVICIOS DE DATOS.

establecen las reglas aplicables a la remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN para los servicios de voz y SMS –en el primero de los artículos en mención– y para el servicio de datos –para el caso del segundo de estos–. De las disposiciones citadas se pueden extraer las siguientes reglas 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 no puede superar los topes establecidos en el numeral 4.7.4.2.1. del artículo 4.7.4.2., según el año en que se suministre el acceso a la instalación esencial de RAN.
- En el resto de los municipios del país, si el solicitante no es un operador entrante⁴, el valor de la remuneración por la provisión de RAN debe ser negociado y acordado libremente entre las partes. En caso de que las partes no logren ponerse de acuerdo, el valor a remunerar podrá ser el fijado por la CRC mediante un acto administrativo de carácter particular y concreto como resultado de un trámite administrativo de solución de controversias.
- Si el solicitante de RAN es un operador entrante, 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 artículo 4.7.4.2. –aplicables según el momento de la provisión de RAN–, en todo el territorio nacional y por un término de cinco (5) años desde la asignación del permiso de uso y explotación de espectro radioeléctrico.
- 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 artículo 4.7.4.2., para la provisión de RAN de datos.

Descrito lo anterior, se debe recordar que desde la Resolución CRC 6298 de 2021 se estableció una lista de municipios, contenidos en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, en la que debían aplicarse los valores regulados de remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN. Los municipios listados en dicho anexo son aquellos en los que el despliegue de infraestructura de red móvil se considera limitado, de modo que en ellos se requiere que el acceso a RAN se realice mediante un valor de remuneración regulado para efectos de ampliar la oferta de servicios en el mercado minorista y de promover el uso eficiente de infraestructura, fortaleciendo el mercado mayorista.

Ello significa que, de conformidad con la regulación vigente sobre la materia, única y exclusivamente en los municipios listados en el Anexo 4.8. se pueden aplicar los valores regulados por la provisión de RAN. En todos los demás municipios del país, el valor de remuneración debería ser el negociado y acordado por las partes o, en su defecto, el fijado por la CRC en el marco de una actuación de solución de controversias. Esto último fue precisamente lo que ocurrió cuando,

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:

(...)

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:

(...)

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. (...)» (NSFT).

⁴ Aquel operador 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.

ante la falta de acuerdo entre las partes, mediante Resolución CRC 6089 de 2020, la CRC resolvió una controversia entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **COMCEL** asociada al valor de remuneración por la provisión de RAN en municipios sin valor regulado.

Posteriormente, con la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024⁵, se establecieron medidas diferenciales aplicables únicamente al operador dominante en el mercado de «Servicios Móviles». Entre tales medidas se encuentran las establecidas en el párrafo 1 del artículo 4.7.4.1. y en el párrafo del artículo 4.7.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificados por la Resolución CRC 7285 de 2024. En dichas disposiciones se estableció que en aquellos casos en los que la red visitada en los municipios del Anexo 4.8. fuera la de un operador con posición dominante en el mercado de «Servicios Móviles», es decir, que dicho operador dominante fuera el proveedor del servicio de RAN de voz y SMS y de datos, el valor regulado para remunerar no sería el valor vigente para el momento de la prestación del servicio de RAN, sino que sería el último valor de la senda de remuneración establecida en los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2.

Así las cosas, el valor regulado para la remuneración de RAN para operadores dominantes en el mercado de «Servicios Móviles» se aplica única y exclusivamente cuando se cumplen dos condiciones en forma simultánea:

- a. Que el proveedor de RAN tenga posición dominante en el mercado de «Servicios Móviles»,
y
- b. Que el RAN sea provisto en los municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Si no se cumple la primera condición, pero sí se cumple la segunda condición, es decir, si el proveedor de RAN no es dominante, pero el RAN se provee en un municipio listado en el Anexo 4.8., el valor a remunerar será el valor regulado vigente en el momento del suministro de RAN según la senda de remuneración establecida en la regulación general.

Por su parte, si se cumple la primera condición, pero no se cumple la segunda, es decir, si el proveedor de RAN es dominante, pero el RAN se provee en un municipio que no está listado en el Anexo 4.8., el valor a remunerar será el negociado entre las partes o, en su defecto, el fijado por la CRC mediante una decisión de carácter particular.

Y, finalmente, si no se cumple ninguna de las dos condiciones, es decir, si el proveedor de RAN no es dominante y el RAN se provee en un municipio que no está listado en el Anexo 4.8., el valor a remunerar será el negociado entre las partes o, en su defecto, el fijado por la CRC mediante una decisión de carácter particular.

Lo hasta acá señalado describe con claridad la estructura, alcance y sentido del régimen regulatorio vigente expedido por la CRC en materia de remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN.

Ahora bien, en relación con la medida diferencial sobre remuneración de RAN aplicable a operadores dominantes en ese mercado introducida por la Resolución CRC 7285 de 2024, si bien esta se fundamentó precisamente en las asimetrías resultantes de la existencia de dominancia, vale destacar lo señalado por la CRC en el documento soporte que justificó la medida en comento y que dio lugar a la expedición de esa resolución, específicamente en relación con el alcance de dicho valor de remuneración diferencial. En dicho documento, esta Comisión indicó que la fijación de un valor diferencial –el valor final de la senda de remuneración– aplicable únicamente cuando el proveedor de RAN en los municipios del Anexo 4.8. sea un operador con posición de dominio en el mercado de «Servicios Móviles», «facilitaría el acceso a tarifa de RAN a todos los demás OMR, promoviendo en mayor medida la competencia por servicios en los municipios donde los operadores con tal condición -de dominancia- cuenten con infraestructura propia»⁶.

Así, para justificar la medida en cuestión, la CRC explicó que «la promoción de la competencia en servicios se torna relevante en aquellos municipios en los que sus condiciones geográficas y sociodemográficas conllevan la necesidad de promover el aprovechamiento de la infraestructura existente»⁷, es decir, aquellos listados en el Anexo 4.8. A lo anterior la CRC agregó que esta medida «generaría un mayor aprovechamiento de la infraestructura existente en los municipios

⁵ «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».

⁶ CRC. Documento Soporte, «Revisión de Medidas Regulatorias Aplicables a Servicios Móviles». Hoja 104. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>

⁷ Ibid. Hoja 107.

del Anexo 4.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016, reconociendo también que el operador u operadores dominantes en el mercado “Servicios Móviles” detenta(n) una mayor proporción de infraestructura propia en esos municipios por lo que la alternativa ganadora prevé un mejor aprovechamiento de sus economías de escala y alcance en beneficio de los usuarios de todos los PRSTM»⁸.

En suma, el hecho de que la regulación general haya establecido un valor de remuneración por la provisión de RAN en los municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, obedece al reconocimiento de que existen municipios en los que el despliegue de infraestructura de red móviles es aún limitado, por lo que se hace necesaria la intervención regulatoria en esos municipios mediante el establecimiento de valores regulados con el propósito de ampliar la oferta de servicios en el mercado minorista y de promover el uso eficiente de infraestructura, fortaleciendo también los mercados mayoristas. Es en este específico contexto que se introdujo la medida diferencial que establece un valor de remuneración por la provisión de RAN cuando el proveedor tenga posición dominante en el mercado «Servicios Móviles». Así, dicho valor de remuneración cuando el proveedor de RAN sea dominante en el mencionado mercado únicamente tiene aplicación cuando se otorgue el acceso a dicha instalación esencial en los municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, es decir, aquellos en los que el despliegue de infraestructura es limitado.

Como es notorio, la medida que estableció un valor diferencial aplicable en los casos en los que el operador dominante en el mercado de «Servicios Móviles» suministrara el servicio de RAN únicamente estaba destinada a los municipios listados en el Anexo 4.8. y no a otros, lo cual se justificó, precisamente, en las características que llevaron a que dichos municipios fueran incluidos en el anexo en mención. También es importante destacar que la explicada medida diferencial introducida por la Resolución CRC 7285 de 2024 en materia de remuneración de RAN no alteró en nada la regla general según la cual, en los municipios no listados en el anexo 4.8., el valor de remuneración debía ser negociado y acordado libremente por las partes –o, en su defecto, fijado por la CRC mediante una decisión de carácter particular–.

De lo explicado salta a la vista, entonces, que la medida introducida con la Resolución CRC 7285 de 2024 tuvo como fundamentos subyacentes los principios legales y regulatorios de promoción de la competencia y de uso eficiente de la infraestructura.

Al analizar el recurso presentado en contra de la Resolución CRC 7582 de 2024, se evidencia la improcedencia de la interpretación que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** extrae de las disposiciones de carácter general previamente descritas. Tal aproximación hermenéutica contraviene tanto lo dispuesto expresamente en la norma, como su motivación, y, además, desconoce que las disposiciones regulatorias adoptadas sobre la materia son claras y precisas respecto de su sentido y alcance. En suma, conllevaría un desconocimiento de los fundamentos sobre los cuales se cimentó dicha regulación y las finalidades para las cuales fue diseñada.

Es más, acoger lo solicitado por el recurrente, a saber, extender el alcance de la medida diferencial en materia de remuneración de RAN aplicable a operadores dominantes a un ámbito para el que no fue diseñada iría en contra de la ya explicada regulación general en materia de remuneración por el acceso a RAN, según la cual (i) el valor de remuneración diferencial aplicable cuando el proveedor de RAN tenga posición dominante solo se aplica cuando se dé tal condición de dominancia y se provea RAN en un municipio listado en el Anexo 4.8; y (ii) el valor regulado sin consideración a la posición de dominio solamente tiene aplicabilidad cuando se provee RAN en un municipio listado en el Anexo 4.8.

Es evidente que el reproche del recurrente acerca de una supuesta interpretación restrictiva por parte de la CRC se origina, en términos generales, en un claro descontento frente al alcance de la medida diferencial sobre remuneración de RAN aplicable a los operadores con posición dominante en el mercado «Servicios Móviles» introducida en la regulación general mediante Resolución CRC 7285 de 2024. Ante ello, basta reiterar que esta Comisión está sujeta a la regulación de carácter general y abstracto que ha expedido cuando los hechos objeto de controversia estén sometidos a dicha regulación, como precisamente ocurre en el presente caso. A lo anterior se suma que la interpretación del recurrente implicaría desconocer el principio interpretativo de efecto útil, según el cual se deben preferir interpretaciones que otorguen plena eficacia a las normas, evitando así que queden sin efecto o aplicación limitada⁹, pues de acogerse la posición de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, resultarían inútiles todas las disposiciones

⁸ Ibid. Hoja 108.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-145 de 1994, C-692 de 2003, C-569 de 2004, C-276 de 2006, C-223 de 2013, C-294 de 2021, entre otras.

regulatorias que contienen reglas diferenciales aplicables únicamente al operador dominante en el mercado de «Servicios Móviles».

En definitiva, la afirmación de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** según la cual la CRC está aplicando una interpretación restrictiva que va en contra de los principios legales y regulatorios que rigen su actuar no tiene un sustento jurídico sólido ni razonable, pues ignora en forma manifiesta la regulación general vigente en materia de remuneración de RAN.

El motivo que subyace al reproche de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** está relacionado con el diseño de la regulación general en materia de remuneración por la provisión de RAN. Sin embargo, dicha regulación general se encuentra vigente, motivo por el que es imposible para esta Comisión, vía regulación de carácter particular y concreto y en ejercicio de la facultad de solución de controversias, consagrada en el referido artículo de la Ley 1341 de 2009, actuar en contravía de la regulación general y extender los efectos de sus disposiciones a situaciones no previstas en ella.

De este modo, es evidente que el valor diferencial de remuneración para operadores dominantes por la provisión de RAN únicamente es aplicable en los municipios listados en el Anexo 4.8. Esta medida diferencial se introdujo con ese específico alcance y, dada su naturaleza como regla de excepción, se reitera, no puede ser extendida como lo pretende **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**. Esto se explicó con claridad desde el documento de respuesta a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024. En dicha oportunidad, esta Comisión afirmó lo siguiente¹⁰:

«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 \$3,51¹¹ por minuto, y el RAN de datos se remunera a un valor de \$3,19¹² 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)

Considerando todo lo explicado hasta este punto, se debe recordar que la posición de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** de que se debe usar el valor de remuneración diferencial para operadores dominantes en la determinación del valor de remuneración en municipios sin valor regulado, es decir, en municipios no listados en el Anexo 4.8., mediante la aplicación de la metodología usada en la Resolución CRC 6089 de 2020¹³, conllevaría a un resultado abiertamente contrario a la regulación general en materia de remuneración de acceso a la instalación esencial de RAN y a los fines que la orientan. Ello por cuanto, de aceptarse la solicitud de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, el valor a remunerar sería incluso menor al valor que la regulación general dispone que deben remunerar los operadores entrantes¹⁴. Sobre este particular, se debe recordar que el valor de remuneración regulado aplicable a los entrantes tiene como finalidad facilitar su consolidación en el mercado y por esa vía promover la competencia, por lo que carece

¹⁰ 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>.

¹¹ Valor expresado en pesos constantes de enero de 2022.

¹² Valor expresado en pesos constantes de enero de 2022.

¹³ En dicha resolución la CRC fijó el valor de remuneración por la provisión de RAN por parte de **COMCEL** a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en los municipios sin valor regulado.

¹⁴ En el acto recurrido se presentó la siguiente tabla para sustentar la aproximación acá reiterada:

Servicio de RAN	Valor pretendido por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES	Valor regulado aplicable a operadores entrantes
Voz	\$ 4,65	\$ 6,40
Datos	\$ 4,22	\$ 5,74

de sentido que un operador establecido resultara pagando un valor aún menor al que le corresponde a un operador entrante.

El hecho de que el valor de remuneración pretendido por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** resulte ser menor al valor regulado aplicable a operadores entrantes es una evidente muestra de que la interpretación del recurrente no es razonable, pues deviene en un resultado contrario a los fundamentos y finalidades con que se expidió la regulación sobre remuneración por el acceso a RAN. En efecto, el propósito de establecer valores de remuneración aplicables únicamente a operadores con posición dominante en el mercado de «Servicios Móviles» era facilitar aún más el acceso la instalación esencial de RAN a otros operadores y promover así la competencia por servicios en los municipios en donde los operadores con posición de dominio tengan infraestructura propia.

Finalmente, el recurrente menciona que actualmente existen acuerdos de RAN con tarifas incluso menores a las que deben pagar los operadores entrantes y a las que deben cobrar los operadores con posición dominante. Al respecto, basta reiterar que dicho reproche nuevamente refleja el desacuerdo con el diseño de la regulación general vigente por parte del recurrente, lo que no es óbice para que esta Comisión deje de aplicarla en los términos descritos antes. Aunado a lo anterior, vale aclarar que la circunstancia referida, según la cual existen acuerdos de provisión de RAN cuyas tarifas son menores a las reguladas, es perfectamente posible a la luz de la regulación general sobre remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN pues los valores regulados son valores máximos, lo que permite que, en la práctica, los operadores negocien y acuerden valores menores, pero sin que esto implique, reitérese, que la CRC pueda fundamentarse en tales acuerdos para desconocer su propia regulación general.

Por todas las anteriores razones, el cargo anterior presentado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en su recurso para esta Comisión no tiene vocación de prosperar.

2.2.2. Sobre la dificultad de la aplicación de la tarifa regulada diferencial para operadores dominantes en el mercado de «Servicios Móviles» en municipios adyacentes

Finalmente, como segundo argumento para soportar la petición contenida en su recurso, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** advierte que la falta de aplicación uniforme de la tarifa diferencial para operadores dominantes genera dificultades en la remuneración del RAN cuando se presta el servicio en municipios adyacentes no solicitados. Indica que **COMCEL**, al utilizar estaciones base que cubren varios municipios, puede registrar el tráfico de RAN en un municipio sin valor regulado y por lo tanto aplicar una tarifa más alta, evadiendo así la tarifa diferencial que le correspondería como operador dominante. Esto crea incertidumbre en la aplicación de la regulación y permite que **COMCEL** mantenga tarifas elevadas en ciertas zonas, lo que afecta la competencia. **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** argumenta que, dado que la CRC ya ha reconocido la necesidad de tarifas diferenciadas para operadores dominantes, su aplicación no debe estar condicionada a la ubicación de la estación base, sino que debe extenderse a toda la red del operador dominante en el país.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

El recurrente manifiesta que el hecho de que la tarifa diferencial para operadores dominantes en el mercado «Servicios Móviles» se aplique únicamente en los municipios del Anexo 4.8. genera dificultades prácticas en los casos en los que se suministra RAN en municipios adyacentes no solicitados, pues **COMCEL** puede registrar el tráfico en una estación nace ubicada en un municipio sin valor regulado, lo que, afirma, evadiría el valor diferencial que le corresponde como operador dominante.

Frente a lo anterior, basta resaltar que la circunstancia manifestada en sede recurso por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** frente a la provisión de RAN en municipios adyacentes no solicitados, no hace parte del asunto en controversia en el presente trámite. En ninguna parte de la solicitud de inicio del trámite de solución de controversias presentada por ese operador se hace referencia alguna a la provisión de RAN en municipios adyacentes no solicitados ni tampoco a la remuneración por ese servicio en esos municipios. En tal sentido, no podría esta Comisión pronunciarse acerca de un aspecto sobre el que no verificaron los requisitos de procedibilidad establecidos en los artículos 42 y 43 de Ley 1341 de 2009 —en particular en lo que se refiere al agotamiento del plazo de negociación directa entre las partes— y, en consecuencia, sobre el que la otra parte, **COMCEL**, no ha ejercido su derecho de contradicción y defensa durante el presente trámite.

En todo caso, se debe recordar lo dispuesto en el artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establece las obligaciones del proveedor de RAN, denominado en la regulación Proveedor de la Red Visitada (PRV), frente al solicitante del RAN, denominado Proveedor de la Red de Origen (PRO), 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 reza:

«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.»

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, a menos de que existan limitaciones técnicas que así lo impidan. En relación con el particular, vale mencionar que en el ya citado documento de respuesta a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024, al responder un comentario sobre la obligación de proveer RAN en las zonas solicitadas, esta Comisión afirmó lo siguiente¹⁵:

«**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.»

Así las cosas, la existencia de la regla establecida en el citado numeral 4.7.2.2.9. del artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 no permite aceptar el argumento de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, porque, de conformidad con la regulación vigente, el PRV debe, en principio, proveer el acceso a RAN en las zonas geográficas solicitadas por el PRO, a partir de lo cual se definirá la tarifa aplicable.

Finalmente, se debe recordar que cualquier incumplimiento de la regulación general expedida por esta Comisión puede ser objeto de examen por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MinTIC, entidad que ostenta las facultades de inspección, vigilancia y control sobre la materia, de conformidad con el numeral 11 del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009. Por esta razón, ante una posible infracción de una disposición regulatoria, es prerrogativa del interesado poner en conocimiento de dicha autoridad los hechos en cuestión para lo pertinente.

Por todo lo expuesto en el presente acto administrativo, hay lugar a concluir que el cargo presentado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en su recurso no tiene vocación de prosperar y, en consecuencia, en la parte resolutive de este acto, esta Comisión negará la solicitud del recurrente y procederá a confirmar su decisión acerca de la imposibilidad de ordenar que se utilice el valor de remuneración diferencial aplicable a proveedores de RAN con posición dominante en el mercado «Servicios Móviles» para determinar el valor de remuneración por la provisión de RAN en municipios sin valor regulado.

En virtud de lo expuesto,

¹⁵ 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>.

RESUELVE

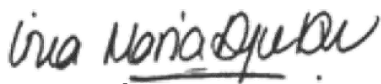
ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** el 11 de diciembre de 2024, en contra de la Resolución CRC 7582 de 2024.

ARTÍCULO 2. Negar las peticiones de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** formuladas en su recurso de reposición y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución CRC 7582 de 2024, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente Resolución a los representantes legales y/o apoderados de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** y **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que en contra ella no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C. a los 15 días del mes de mayo de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Presidente


CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Expediente: 3000-32-13-95
C.C.C. 09/04/2025 Acta 1509
S.C.C. 14/05/2025 Acta 481

Elaborado por: Camilo Bustamante
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña - Coordinador de Gestión Jurídica