



RESOLUCIÓN No. **8062** DE 2025

*«Por la cual la Comisión de Regulación de Comunicaciones se abstiene de pronunciarse de fondo sobre la solicitud de solución de controversias presentada por **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.** respecto de **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**»*

LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACION DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales conferidas por la Ley, en especial las establecidas en 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 radicada ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- bajo el número 2025822410¹ del 19 de septiembre de 2025, **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.**, en adelante **HABLAME**, solicitó dar inicio al trámite administrativo correspondiente, con el fin de que se dirima la controversia surgida con **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, relacionado con la inclusión del impuesto al consumo en la facturación de los cargos de acceso por el tráfico de mensajes cortos de texto (SMS) por parte de **COMCEL**.

Con comunicación con radicado 2025533954 del 26 de septiembre de 2025, la CRC requirió a **HABLAME** para que en el término de 30 días complementara la solicitud en lo que refiere al agotamiento de la etapa de negociación directa, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 1341 de 2009. Dicho requerimiento fue atendido con el radicado 2025823981 del 7 de octubre de 2025.

Analizada la solicitud y la complementación a la misma presentada por **HABLAME**, y verificado preliminarmente el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 42 y 43 de la Ley 1341 de 2009, la Directora Ejecutiva de esta Comisión dio inicio a la respectiva actuación administrativa el 16 de octubre de 2025, para lo cual fijó en lista el traslado de la solicitud y remitió a **COMCEL** copia de esta y de la documentación asociada, mediante comunicación de la fecha referida, con número de radicado de salida 2025533954, para que se pronunciara sobre el particular.

Mediante comunicación bajo radicado 2025825721 del 23 de octubre de 2025, **COMCEL** dio respuesta al traslado y presentó observaciones a la solicitud de solución de controversias allegada por **HABLAME**.

A través de comunicación del 30 de octubre de 2025 con radicado de salida 2025535854, la Directora Ejecutiva (E) de esta Comisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 1341 de 2009, procedió a citar a las partes para la celebración de la audiencia de mediación correspondiente al trámite en curso y fijó como fecha su realización el 12 de noviembre de 2025 a las 3:00 p.m.

¹ Expediente 3000-39-6-5 CRC, Rad. 2025822410.

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

2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

2.1. Argumentos expuestos por HABLAME

En su escrito de solución de controversias, **HABLAME** solicita que la CRC ordene a **COMCEL** ajustar el esquema de facturación aplicado a los cargos de acceso por el envío de SMS, de manera que dichos valores no incluyan el impuesto al consumo. En consecuencia, considera que la Comisión debe requerir la reliquidación y devolución de las sumas que, a su juicio, fueron cobradas indebidamente por este concepto.

HABLAME manifiesta que el 23 de marzo de 2017 suscribió con **COMCEL** un contrato de acceso e interoperabilidad para el envío de SMS desde su red hacia la red TMC de **COMCEL**. Señala que en la cláusula tercera del anexo financiero las partes acordaron que los cargos de acceso a favor de **COMCEL** serían aquellos establecidos en la regulación vigente.

HABLAME afirma que **COMCEL** en las facturas mensuales para remunerar el uso de su red agrega un concepto diferente a los cargos de acceso, denominado «*BULK CORPORATIVO (COSTOACTIV MAS BLOQUE)*», el cual «*conlleva a que el código con el cual realiza la facturación esté afectado con el IMPUESTO AL CONSUMO, lo que incrementa el valor del costo por SMS, motivo por el cual a partir del mes de mayo de 2025 (tráfico de abril de 2025) HABLAME decidió no seguir soportando el mayor costo en la liquidación de los cargos de acceso al que ha sido sometido por parte de COMCEL*».

HABLAME considera que **COMCEL** desconoce que el impuesto al consumo debe ser asumido por el consumidor final, y no por el Proveedor de Contenidos y Aplicaciones (PCA) ni por el Integrador Tecnológico (IT) con el cual se establece una relación de acceso, como es su caso. Agrega que **COMCEL** es el único Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) que factura los cargos de acceso bajo un concepto distinto al establecido en la regulación vigente, pues realiza la liquidación como si **HABLAME** adquiriera una «bolsa de mensajes de texto (SMS)», situación que incrementa de manera indebida la tarifa de los cargos de acceso aplicables al tráfico de SMS.

Agrega que el 26 de mayo de 2025, **COMCEL** le remitió la factura² correspondiente a la conciliación del contrato de acceso por el tráfico de SMS cursado durante el mes de abril de 2025. Señala que, al advertir que dicha factura incluía el impuesto al consumo, procedió a devolverla. En consecuencia, el 29 de mayo de 2025, **COMCEL** respondió ratificando su posición en el sentido de que el impuesto al consumo es de carácter nacional y que el servicio de telefonía móvil se encuentra sujeto a dicho gravamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario.

Por tal motivo, **HABLAME** señala que el 5 de junio de 2025 propuso realizar una reunión con el responsable del área contable de **COMCEL**, con el fin de explicarle la naturaleza del contrato de acceso. En dicha reunión, asegura, **COMCEL** se comprometió a revisar el tema y a programar un nuevo encuentro para el 10 de junio de 2025, al cual, según afirma **HABLAME**, **COMCEL** no asistió.

Expresa el solicitante que, el 16 de junio de 2025, **COMCEL** dio respuesta a **HABLAME**, en la cual ratificó su posición de continuar aplicando el cobro del impuesto al consumo. Por ello, agrega, **COMCEL** emitió las facturas de junio³, julio⁴ y agosto⁵, las cuales fueron devueltas por **HABLAME** al argumentar que hay un error en el concepto facturado para el tráfico de SMS. **HABLAME** indica que el 14 de agosto de 2025 envió a **COMCEL** un correo electrónico en el que reitera que desconoce el concepto «CONCILIACIÓN BOLSA», toda vez que la conciliación corresponde a los cargos de acceso por el tráfico de SMS.

² Factura No. 3130651083 correspondiente al tráfico cursado el mes de abril.

³ Factura No. No. S3130964519 correspondiente al tráfico del mes de mayo.

⁴ Factura No. 3131470085 correspondiente al tráfico del mes de junio.

⁵ Factura No. S3131797131 correspondiente al tráfico del mes de julio.

HABLAME señala que el 5 de septiembre de 2025, recibió una convocatoria a la realización de un Comité Mixto de Acceso (CMA), programado para el 12 de septiembre de 2025. Subraya que el 11 de septiembre de 2025, **COMCEL** envió comunicación a **HABLAME**, en la cual ratifica su posición de *«facturar los cargos de acceso con un concepto diferente y adicionando el impuesto al consumo, lo que implica una modificación al tope establecido por la CRC para la remuneración de los cargos de acceso que para la fecha es de \$1,16 por cada SMS, tarifa y costo que se incrementa con la facturación adicional del impuesto al consumo que debería ser facturado es el consumidor final y no a HABLAME»*.

HABLAME manifiesta que, ante el silencio de **COMCEL** frente a la devolución de las facturas y ante la intención de proceder a la desconexión de la relación de acceso, en cumplimiento de su deber de pago, liquidó y pago lo correspondiente al tráfico de los meses abril, mayo y junio. Frente a lo cual, destaca que *«con este pago el valor por SMS se incrementa el valor por SMS de un peso con dieciséis centavos (\$1,16) valor actual regulado a un peso con veintiún centavos (\$1,21), tarifa que a todas luces es superior al tope establecido por la CRC en la regulación vigente»*.

HABLAME menciona que el CMA se llevó a cabo el 12 de septiembre de 2025, y en este **COMCEL** ratificó su posición *«indicando de manera temeraria su intención de proceder con la desconexión del acceso con HABLAME, desconociendo la devolución de las facturas realizadas de los tráficos de SMS cursados en abril, mayo, junio y julio y los pagos realizados por HABLAME»*.

HABLAME sostiene que los códigos cortos cumplen una función social esencial dentro del ecosistema de telecomunicaciones, al constituir un canal eficiente, masivo y de bajo costo para la transmisión de información a los usuarios, especialmente en zonas rurales y apartadas, donde los SMS siguen siendo el medio más accesible y universal de comunicación. Explica que la Ley 1341 de 2009, en su artículo 2, consagra principios como el acceso universal, la inclusión social y la masificación del uso de las TIC, los cuales también han sido reconocidos por la Corte Constitucional⁶ como instrumentos para garantizar el derecho fundamental a la información (artículo 20 de la Constitución Política).

El solicitante argumenta que los códigos cortos gratuitos, como los asignados y administrados por **HABLAME**, tienen una finalidad social, al permitir el acceso sin barreras económicas a contenidos de interés general —por ejemplo, mensajes de salud, claves OTP, información financiera o alertas tempranas—, contribuyendo a la inclusión digital y a la materialización del derecho a la información. En contraste, señala que los códigos cortos por suscripción, asociados a contenidos de entretenimiento, tienen una finalidad económica, pues constituyen un ingreso minorista derivado de la decisión del usuario final, configurando el hecho generador para la aplicación del impuesto al consumo, conforme al artículo 512-1 del Estatuto Tributario y al artículo 9.2.1.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

HABLAME insiste en que trasladar el impuesto al consumo a las relaciones mayoristas de interconexión y acceso, como ocurre en el caso de los códigos cortos gratuitos asignados a **HABLAME**, constituye un incremento artificial de la tarifa regulada, en contravención de lo dispuesto en el artículo 4.2.7.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por la Resolución CRC 6522 de 2022, que establece de manera expresa que la remuneración del tráfico de SMS debe efectuarse únicamente bajo los cargos de acceso regulados. Afirma que, al incluir el impuesto en mención sobre dichos cargos, **COMCEL** no solo desconoce que no existe hecho generador por ausencia de voluntad del usuario final, sino que además incrementa unilateralmente y sin autorización un precio regulado, contraviniendo el mandato expreso de la CRC y los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad aplicables en materia tributaria.

En desarrollo del principio de legalidad tributaria, **HABLAME** sostiene que, conforme al artículo 338 de la Constitución Política, solo el Congreso, las asambleas y los concejos pueden crear o modificar tributos, de modo que ningún operador puede alterar sus elementos esenciales. Indica que, según el artículo 512-1 del Estatuto Tributario, el impuesto al consumo se genera únicamente por la prestación o venta al consumidor final de servicios de telefonía móvil, internet o datos. En consecuencia, dice, en las relaciones mayoristas entre operadores o entre operadores y PCA/IT, donde no existe un consumidor final, no se configura el hecho generador del impuesto, pues el servicio no es consumido, sino cursado.

⁶ En la Sentencia T-451 de 2009 y en la Sentencia C-274 de 2013.

HABLAME señala que, conforme al artículo 4.2.7.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por la Resolución CRC 6522 de 2022, la CRC establece que los proveedores de redes y servicios móviles deben remunerar la utilización de su red por parte de los PCA e IT aplicando únicamente los cargos de acceso máximos vigentes fijados por la regulación. Por tanto, no es procedente adicionar valores distintos, como el impuesto al consumo, que no hace parte de la tarifa regulada.

HABLAME sostiene que, conforme a la Resolución CRC 5050 de 2016, el cargo de acceso y uso de las redes corresponde al peaje que un operador paga a otro por la utilización de su infraestructura, configurando una relación mayorista. Añade que la misma resolución distingue entre ingresos minoristas⁷, cuya fuente de recaudo es el usuario final, e ingresos mayoristas⁸, que provienen de otro proveedor. En ese sentido, dice, el impuesto al consumo solo se genera en el ámbito minorista, cuando existe una relación directa con el consumidor final, de modo que, al incluir dicho impuesto en los cargos de acceso, **COMCEL** desnaturaliza el concepto regulado e incrementa de forma indebida la tarifa, trasladando al nivel mayorista un tributo diseñado exclusivamente para el usuario final.

Agrega que, en virtud de la Ley 1341 de 2009, los cargos de acceso constituyen un precio regulado dentro del esquema de regulación ex ante que faculta a la CRC para fijar las condiciones técnicas, económicas y jurídicas del acceso a redes esenciales. Este mecanismo busca garantizar: **(i)** la eficiencia económica, evitando sobrecostos artificiales; **(ii)** la promoción de la competencia, asegurando condiciones de acceso no discriminatorias para los PCA e IT; y **(iii)** la protección del usuario final, evitando que los costos indebidos en el nivel mayorista se trasladen a los precios minoristas.

HABLAME sostiene que tanto la CRC como el Estatuto Tributario definen con claridad al usuario final como la persona natural o jurídica que adquiere y paga directamente un servicio de telecomunicaciones para su consumo propio, en el marco de una relación contractual directa con el operador móvil. En consecuencia, no son usuarios finales los PRSTM, PCA e IT dado que su relación se enmarca en el nivel mayorista. En el caso concreto de **HABLAME**, indica, los códigos cortos gratuitos permiten la recepción de mensajes sin solicitud ni contraprestación del usuario, por lo que no existe consumo individualizado ni hecho generador del impuesto al consumo. En contraste, agrega, los servicios por suscripción implican una voluntad expresa del usuario, quien contrata y paga el servicio, configurándose únicamente en estos casos la causación del impuesto al consumo.

HABLAME señala que, conforme al artículo 6.4.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por la Resolución CRC 7811 de 2025, los códigos cortos para SMS y USSD se atribuyen a distintas modalidades de servicio, entre ellas los servicios gratuitos para el usuario. Precisa que, en la cadena de valor de los SMS, los mensajes no están dirigidos a **HABLAME**, ya que, en su calidad de integrador tecnológico (IT/PCA), no actúa como usuario final sino como intermediario técnico que enruta el tráfico hacia los operadores móviles.

HABLAME explica que, cuando cursa SMS gratuitos, no existe hecho generador ni base legal para aplicar el impuesto al consumo, y la actuación de **COMCEL** al incluirlo incrementa artificialmente la tarifa regulada de acceso, en contravía de los principios de neutralidad, legalidad y libre competencia.

Por lo expuesto, **HABLAME** señala como **punto de desacuerdo**, el siguiente:

«[E]l Cargo de Acceso y Uso de las redes, es el peaje pagado a los operadores, por parte de otros operadores, por concepto de la utilización de sus redes, medido en términos de unidades de tiempo o cualquier otro concepto que resulte apropiado para tal efecto. **HABLAME** en su Rol de PCA e IT ha solicitado a **COMCEL** que facture los cargos de acceso del tráfico SMS, indicando claramente el concepto, para aplicar los impuestos que correspondan».

⁷ Artículo 9.2.1.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual dispone «Ingreso causado o proveniente de un usuario (fuente del recaudo), que se recibe de forma directa o a través de otro PRST y/o OTVS (ejemplo: ingreso por tráfico nacional que generó un usuario del operador, cuando llamó a otro usuario)».

⁸ Artículo 9.2.1.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual establece «Ingreso causado proveniente de un PRST y/o OTVS (fuente del recaudo) a favor de otro PRST y/o OTVS (ejemplo: cargo de acceso por llamadas entrantes)».

Agrega que, «el hecho de generar una factura por un concepto diferente a los cargos de acceso y uso, para cobrar un impuesto adicional que incrementa ficticiamente el costo, es una práctica que adicionalmente restringe la competencia en el sector».

HABLAME asegura que los cargos de acceso «están gravados con la tarifa del 19% de IVA, sin embargo, COMCEL de manera errada y arbitraria al facturar una bolsa de mensajes bajo el concepto "BULK CORPORATIVO COSTOACTIV MAS BLOQUE", está facturando a HABLAME no solo el IVA, sino que le adiciona el impuesto al consumo», lo cual, a su juicio, modifica la tarifa de los cargos de acceso establecida por la CRC en la Resolución CRC 5050 de 2016.

Bajo este contexto, en su **Oferta Final**, **HABLAME** señala que «en la relación de acceso entre HABLAME y COMCEL, la factura entre los operadores debe generarse por concepto de Cargos de Acceso más el IVA del 19% en virtud de dicha relación mayorista, es decir, que COMCEL no debe adicionar el IMPUESTO AL CONSUMO a la facturación de los cargos de acceso, tal como lo hace en la facturación de los cargos de acceso en la relación de interconexión».

HABLAME solicita a la CRC: i) Declarar que «la práctica de COMCEL consistente en adicionar el impuesto al consumo a los cargos de acceso de SMS constituye una violación directa al artículo 4.2.7.1 de la Resolución 5050 de 2016»; ii) ordenar que **COMCEL** ajuste su esquema de facturación a los parámetros regulatorios, «absteniéndose de adicionar el Impoconsumo en las relaciones de acceso con HABLAME»; y iii) «Requerir la reliquidación y devolución de las sumas cobradas indebidamente bajo este concepto, garantizando que las facturas entre COMCEL y HABLAME reflejen únicamente el concepto regulado de Cargo de Acceso SMS + IVA (19%)».

Con su escrito inicial, **HABLAME** aportó los siguientes documentos:

- «Contrato de acceso e interoperabilidad para el envío de mensajes cortos de texto SMS por parte de HABLAME COLOMBIA LDI SAS ESP (Hoy HABLAME COLOMBIA S.A. ESP) a la red de TMC de COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A., suscrito por las partes con fecha 23 de marzo de 2017».
- «Cadena de correo desde el 15 de mayo de 2025 hasta el 16 de junio de 2025».
- «Cadena de correos en donde se evidencia que el día 13 de junio de 2025 COMCEL envió a HABLAME las mediciones del tráfico de SMS cursado en el mes de mayo de 2025 y el día 20 de junio de 2025, envió a la factura No.S3130964519».
- «Copia de la comunicación de fecha 26 de junio de 2025, con la cual HABLAME devuelve la factura S3130964519, tráfico mes de mayo de 2025 y copia de la factura indicada».
- «Copia de la comunicación de fecha 31 de julio de 2025, con la cual HABLAME devuelve la factura S313470085, tráfico mes de junio de 2025 y copia de la factura indicada».
- «Copia del correo electrónico del 14 de agosto de 2025».
- «Copia de la comunicación de fecha 27 de agosto de 2025, con la cual HABLAME devuelve la factura S3131797131, tráfico mes de julio de 2025 y copia de la factura indicada».
- «Copia de la comunicación remitida por COMCEL con fecha 5 de septiembre de 2025 convocando la realización de un Comité Mixto de Acceso (CMA), para el 12 de septiembre de 2025».
- «Comunicación de COMCEL de fecha 9 de septiembre y recibida el día 11 de septiembre de 2025), en respuesta a la devolución de la factura No. S3131797131».
- «Certificado de Existencia y Representación legal».
- «Poder general otorgado por el Representante Legal de HABLAME COLOMBIA al señor DIEGO VALDIVIESO y el certificado de vigencia».

2.2. Argumentos expuestos por COMCEL

COMCEL inicia la exposición de sus argumentos señalando que **HABLAME** busca modificar el concepto de la factura mediante la cual se cobra la prestación de los servicios de SMS remitidos a través de la red de **COMCEL**, con el único fin de dejar de pagar el impuesto al consumo. Al respecto, agrega que «independientemente del nombre que se le quiera dar al servicio prestado en la factura, es el hecho generador el que determina la obligatoriedad del impuesto. Así las cosas, se hace necesario observar la realidad fáctica para determinar si se realiza o no el hecho generador».

COMCEL sostiene que «el impuesto nacional al consumo – IMPOCONSUMO, es un tributo del orden nacional, indirecto, que grava el consumo de ciertos bienes y servicios, que no se consideran de primera necesidad». Razón por la cual, en virtud del artículo 512-2 del Estatuto Tributario el

servicio de SMS hace parte del servicio de telefonía, y para el presente caso, **COMCEL** es el agente recaudador del impuesto y quien tiene que cumplir con las obligaciones que la ley le impone, entre ellas: i) recaudar el impuesto al momento de la venta o la prestación del servicio; ii) presentar la declaración del impuesto en mención en los plazos establecidos y consignar el valor recaudado a la DIAN ; iii) hacer el debido registro contable del impuesto al consumo; y iv) responder penalmente por omisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 402 del Código Penal. Por lo descrito, dice, el impuesto en mención tiene origen legal y no es objeto de negociación.

COMCEL sostiene, en relación con el argumento de **HABLAME** según el cual no es el consumidor final y por tanto no debe asumir el impuesto al consumo, que:

«[E]stos mensajes son enviados por mera liberalidad del PCA o IT y no son solicitados por el usuario, adicionalmente, **COMCEL** no tiene una vinculación legal ni contractual con el “usuario final” de los referidos mensajes, ya que la relación contractual en este caso es directamente entre el PCA y **COMCEL**, razón por la cual, en el evento en que la compañía dejara de recaudar el Impuesto Nacional al Consumo al contrato con **HABLAME**, entraría en un vacío fáctico al no poder recaudar el impuesto al receptor del mensaje, generando una evasión fiscal por parte de **COMCEL** y por otra parte, a un detrimento de las finanzas del Fisco Nacional».

COMCEL afirma que al tratarse de SMS que no son solicitados por los usuarios y que no son enviados por su voluntad, debe ser **HABLAME** quien cumpla con la obligación fiscal. Agrega que, *«en todo caso, si **HABLAME** considera que no es su obligación, el procedimiento es solicitar la devolución a la DIAN y no radicar una solución de controversias ante la CRC»*.

Respecto del argumento expuesto por **HABLAME** según el cual el cobro del impuesto al consumo genera un incremento artificial en la tarifa de los cargos de acceso, **COMCEL** precisa que las sumas recaudadas por dicho concepto no constituyen ingresos propios ni remuneración a su favor, sino que corresponden a recursos de naturaleza tributaria que deben ser transferidos a la Nación. Explica que, además, que únicamente recibe remuneración por la prestación de los servicios, aplicando la tarifa regulada establecida en la Resolución CRC 5050 de 2016.

COMCEL manifiesta que **HABLAME** falta a la verdad al afirmar que no ha recibido respuesta sobre su solicitud de excluir el Impuesto al Consumo en la facturación, toda vez que este tema ha sido reiteradamente atendido por parte de **COMCEL** en distintos escenarios y comunicaciones. Señala que el 29 de mayo de 2025 dio respuesta formal a **HABLAME**, explicando la obligatoriedad del pago del Impuesto al Consumo, posición que fue ratificada los días 10 y 16 de junio de 2025 por el área tributaria de **COMCEL**, insistiendo en que **HABLAME** debía asumir dicho impuesto.

Expone que, posteriormente, el 2 de julio de 2025, durante un CMA convocado a solicitud de **HABLAME**, se atendió su petición de modificar el objeto de la factura, precisando que este cambio no afectaba la obligación tributaria. No obstante, añade, **HABLAME** incluyó en el acta comentarios que no reflejaban lo discutido, por lo cual **COMCEL** informó el 20 de agosto de 2025 que no firmaría el acta, al no corresponder a los términos acordados en el CMA.

COMCEL afirma que reiteró a **HABLAME** que la modificación del objeto de la factura no lo eximía del pago del impuesto, y el 12 de septiembre de 2025, en un nuevo CMA citado por **COMCEL** para notificar la desconexión provisional por falta de pago de más de dos facturas, se volvió a explicar la obligatoriedad del impuesto.

En criterio de **COMCEL**, lo anterior demuestra la reiterada intención de **HABLAME** de incumplir sus obligaciones legales y contractuales, así como de desconocer la normativa tributaria vigente. **COMCEL** sostiene que esta conducta no es aislada, pues, dice, **HABLAME** ha permitido el envío de mensajes con contenido fraudulento a los usuarios, alegando no ser responsable del contenido, sin adoptar medidas correctivas frente a los clientes que realizan dichas prácticas.

Frente a los hechos y antecedentes presentados por **HABLAME**, **COMCEL** señala que ha respondido de manera oportuna y reiterada todas las comunicaciones relacionadas con la facturación del tráfico de SMS y la aplicación del Impuesto al Consumo. Precisa que el 26 de mayo de 2025 remitió a **HABLAME** la factura No. 3130651083 correspondiente al tráfico de SMS cursado en abril de 2025, en el marco del contrato No. 29966 suscrito por las partes el 23 de marzo de 2017.

COMCEL subraya que dio respuesta a la devolución de la factura realizada por **HABLAME**, reiterando que el impuesto al consumo es un tributo nacional de carácter obligatorio, que grava los servicios de telefonía móvil, datos e internet, conforme al artículo 512-2 del Estatuto Tributario. En consecuencia, sostiene que el servicio de SMS forma parte integral del servicio de telefonía móvil, y que los tributos son obligaciones de origen legal y no contractual, por lo que no pueden ser objeto de negociación entre las partes.

Respecto a la reunión convocada por **HABLAME** el 5 de junio de 2025, **COMCEL** confirma su realización y aclara que, aunque la reunión programada para el 10 de junio no se llevó a cabo, el 16 de junio se envió comunicación ratificando la obligatoriedad del recaudo del impuesto. Añade que, en esa oportunidad, se explicó que, si bien el impuesto no es descontable, puede tratarse como mayor valor del gasto deducible en la declaración de renta, conforme al artículo 107 del Estatuto Tributario.

COMCEL afirma que las devoluciones de facturas realizadas por **HABLAME** no corresponden a los hechos relatados, e indica que la devolución de la factura de mayo se efectuó el 24 de junio de 2025, y que, en reiteradas oportunidades, ha respondido y explicado la obligación de **HABLAME** de remunerar el impuesto. Precisa que mediante comunicación del 9 de septiembre de 2025 realizó un recuento de todas las reuniones y pronunciamientos efectuados, y reiteró su posición.

COMCEL reconoce el envío de la factura No. 3131470085 el 28 de julio de 2025, pero aclara que ha sido constante en señalar que **HABLAME** falta a la verdad al afirmar que no se ha pronunciado frente a las devoluciones. Explica que, en todos los casos, ha sostenido que el impuesto al consumo debe ser pagado por el PCA, dado que la falta de recaudo generaría responsabilidad tributaria para **COMCEL**.

Sobre el concepto de la facturación «Conciliación Bolsa», **COMCEL** precisa que corresponde a la denominación interna del sistema contable mediante la cual se identifica la prestación del servicio de envío de SMS por parte de PCA o IT. Agrega que *«el área tributaria de COMCEL, en las diferentes reuniones que realizó con el PCA le explicó que independientemente del nombre con el cual se identificaba la factura, HABLAME era sujeto responsable de pagar los impuestos»*.

COMCEL sostiene que **HABLAME** ha pagado parcialmente las facturas, descontando el valor correspondiente al impuesto y, por ende, los pagos realizados no cubren el total del monto facturado. Cita el artículo 429 del Estatuto Tributario y asegura que **HABLAME** adeuda \$11.118.073.

Aclara además que, el 11 de septiembre de 2025, emitió comunicación respondiendo a la devolución de la factura No. S3131797131, explicando que no se ha modificado el valor del cargo de acceso, dado que el impuesto al consumo no forma parte de la remuneración, sino que corresponde a un valor recaudado y transferido al fisco nacional.

COMCEL indica que en el CMA realizado el 12 de septiembre de 2025 se reiteró la obligación de pago del impuesto y se validaron los soportes de los pagos parciales informados por **HABLAME** el mismo día. Precisa que no se efectuó desconexión provisional, pero advierte que, de persistir el no pago total de las facturas, podría aplicarse la desconexión prevista en la regulación, conforme a los términos establecidos por la regulación vigente.

Frente a los puntos de divergencia planteados por **HABLAME**, **COMCEL** reitera que el impuesto al consumo es una obligación legal de carácter nacional, aplicable a los servicios de telefonía móvil, datos, internet y navegación, según lo dispuesto en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario. **COMCEL** sostiene que el servicio de SMS, al cursarse a través de la red móvil, forma parte integral del servicio de telefonía, y por tanto se encuentra sujeto al mismo tratamiento tributario, de modo que el PCA debe asumir el impuesto.

COMCEL señala que la denominación contable utilizada en sus sistemas internos «Bulk Corporativo Costoactiv más Bloque» no altera la naturaleza del servicio ni modifica la tarifa regulada de cargos de acceso, sino que corresponde a una clasificación operativa interna del servicio facturado. Luego, niega que la inclusión del impuesto represente un incremento ficticio o anticompetitivo en la tarifa, puesto que el impuesto al consumo no constituye un ingreso para **COMCEL**, sino un valor trasladado íntegramente al Estado.

COMCEL sostiene que la CRC no es competente para resolver la controversia planteada por **HABLAME**, toda vez que su pretensión se centra en que esta Comisión determine si debe o no

pagar el impuesto al consumo, lo cual excede el ámbito funcional de esta entidad. Agrega que la CRC es un organismo de carácter técnico, cuya función se limita a regular las condiciones técnicas, económicas y jurídicas del acceso, uso e interconexión de redes y servicios de comunicaciones. Ninguna de estas disposiciones le otorga facultades para interpretar, modificar o aplicar normas de carácter tributario.

Pone de presente que, de acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política, la potestad de establecer y definir tributos corresponde al Congreso de la República, mientras que su interpretación y administración recaen en la DIAN.

COMCEL señala que, dado que la CRC admitió el trámite de controversia, no ha sido posible solicitar la desconexión por falta de pago de los saldos netos, en los términos del artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

COMCEL manifiesta que no acepta la oferta final presentada por **HABLAME**, por cuanto su contenido contraviene el ordenamiento jurídico tributario vigente. Explica que la pretensión de **HABLAME**, de excluir el impuesto al consumo de las facturas por cargos de acceso al tráfico de SMS, implicaría desconocer una obligación legal, y de acceder a ella, **COMCEL** incurriría en una conducta sancionable administrativa, pecuniaria e incluso penal, al omitir el recaudo de un tributo nacional. **COMCEL** advierte que la aceptación de dicha oferta equivaldría a una evasión fiscal, lo cual afectaría su cumplimiento tributario y reputación ante las autoridades fiscales.

Agrega que, conformidad con el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, cuando un proveedor constata que durante dos períodos consecutivos no se ha efectuado la transferencia total de los saldos netos de remuneración, puede proceder a la desconexión provisional hasta que se subsane el incumplimiento. En este sentido, **COMCEL** sostiene que, ante la falta de pago completo por parte de **HABLAME**, procede la desconexión provisional, la cual se mantendría hasta tanto se realicen los pagos totales de las facturas pendientes, conforme a los mecanismos y garantías previstos en la regulación vigente.

A su turno, **COMCEL** refiere como **Oferta Final** «*que EN CUMPLIMIENTO de los postulados legales que lo obligan a pagar el IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO, remunerare de manera completa las facturas adeudadas a COMCEL, en virtud de lo establecido en el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016*».

Con su escrito de observaciones, **COMCEL** aportó los siguientes documentos:

- «Anexo 1. Comunicación de fecha 29 de mayo de 2025, COMCEL responde la obligatoriedad de pago del Impuesto al Consumo por parte de HABLAME».
- «Anexo 2. Comunicación de fecha 10 de junio de 2025, COMCEL nuevamente explica a HABLAME reitera por correo que el pago del IMPOCONSUMO es OBLIGATORIO».
- «Anexo 3. Comunicación de fecha El 16 de junio de 2025, el área tributaria de COMCEL NUEVAMENTE le informa a HABLAME que la conclusión respecto del impuesto al consumo es la misma, es decir, que HABLAME debe remunerar el IMPOCONSUMO. (Anexo 3)».
- «Anexo 4. Comunicación de fecha 2 de julio de 2025 (Anexo 4)».
- «Anexo 5. Comunicación de fecha 1 de agosto de 2025 COMCEL nuevamente le explica a HABLAME que el objeto de la factura se puede modificar, pero que este cambio no lo exime de pagar el impuesto al consumo. (Anexo 5)».
- «Anexo 6. Acta de CMA de fecha 12 de septiembre de 2025 (Anexo 6)» (sic).
- «Anexo 7. Comunicación de fecha 9 de septiembre de 2025, se hace un recuento de todas las comunicaciones y reuniones realizadas entre las partes en las cuales se indicó a HABLAME que le correspondía remunerar el impuesto al consumo (Anexo 7)».
- «Anexo 8. Comunicación de fecha 11 de septiembre de 2025, COMCEL remite una comunicación en la cual da respuesta a la comunicación con Asunto: "Devolución factura No. S3131797131 – concepto facturado no corresponde a cargos de acceso del tráfico SMS" y las comunicaciones anexas que en el se indican. (Anexo 8.)».
- «Anexo 9. Acta de CMA de fecha 12 de septiembre (Anexo 9.)».

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1. Verificación de requisitos de forma y de procedibilidad

En este acápite es necesario verificar si la solicitud presentada por **HABLAME** cumple con los requisitos de forma y procedibilidad establecidos en los artículos 42⁹ 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 en torno 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 **HABLAME**, complementado en atención al requerimiento efectuado por esta Comisión como se mencionó en los antecedentes de este acto, se constató que su solicitud cumple con los requisitos de forma descritos en el párrafo anterior, toda vez que se incluyó 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 desde el 26 de mayo de 2025 **HABLAME** inició acercamientos con **COMCEL** con el propósito de solicitar la eliminación del impuesto al consumo en la facturación de los cargos de acceso.

En esa medida, si se tiene en cuenta que el conflicto fue presentado ante la Comisión el 19 de septiembre y complementado el 7 de octubre de 2025, 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

Una vez revisados los argumentos esgrimidos por las partes, sintetizados en el apartado segundo del presente acto, se observa que la discusión en este caso se centra en determinar si, en la facturación realizada por **COMCEL** a **HABLAME** por concepto del cargo de acceso asociado al tráfico de SMS, es procedente la inclusión del impuesto al consumo.

Delineada la temática de la controversia, corresponde a esta Comisión analizar la competencia que ostenta para resolver el asunto en descripción, a lo cual se hará referencia en el siguiente acápite:

3.3. Competencia de la CRC para analizar el asunto en controversia

Sea lo primero indicar que la competencia es un aspecto medular de toda actuación administrativa, al ser un parámetro de validez de los actos administrativos, cuya fundamentación radica en la necesidad de que la autoridad que profiera una decisión administrativa tendiente a producir efectos jurídicos generales o particulares cuente con el respaldo normativo que le permita ejercer tal función.

No puede pasarse por alto que la competencia guarda hermandad con el principio de legalidad, según el cual «[n]inguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley»¹⁰, por suerte de lo cual, los servidores públicos ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento¹¹.

La competencia está integrada, entre otros, por el elemento material, cuya transgresión se da, entre otras situaciones, en caso de que una autoridad, al expedir un acto administrativo, ejerza potestades de las que carece por estar radicadas en otra autoridad¹².

Teniendo en cuenta lo anterior, debe recordarse lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, el cual establece la siguiente función en cabeza de la CRC:

«ARTÍCULO 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta

⁹ Modificado por el artículo 26 de la Ley 1978 de 2019.

¹⁰ Artículo 121 de la Constitución Política -CP-.

¹¹ Inciso o del artículo 123 de la CP.

¹² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de septiembre de 2006, rad. 19142.

radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes:

[...]

9. Resolver las controversias, **en el marco de sus competencias**, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, así como el principio de la libre competencia». (NSFT)

De la disposición transcrita se evidencia que la función de solución de controversias debe ejercerse dentro del marco competencial de la CRC, esto es, como parte integral de sus funciones regulatorias. Dicha función debe estar alineada con los fines propios de la regulación y responder a la lógica de la intervención estatal en la economía. En relación con tal aspecto, la Corte Constitucional precisó:

«[L]a facultad de la CRC de expedir regulaciones es una facultad de intervención estatal en la economía, y las regulaciones expedidas son a su vez un instrumento de intervención estatal. La misma Ley 1341 de 2009 señala cuáles son las finalidades que debe perseguir tal regulación, en primer lugar aquellas relacionadas con las funciones encargadas a la CRC: promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad (inciso primero del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009), y en segundo lugar procurar la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la presente ley (inciso segundo de la misma disposición). Adicionalmente los artículos 2 y 4 del mismo cuerpo normativo definen los principios orientadores de la ley y los fines de la intervención estatal en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación. E igualmente distintos numerales del artículo 22 demandado hacen referencia a la materia sobre la cual versa la regulación expedida por la CRC»¹³

De este modo, la función de solución de controversias caracteriza una modalidad específica de regulación de carácter imperativo que versa *«sobre distintos aspectos de la actividad de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de conformidad con el marco normativo fijado por la misma ley (...), y persigue los fines señalados por la ley tales como promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios o evitar el abuso de la posición dominante, los cuales son fines constitucionalmente legítimos, e igualmente en términos generales la regulación es una medida adecuada para conseguir tales fines»*¹⁴. De otra parte, la Corte Constitucional¹⁵ ha señalado que dicha función es de naturaleza administrativa y no judicial, no sólo desde el punto de vista formal u orgánico sino también material¹⁶.

El legislador ha dispuesto la necesidad de que la CRC defina el régimen normativo empleable en las relaciones de acceso, uso e interconexión al considerar que por medio de la regulación se promueve la competencia en los mercados de comunicaciones y se busca garantizar el derecho de los usuarios a comunicarse entre sí, sin importar el proveedor de servicios, contribuyendo al bienestar social y a la eficiencia del sector. En el mismo sentido, tal y como está establecido en la Ley 1341 de 2009, el legislador ha dejado claro que la regulación busca *«incentivar mayor competencia en el mercado, disminuir las barreras de entrada a nuevos agentes»*, así como *«facilitar la interacción entre los agentes, con el fin de promover entre otros aspectos, la inversión en el sector, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura de telecomunicaciones, la competencia y la oferta de servicios»*.

En suma, es claro que la función de solución de controversias de la CRC está delimitada a asuntos de su competencia, lo que a la postre significa que la Comisión no pueda pronunciarse, en ejercicio

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-186 de 2011.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1120 de 2005

¹⁶ Así mismo, el Consejo de Estado ha expuesto que las materias que se deben someter al conocimiento de las autoridades de telecomunicaciones –para el caso colombiano a la CRC– refieren a asuntos de orden público, derecho de imperio del Estado o de las funciones de la autoridad regulatoria. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de octubre de 2019, rad. 48611.

de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, respecto de asuntos que desbordan su ámbito competencial.

En el caso concreto se encuentra que la controversia puesta a consideración de la CRC, lejos de guardar relación con asuntos de orden regulatorio o propios de la regulación expedida por esta Comisión, consiste en una disputa de tipo tributario, cuyo fin es determinar la procedencia o no del impuesto nacional al consumo en la facturación que **COMCEL** realiza a **HABLAME** en desarrollo de una relación de acceso, así como a la eventual devolución de las sumas cobradas por ese tributo. En otras palabras, las pretensiones de **HABLAME** implican que esta Comisión determine si, en la relación mayorista de acceso al tráfico de SMS, se configura o no el hecho generador del impuesto al consumo, así como si procede su cobro a cargo de **HABLAME**.

Sin embargo, la definición sobre la existencia, alcance y elementos esenciales de los tributos, incluidos el hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas, corresponde, por mandato de los artículos 150¹⁷ y 338¹⁸ de la Constitución Política, al Congreso de la República, mientras que la administración, determinación, control, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, recaudo y devolución de los tributos de orden nacional se encuentra atribuida a la autoridad tributaria competente, esto es, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN¹⁹, así como a los jueces de la República en el marco de los procesos contencioso administrativos que se promuevan contra los actos de dicha autoridad.

La CRC, en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, únicamente se encuentra facultada para definir, con criterios técnicos y económicos, las condiciones de acceso, uso e interconexión, así como los valores de remuneración por el acceso y uso de redes, entre ellos, los cargos de acceso asociados al tráfico de SMS, con el fin de garantizar la adecuada remuneración del propietario de la infraestructura, la eficiencia en la prestación de los servicios y la promoción de la competencia. Dichos valores son determinados por la regulación de manera independiente de los tributos que deban asumirse en virtud de la ley, es decir, no definen por sí mismos la procedencia o improcedencia de impuestos nacionales, territoriales o contribuciones parafiscales, aspectos que dependen exclusivamente de la normativa fiscal aplicable y de las autoridades competentes en materia tributaria.

En esa medida, la CRC no es la entidad competente para interpretar el Estatuto Tributario ni las normas tributarias especiales, ni para identificar si en una operación determinada se configura el hecho generador del impuesto al consumo, ni para establecer quién es el sujeto pasivo de dicho tributo. Cualquier pronunciamiento en ese sentido implicaría asumir funciones propias de la administración tributaria y de la jurisdicción contencioso-administrativa, en desconocimiento del principio de legalidad y de la distribución de competencias definida por la ley.

En conclusión, la controversia planteada por **HABLAME** en torno a la procedencia del impuesto al consumo en la facturación de los cargos de acceso por el tráfico de SMS efectuada por **COMCEL** desborda el ámbito material de la función de solución de controversias asignada a esta Comisión, razón por la cual la CRC deberá abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre este aspecto.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Abstenerse de pronunciarse respecto de la solicitud planteada por **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.** en el presente expediente, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

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

¹⁷ «ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley».

¹⁸ «ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos».

¹⁹ Artículo 1 del Decreto 1742 de 2020.

recurso de reposición, que debe interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C., a los 12 días del mes de diciembre de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JAVIER GUTIÉRREZ AFANADOR
Presidente


CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Expediente: 3000-39-6-5
C.C. 1/12/2025 Acta 1544
S.C. 10/12/2025 Acta 491

Elaborado por: Laura Marcela Arzayús Sánchez
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Gestión Jurídica.