



Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móviles

Documento de respuesta a comentarios

Diseño Regulatorio

2 de mayo de 2025

CONTENIDO

1	Comentarios generales	6
2	Sobre los impactos de la medida a ser adoptada	31
2.1	Sobre la oportunidad de la intervención y el análisis de impacto de la propuesta	31
2.2	Sobre la metodología <i>Bottom Up LRIC Puro</i>	34
3	Sobre la decisión regulatoria que se requiere para atender lo previsto en el precedente judicial	36
4	Otras cuestiones planteadas	44
4.1	Sobre el breve plazo otorgado para comentarios	44
4.2	Sobre los efectos en la constitución de garantías y el proyecto de simplificación regulatoria	45

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 2 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móviles

Respuestas a los comentarios realizados a la propuesta regulatoria

De conformidad con el Decreto 1078 de 2015¹, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) presenta al sector las respuestas a las observaciones y comentarios realizados por los agentes interesados a la propuesta regulatoria del proyecto «Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móviles», publicada entre los días 26 de febrero de 2025 y el 13 de marzo de 2025 en el sitio web de esta Comisión².

Esta propuesta, estuvo acompañada de la publicación de los siguientes documentos:

- Documento soporte
- Proyecto de resolución «Por la cual se modifican los artículos 4.3.2.8. y 4.3.2.10. de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones»³.

Dentro del plazo antes mencionado se recibieron comentarios, observaciones o sugerencias por parte de los siguientes agentes:

REMITENTE	ABREVIATURA
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.	ETB
COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.	COMCEL
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P. BIC	Telefónica
COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.	Tigo
PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.	PTC

Para mejor comprensión, en este documento se presentan exclusivamente los apartes de cada comentario en donde se hacen propuestas, observaciones y cuestionamientos puntuales frente al proyecto de regulación sometido a discusión, los cuales se responden agrupados por temas. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de consultar los textos completos de cada documento, que se encuentran publicados en la página web de la Comisión⁴.

¹ Decreto 1078 de 2015, «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones», Artículo 2.2.13.3.2. (Publicidad de proyectos de regulaciones) compilatorio del Artículo 9° del Decreto 2696 de 2004.

² Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-3>

³ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-41-7-3/Propuestas/proy-res-efectos-sent-v.pdf>

⁴ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17-1>

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 3 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Con posterioridad al término mencionado se recibieron comentarios de parte de TELEFÓNICA⁵ y PTC⁶. Estos comentarios, si bien no serán objeto de una respuesta puntual en el presente documento, es de indicar que los mismos fueron revisados como parte de los análisis que adelantó la Comisión para la estructuración de la decisión final de este proyecto regulatorio.

Por otro lado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.8. del Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, esta Comisión envió a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) el proyecto regulatorio publicado con el respectivo documento soporte, y anexó el cuestionario dispuesto por tal entidad para proyectos regulatorios de carácter general, así como, los diferentes comentarios a la propuesta regulatoria que fueron recibidos durante el plazo establecido por la Comisión.

En atención a lo anterior, el 15 de abril de 2025, dicha Superintendencia mediante comunicación con radicado SIC No. 25-117505--1-0, rindió su concepto de Abogacía de la Competencia sobre el proyecto regulatorio publicado, en el que se refirió a la propuesta en los siguientes términos:

«En suma, la razonabilidad del Consejo de Estado responde a la necesidad de preservar un entorno de competencia efectiva, garantizando que los incentivos regulatorios promuevan la libre competencia económica. **En este contexto, la decisión del regulador de suspender la implementación del esquema SKA constituye una corrección técnica orientada a preservar el equilibrio competitivo, asegurar la sostenibilidad financiera de los operadores receptores netos de tráfico y evitar que el mercado evolucione hacia una mayor concentración como consecuencia de una intervención regulatoria deficiente.**

(...)

Adicionalmente, cabe resaltar que la inseguridad jurídica que se derivaría de la implementación de un esquema abiertamente incompatible con una decisión judicial de carácter vinculante generaría, en sí misma, un entorno de inestabilidad para los agentes del mercado. La Superintendencia considera que, contrario de lo que afirman los agentes mencionados, en caso de que los operadores se enfrenten a un marco normativo cuya validez sea cuestionada, se introduciría un riesgo regulatorio que contraviene los principios de seguridad jurídica y previsibilidad, fundamentales para el funcionamiento eficiente de los mercados.»⁷ (NFT)

Adicionalmente, la SIC puso «a consideración de la CRC algunos aspectos preliminares a la hora de ajustar el esquema SKA en los proyectos normativos posteriores» y con ocasión de esto emitió las siguientes recomendaciones:

«(...)

- En relación con los artículos 1 y 2 del **proyecto**, que modifican los artículos 4.3.2.8. y 4.3.2.10. de la Resolución CRC 5050 de 2016: **Incorporar** los principios de costo- eficiencia, igualdad, no discriminación,

⁵ Radicado 2025807388 del 9 de abril de 2025 y radicado 2025809003 del 29 de abril de 2025.

⁶ Radicado 2025808544 24 de abril de 2025.

⁷ Ibid. Pág. 12.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 4 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

claridad y seguridad jurídica en la terminación (sic) de las eventuales modificaciones tarifarias que se pretendan realizar al esquema **SKA** para los mercados regulados por la **CRC**.

- En relación con los artículos 1 y 2 del **proyecto**, que modifican los artículos 4.3.2.8. y 4.3.2.10. de la Resolución CRC 5050 de 2016: **Surtir** el trámite de abogacía de la competencia al que se refiere el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, si estima que la eventual propuesta que modifique el SKA incide en precios o puede derivar en cualquier otro tipo de incidencia en libre competencia. (...)»⁸

Al respecto, debe decirse que, con fundamento en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, la CRC se pronunció puntualmente frente a cada una de las recomendaciones en la parte motiva del acto administrativo por medio del cual se adopta la decisión correspondiente.

⁸ SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de Resolución: «Por la cual se modifican los artículos 4.3.2.8. y 4.3.2.10. de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones». Radicado No. 25-117505-1-0, 15 de abril de 2025, p. 16.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 5 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

1 Comentarios generales

Sobre los efectos del precedente contenido en la sentencia

COMCEL

Al entrar en materia, este PRST manifiesta que las diversas normas de rango comunitario citadas previamente en su documento de observaciones, así como la interpretación del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa «dejan absoluta claridad respecto de que el esquema SKA para redes móviles de la forma en que está en la regulación vigente (sin incluir mecanismos para compensar desbalances significativos de tráfico) no puede entrar a regir, pues se vulneraría la normativa de la comunidad andina.»

Seguidamente, señala que de tiempo atrás ha manifestado la inconveniencia de implementar el esquema SKA en Colombia, para lo cual, hace un recuento de los comentarios remitidos por este proveedor en diferentes proyectos que han tenido alguna relación con el esquema SKA. Así, indicó que en el marco del proyecto «Revisión de los esquemas de remuneración móvil» (Resolución CRC 7007 de 2022), COMCEL advirtió que el esquema SKA desconocía normas que garantizan la recuperación de costos por el uso de infraestructura. Además, señaló que la CRC estaba ignorando el importante desbalance de tráfico entre operadores, lo que generaría un subsidio regulatorio en favor de los PRST que generan más tráfico sin compensación y, en consecuencia, una *expropiación indirecta en perjuicio del operador que recibe más tráfico*. Según COMCEL, el esquema solo es viable cuando hay equilibrio de tráfico entre operadores, como lo han reconocido otros reguladores y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Con esta misma preocupación se refirió al proyecto «Revisión de los esquemas de remuneración de redes fijas» (en curso), donde se opuso a extender el SKA a llamadas entre redes fijas a nivel nacional. Argumentó que esta medida desconocería la necesidad de remunerar la infraestructura a costos eficientes y desincentivaría la inversión en redes, además de convertir el esquema en un subsidio cruzado entre operadores que afectaría la competencia.

Por otro lado, en la discusión del proyecto «Revisión del Esquema de Remuneración del Servicio de Voz Fija a Nivel Minorista y Mayorista», trae a colación la advertencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) sobre los efectos negativos del SKA en escenarios con asimetrías de tráfico. La recomendación de posponer su implementación en larga distancia nacional hasta que la CRC realizara un análisis de impacto fue acogida parcialmente por el regulador en la Resolución CRC 5826 de 2019.

Para concluir, COMCEL sostiene que el SKA solo es aplicable en mercados con flujos de tráfico equilibrados. De lo contrario, se genera una carga desproporcionada para los operadores que reciben más tráfico, afectando su sostenibilidad y desincentivando la inversión en infraestructura. Por lo tanto, señala que la CRC es consciente de los riesgos para la competencia y el funcionamiento del mercado de

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 6 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



implementar el esquema SKA ante asimetrías de tráfico, pues «de parte de COMCEL y de la SIC se le había indicado con claridad la inconveniencia de pasar por alto desbalances de tráfico, interpretación adecuada y coincidente con la realizada por el Consejo de Estado en el precedente judicial.»

En complemento de lo anterior, indica que la regulación de tarifas mayoristas, como intervención del Estado en la economía necesaria frente al monopolio que cada operador tiene en la terminación en su propia red, no puede volverse un instrumento que desincentive la competencia y castigue la inversión, sino, por el contrario, las normas de interconexión deben promover la inversión en infraestructura, para lo cual es fundamental que les permitan a los propietarios de las redes recuperar los costos en que incurren para dar acceso.

ETB

En primer lugar, destaca la rapidez con la que la CRC ha acogido el precedente del Consejo de Estado en su providencia del 21 de noviembre de 2024, según lo señala, dado que este fallo establece lineamientos clave para la aplicación de las normas de la Comunidad Andina y la regulación de interconexión.

En segundo lugar, destaca que, desde hace tiempo, ETB ha advertido que la regulación del SKA no ha considerado las asimetrías de tráfico, lo que ha resultado en un uso intensivo de su red por parte de otros PRST sin reconocimiento de valor alguno, pese a que ETB asume los costos de ampliación de capacidad y mantenimiento. En el caso de redes fijas, indica que esta asimetría supera el 50% del tráfico, lo que no solo desatiende los costos de administración, operación y mantenimiento, sino que también incentiva prácticas como la simulación de tráfico de larga distancia internacional como si fuera tráfico local.

PTC

Manifiesta su preocupación por el impacto negativo que el proyecto regulatorio tendría sobre la competencia en el mercado móvil colombiano. Como operador de menor escala, PTC advierte que la iniciativa afectaría desproporcionadamente a los operadores retadores, mientras que beneficiaría exclusivamente al operador con posición de dominio. En este sentido, afirma que «se estarían creando disposiciones del regulador que lejos de promover la competencia, estarían contribuyendo a consolidar la dominancia del mercado y a ahondar el impacto de la escala o cuota de mercado en la estructura y dinámica competitiva de los mercados móviles».

Seguido a esto, PTC afirma que el esquema SKA es respetuoso de la Ley y cumple con lo ordenado por el Consejo de Estado en Sentencia del 21 de noviembre de 2024.

Más adelante, en su escrito, señala que, con relación a la regulación de la interconexión y asimetría del tráfico, «el documento menciona la falta de un mecanismo de compensación para desbalances de tráfico, pero no propone soluciones específicas. Tampoco realiza un análisis comparativo con las

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 7 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



normativas comunitarias.» De otro lado, y en cuanto a la aplicación de las normas comunitarias «[N]o se evidencia una discusión explícita sobre cómo se deben armonizar las disposiciones de la Resolución CRT 1763 de 2007 con las normas de la Comunidad Andina.» y frente a la propuesta de compensación por tráfico asimétrico, indica que «aunque se menciona la problemática, no se desarrolla un mecanismo claro para implementar compensaciones, lo cual es un punto crucial señalado en la Sentencia.»

Seguido a esto indica que «atendiendo a que la razón principal argumentada en la sentencia es que no el cargo de acceso debería ser igual a cero [sic], lo idóneo es que la propuesta de la CRC contemplara, un mecanismo claro y detallado para la compensación por tráfico asimétrico, considerando la normativa comunitaria aplicable, o en su defecto, aplicar un esquema práctico para compensar el desbalance de tráfico que contemple alternativas en caso de que los operadores no lleguen a un acuerdo.»

Posteriormente, reprocha que el regulador se encuentre descartando sus propios argumentos, especialmente aquellos expresados en la Resolución 7007 de 2022, donde el regulador ya había sostenido que «el SKA no genera una distorsión ni tampoco lleva a que no exista una debida remuneración de la red por parte de los operadores, pues por el contrario, será responsabilidad y carga de cada operador, establecer un *pricing* o costeo de sus servicios, que cubra el uso de red, evitando incluso ese costo a un tercero por terminar el tráfico.».

En apoyo de su argumento, PTC cita lo que la propia CRC había dicho sobre la metodología Bill & Keep a partir de varias referencias del documento de respuesta a comentarios del proyecto «Revisión de los esquemas de remuneración móvil», en particular sobre: la ausencia de la necesidad de contar con un balance de tráfico para extraer los beneficios competitivos de la medida⁹, la posibilidad de precios eficientes en presencia de tráficos desbalanceados¹⁰ y la eficiencia del modelo Bill & Keep¹¹.

Para completar este punto, PTC advierte que la propuesta de la CRC no tiene justificación técnica, económica ni regulatoria suficiente y que modificar una postura previamente sustentada expone al regulador a contingencias jurídicas, dado que el cambio de posición afecta los principios de confianza legítima y precedente decisonal, elementos fundamentales para la estabilidad regulatoria.

PTC advierte que la eliminación del esquema Sender Keeps All (SKA) perjudicaría gravemente a los operadores retadores en Colombia, beneficiando únicamente al operador dominante y aumentando la concentración del mercado. En un contexto donde se espera la fusión entre el segundo y tercer operador, la imposición de pagos por terminación de llamadas generaría un entorno aún más desfavorable para los operadores de menor escala, quienes ya enfrentan barreras significativas para competir.

⁹ CRC (2022). «Revisión de los esquemas de remuneración móvil». Documento de respuesta a comentarios. Diciembre de 2022. Pág. 33

¹⁰ Ibid. Pág. 44

¹¹ Ibid. Pág. 43

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 8 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

Desde la perspectiva de PTC, el SKA ha demostrado ser una herramienta eficaz para reducir barreras de entrada y expansión en mercados con alta concentración, como el colombiano. Casos como el de Brasil han evidenciado que, al eliminar los cargos de interconexión, los operadores «Challenger» pueden ofrecer servicios a precios más competitivos sin la carga adicional de pagar por la terminación de llamadas. Esto, en última instancia, no solo fortalece la competencia, sino que también beneficia a los consumidores con mejores tarifas y una mayor variedad de opciones.

Sin el esquema SKA, los operadores de menor escala se verían obligados a asumir costos de interconexión que impactarían directamente su viabilidad financiera. Esto podría traducirse en una reducción de su capacidad para competir en precios y expandir su cobertura, afectando negativamente el dinamismo del mercado. La necesidad de negociar acuerdos de interconexión con operadores más grandes, además de generar cargas financieras adicionales, también implicaría conflictos y dificultades operativas que restringirían su crecimiento.

La consecuencia más preocupante de este cambio sería el riesgo de consolidación de un duopolio, donde el poder de mercado se concentraría aún más, afectando la calidad del servicio y los precios para los consumidores. PTC enfatiza que la regulación no debe favorecer la consolidación de grandes jugadores a costa de los competidores más pequeños, especialmente en un entorno donde el tráfico de voz ha decrecido más del 50% en los últimos cinco años.

Por todo lo anterior, PTC considera que la CRC debería mantener el esquema SKA como una herramienta de promoción de la competencia y evitar regulaciones que, en la práctica, dificulten la sostenibilidad de los operadores retadores y frenen la entrada de nuevos competidores.

TELEFÓNICA

Afirma que la decisión judicial del Consejo de Estado, en un caso específico, no debería suspender la entrada en vigor del SKA, pues señala que la regulación de este esquema de remuneración ha sido estudiada por la CRC durante varios años y con todos los insumos necesarios, mientras que la decisión del Consejo de Estado dirimió una controversia de hace más de 15 años. Considera que para la CRC no es un hecho nuevo ni ajeno que las condiciones económicas de acceso, uso e interconexión deban estar orientadas a costos, pues las exigencias de la CAN están desarrolladas por el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 y en la regulación que ha expedido la CRC, especialmente la dispuesta en la Resolución 7007 de 2022.

El remitente cita los análisis de la Comisión en materia de regulación de la remuneración de la terminación de llamadas de los años 2001, 2007, 2010, 2021 y una recomendación de la OCDE para dar soporte a la afirmación de que «la CRC ha analizado con suficiente detalle el esquema SKA tanto para interconexión de redes fijas como de redes móviles y ha regulado las tarifas bajo los postulados de las normas andinas y de la Ley 1341 de 2009. Por tanto, modificarlas o suspender la entrada de un esquema de remuneración que ha sido estudiado y sustentado durante tantos años, por una decisión judicial de un caso en específico, sería errado y antitécnico».

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 9 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

Por otra parte, afirma el PRST que la suspensión de la entrada en vigor del SKA en redes móviles viola el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica porque después de dos años de expedida la Resolución CRC 7007 de 2022, la Comisión cambia repentinamente las reglas de juego, sin establecer un periodo de transición para ajustarse.

Adicionalmente, llama la atención sobre la posibilidad de abrir la puerta a discusiones jurídicas sobre conflictos resueltos por la CRC y que ya están en firme. Cita 16 resoluciones particulares para sustentar las consideraciones de la Comisión de dejar sin piso jurídico años de decisiones respaldando el esquema SKA.

Finalmente, señala que «la aplicación extensiva del fallo del Consejo de Estado va en contra del principio de relatividad de las sentencias y desconoce que hay distinciones materiales entre la decisión tomada por el Consejo de Estado y la aplicación del esquema SKA en la interconexión para servicios móviles».

Para sustentar esta afirmación, explica que lo primero que debe revisarse es que existe una distinción desde el punto de vista material en relación con los servicios analizados en el fallo (servicios fijos) y los afectados por la Resolución CRC 7007 de 2022 (servicios móviles). El Consejo de Estado, dice, en ningún momento se hace análisis de jurisprudencia o normas aplicables a los servicios de telecomunicaciones móviles, por lo que es improcedente extrapolar sus conclusiones a otro mercado.

Afirma que: «En relación con los efectos de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, si bien los fallos de nulidad tienen un alcance *erga omnes* sobre el acto anulado, deben leerse en el marco específico del proceso. En el caso concreto la nulidad parcial recayó sobre un acto que imponía condiciones a una servidumbre particular. De esa forma, la decisión no se dirige a modificar la totalidad de la regulación de cargos por interconexión móvil y mucho menos lo dispuesto por la Resolución CRC 7007 de 2022». Lo anterior conduciría a la generación de una vulneración al principio de seguridad jurídica y confianza legítima de los PRST móviles.

Solicita, en conclusión, que no se adopte la eliminación del esquema SKA. Pues esto contribuiría a consolidar estructuras de costos desiguales y a perpetuar desequilibrios económicos que, a largo plazo, afectarían la eficiencia y la competitividad del mercado, y en lo posible se adopten medidas que permitan su fortalecimiento.

TIGO

En términos generales, este proveedor reitera que la asimetría en el tráfico de interconexión fija y móvil ha sido un factor determinante en el mercado colombiano y, por ello, ha insistido en que cualquier esquema de remuneración debe considerar este desequilibrio. Desde la primera interacción del proyecto «Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista voz saliente móvil» en el 2020, TIGO propuso la reducción paulatina de la tarifa de cargos de acceso a redes móviles y «la

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 10 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



adopción de un modelo asimétrico en el que se equilibre el beneficio entre operadores por sus relaciones de acceso.»

Asimismo, en dicha oportunidad TIGO sostuvo que «... hay razones que justifican por qué el SKA por ahora no puede ser implementado en Colombia», citando el alto costo de los cargos de interconexión en comparación con su gestión bajo el esquema LRIC, la baja penetración de VoLTE y la marcada asimetría en el tamaño de los operadores, sus ingresos y tráfico. En la segunda interacción del proyecto, reafirmó su postura al señalar que «...para TIGO es recomendable mantener la condición regulada del cargo de acceso móvil actualizando el valor de la tarifa mediante el esquema de LRIC puro», basado en la precisión con la que este refleja los costos atribuibles al cargo de acceso.

Manifiesta que a pesar de estos argumentos y de la marcada asimetría en el tráfico de voz móvil en el país, la CRC optó por el modelo Bill & Keep, con base en la conclusión de que este generaría mayores reducciones de cargos de acceso y por lo tanto mayores reducciones de los índices de concentración del mercado. Sin embargo, TIGO advierte que este modelo no considera el impacto financiero en operadores con balances de tráfico negativos, como el suyo, y que la eliminación del esquema SKA bajo la Resolución 7007 de 2022 incrementará los costos de operación para la mayoría de los proveedores del sector.

Para completar este punto, TIGO resalta que la asimetría del tráfico ha sido reconocida incluso por el Consejo de Estado, al anular el artículo 2 de la Resolución No. 2346 de 2010, lo que impidió la entrada en vigor del SKA. Esta asimetría fue, además, un argumento recurrente de varios operadores para oponerse a la medida en el proceso regulatorio.

Respuesta CRC:

- **Sobre la solvencia técnica que tuvo en cuenta la CRC al establecer el esquema SKA en los términos como fueron previstos en la Resolución CRC 7007 de 2022 como un esquema válido de remuneración para la interconexión entre redes móviles.**

En atención a los comentarios de COMCEL y ETB que señalan que la decisión de establecer el esquema SKA o Bill & Keep, en los términos como fueron previstos en la Resolución CRC 7007 de 2022, esto es, sin mecanismo de compensación de desbalances de tráfico, fue equivocada por no tener presente la recuperación de los costos, el desequilibrio de tráfico entre operadores móviles, los desincentivos a la competencia y la inversión, y en particular lo indicado por COMCEL en cuanto a que este mecanismo constituye una expropiación indirecta hacia los operadores, resulta pertinente aclarar que la CRC decidió la implementación del esquema SKA para la remuneración de la terminación de llamadas móviles y SMS porque se encuentra documentado que, técnicamente, es un esquema de remuneración apropiado para este tipo de interconexiones.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 11 de 46
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 02/05/2025
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

En este sentido, en la revisión de la literatura realizada, Harbord y Pagnozzi (2010)¹² señalan que, en presencia de externalidades de llamada¹³ y de red¹⁴, la regulación de los cargos de acceso debe considerar esquemas de remuneración que permitan la recuperación de costos y, al mismo tiempo, internalicen eficientemente los beneficios percibidos por ambas partes involucradas en las llamadas (origen y destino).

Por su parte, DeGraba (2003)¹⁵ sostiene que Bill & Keep, al distribuir el costo de las llamadas entre ambas redes, es más eficiente que la regulación tradicional basada en cargos de acceso orientados a costos. Además, cuando el regulador impone un cargo único para todo el mercado —en lugar de tarifas diferenciadas según el tamaño de las redes— Bill & Keep resulta más eficiente, incluso en escenarios de tráfico desbalanceado¹⁶. Asimismo, Berger (2005)¹⁷ encuentra que los cargos de acceso que maximizan el bienestar son inferiores a los costos marginales, lo que refuerza la idea de que Bill & Keep es un esquema superior a los cargos de acceso orientados a costos.

Harbord y Pagnozzi (2010)¹⁸ citan los estudios de Hoernig (2007)¹⁹, Calzada y Valletti (2007)²⁰ y López y Rey (2009)²¹ para concluir que la discriminación de precios basada en el destino de las llamadas (*off-net*) genera barreras a la entrada y a la expansión, especialmente para redes más pequeñas. Esta conclusión es relevante incluso en el contexto colombiano, donde las tarifas *on-net* y *off-net* son iguales y existen planes con voz y SMS ilimitados. La existencia de cargos de acceso positivos hace que el tráfico *off-net* sea más costoso que el *on-net*, lo que configura una situación en la que los operadores más pequeños deben pagar por terminar tráfico en las redes más grandes.

¹² Harbord, D. y M. Pagnozzi (2010). "Network-based price discrimination and bill-and-keep vs. cost-based regulation of mobile termination rates". *Review of Network Economics*, 9. Pág. 17

¹³ En el contexto de las telecomunicaciones móviles, la externalidad de llamada (*call externality*) se refiere al beneficio que recibe el destinatario de una llamada cuando el emisor decide comunicarse con él, sin que necesariamente el receptor haya pagado por ese beneficio. La externalidad de llamada se centra en el hecho de que una persona que recibe una llamada obtiene utilidad de la comunicación sin haber influido directamente en la decisión de iniciarla ni haber asumido su costo.

¹⁴ La externalidad de red (*network externality*) en telecomunicaciones móviles se refiere al fenómeno en el que el valor o la utilidad de una red para un usuario aumenta a medida que más personas se unen a ella. Esto ocurre porque, al haber más usuarios conectados, se amplían las posibilidades de comunicación, lo que hace que el servicio sea más atractivo y útil. Las externalidades de red pueden ser directas, cuando el beneficio proviene de la posibilidad de interactuar con más usuarios dentro de la misma red, o indirectas, cuando el crecimiento de la base de usuarios incentiva la oferta de nuevos servicios, aplicaciones o dispositivos compatibles.

¹⁵ DeGraba, P. (2003). Efficient intercarrier compensation for competing networks when customers share the value of a call. *Journal of Economics and Management Strategy* 12, 207 – 230. Pág. 7

¹⁶ El autor encuentra que el cargo de acceso óptimo es igual a $(1-\lambda)c_o + \lambda c_t$, donde λ representa la fracción de la utilidad total de la llamada que percibe el originador y $(1-\lambda)$ es la fracción que percibe el receptor. c_o es el costo marginal de originar la llamada y c_t el de terminarla. Se destaca que esta expresión no está en función del tráfico que se origina respecto del que se recibe.

¹⁷ Berger, U. (2005). Bill-and-keep vs. Cost-based access pricing revisited. *Economic Letters*, 86: 107-112. Pág. 7

¹⁸ *Ibid.* Pág. 7

¹⁹ Hoernig, S. (2007). On-net and off-net pricing on asymmetric telecommunications networks. *Information Economics & Policy*, 19: 171-188

²⁰ Calzada, J. y Valletti, T. (2008). Network competition and entry deterrence. *Economic Journal*, 118: 1223-1244

²¹ López, A. y P. Rey (2009). Foreclosing competition through Access charges and price discrimination. IDEI Working Paper, No. 570

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 12 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Harbord y Pagnozzi (2010)²² concluyen que Bill & Keep permite una estructura de precios mayoristas más eficiente, elimina barreras a la entrada e impulsa tanto el bienestar como la competencia. Adicionalmente, Wright (2002)²³ destaca que Bill & Keep facilita la implementación de la remuneración mayorista y reduce los costos de transacción.

Los estudios citados destacan que este modelo mejora la eficiencia en la estructura de precios mayoristas, reduce barreras a la entrada y fomenta la competencia, lo que en última instancia favorece a los usuarios. Además, al distribuir los costos entre ambas redes, el Bill & Keep evita distorsiones en los incentivos de los operadores y permite la internalización eficiente de las externalidades de red y de llamada. La evidencia también indica que este esquema facilita la implementación regulatoria y minimiza los costos de transacción, garantizando una transición más efectiva hacia un entorno más competitivo que promueve la entrada de nuevos PRST y la expansión de las redes establecidas.

En conjunto, la literatura previamente citada respaldó la adopción de Bill & Keep o esquema SKA como una medida viable y beneficiosa, lo que justificó su consideración en la fase de evaluación de alternativas que adelantó la Comisión en el desarrollo del proyecto «Revisión de los esquemas de remuneración móvil»²⁴, al momento de aplicar la metodología de AIN.

En efecto, en la mencionada evaluación se hizo uso del análisis de costo-beneficio para determinar si existía una relación econométrica entre las reducciones de cargos de acceso con diferentes variables de concentración del mercado como *proxy* del nivel de competencia de la telefonía móvil, medido mediante el índice de Herfindal y Hirschman (HHI) para métricas de abonados, ingresos y tráficos. La forma funcional propuesta fue la siguiente:

$$HHI_t = \beta_0 + \beta_1 CA_t + \beta_2 MoU_t + \beta_3 TOff_t + \beta_4 \#Op_t + u_t$$

Las variables explicativas de la ecuación de regresión son: el cargo de acceso (*CA*), el consumo en minutos promedio por usuario durante el periodo (*MoU*), la proporción de tráfico saliente que termina en otras redes (*TOff*) y la cantidad de operadores (*#Op*). De manera preliminar, se esperaba que β_1 fuese positivo y que reducciones de los cargos de acceso estuvieran asociadas a la desconcentración del mercado. El periodo para la evaluación propuesta comprendió la información publicada en la plataforma de datos Postdata²⁵ desde el primer trimestre de 2012 hasta el segundo trimestre de 2021.

La Comisión encontró que el cargo de acceso tiene un impacto positivo y significativo sobre la concentración del mercado medida por el indicador HHI para las variables de líneas, ingresos y tráficos.

²² Ibid. Pág. 38

²³ Wright, J. (2002). "Bill and keep as the efficient interconnection regime". Review of Network Economics. 1, 54 – 60. Pág. 56

²⁴ CRC. «Revisión de los esquemas de remuneración móvil». Disponible para consulta en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-2>

²⁵ Abonados, ingresos y tráfico de telefonía móvil. Disponible para consulta en: <https://postdata.gov.co/dataset/abonados-ingresos-y-tr%C3%A1fico-de-telefon%C3%ADa-m%C3%B3vil>

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 13 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



De manera particular, se calculó que una disminución de un punto porcentual en el cargo de acceso resulta en una disminución del 0.12% en la concentración del mercado de líneas, 0.11% en el HHI de ingresos y 0.08% en el HHI de tráfico.

Frente a las anteriores conclusiones, la CRC optó por el Bill & Keep como la medida que introducía mayores reducciones de cargos de acceso y, por lo tanto, mayores reducciones de los índices de concentración del mercado.

En este contexto, la medida adoptada por la CRC no solo respondió a criterios técnicos sólidos identificados en los trabajos académicos revisados, sino también a la aplicación de un análisis de costo-beneficio siguiendo la metodología AIN.

En conclusión, la decisión de la Comisión de implementar el esquema SKA conforme a los términos previstos en la Resolución CRC 7007 de 2022, para la remuneración de la terminación de llamadas móviles y SMS fue técnicamente acertada y contó de un sólido respaldo en la literatura académica, que ha indicado en numerosos trabajos los beneficios que derivan sobre el sector, lo que en su momento demostraba la solvencia técnica del referido mecanismo de remuneración.

Por ende, erra COMCEL cuando afirma que, con el proyecto publicado para comentarios, «resulta indiscutible que la CRC ya es consciente de los riesgos para la competencia y el funcionamiento del mercado de implementar el esquema SKA ante asimetrías de tráfico», pues esta Comisión mantiene la convicción no sólo de que el mencionado esquema no impide la recuperación de los costos eficientes involucrados en la terminación de llamadas provenientes de otras redes móviles, sino que es beneficioso para la competencia y el funcionamiento eficiente del mercado. Cosa por completo distinta, sin embargo, es el hecho de que el Consejo de Estado considere que la adopción del esquema SKA, sin un mecanismo de compensación ante asimetrías significativas de tráfico, contraría la normatividad andina, conclusión que esta Comisión no puede desatender, en tanto constituye precedente judicial.

Por idénticas razones no se acoge el comentario de PTC en el que este proveedor plantea que el regulador se encuentre descartando sus propios argumentos, lo cual claramente no es el caso. La CRC defendió, durante todo el proceso judicial que culminó en la Sentencia del 21 de noviembre de 2024, la validez jurídica del esquema SKA tal y como había sido implementado en la Resolución CRT 1763 de 2007, haciendo uso de múltiples y sólidos argumentos de naturaleza jurídica y económica, que a la fecha continúan respaldando dicha postura. Ocurrió, sin embargo, que el Consejo de Estado se apartó de la posición jurídica de la CRC, al concluir que la adopción del mencionado esquema, sin un mecanismo de compensación ante desbalances significativos de tráfico, resultaba contrario al ordenamiento jurídico comunitario. Que la CRC acate el precedente judicial y actúe en consecuencia, no significa que descarte sus propios argumentos, sino que reconoce el deber que le corresponde, como autoridad administrativa, de proceder de acuerdo con los precedentes judiciales en un estado democrático de derecho.

En este punto debe decirse, por otra parte, que el esquema SKA no puede considerarse, conforme a lo planteado en los comentarios arriba expuestos, una expropiación indirecta, según alega COMCEL. Bajo

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 14 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



este modelo de remuneración, no se elimina el cargo de acceso, sino que se introduce un esquema en el cual cada operador recupera sus costos por medio de las tarifas cobradas a sus usuarios. Es importante recordar que el propósito principal de los cargos de acceso es limitar el poder de mercado que cada operador ejerce al tener el monopolio sobre la terminación de llamadas en su red, lo cual se encuentra justificado en el deber afirmativo del Estado de intervenir en la economía y de prevenir el abuso de la posición dominante, tarea que el ordenamiento jurídico colombiano encarga a las comisiones de regulación.

Dicho deber explícito de intervención incluye, entre otras herramientas, la facultad de regular la conducta de proveedores de servicios de telecomunicaciones y de fijar tarifas. En la sentencia C- 150 de 2003, la Corte Constitucional indicó que los particulares que prestan servicios públicos tienen un derecho a una utilidad, pero que esta debe ser la que se derive de un mercado competitivo, y no uno monopólico u oligopólico:

«La autorización que contiene la Carta para que los particulares puedan prestar los servicios públicos en desarrollo del derecho a la iniciativa privada, supone la posibilidad de que los particulares obtengan por medio de dicha actividad los efectos que motivan tal iniciativa privada, uno de los cuales es la obtención de utilidad, siempre que ésta sea la propia de un mercado competitivo, en los términos previstos en la Constitución, y no la que se genera en condiciones ineficientes, como sucede cuando la provisión monopólica u oligopólica carece de un adecuado ejercicio de la función de regulación.

Por ello, el criterio que fija el legislador para que las respectivas comisiones de regulación determinen el factor para cuantificar la remuneración del patrimonio de los accionistas, toma como referencia la utilidad que podría obtener una empresa similar en una situación de mercado competitivo y sujeta a los riesgos propios de su actividad. Adicionalmente, la Corte observa que, de acuerdo con la definición que se analiza, la ley no indica cuáles son las tarifas ni prevé que éstas sean señaladas caso por caso por las comisiones de regulación. La ley prevé que las tarifas serán el resultado de la aplicación de las fórmulas que para el efecto fije la respectiva comisión. Así pues, las empresas sujetas al régimen de libertad regulada tienen cierto ámbito de libertad para obtener niveles de eficiencia superiores a los que contempla la fórmula –lo cual implica una mayor utilidad– aunque también se encuentran sujetas al riesgo de no alcanzar los parámetros establecidos –con lo cual se reduce la utilidad o, incluso, se genera pérdida.

En este orden de ideas, el criterio que establece el legislador consiste en que la fórmula tarifaria que fijen las respectivas comisiones de regulación, cuente con unas características tales que para un inversionista sea "igualmente" atractivo e "igualmente" riesgoso invertir en una empresa prestadora de servicios públicos sujeta a la regulación estatal o en una de similares características, pero en condiciones eficientes de libre competencia.

En el mismo sentido, el criterio que contiene la ley para la remuneración del patrimonio supone que corresponde a los usuarios pagar tarifas iguales a las que les correspondería pagar si el servicio pudiera ser ofrecido en un mercado competitivo, sin perjuicio de los mecanismos que, en concreto, consagra la ley para garantizar el principio de solidaridad.

En este orden de ideas, si la norma dispusiera un factor de remuneración del patrimonio inferior al del mercado, la empresa privada no se vería motivada a participar de esta actividad, con lo cual la prescripción

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 15 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



del artículo 365 de la Carta, en el sentido de que los particulares podrán ser prestar los servicios públicos, carecería de aplicación real. En sentido contrario, si la norma estipulara que un factor de remuneración del patrimonio para las empresas particulares encargadas de la prestación de los servicios públicos superior a la que tendría una empresa similar en condiciones y bajo riesgos de mercado, se estaría vulnerando el principio de eficiencia respecto de la prestación de los servicios públicos, igualmente consagrado en el artículo [365](#) de la Carta.

En conclusión, esta Corporación encuentra que la afirmación del actor en el sentido de que el criterio de costos conlleva a una protección de los intereses de los propietarios de las empresas prestadoras de servicios públicos en perjuicio de los derechos de los usuarios, carece de fundamento».

Aterrizado a la cuestión que nos ocupa, debe decirse que no tiene asidero el comentario de COMCEL en el que plantea que la regulación del esquema SKA constituye una expropiación indirecta en perjuicio del operador que recibe más tráfico, sino que se trata de un mecanismo de remuneración validado por la literatura económica que introduce un esquema en el cual cada operador recupera sus costos por medio de las tarifas cobradas a sus usuarios, cuya selección hace parte de la discrecionalidad del regulador a la hora de escoger una herramienta de remuneración de la terminación de llamadas en redes de telecomunicaciones, con el fin limitar el poder de mercado que cada operador ostenta al tener el monopolio sobre dicha terminación.

Al respecto, vale recordar que, como lo expone Batyrova (2017), la principal característica de la expropiación indirecta es que, aunque los derechos de propiedad de los inversionistas no se transfieren, el Estado implementa acciones tales que los inversionistas prácticamente no pueden disfrutar de sus derechos de propiedad en razón a la imposibilidad de ejercer control, gestión, operación y derivar beneficios de sus inversiones.²⁶

Faya Rodríguez (2013) señala cuáles son los elementos que permiten constatar la ocurrencia de una expropiación indirecta:

«De una revisión de la literatura, práctica de los Estados y decisiones arbitrales, concluimos que la expropiación indirecta reúne las siguientes características mínimas:

- 1) Es un acto atribuible al Estado.
- 2) Implica una interferencia sobre derechos de propiedad, de tal magnitud que deja dichos derechos inútiles, evitando su uso, goce o disposición.
- 3) A pesar de que el dueño permanezca con la propiedad legal o posesión del bien.»²⁷

²⁶ BATYROVA, D. Regulatory expropriation in the jurisprudence of ICSID arbitral tribunal. LLM Short Thesis. Central European University. (2017) Pág. 3

²⁷ FALLA RODRÍGUEZ, A. ¿Cómo se determina una expropiación indirecta bajo tratados internacionales en materia de inversión? Un análisis contemporáneo. DR © 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3386/8.pdf>

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 16 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Bonnitcha (2014), a su turno, enseña que la expropiación indirecta se refiere a una situación en la que el título legal de un inversor no se extingue, pero las acciones de un Estado son, en aspectos jurídicamente significativos, análogas a la expropiación directa, advirtiendo que «[L]a mayoría de las normativas, decisiones y políticas gubernamentales que afectan a las inversiones extranjeras no constituyen expropiación indirecta.»²⁸

La práctica arbitral en materia de expropiaciones indirectas da cuenta del alcance de dicha noción. Así, en Metalclad²⁹ el tribunal definió la expropiación indirecta como «una interferencia encubierta o incidental en el uso de la propiedad que tiene el efecto de privar al propietario, en su totalidad o en una parte significativa, del uso o del beneficio económico razonablemente esperado de la propiedad, incluso si no es necesariamente para el beneficio obvio del Estado.»

Por su parte, en CMS³⁰ se señaló que se producía una expropiación indirecta cuando la acción del Estado causaba una «privación sustancial del beneficio económico de la propiedad del inversor.» En Sempra³¹ se explicitó que tal privación sustancial resulta «de privar al inversor del control sobre la inversión, gestionar las operaciones cotidianas de la empresa, arrestar y detener a funcionarios o empleados de la empresa, supervisar el trabajo de los funcionarios, intervenir en la administración, impedir la distribución de dividendos, interferir en el nombramiento de funcionarios o directivos, o privar a la empresa de su propiedad o control en su totalidad o en parte.»

De esa manera, resulta desacertada la observación de COMCEL cuando afirma que la adopción del esquema SKA, en los términos dispuestos en la Resolución CRC 7007 de 2022, equivale a una expropiación indirecta, pues evidentemente la misma no priva a tal proveedor del uso, goce o disposición de su red de telecomunicaciones, como tampoco del beneficio económico razonablemente esperado de la explotación de tal activo, o del control de su propiedad, ni —evidentemente— implica gestionar las operaciones cotidianas de la empresa.

- **Sobre la circunstancia sobreviniente del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móviles y la obligatoriedad del precedente judicial para las autoridades administrativas**

Ahora bien, dejando a salvo las consideraciones de orden teórico y práctico que en su momento tuvo la CRC para implementar el esquema SKA como mecanismo adecuado de remuneración para la interconexión de redes, lo cierto es que el Consejo de Estado, en algunos aspectos, se apartó de tales consideraciones, con lo cual dejó sentado un nuevo precedente que condiciona la interpretación y aplicación de la regulación sobre la materia. Y se dice que, en algunos aspectos, pues incluso el Alto

²⁸ BONNITCHA, J. Substantive Protection under Investment Treaties. A legal and economic análisis. Cambridge University Press (2014) Pág 230.

²⁹ Metalclad Corporation v. The United Mexican States, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1

³⁰ CMS Gas Transmission Company v. The Republic of Argentina, ICSID Case No. ARB/01/8

³¹ Sempra Energy International v. The Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/02/16

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 17 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

Tribunal en su fallo, reconoce que la implementación del esquema SKA trae consigo beneficios que ya habían sido tenidos en cuenta por la CRC al momento de fundamentar las medidas que consagran este mecanismo. En tal sentido, se expresa el Consejo de Estado en la referida sentencia del 21 de noviembre de 2024:

«218. El esquema Sender Keeps All – SKA, regulado en Colombia por el artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007, ha sido implementado con el propósito de simplificar los acuerdos de interconexión entre operadores de telecomunicaciones, eliminando la necesidad de realizar estudios complejos de costos y conciliaciones entre ellos. En este esquema, cada operador retiene el valor recaudado de sus usuarios por las llamadas realizadas desde su red a la red interconectada, sin realizar pagos cruzados por el tráfico entre redes.

219. Si bien **este mecanismo es eficiente en términos operativos como lo señala la CRC**, también lo es que la ausencia de disposiciones claras en la normativa nacional sobre la asimetría en el tráfico entre operadores ha llevado a dificultades en su aplicación.

(...)

233. En cuanto al argumento del recurrente, quien sostiene que la simetría en los patrones de tráfico no constituye una condición necesaria para la viabilidad del esquema Sender Keeps All – SKA, la Sala advierte que **si bien es cierto que dicho esquema puede funcionar sin que exista un balance perfecto entre los operadores, en tanto que ciertos desbalances en el tráfico son tolerables siempre y cuando existan límites razonables**, también lo es que se deben contar con mecanismos que gestionen y resuelvan adecuadamente que las asimetrías significativas que puedan surgir entre las redes interconectadas.»³² (NFT)

Ahora bien, al tiempo que destaca las ventajas que tiene el esquema SKA en términos operativos y en cuanto a que la simetría perfecta en los patrones de tráfico no constituye una condición necesaria para su viabilidad, el Consejo de Estado también indica que la normativa andina exige contar con mecanismos que gestionen y resuelvan adecuadamente los efectos de las asimetrías significativas de tráfico que puedan surgir entre las redes interconectadas. En tales términos, en la ratio del fallo en comento, dicha Corporación sostiene:

«(...) El artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007 no prevé mecanismos para corregir situaciones en las que un operador curse significativamente más tráfico hacia otra red, lo que puede generar desbalances económicos.

220. En estos casos, el operador que recibe mayor cantidad de tráfico puede verse afectado de manera desproporcionada, ya que debe asumir costos adicionales sin recibir una compensación adecuada. Este desbalance plantea un riesgo en términos de equidad y eficiencia del sistema de interconexión, especialmente cuando los operadores no tienen estructuras de costos similares.

(...)

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Proceso 25000-23-24-000-2010-00344-01, M.P. Germán Eduardo Osorio Cifuentes; 21 de noviembre de 2024.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 18 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



En caso de que existan desbalances en los flujos de tráfico entre operadores, la normativa andina prevé la necesidad de un mecanismo compensatorio que asegure que ningún operador se vea desproporcionadamente afectado por las asimetrías en el tráfico. Este mecanismo es necesario para mantener el equilibrio en las relaciones entre operadores y fomentar una competencia justa en el mercado de telecomunicaciones, en línea con el principio de libre competencia consagrado tanto en la normativa comunitaria como en el ordenamiento jurídico colombiano.

224. En este sentido, la Sala reitera que no se puede afirmar que exista un vacío normativo en la regulación del esquema Sender Keeps All – SKA, sino más bien una falta de armonización entre la Resolución CRT 1763 de 2007 y las normas comunitarias andinas. Esta circunstancia se refleja en la falta de previsión sobre los desbalances de tráfico y la falta de mecanismos para asegurar que los cargos de interconexión estén orientados a costos eficientes y no generen distorsiones en la competencia entre operadores. (...)

226. En estos términos, la Sala considera que la CRC en los actos acusados debió, al momento de fijar los parámetros de remuneración por la cargos de acceso entre redes de TPBCL de Comvoz Comunicaciones de Colombia S.A. ESP y de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP, armonizar lo regulado por el artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007 con los preceptos comunitarios respectivos, esto es, los artículos 18, 20 y 30 de la Decisión 462 de 1999 de la Comunidad Andina, y lo dispuesto en la Resolución 432 de 2000 expedida por la Secretaría General de la Comunidad Andina, en los términos antes expuestos, esto es, previendo efectivamente que en caso de que exista un desbalance de tráfico, los operadores pueden acordar un mecanismo para compensarlo y en el evento de no existir acuerdo, el mencionado mecanismo será determinado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones por solicitud de las partes, conforme a las facultades otorgadas en el numeral 9° del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, tal y como lo dispuso el a quo.

227. Nótese, que el artículo 3° de la Resolución CRT 1763, al regular el esquema Sender Keeps All – SKA, no estableció explícitamente un mecanismo para corregir las asimetrías que puedan surgir cuando un operador cursa más tráfico hacia la red de otro, de ahí que el Tribunal de primera instancia acertadamente consideró que debían observarse las normas comunitarias, donde se da un margen de acción contractual a los proveedores que se interconectarán para fijar las condiciones generales, económicas y técnicas del enlace, donde los cargos de interconexión deben orientarse a costos económicamente viables, que garanticen una prestación ininterrumpida, así como el mantenimiento del servicio en condiciones razonables.

(...)

233. En cuanto al argumento del recurrente, quien sostiene que la simetría en los patrones de tráfico no constituye una condición necesaria para la viabilidad del esquema Sender Keeps All – SKA, la Sala advierte que si bien es cierto que dicho esquema puede funcionar sin que exista un balance perfecto entre los operadores, en tanto que ciertos desbalances en el tráfico son tolerables siempre y cuando existan límites razonables, también lo es que se deben contar con mecanismos que gestionen y resuelvan adecuadamente que las asimetrías significativas que puedan surgir entre las redes interconectadas.

234. La ausencia de estos mecanismos correctivos podría generar efectos negativos, como la afectación desproporcionada a uno de los operadores, lo que llevaría a un desequilibrio económico y competitivo.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 19 de 46
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 02/05/2025
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



Así, aunque la Resolución CRT 1763 de 2007 no prevé expresamente dicha circunstancia, la normativa comunitaria andina en la Decisión 462 de 1999 y en la Resolución 432 de 2000 sí establece la necesidad de garantizar que los cargos de interconexión sean transparentes, razonables y orientados a costos. Esta regulación busca prevenir distorsiones significativas que afecten la equidad en el mercado de telecomunicaciones.

(...)

238. (...) Sin perjuicio de ello, la Sala pone de presente que aunque el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina indicó en dicha oportunidad que, si bien no es competencia directa de ese organismo pronunciarse sobre si un sistema específico de cargos de interconexión, como el Sender Keeps All – SKA, cumple con los parámetros normativos establecidos en la legislación comunitaria andina, también lo es que la autoridad administrativa nacional competente, en este caso la CRC, es la encargada de realizar tal evaluación, tomando en cuenta los principios y directrices interpretativos de la Decisión 462 y la Resolución 432 de la Comunidad Andina.»³³

De la *ratio decidendi* del fallo en comento, si bien se puede extraer que el esquema bajo su interpretación del ordenamiento andino el SKA puede funcionar sin que exista un balance perfecto entre los operadores (mientras dicho desbalance en el tráfico sea tolerable y siempre y cuando existan límites razonables), también es indiscutible que para dicha Corporación el ordenamiento jurídico comunitario exige que bajo dicho esquema regulatorio, se debe contar con mecanismos que gestionen y resuelvan adecuadamente las asimetrías significativas que puedan surgir entre las redes interconectadas o, cuando menos, que las partes tengan la posibilidad de acordar un mecanismo para compensarlas y, en ausencia de un acuerdo al respecto, tal mecanismo deberá ser determinado por la CRC conforme a las facultades otorgadas en el numeral 9º del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, tal y como lo dispuso en su providencia el TAC en la decisión de primera instancia.

De ahí que no tiene fundamento el comentario de PTC, según el cual el esquema SKA, tal y como fue adoptado por la Resolución CRC 7007 de 2022, cumple con lo ordenado por el Consejo de Estado en la sentencia del 21 de noviembre de 2024, pues es evidente que en dicha resolución la CRC no adoptó mecanismo alguno de compensación en caso de asimetrías significativas de tráfico, precisamente porque consideraba i) que un mecanismo para la gestión de desbalances no era jurídicamente exigible a la luz del ordenamiento andino; y ii) que el esquema SKA, aún desprovisto de dicho mecanismo, no impedía la recuperación de los costos eficientes involucrados en la terminación de llamadas en redes móviles.

Desde esa perspectiva, tampoco tiene asidero el comentario de TELEFÓNICA, según el cual los principios que consagran las normas andinas están desarrollados en la Ley 1341 de 2009 y en la regulación que ha expedido la CRC, y que por lo tanto no se debería suspender la entrada en vigor del SKA. En efecto, es verdad que el artículo 2 de la Ley 1341 establece, entre sus principios rectores, la libre competencia y la promoción de la inversión, como también lo es que el artículo 50 determinó los principios que debe

³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Proceso 25000-23-24-000-2010-00344-01, M.P. Germán Eduardo Osorio Cifuentes; 21 de noviembre de 2024.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 20 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



tener en cuenta la CRC para determinar los términos y condiciones para el acceso, uso e interconexión de las redes, entre los cuales está el que exige que la remuneración por el acceso, uso e interconexión esté orientada a costos eficientes. Es, por lo demás, cierto también que la regulación de la CRC ha atendido tales principios. Ello, sin embargo, no soslaya el hecho de que en la sentencia del 21 de noviembre de 2024 el Consejo de Estado consideró que el ordenamiento jurídico comunitario exige que la adopción del esquema SKA como mecanismo de remuneración de la interconexión, debe estar acompañada de la definición de mecanismos que gestionen y resuelvan adecuadamente las asimetrías significativas de tráfico que puedan surgir entre las redes interconectadas, luego el hecho de que la Resolución CRC 7007 de 2022 no contemple un mecanismo para tal propósito, evidencia su falta de armonización con el derecho comunitario, tal como la entiende y aplica el máximo órgano de lo contencioso administrativo.

En este punto vale hacer referencia a otros puntos expuestos por TELEFÓNICA, en los que este proveedor indica (i) que la decisión del Consejo de Estado en un caso específico no debería suspender la entrada en vigor del SKA; (ii) que la aplicación extensiva del fallo analizado va en contra del principio de relatividad de las sentencias y que no estaba dirigido a «modificar la totalidad de la regulación de cargos por interconexión móvil y mucho menos lo dispuesto por la Resolución CRC 7007 de 2022»; y (iii) que desconoce que hay distinciones materiales entre la decisión tomada por el Consejo de Estado y la aplicación del esquema SKA en la interconexión para servicios móviles. Con relación a los dos primeros aspectos mencionados en las observaciones de TELEFÓNICA, en primer lugar, debe traerse a colación lo explicado por la CRC en el documento soporte sobre la obligatoriedad del precedente judicial para las autoridades administrativas, aspecto que, precisamente, constituye la razón por la cual la CRC debió abordar el problema relacionado sobre la aplicación del esquema SKA a la interconexión entre redes móviles.

Al respecto, la CRC al referirse a la obligatoriedad de los precedentes judiciales explicó en la propuesta publicada que la *ratio decidendi* constituye la regla o subregla obligatoria que no solo obliga a los jueces sino también a la administración pública, y esto es así porque, aunque un fallo pueda referirse a un caso particular y concreto, de este se extraen subreglas de derecho que trascienden el problema jurídico específico y que deben ser observadas por la administración en la adopción de sus decisiones. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-634 de 2011 indicó que:

«Para la Corte, la definición de las reglas de derecho que aplican las autoridades administrativas y judiciales pasa un proceso interpretativo previo, en el que armoniza el mandato legal particular con el plexo de derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso, junto con los principios rectores que ordenan la materia correspondiente. A su vez, cuando esta labor es adelantada por aquellas máximas instancias de justicia, que tienen la función constitucional de unificar jurisprudencia con carácter de autoridad, **las subreglas resultantes son vinculantes, siendo el sustento de esa conclusión la naturaleza imperativa que la Carta confiere a la Constitución y a la ley.** En términos simples, el deber de acatar los mandatos superiores y legales incorpora, de suyo, el mandato imperativo de asumir como reglas formales de derecho las decisiones que unifican jurisprudencia y/o hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en tanto la *ratio decidendi* de **esas sentencias contienen las subreglas que, mediante la armonización concreta de las**

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 21 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



distintas fuentes de derecho, dirimen los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas. Esta disciplina jurisprudencial, a su vez, garantiza la vigencia de principios nodales para el Estado Constitucional, como la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante las autoridades.»³⁴ (NFT)

Como lo explicó la CRC —a partir de la postura de la H. Corte— en el documento que acompaña la propuesta regulatoria: la obligatoriedad de la subregla sobrepasa el carácter individual del caso que la originó, en tanto que las reglas de derecho que deben aplicar las autoridades administrativas y judiciales surgen de un proceso interpretativo que armoniza el mandato legal particular con los derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso concreto. Cuando esta labor es realizada por las altas cortes, las subreglas resultantes adquieren carácter vinculante, precisamente dado su fundamento en la supremacía constitucional y legal.

Y es que de la confrontación *vis a vis* de los supuestos normativos que regulan el SKA para redes locales (abordado en el estudio del caso particular en el proceso judicial de la referencia, en cuanto al artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007) frente al esquema de regulación que se encontraba *ad-portas* de entrar en vigor como condición obligatoria aplicable a la remuneración del tráfico de voz y SMS entre redes móviles (previsto en los numerales 4.3.2.8.1. y 4.3.2.10.2., de los artículos 4.3.2.8 y 4.3.2.10, respectivamente), se puede observar que las tres disposiciones comparten idéntica configuración normativa.

Regulación SKA para tráfico de voz local en redes fijas	Regulación SKA para tráfico de voz en redes móviles	Regulación SKA para tráfico de SMS en redes móviles
Artículo 3° Resolución CRT 1763 de 2007	Artículo 4.3.2.8., numeral 4.3.2.8.1., Resolución CRC 5050 de 2016.	Artículo 4.3.2.10., numeral 4.3.2.10.2., Resolución CRC 5050 de 2016.
«La remuneración a los operadores de TPBCL por parte de otros operadores de TPBCL en un mismo municipio, o grupo de municipios a los que hacen referencia los artículos 5° y 6° de la presente resolución, por concepto de la utilización de sus redes, se realizará bajo el mecanismo en el que cada operador conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de facturación. (...) » (NFT)	« 4.3.2.8.2. A partir del 1 de mayo de 2025, la remuneración a los proveedores de redes y servicios móviles por parte de otros proveedores de redes y servicios móviles, por concepto de la utilización de sus redes para la terminación de llamadas del servicio de voz móvil, se realizará bajo el mecanismo en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de	« 4.3.2.10.2. A partir del 1° de mayo de 2025, la remuneración a los proveedores de redes y servicios móviles por parte de otros proveedores de redes y servicios móviles, por concepto de la utilización de sus redes para la terminación de mensajes cortos de texto, se realizará bajo el mecanismo en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 22 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Regulación SKA para tráfico de voz local en redes fijas	Regulación SKA para tráfico de voz en redes móviles	Regulación SKA para tráfico de SMS en redes móviles
Artículo 3° Resolución CRT 1763 de 2007	Artículo 4.3.2.8., numeral 4.3.2.8.1., Resolución CRC 5050 de 2016.	Artículo 4.3.2.10., numeral 4.3.2.10.2., Resolución CRC 5050 de 2016.
	facturación. Hasta tanto, la remuneración entre proveedores móviles por la terminación de llamadas se realizará por lo menos en uno de los dos esquemas de cargos de acceso señalados en el numeral 4.3.2.8.1.» (NFT)	concerniente al proceso de facturación.» (NFT)

Considerando lo anterior, la CRC encontró que los reparos que tuvo el Consejo de Estado frente al esquema SKA aplicable a la interconexión de redes locales, son extensibles a las condiciones que están por entrar a regir para la interconexión de redes móviles. De la lectura de la *ratio decidendi* de la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 transcrita atrás, se observa que tales reparos se refieren a la falta de previsión de un mecanismo de compensación ante asimetrías en el tráfico, mecanismo del cual adolece también el esquema SKA entre redes móviles establecido tanto para voz como para SMS. Adicionalmente, debe decirse que las disposiciones aplicables a los dos tipos de tráfico móvil analizadas tampoco contemplan de manera explícita la posibilidad, para las partes involucradas, de acordar un mecanismo para compensar eventuales desbalances de tráfico, así como tampoco la de acudir a la CRC para que, en ejercicio de su facultad de solicitud de controversias, resuelva la divergencia que pueda surgir ante la falta de acuerdo sobre dicho mecanismo, tal y como lo dispuso el tribunal de primera instancia y lo confirmó el Consejo de Estado.

En suma, lo anterior conduciría a que esta regulación en tales términos ofrezca las mismas discrepancias que el Alto Tribunal halló en la regulación para redes fijas con respecto a la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000 de la Comunidad Andina. Es por lo anterior que, a la nueva realidad jurídica explicada, no es posible compartir la postura de PTC en la que defiende que el SKA es respetuoso de la Ley y cumple con lo ordenado por el Consejo de Estado en Sentencia del 21 de noviembre de 2024.

Ahora bien, es cierto, como señala TELEFÓNICA, que las normas andinas no son recientes y que su aplicación debe obedecer, antes que nada, a su expedición por la CAN y no a una decisión judicial del Consejo de Estado. Ese comentario, no obstante, desconoce que la CRC expidió siempre su regulación, en materia de SKA, con la convicción de estar atendiendo los dictados del ordenamiento jurídico andino, es decir, no es que la CRC, con ocasión del fallo aludido, haya decidido repentinamente aplicar el ordenamiento andino, sino que siempre ha actuado con la convicción de estarlo acatando, precisamente porque la jurisprudencia del Tribunal Andino de Justicia le reconocía un amplio margen de

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 23 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

discrecionalidad para determinar, en la forma y en el fondo, los diversos mecanismos de remuneración del acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones.³⁵

Proferida la sentencia del Consejo de Estado, en la que dicha Corporación pone de presente la falta de armonización de la Resolución CRT 1763 de 2007 con el ordenamiento comunitario andino con ocasión de la ausencia de un mecanismo de compensación ante desbalances significativos de tráfico, resulta imperativo para esta Comisión impedir la entrada en funcionamiento del esquema SKA, tal como fue adoptado por la Resolución CRC 7007 de 2022, con el fin de proceder, en acatamiento del precedente judicial, a realizar los análisis necesarios para armonizar la regulación en la materia con el derecho comunitario.

En segundo lugar, es de recordar que el principio de relatividad de las sentencias establece que las decisiones judiciales afectan únicamente a las partes del proceso. Al respecto, debe decirse que la obligatoriedad de la *ratio decidendi* no contradice este principio, pues no se trata de extender los efectos particulares de una sentencia a terceros, como parece entenderlo TELEFÓNICA —según su aproximación al asunto—, sino que se trata de acatar la regla jurídica general derivada del precedente fijado en una decisión de un órgano de cierre como expresión del principio de legalidad. Precisamente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-836 de 2001, reiteró lo siguiente:

«Aun cuando los efectos jurídicos emanados de la parte resolutive de un fallo de revisión solamente obligan a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto revisado. La interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y alcance de los preceptos de la Carta y hace parte, a su vez, del "imperio de la ley" a que están sujetos los jueces según lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución.» (NFT)

En consecuencia, el comentario de TELEFÓNICA sobre el principio de relatividad de las sentencias no tiene vocación de prosperar, toda vez que este pierde de vista que la administración pública y los jueces están obligados a seguir la *ratio decidendi* de las sentencias, sin que ello implique extender sus efectos a partes diferentes de las involucradas en el caso concreto que dio origen al pronunciamiento judicial, sino reconocer y acatar un precedente que garantiza uniformidad en la interpretación de la norma, brinda seguridad jurídica, y provee la igualdad de trato que las autoridades deben seguir obligatoriamente.

Dicho de otra forma, aunque las sentencias tienen efectos relativos entre las partes, la subregla que contiene puede constituir un precedente vinculante para casos futuros donde los hechos o circunstancias son iguales o similares al caso original que dio lugar al precedente.

Asimismo, tampoco puede acogerse la tesis de TELEFÓNICA en la que indica que la CRC pretende hacer ver que el fallo del 21 de noviembre de 2024 modificó toda la regulación de cargos por interconexión

³⁵TJCA. Sentencias de interpretación prejudicial 181-IP-2013, 181-IP-2013, y 709-IP-2018, entre otras.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 24 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



móvil y la Resolución CRC 7007 de 2022, toda vez que en el documento soporte de la propuesta publicado se explica que, por cuenta de la obligatoriedad del precedente judicial, la CRC debe llevar a cabo «los análisis correspondientes para evaluar si la regulación vigente resulta compatible con las subreglas contenidas en el precedente judicial en cuestión», tarea de la que precisamente se ocupó el proceso de discusión sectorial adelantado por el regulador a partir del presente proyecto regulatorio.

Por otra parte, TELEFÓNICA menciona que existen distinciones materiales entre la decisión tomada por el Consejo de Estado y la aplicación del esquema SKA en la interconexión para servicios móviles ya que la sentencia no valoró aspectos como la realidad competitiva ni los patrones de tráfico en el mercado móvil a partir de lo cual concluye que no pueden extenderse los argumentos del Consejo de Estado a este mercado.

Si bien el proveedor no profundiza en las distinciones que plantea ni tampoco explica sus implicaciones dentro del presente análisis, lo cierto es que la subregla dictada por el Consejo de Estado y que se extrae del precedente en comento se centra, según su propio tenor, en la necesidad de «contar con mecanismos que gestionen y resuelvan adecuadamente las asimetrías significativas que puedan surgir entre las redes interconectadas»³⁶, sin incursionar en criterios que se refieran al tipo de tráfico, al desempeño competitivo del mercado, al tipo de accesos (fijos o móviles) que atienden a los usuarios, o en cualquier otro. En otras palabras, el precedente solo cuestiona la presencia o ausencia de un «mecanismo compensatorio que asegure que ningún operador se vea desproporcionadamente afectado por las asimetrías en el tráfico» que eventualmente se presenten y la compatibilidad de esta situación con la normativa comunitaria.

Ahora bien, esto no significa que la CRC de antemano pretenda desconocer las características específicas de las redes y de los tráficos involucrados a la hora de diseñar cualquier mecanismo de remuneración para la interconexión de redes móviles, sino que, como se explicó desde la formulación de este proyecto, la presente decisión constituye el primer paso para afrontar la situación que se desencadenaría con la entrada en vigencia del esquema SKA, pero ahora, la circunstancia sobreviniente derivada de la existencia del precedente contenido en el reciente fallo del Consejo de Estado. En ese sentido se expresó la CRC en la introducción en el documento soporte de la propuesta publicada:

«La cercanía entre la fecha de ejecutoria del fallo del Consejo de Estado (19 de diciembre de 2024) y la entrada de este esquema para las interconexiones móviles, no permiten la realización de los estudios necesarios para diseñar un nuevo mecanismo de remuneración, ni de un nuevo costeo asociado a dicho mecanismo, así como tampoco el desarrollo adecuado del proceso de consulta reglamentario.

³⁶ «Si bien este mecanismo es eficiente en términos operativos como lo señala la CRC, también lo es que la ausencia de disposiciones claras en la normativa nacional sobre la asimetría en el tráfico entre operadores ha llevado a dificultades en su aplicación. El artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007 no prevé mecanismos para corregir situaciones en las que un operador curse significativamente más tráfico hacia otra red, lo que puede generar desbalances económicos.» CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Proceso 25000-23-24-000-2010-00344-01, Consejero ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES; 21 de noviembre de 2024.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 25 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Por lo anterior, la CRC llevará a cabo un análisis que se estructurará en dos etapas. La primera, contenida en este documento, tiene como propósito evaluar los efectos inmediatos del precedente contenido en la sentencia del Consejo de Estado, con el fin de determinar si la aplicación del esquema SKA en redes móviles, en los términos como está previsto en la regulación próxima a entrar en vigor, se ajusta a los criterios establecidos en la *ratio decidendi* de dicho precedente. A partir de esto, se expondrán los argumentos que sustentan la modificación de la regulación actual para evitar la implementación del esquema SKA en la interconexión de redes móviles, considerando las implicaciones derivadas del citado precedente a la luz de la normatividad supranacional.

En una segunda etapa, la CRC adelantará un proyecto regulatorio para analizar las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo la interconexión entre redes móviles y definir el régimen de remuneración que, en adelante, deberá aplicarse a estas interconexiones, una vez surtido el proceso de AIN pertinente.»³⁷

Así las cosas, y teniendo en consideración lo indicado por TELEFÓNICA con las salvedades antes expuestas, la CRC adelantará un estudio en el que evaluará condiciones propias de las redes involucradas y bajo la realidad de mercado en el que se desenvuelve su operación, lo cual no es óbice para que en este momento se dejen de adoptar las medidas necesarias con el fin de acatar el precedente judicial ya mencionado.

En este punto, es oportuno hacer referencia a las críticas que PTC dirige al documento soporte publicado, relacionadas con la falta de propuestas específicas frente a la ausencia de un mecanismo de compensación para desbalances de tráfico, y a que no se desarrolla un mecanismo claro para implementar compensaciones, como punto crucial señalado en la sentencia. En relación con estas críticas, es de indicar que, estas no consideraron los objetivos específicos que definió la CRC en esta etapa para abordar el estudio del precedente contenido en la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 y las acciones a seguir para su acatamiento.

En efecto, como parte del AIN adelantado, la CRC además de identificar el problema definió los objetivos del proyecto en los siguientes términos:

«4.1. Objetivo General

Evaluar los efectos inmediatos del precedente contenido en la sentencia del Consejo de Estado, con el fin de determinar si la aplicación del esquema SKA en redes móviles, en los términos como están previstos en la regulación próxima a entrar en vigor, se ajusta a los criterios establecidos en la *ratio decidendi* de dicho precedente y, en caso en que no se ajuste a tales criterios, adoptar las decisiones regulatorias pertinentes para evitar la implementación del esquema SKA en la interconexión de redes móviles.

³⁷ CRC. (2025). *Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móviles* (p. 4). Documento técnico de soporte. Recuperado el 1 de abril de 2025, de <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-41-7-3/Propuestas/dto-soporte-ska-movil.pdf>

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 26 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



4.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar los efectos del precedente contenido en el fallo del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024 en la aplicación del esquema SKA para redes móviles.
2. Proponer, a partir del resultado de dicha evaluación, la modificación regulatoria necesaria para evitar la implementación del SKA para redes móviles con el fin de precaver un escenario que no atienda el precedente inmerso en la Sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024.»³⁸

Con lo anterior, desde su concepción y los objetivos demarcados en el alcance del documento soporte publicado, se indicó que la propuesta regulatoria no contemplaría la definición de un mecanismo de compensación para desbalances de tráfico, justificada —como ya se explicó— en la proximidad de entre del momento de la ejecutoria del fallo del Consejo de Estado, 19 de diciembre de 2024, y la entrada en funcionamiento del esquema SKA para las interconexiones móviles, 1º de mayo.

Ahora bien, es de indicar que, del análisis integral de los comentarios recibidos durante el proceso de consulta pública, la CRC llevó a cabo una revisión detallada de las observaciones presentadas por los interesados, fruto de lo cual se pudo identificar una alternativa viable desde el punto de vista técnico, jurídico y económico, que permite dar cumplimiento del precedente judicial contenido en la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 del Consejo de Estado, asunto que será abordado en la sección 3 del presente documento.

Para completar este apartado de comentarios generales, y en relación con lo manifestado por ETB respecto a que el esquema SKA incentivaría prácticas como la simulación de tráfico de larga distancia internacional como si se tratara de tráfico local, es preciso señalar que, si bien este PRST ha hecho referencias generales a dicha problemática, a la fecha la CRC no ha tenido conocimiento de denuncias, reportes o informes presentados por ETB u otro PRST ante las autoridades competentes de vigilancia y control, que den cuenta —así sea de manera indiciaria— de un caso concreto que permita inferir que el esquema remuneratorio en cuestión esté facilitando el enrutamiento ilegal de determinado tipo de tráfico. En igual sentido, a la fecha, la CRC tampoco ha recibido pronunciamientos por parte de las entidades con competencias en esta materia que den cuenta de la verificación de hechos relacionados con este tipo de situaciones.

- **Sobre la supuesta vulneración a los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica**

El principio de protección de la confianza legítima plantea como común denominador que los poderes públicos, y en especial la Administración, pueden suscitar confianzas en los ciudadanos que, bajo ciertas circunstancias, merecen ser objeto de protección, ante actuaciones posteriores de la misma

³⁸ CRC. (2025). *Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móviles* (pp. 27-28). Documento técnico de soporte.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 27 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

Administración que contradigan o cambien, de manera súbita e intempestiva, las actuaciones previas de la misma que despertaron expectativas razonables.

Ha señalado la Corte Constitucional lo siguiente:

«[E]l principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático.»³⁹

El Consejo de Estado, sin embargo, ha señalado que el principio de protección de la confianza legítima solamente opera ante la actuación «impredecible e intempestiva» de la entidad estatal, que defrauda las expectativas legítimas y de los estados de confianza de los asociados, esto es, «un cambio brusco e intempestivo de la actuación estatal»⁴⁰. Se trata, como ha señalado la Corte Constitucional, de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades⁴¹, y que no impiden cambios en las reglas de juego pero exige que éstos no se hagan arbitraria y súbitamente sin consideración alguna por la estabilidad de los marcos jurídicos.⁴²

A esos efectos, ha de señalarse que la CRC, con la propuesta regulatoria, no ha incurrido en un cambio brusco, impredecible, arbitrario o intempestivo. En efecto, ya se ha explicado que la CRC ha considerado —y sigue considerando— que el esquema SKA no sólo es económicamente eficiente y no impide la recuperación de los costos involucrados en la terminación de llamadas en redes móviles, aún sin mecanismos de compensación ante desbalances de tráfico, sino que respeta por completo el ordenamiento comunitario, la Constitución y la Ley. Lejos de un cambio impredecible y arbitrario de postura, lo que aquí ha ocurrido es que, en contravía de lo que esta Comisión ha sostenido y sostiene, el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa considera que el ordenamiento jurídico comunitario exige, como condición para la utilización del esquema SKA, la adopción de mecanismos que gestionen desbalances significativos de tráfico, configurando un precedente judicial que esta autoridad administrativa no está jurídicamente habilitada para desatender.

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2004

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B. Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., 31 de agosto de 2015. Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL. C-478 de 1998

⁴² CORTE CONSTITUCIONAL. C-007 de 2002

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 28 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

En otras palabras, la propuesta regulatoria no obedeció a un cambio impredecible y arbitrario de la CRC en su postura sobre la juridicidad y conveniencia de un esquema SKA puro y simple, sino al surgimiento de un precedente judicial que el regulador está obligado a seguir, circunstancia en la cual no puede ser acusado de vulnerar el principio de protección a la confianza legítima.

Por otra parte, debe recordarse que el principio en mención sólo protege las expectativas legítimas. Existe consenso en que no es legítima aquella confianza del ciudadano que es producto de interpretaciones vagas o personales del hecho, o voluntariamente favorables a sus intereses.⁴³ En otras palabras, no son legítimas las expectativas que, existiendo, no obedecen a hechos u omisiones objetivos de la Administración, sino a particulares percepciones subjetivas del administrado. Tampoco resulta merecedora de protección aquella confianza fruto de la negligencia de quien la invoca a su favor. Como lo señala Viana Cleves, «aun cuando el particular alegue en su defensa la existencia de un error común, si este no es libre de culpa, la confianza que en virtud de esta situación se consolide no será legítima y por tanto tampoco será objeto de protección».⁴⁴

En este caso, las intervinientes que alegan la vulneración al principio de protección de la confianza legítima, por su carácter de profesionales en el sector de las telecomunicaciones, sabían o debían saber, que la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronunciaría, tarde o temprano, a favor o en contra de la regulación expedida por la CRC en esa materia, como también sabían, o debían saber, que, de existir un pronunciamiento desfavorable al regulador, éste se vería obligado a acatar el precedente judicial. Aducir, por tanto, que la CRC ha vulnerado el principio de protección a la confianza legítima porque acata un precedente judicial que resolvió, en su contra, una de las disputas que los intervinientes conocían, cuando han debido prever que esa era una posibilidad y actuar en consecuencia, resulta jurídicamente inadmisibile.

Finalmente, ha de señalarse que, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, «*como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático*»⁴⁵. Así, aún si en gracia de discusión se aceptara que la CRC, con su propuesta regulatoria, defraudó la confianza legítima que había despertado en ciertos agentes respecto de la entrada en vigencia del esquema SKA para interconexiones móviles (en los términos como se encontraban planteados en la Resolución CRC 7007 varias veces mencionadas), es de señalarse que dicho principio debe ceder, en el caso concreto, ante aquellos que subyacen a la sujeción al precedente judicial en un estado democrático de derecho.

En efecto, la vinculación de las autoridades administrativas al precedente judicial se fundamenta en principios esenciales que garantizan el adecuado funcionamiento del sistema jurídico: el principio de legalidad, conforme al cual las autoridades deben someter su conducta al Derecho; la seguridad jurídica,

⁴³ SARMIENTO RAMIREZ-ESCUADERO, D. El principio de confianza legítima en el derecho inglés: la evolución que continúa. Revista Española de Derecho Administrativo núm. 114 (2002) Pág. 233 y ss

⁴⁴ VIANA CLEVES, M. La Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano. Universidad Externado de Colombia (2007) Pág. 188

⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2004

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 29 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

que proporciona certeza y predictibilidad en la aplicación de las normas jurídicas; la igualdad, que asegura un tratamiento uniforme para casos iguales o similares; la coherencia del ordenamiento jurídico, que garantiza la armonía y lógica interna del sistema jurídico; la economía procesal, que optimiza recursos al evitar reconstruir criterios para cada caso; el *stare decisis*, que establece el respeto a decisiones previas tanto vertical como horizontalmente; la motivación reforzada, que exige fundamentación especial para apartarse de precedentes; y la legitimidad institucional, que fortalece la confianza pública en el sistema judicial mediante la consistencia, principios todos que, a juicio de esta Comisión, comportan mayor peso, para el caso concreto, que el de protección a la confianza legítima para dos multinacionales de las telecomunicaciones.

En efecto, en la hipótesis que se aborda, el principio de protección a la confianza legítima invocado por dos multinacionales para resguardar sus intereses económicos debería ceder a principios de mayor relevancia sistémica por razones elementales. Por una parte, la seguridad jurídica y la igualdad constituyen fundamentos estructurales del ordenamiento jurídico, cuyo beneficio se extiende de manera universal a todos los sujetos de derecho, mientras que la confianza legítima aplicada a agentes económicos específicos tiene un impacto más restringido y particular. A su turno, la coherencia del sistema jurídico y el principio del *stare decisis* aseguran la integridad del marco jurídico en su conjunto, evitando contradicciones que podrían surgir al priorizar expectativas económicas particulares por encima de criterios jurisprudenciales establecidos.

Por otro lado, la economía procesal promueve una gestión eficiente de los recursos judiciales limitados en beneficio colectivo, mientras que el principio de motivación reforzada exige argumentos excepcionales para justificar desviaciones respecto a precedentes consolidados, descartando el interés económico como razón suficiente. Finalmente, la legitimidad institucional del poder judicial se vería gravemente afectada si se percibiera una primacía de los intereses económicos de grandes corporaciones sobre principios de aplicación general, lo cual pondría en peligro la confianza pública en la imparcialidad y objetividad de las autoridades.

Ahora bien, es importante destacar la conexión esencial entre el acatamiento del precedente judicial y el principio de seguridad jurídica. Mientras que el precedente establece criterios jurídicos vinculantes que deben ser aplicados en casos iguales o similares, la seguridad jurídica se concreta en la previsibilidad y estabilidad que esas decisiones aportan. Al obligar a las autoridades a seguir los criterios previamente establecidos por los tribunales, se facilita que los ciudadanos puedan anticipar cómo se resolverán sus disputas, organizar sus actividades teniendo en cuenta las implicaciones legales, y confiar en la ausencia de cambios interpretativos arbitrarios o inesperados, lo cual disminuye la incertidumbre y refuerza la percepción de justicia al garantizar igualdad de trato en situaciones similares.

De este modo, el respeto al precedente judicial se erige como un mecanismo central para asegurar la seguridad jurídica, razón por la cual no puede sostenerse, como equivocadamente lo exponen TELEFÓNICA y PTC, que el acatamiento, por parte de la CRC, del precedente judicial contenido en la sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024, vulnera el principio de seguridad jurídica.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 30 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

2 Sobre los impactos de la medida a ser adoptada

2.1 Sobre la oportunidad de la intervención y el análisis de impacto de la propuesta

COMCEL

Al cierre de sus comentarios explica que el esquema SKA, establecido en la Resolución CRC 7007 de 2022 está planteado para entrar a regir desde el 1° de mayo de 2025. En consecuencia, expresa que los operadores móviles habrían presupuestado sus ingresos y egresos de interconexión para los primeros meses del año bajo la expectativa de su implementación.

Al respecto, señala que, si bien podría argumentarse que el fallo afecta la planificación presupuestal de los operadores, lo cierto es que la no implementación del esquema SKA no implica necesariamente un mayor desembolso por interconexión. En ese sentido, COMCEL manifiesta que «no es claro que un operador en abstracto deba provisionar más dinero para pagar por interconexión a partir de mayo, pues es posible que se encuentre en una situación en que sea receptor neto de tráfico». Desde la perspectiva de COMCEL, esto significa que algunos operadores podrían incluso recibir más ingresos por este concepto en comparación con lo proyectado bajo SKA.

Para concluir sobre este punto, señala que independientemente del impacto financiero que pueda generar este ajuste en los operadores, la CRC está obligada a garantizar la armonización de la regulación nacional con la normativa comunitaria y el precedente judicial. En este sentido, expresa que «el estricto cumplimiento de la normativa andina no puede supeditarse a la fecha en que un fallo de segunda instancia es proferido», lo que implica que la CRC debe realizar los ajustes regulatorios necesarios para dar cumplimiento a la decisión del Consejo de Estado, aun cuando ello represente modificaciones sobre lo inicialmente presupuestado por los operadores.

TELEFÓNICA

Afirma que luego de la expedición de la Resolución CRC 7007 de 2022, los operadores han realizado desarrollos para ajustar sus relaciones de interconexión a la normativa determinada hace más de dos años, la posible suspensión de la entrada en vigencia del esquema SKA de manera repentina y a menos de dos meses de su aplicación cuando menos resulta un cambio abrupto en las condiciones del mercado, sin un análisis de impacto como mínimo deber del regulador, sin plantear un escenario de transición genera una afectación directa a los operadores, lo cual desconoce el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica.

Encuentra preocupante que a la CRC le parezca «irrelevante» el impacto económico de la medida y, por tanto, no realizar un análisis de impacto normativo completo. Afirma que esta consideración desconoce normas nacionales que les exigen a las autoridades evaluar el impacto económico de sus decisiones,

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 31 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



previo a tomarlas. Mas cuando se ha probado que el modelo SKA se erige como una solución regulatoria eficaz diseñada específicamente para corregir las desigualdades derivadas de la asimetría en el tráfico de interconexión entre operadores y con repercusiones positivas directas en el equilibrio competitivo del sector de telecomunicaciones.

TIGO

El proveedor llama la atención sobre el hecho de que, debido al proceso de planeación financiera de todas las empresas, y especialmente las multinacionales y/o empresas con capital público que responden a una disciplina presupuestal anual, para TIGO no es viable una modificación a las tarifas ni esquemas de remuneración más allá de lo planteado por la CRC en la propuesta para este año. Por lo tanto, solicita que cualquier revisión de los esquemas de remuneración se haga efectiva a partir del año 2026.

Respuesta CRC:

Al respecto, en primer lugar, en el documento soporte publicado, la CRC presentó una amplia explicación sobre el alcance que tienen los precedentes judiciales y la manera como estos determinan la interpretación del ordenamiento jurídico que hacen las autoridades administrativas. Como se indicó en la sección anterior, en atención a la obligatoriedad del precedente judicial, la CRC publicó una propuesta regulatoria con el fin de evitar que el esquema de remuneración de tráfico para redes móviles, en los términos como estaba previsto en la Resolución CRC 7007 de 2022 (esto es, sin mecanismo de compensación de desbalances de tráfico), entre en vigor y, de este modo, prevenir una situación de desarmonización entre la regulación mayorista y la normativa supranacional, según el precedente del Consejo de Estado contenido en el fallo ya varias veces mencionado.

En segundo lugar, y puntualmente frente a las observaciones relacionadas con los impactos de propuesta publicada, es de indicar que en ningún momento la CRC ha menospreciado el impacto de esta, pues precisamente lo que ha hecho la CRC, ante el nuevo precedente emanado por un alto tribunal, es actuar de conformidad y ajustar la regulación de manera pronta y congruente con el fin de precaver una situación de desatención de dicho precedente, y con esto evitar abrir, innecesariamente, la puerta a controversias en la aplicación de la regulación en el mercado mayorista correspondiente, con las dificultades operativas que podrían desencadenarse en el seno de las relaciones entre los proveedores móviles.

Así las cosas, en atención a los comentarios presentados respecto del impacto de la decisión en la planificación presupuestal de los PRST, resulta pertinente acudir a lo explicado en la sección 1 de este documento de respuestas, que la CRC en su decisión del pasado 30 de abril se encuentra motivada por la existencia de un nuevo precedente judicial del Consejo de Estado que impedía la implementación del SKA sin un mecanismo de compensación de desbalances de tráfico, conforme a los términos en los que dicho esquema se encontraba establecido en la Resolución CRC 7007 de 2022, por lo que era necesario

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 32 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

adecuar la regulación y como menciona COMCEL en sus comentarios, la CRC estaría obligada a garantizar la armonización de la regulación nacional con la normativa comunitaria y el precedente judicial, independientemente del impacto en la planeación financiera que pudiera generarse sobre los operadores.

Adicionalmente, la existencia de planeaciones presupuestales basadas en la regulación vigente no es un argumento suficiente para que esta Comisión desatendiera un precedente judicial, conforme ha sido explicado a lo largo de este documento. Por lo demás, es de señalarse que el régimen jurídico presupuestal de las empresas públicas o con capital público no prohíbe la modificación del detalle de las apropiaciones presupuestales, siempre que no se modifique en cada caso el valor total de los gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión, como tampoco prohíbe, de llegar a requerirse, efectuar adiciones, traslados o reducciones presupuestales que modifiquen el valor total de los gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión, todo sujeto, naturalmente, a los requisitos formales para el efecto. En consecuencia, si el nuevo esquema de cargos de acceso en las interconexiones móviles, a implementarse, producto de la decisión adoptada y que acompaña el presente documento de respuestas, requiriese modificar el detalle de las apropiaciones presupuestales, o realizar adiciones, traslados o reducciones presupuestales, nada le impide a tal tipo de empresas llevarlos a cabo.

En tercer lugar, respecto de los comentarios sobre la ausencia de AIN en el desarrollo del proyecto, debe recordarse lo expuesto tanto en la introducción del documento soporte, como en las respuestas dadas previamente en este documento, en donde se explicó que entre el 19 de diciembre de 2024, fecha de ejecutoria de la providencia que contiene el precedente, y el 1° de mayo de 2025, momento en que se tenía previsto la entrada en funcionamiento del esquema SKA para las interconexiones de redes móviles, no existía un margen de tiempo suficiente que permitiera optar por una metodología de análisis distinta a un AIN simple. Así lo explicó la CRC en el documento soporte, al considerar tal circunstancia:

«[E]n lo que concierne a la justificación de la necesidad y el análisis de costos de la decisión, es de indicar que, aunque la medida a ser adoptada supone algún tipo de impacto económico, prima la necesidad de precaver un escenario de desarmonización de la regulación de la CRC con las normas comunitarias, ante la futura entrada en vigor del esquema SKA para el tráfico móvil.

Así las cosas, y pese al eventual impacto económico, resulta necesario priorizar la modificación de la regulación vigente, en el sentido de evitar que el esquema SKA para tráfico móvil entre en vigencia desprovisto de un mecanismo para la gestión de los desbalances significativos de tráfico conforme lo dispone la subregla establecida en el nuevo precedente del Consejo de Estado sobre la materia.

En ese sentido, la proximidad entre el momento en que quedó en firme el fallo que contiene el nuevo precedente referido a las condiciones bajo las cuales es viable el esquema SKA como mecanismo remuneratorio y el momento en que produciría la entrada de vigor del nuevo esquema para las interconexiones móviles, no permite la realización que previo a la entrada en vigencia, se logren culminar la totalidad de los estudios necesarios para estructurar un mecanismo de compensación para las asimetrías significativas de tráfico así como de un nuevo

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 33 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



costeo asociado a una nueva definición regulatoria de esta índole, así como el análisis de otras alternativas que se encuentren acordes con la subregla contenida en el precedente judicial al que se ha hecho referencia en el presente documento.»⁴⁶ (NFT)

En conclusión, en lo que respecta a estos comentarios sobre la oportunidad de la decisión a ser adoptada, debe decirse que la CRC está procediendo de acuerdo con la realidad jurídica sobreviniente derivada del fallo del Consejo de Estado con el fin de propender por conservar la coherencia regulatoria con la normativa supranacional en atención al precedente judicial inmerso en el mencionado fallo. De este modo, la intervención de la Comisión atiende a la necesidad de evitar la implementación de un esquema de remuneración que se encuentre desprovisto de un mecanismo para la gestión de desbalances de tráfico.

Asimismo, frente a la necesidad de un análisis de impacto llevado a cabo en los términos planteados en los comentarios, se insiste en que la proximidad entre el momento de la ejecutoria del fallo y la fecha prevista de entrada en vigor de dicha regulación no permitía la realización del análisis de impacto normativo más amplio sin comprometer la armonización regulatoria. Lo anterior, en todo caso no obsta para que en el marco de la revisión de las condiciones bajo las cuales se deberá llevarse a cabo la interconexión entre redes móviles que la CRC adelante en la siguiente etapa, se pueda completar un análisis de impacto más profundo que tenga en consideración las alternativas regulatorias que los estudios arrojen como viables para mantener el régimen de remuneración mayorista entre redes móviles, ajustado a la luz del nuevo precedente judicial.

2.2 Sobre la metodología *Bottom Up LRIC Puro*

PTC

PTC expresa su preocupación por la decisión de la CRC de mantener un modelo *Bottom-Up LRIC* puro en lugar de adoptar el esquema *Sender Keeps All* (SKA). Según PTC, esta decisión «beneficia exclusivamente al actor que ostenta la posición de dominio en el mercado», lo que resulta contradictorio con otras medidas adoptadas por la CRC para fomentar la competencia y evitar abusos de posición dominante. En particular, PTC destaca que la CRC ha reconocido la posición de dominio de Comcel S.A. (Claro) en el mercado de servicios móviles mediante la Resolución CRC 6380, en la que se señala que las externalidades de red han sido determinantes en dicha declaración.

Adicionalmente, PTC advierte que la CRC «desconoce el decrecimiento del tráfico de minutos que se viene presentando en los últimos 4 años», resaltando que desde el tercer trimestre de 2020 el tráfico de minutos ha disminuido un 47%. Este cambio estructural en el comportamiento de los usuarios, que ahora priorizan el uso de datos sobre las llamadas de voz, demuestra la falta de pertinencia de mantener

⁴⁶ **CRC.** (2025). *Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móviles.* Documento de soporte (p. 30).

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 34 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

un esquema basado en costos de terminación, cuando las tendencias internacionales apuntan a la implementación de modelos como Bill & Keep (B&K), que simplifican la regulación y reducen costos de transacción.

PTC fundamenta su posición en estudios y recomendaciones de la OCDE, que desde 2012 ha señalado que «un modelo de Bill & Keep reduciría la complejidad y resultaría beneficioso a largo plazo». Además, la OCDE ha recomendado reducir los cargos de terminación móvil a niveles cercanos a cero, evidenciando una correlación entre menores tarifas de terminación y la oferta de planes de llamadas más amplios y competitivos.

En cuanto a referencias internacionales, PTC presenta casos exitosos de implementación de modelos SKA en Brasil, Estados Unidos, México y la Unión Europea.

Al concluir sobre este punto, PTC señala que la CRC está dejando de lado una oportunidad clave para modernizar la regulación y fomentar una competencia más equitativa. La evidencia internacional y las mejores prácticas regulatorias respaldan la adopción de modelos como SKA o B&K para eliminar distorsiones de mercado, reducir litigios entre operadores y facilitar la entrada de nuevos actores. Desde esta perspectiva, la permanencia de un modelo basado en costos de terminación resulta obsoleta y sigue favoreciendo al operador dominante, lo que contradice los principios de promoción de la competencia que la CRC ha defendido en otras decisiones regulatorias.

Respuesta CRC:

Frente al comentario de PTC, resulta pertinente aclarar que la adopción de la presente decisión no introduce modificaciones respecto de los cargos de acceso calculados mediante la más reciente actualización del modelo *bottom-up* Empresa Eficiente Móvil y que corresponde al valor eficiente por minuto⁴⁷ de los costos incrementales de largo plazo de la terminación de tráfico *off-net* de la empresa eficiente.

Es menester aclarar, que dicha metodología ha sido implementada por la Comisión, para la remuneración de cargos de acceso, desde 2011⁴⁸, siguiendo las mejores prácticas internacionales en la materia, incluyendo la europea⁴⁹, que considera la metodología *bottom-up* LRIC puro adecuada para el cálculo de la remuneración de la terminación de llamadas en redes móviles debido a su capacidad para reflejar los costos eficientes reales incurridos por un operador. Como ha sido ampliamente explicado, al construir un modelo desde los componentes básicos de la red (*bottom-up*), se puede identificar y valorar con precisión los recursos necesarios para completar una llamada, como la infraestructura de

⁴⁷ Para los cargos por capacidad corresponde a E1 o GbE.

⁴⁸ Resolución CRC 3136 de 2011.

⁴⁹ Ver: Comisión Europea. Reglamento Delegado (UE) 2021/654 de la Comisión. Disponible para consulta en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0654>

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 35 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



red, el equipamiento y los costos operativos. Esto permite establecer tarifas de terminación que reflejen los costos eficientes y promuevan la competencia en el mercado de telecomunicaciones.

Por otra parte, es pertinente aclarar que en la Modificación de Agenda Regulatoria 2025-2026⁵⁰ se incluyó el proyecto «Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles» mediante el cual la CRC adelantará una revisión integral del modelo de costos de redes móviles con el fin de garantizar la remuneración eficiente de las redes; dicho estudio comprenderá, por supuesto, la revisión integral de las condiciones de remuneración entre redes móviles considerando los presupuestos del precedente judicial emitido por el Consejo de Estado. La propuesta regulatoria será publicada en el cuarto trimestre de 2025, con miras a tomar una decisión regulatoria en la materia en el segundo trimestre de 2026. Lo anterior sin perjuicio de, que la CRC adopte las medidas internas necesarias para, de resultar viable, acelerar la publicación de la propuesta, así como la toma de la respectiva decisión.

Finalmente, frente a la insistencia de mantener en el mercado el modelo SKA para la remuneración de las redes móviles, se remite a PTC a la sección 1 en la cual se explica la imposibilidad de mantener en la actualidad lo introducido por la Resolución CRC 7007 de 2022.

3 Sobre la decisión regulatoria que se requiere para atender lo previsto en el precedente judicial

COMCEL

En relación con este punto, COMCEL anota que en los análisis que realizará la CRC con posterioridad a eliminar el esquema SKA para redes móviles de la regulación, el regulador debe mantener un equilibrio entre cumplimiento del principio de remuneración adecuada con el de simplificación normativa.

De esta forma, en lugar de buscar fórmulas complejas o idear mecanismos de compensación ante desbalances de tráfico difíciles de implementar, sugiere «a la CRC que mantenga la remuneración basada en cargos de acceso con pagos en doble vía y que, únicamente si el desbalance de tráfico entre dos operadores interconectados en un trimestre específico es menor al 5%, sería admisible establecer el SKA». En otras palabras, COMCEL explica que, dado que el máximo desbalance tolerable sería del 5%, esto significa que en una relación de interconexión lo máximo que puede tener un operador A como tráfico terminado en su red es del 52,5% (el restante 47,5% termina en la red del operador B⁵¹). De esta forma, COMCEL explica que se lograría compatibilizar la regulación con las normas comunitarias

⁵⁰ Disponible para consulta en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Modificaci%C3%B3n%20Agenda%20Regulatoria%20CRC%202025%20-%202026/modificacion-agenda-regulatoria-2025-2026.pdf>

⁵¹ 52,5% - 47,5% = 5%

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 36 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

andinas y el mecanismo de compensación ante asimetrías significativas de tráfico sería simplemente la no aplicabilidad del esquema SKA, para que se respete el principio de adecuada remuneración de redes.

ETB

En el proceso regulatorio que culminó con la Resolución CRC 7007 de 2022, ETB advirtió que «un uso asimétrico no remunerado en el tráfico móvil generaría conflictos entre PRST» y propuso que se adoptara la Alternativa 5 del AIN, es decir, un modelo de «Bill & Keep con cotas fijas». Afirma ETB que: «[d]icha alternativa establecía un intervalo fijo (+/- 5%) para introducir en él una relación de Bill & Keep y, lo que estuviera por fuera de éste, le aplicaba la remuneración propuesta en la Alternativa No. 2, esto es, el valor del cargo de acceso, medida que encontramos adecuada ya que tenía en cuenta las asimetrías de tráfico y permitía que se remunerara de manera justa el uso de las redes y evitando desbalances de tráfico sin remuneración, lo que además desincentivaba su uso fraudulento».

Esta alternativa se encuentra alineada con la normativa andina y con el reciente fallo del Consejo de Estado, ya que respeta el principio de viabilidad económica y la aplicación de costos eficientes en la remuneración de interconexión. Por ello, en los próximos proyectos regulatorios sobre esquemas de remuneración, ETB insta a la CRC a adoptar una metodología que contemple los costos reales asociados a la interconexión (origen, tránsito y terminación de llamadas) y que garantice una compensación justa ante desbalances de tráfico.

El objetivo central debe ser la sostenibilidad financiera de los operadores, asegurando que los costos de interconexión sean equilibrados con los ingresos, para así promover la competencia sin afectar la estabilidad económica de los proveedores ni la calidad del servicio. Esto está en línea con la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000 de la Comunidad Andina.

Finalmente, ETB enfatiza que la CRC debe armonizar su regulación con los preceptos comunitarios y prever mecanismos que permitan compensar los desbalances de tráfico. En caso de desacuerdo entre operadores, la CRC deberá intervenir conforme a sus facultades en el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

PTC

PTC expresa su desacuerdo con las modificaciones propuestas en los artículos 1 y 2 del proyecto de resolución, que afectan los artículos 4.3.2.8 y 4.3.2.10 de la Resolución 5050 de 2016 y en particular, señala que el cambio planteado por la CRC no se ajusta a lo ordenado por el Consejo de Estado y no ofrece una alternativa que corrija los desbalances en los volúmenes de tráfico entre operadores.

Al respecto, enfatiza que la sentencia del Consejo de Estado determinó la necesidad de un mecanismo de compensación ante desbalances de tráfico. Sin embargo, la propuesta de la CRC no contempla dicho mecanismo, lo que la hace inviable.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 37 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

Así las cosas, para abordar la asimetría de tráfico sin contradecir la normativa vigente, PTC propone la implementación de un sistema de bandas, similar al aplicado en Brasil. Por tal motivo considera que «un esquema de bandas genera un rango de simetría, con una desviación tolerable, y un esquema de compensación de asimetrías significativas, en donde los operadores se empezarán a compensar a partir del desvío o del tráfico que se curse por fuera de la banda propuesta».

PTC subraya que esta propuesta está alineada con el análisis del Consejo de Estado, el cual concluyó que el esquema SKA no es contrario a la normativa comunitaria y solo sería problemático si no se implementa una compensación adecuada para desequilibrios de tráfico.

De forma subsidiaria y en caso de que no resulte procedente el establecimiento de un sistema de bandas, sugiere que se mantenga la senda decreciente para los cargos de acceso para los años 2026 y 2027⁵², y culminar con la implementación del esquema SKA a enero de 2028.

TELEFÓNICA

Le llama la atención que la propuesta del articulado publicado es eliminar tajantemente la aplicación de SKA bajo el argumento de evitar riesgos futuros de la regulación que no contemple medidas para corregir desbalances significativos de tráfico, sin siquiera contemplar el análisis de soluciones como determinar una banda de tráfico en la cual no se pague, y, peor aún, con el problema de dominancia latente y acentuado, ni siquiera revise el impacto que esta decisión tiene, que resulta en un panorama decididamente favorable a Claro como mayor receptor de tráfico del mercado.

Afirma que «la eliminación por parte de la CRC de este mecanismo, que ha analizado desde hace varios años y respecto del cual ha sustentado con argumentos técnicos para defender su eficiencia, implicaría dejar sin respuesta las asimetrías inherentes en el flujo de tráfico, lo que podría traducirse en mayores desequilibrios económicos. Así, sin un mecanismo compensatorio robusto, se debilitarían aún más las bases para fomentar una competencia leal, esencial para incentivar la inversión en infraestructura y la mejora continua en la calidad del servicio ofrecido a los usuarios».

Considera que se debe mantener la entrada en vigor del esquema SKA o a partir del 1º de mayo de 2025, para el cual ya hizo el análisis de impacto normativo y, en paralelo, adelantar el análisis de impacto normativo que considere necesario para determinar la continuidad de la medida y corregir los desbalances, que se puedan generar. Por ejemplo, puede medir el impacto del esquema SKA durante

⁵² «(iii) **A partir del 1º de enero de 2026.** Por uso: \$1,74 (pesos / minuto) y por capacidad: \$2.466.430 (pesos / E1) y \$ 807.854 (pesos / GbE).

(iii) **A partir del 1º de enero de 2027.** Por uso: \$1,05 (pesos / minuto) y por capacidad: \$2.083.950 (pesos / E1) y \$ 525.205 (pesos / GbE). »

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 38 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

mayo a diciembre de 2025 y en el año 2026, evaluar la medida y determinar si existen o no impactos del desbalanceo que se puedan generar.

Afirma que la Comisión cuenta con la información del mercado para proponer una banda de tráfico considerada simétrica si así lo dispone. Puede incluso retomar lo ya comentado en su propuesta de 2001, con un valor de hasta 10% superior, o su alternativa de 2021 de «introducir un intervalo fijo de (+/- 5%) centrado en 50%». Además, sugiere que la CRC podría fijar un nuevo valor de cargos de acceso, más bajo al actual, de manera asimétrica considerando el balance en favor del operador dominante. Es decir, un escalón adicional más bajo al que implementó con la Resolución CRC 7007 de 2022.

TIGO

Con relación a lo expuesto por la CRC en el documento soporte frente al proyecto de derogatoria TIGO señala que esta implementación⁵³ es adecuada al propósito inmediato de suspender la entrada en vigor del esquema SKA en 2025, dada la antijuricidad que se está tratando de remediar.

Sin embargo, frente a lo afirmado por la CRC en cuanto a que «(...) se requiere derogar el mencionado esquema mientras se estudia el o los esquemas de remuneración aplicables y se expide la regulación que lo contenga...» llama la atención sobre el hecho que, debido al proceso de planeación financiera de todas las empresas, y especialmente las multinacionales o empresas con capital público que responden a una disciplina presupuestal anual. Por este, motivo señala que para este proveedor no es viable una modificación a las tarifas ni esquemas de remuneración más allá de lo planteado por la CRC en la propuesta para este año. Por lo tanto, solicita que cualquier revisión de los esquemas de remuneración sea efectiva a partir del año 2026.

Para cerrar, TIGO considera necesario que la CRC, retome las alternativas regulatorias planteadas en el año 2022, para solucionar el problema regulatorio identificado y que llevo a la definición del SKA, esas alternativas ya estudiadas y planteadas en ese momento, en relación con lo cual indica que, de esta forma, el sector tendrá alguna parte de certeza en relación con el análisis que debe emprender la CRC para el año 2026, y con base en ello ajustar sus presupuestos los que ven que se impactarán por los efectos del fallo del H. Consejo de Estado en las relaciones Móvil a Móvil, Móvil a Fijo y Fijo a Fijo.

⁵³ (i) Se conservará el esquema de remuneración con pagos en dos vías bajo el último valor tope actualizado previsto en la senda de disminución para el tráfico de voz y el valor tope actualizado por SMS. (ii) Se introducirán ajustes específicos dentro de la Resolución CRC 5050 de 2016, en particular en los artículos 4.3.2.8. y 4.3.2.10., ubicados en el Capítulo III del Título IV. (iii) Se conservará el esquema de remuneración con pagos en dos vías bajo el valor tope actualizado para SMS.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 39 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Respuesta CRC:

De la síntesis de los comentarios allegados sobre este punto, se observa que, en general, las propuestas relacionadas con la regulación que a futuro debiera ser adoptada oscilan entre estas posibilidades:

- Mantener la remuneración basada en cargos de acceso con pagos en doble vía y establecer el esquema SKA solo si el desbalance de tráfico entre dos operadores interconectados en un trimestre específico es menor al 5%.
- Implementar un sistema de bandas similar al aplicado en Brasil para abordar la asimetría de tráfico sin contradecir la normativa vigente. Este sistema generaría un rango de simetría con una desviación tolerable y un esquema de compensación de asimetrías significativas.
- Fijar un nuevo valor de cargos de acceso, más bajo al actual, de manera asimétrica considerando el balance en favor del operador dominante.

En atención a los comentarios recibidos por parte de los operadores y al precedente judicial contenido en la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 del Consejo de Estado, la CRC realizó una revisión exhaustiva de los argumentos económicos, técnicos y jurídicos presentados durante el proceso de consulta y consideró viable una alternativa adicional al esquema inicialmente planteado. Esta alternativa, que establece un mecanismo de bandas con un umbral de tolerancia de + o - 5% en el balance de tráfico móvil entre operadores, acoge parcialmente las propuestas formuladas por distintos agentes del sector —como COMCEL, TIGO, TELEFÓNICA, ETB y PTC— y se sustenta en experiencias regulatorias internacionales, así como en antecedentes de la propia Comisión, incluyendo las discusiones previas a la expedición de la Resolución CRC 7007 de 2022.

La solución adoptada establece que cuando la proporción de tráfico entrante de un proveedor respecto del total bilateral cursado se sitúe dentro del intervalo del 45% al 55%, se entenderá que no existe un desbalance compensable y, por tanto, se aplicará plenamente el esquema Bill & Keep o SKA, bajo el cual cada operador conserva los ingresos de sus usuarios. Cuando se supere dicho umbral, los operadores podrán acordar un mecanismo de compensación, o acudir a la CRC para que, en ejercicio de su función de resolución de controversias, determine el porcentaje del tráfico sujeto a remuneración mediante la liquidación y el pago de los valores tope de cargos de acceso establecidos en los numerales 4.3.2.8.1. y 4.3.2.10.1., de los artículos 4.3.2.8. y 4.3.2.10, dependiendo del tipo de tráfico del que se trate.

A manera de ejemplo, supongamos el caso de dos operadores móviles (OMR1 y OMR2) que en un periodo cuentan con la siguiente relación de tráfico: OMR1 termina 500 millones de minutos en la red de OMR2 y, por su parte, en el mismo periodo, OMR2 termina 460 millones de minutos en OMR1. Así, en sede de la conciliación de tráfico entre los operadores, OMR1 contaría con el 52,1% del tráfico bilateral cursado, calculado como $500 / (500 + 460) \times 100$ y, análogamente, a OMR2 le correspondería el 47,9% calculado como $460 / (500 + 460) \times 100 = 47,9\%$. Dichos valores se encuentran dentro del intervalo (45%, 55%), por lo que se entiende que el tráfico se encuentra balanceado y no procede compensación distinta a aquella derivada del esquema SKA.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 40 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Supóngase ahora, que, en otro periodo, en la conciliación se observa que la relación de tráfico es de 700 millones minutos desde OMR1 hacia OMR2 y de 450 millones de minutos en el sentido contrario. En este periodo OMR1, representa el 60,9% del tráfico bilateral cursado, calculado como $700 / (700 + 450) \times 100$, mientras que OMR2 representa el 39,1%, calculado como $450 / (700 + 450) \times 100$. En este ejemplo, dado que estos valores se encuentran por fuera del intervalo (45%-55%) se entiende que se configura una situación de desbalance compensable. En estos eventos, las partes pueden definir de mutuo acuerdo el tratamiento que le darán al tráfico que excede el referido intervalo, ya sea manteniendo el esquema de SKA respecto de ese tráfico, pactando pagos según los valores tope por cargo de acceso u optando por cualquier otro mecanismo compensatorio que consideren apropiado.

No obstante, si no logran llegar a un acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir a la CRC en instancia de solución de controversias, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, para que resuelva las divergencias que surjan respecto al tratamiento del desbalance. En este sentido la redacción de los numerales 4.3.2.8.1. y 4.3.2.10.1. quedará de la siguiente forma:

«ARTÍCULO 4.3.2.8. CARGOS DE ACCESO PARA LA TERMINACIÓN DE LLAMADAS EN REDES MÓVILES.

(...)

4.3.2.8.2. A partir del 1º de mayo de 2025, la remuneración a los proveedores de redes y servicios móviles por parte de otros proveedores de redes y servicios móviles, por concepto de la utilización de sus redes para la terminación de llamadas del servicio de voz móvil, se realizará bajo el mecanismo en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de facturación.

En caso de que exista un desbalance identificado en la conciliación del tráfico entrante y saliente cursado por los proveedores de redes y servicios móviles, estos podrán acordar un mecanismo para compensar dicho desbalance.

En el evento en que no exista acuerdo entre las partes, los proveedores de redes y servicios móviles podrán acudir a la CRC con el fin de que, en ejercicio de su función de controversias, dirima la diferencia. Para estos efectos, únicamente se reconocerá como balance compensable aquel en el que la proporción del tráfico entrante de un proveedor, respecto del total del tráfico bilateral cursado se sitúe por fuera del intervalo, comprendido entre el cuarenta y cinco por ciento (45%) y el cincuenta y cinco por ciento (55%), lo cual implica una diferencia superior al cinco por ciento (5%) respecto del punto de equilibrio.

En cualquiera de los casos, la remuneración aplicable al tráfico que exceda el desbalance acordado por las partes o determinado por la CRC deberá realizarse conforme a alguno de los esquemas previstos en el numeral 4.3.2.8.1 del presente artículo -ya sea por minuto o por capacidad- y en ningún caso podrá exceder el valor máximo allí establecido para el esquema correspondiente. (...)

«ARTÍCULO 4.3.2.10. CARGOS DE ACCESO PARA TERMINACIÓN DE MENSAJES CORTOS DE TEXTO (SMS).

(...)

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 41 de 46
Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 02/05/2025	
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



4.3.2.10.2. A partir del 1° de mayo de 2025, la remuneración a los proveedores de redes y servicios móviles por parte de otros proveedores de redes y servicios móviles, por concepto de la utilización de sus redes para la terminación de mensajes cortos de texto, se realizará bajo el mecanismo en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de facturación.

En caso de que exista un desbalance identificado en la conciliación del tráfico entrante y saliente cursado por los proveedores de redes y servicios móviles, estos podrán acordar un mecanismo para compensar dicho desbalance.

En el evento en que no exista acuerdo entre las partes, los proveedores de redes y servicios móviles podrán acudir a la CRC con el fin de que, en ejercicio de su función de controversias, dirima la diferencia. Para estos efectos, únicamente se reconocerá como balance compensable aquel en el que la proporción del tráfico entrante de un proveedor, respecto del total del tráfico bilateral cursado se sitúe por fuera del intervalo, comprendido entre el cuarenta y cinco por ciento (45%) y el cincuenta y cinco por ciento (55%), lo cual implica una diferencia superior al cinco por ciento (5%) respecto del punto de equilibrio.

En cualquiera de los casos, la remuneración aplicable al tráfico que exceda el desbalance acordado por las partes o determinado por la CRC en ningún caso podrá exceder el valor máximo previsto en el numeral 4.3.2.10.1 del presente artículo. (...)»

Esta aproximación se encuentra alineada tanto con el precedente reciente del Consejo de Estado como con la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de junio de 2015, en la cual se analizó la legalidad de un acto administrativo expedido por la CRC en el que se estableció la aplicación del esquema SKA entre los proveedores fijos involucrados en un trámite de imposición de servidumbre. En dicha sentencia, el Tribunal precisó que el esquema SKA es compatible con la normativa andina (Decisión 462 y Resolución 432), siempre que se cumplan tres condiciones: (i) existencia de balance de tráfico entre operadores, (ii) similitud en los costos de interconexión, y (iii) existencia de mecanismos de compensación ante eventuales desbalances.

La falta de un mecanismo expreso que contemplara la posibilidad gestionar y resolver las asimetrías significativas que puedan surgir entre las redes interconectadas (o la posibilidad para las partes de acordar directamente un mecanismo para su compensación) fue el fundamento para declarar la nulidad parcial de la resolución entonces expedida, en lo que se refiere a la omisión de ese aspecto esencial. La decisión adoptada por la CRC en el presente proyecto regulatorio recoge precisamente esa orientación jurisprudencial, al establecer de manera clara los parámetros para determinar la existencia de un desbalance, su umbral, y los mecanismos disponibles para compensarlo, ya sea por acuerdo entre operadores o con intervención de la CRC.

Desde la perspectiva de competencia, la solución también permite mantener los beneficios que el esquema SKA ha demostrado tener en otros contextos, como la promoción de eficiencia en la gestión de redes y la eliminación de transferencias económicas innecesarias entre operadores, en rangos de desbalance de tráfico tolerables, según los criterios del precedente judicial bajo estudio. En ese sentido, al introducir un umbral objetivo para identificar situaciones de desbalance significativo, se evita la

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 42 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

imposición de cargas no compensadas sobre los operadores que reciben de forma sostenida un volumen desproporcionado de tráfico, permitiendo así la sostenibilidad de las redes y reduciendo incentivos al uso estratégico de las tarifas de interconexión.

Con respecto a otras propuestas presentadas por los agentes del sector, como la de mantener exclusivamente los cargos de acceso en doble vía sin aplicar el esquema SKA, o la implementación de una senda de reducción paulatina de estos valores de remuneración, se reconoce que estas podrían ser compatibles con el precedente judicial en términos formales, al garantizar una remuneración explícita entre operadores. No obstante, la comparación entre estas y otras alternativas y la solución adoptada en la presente resolución será objeto de revisión técnica detallada en el marco del proyecto «Esquemas de Remuneración Mayorista de Redes Móviles» incluido en la Agenda Regulatoria 2025–2026.

De hecho, en el documento soporte de la Resolución CRC 7007 de 2022, se incorporó un ejercicio econométrico que permitió concluir que reducciones en los cargos de acceso tienen un efecto favorable en la disminución de la concentración del mercado (medida mediante el índice HHI). En consecuencia, mantener un esquema SKA que incorpore mecanismos de compensación en los casos de desbalance significativo, como lo exige el precedente judicial, permite cumplir con la decisión del Consejo de Estado y la aproximación que tiene esta misma instancia frente a los principios y criterios previstos en la normas comunitarias.

Por su parte, otras propuestas como la adopción de cargos de acceso diferenciados por nivel de dominancia requerirían un análisis técnico adicional, incluyendo una evaluación de impacto regulatorio y una revisión del modelo de costos vigente.

Estos aspectos serán abordados en el marco del proyecto regulatorio «Esquemas de Remuneración Mayorista de Redes Móviles», incluido en la Modificación de la Agenda Regulatoria 2025–2026⁵⁴. En todo caso, no debe perderse de vista que, además de este proyecto, la CRC evaluará de manera técnica y detallada la modificación de las condiciones de remuneración aplicables a redes móviles en el marco del mencionado proyecto. En ese sentido, lo definido en la presente regulación será objeto de seguimiento, análisis y eventual modificación, si la Comisión considera pertinente su revisión a la luz de los preceptos y criterios establecidos en la Sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024.

Finalmente, esta decisión representa un ejercicio de mejora normativa conforme al inciso final del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el cual establece que la expedición de regulación de carácter general por parte de la CRC debe realizarse con observancia de criterios de mejora normativa, incluyendo la aplicación de metodologías pertinentes como el análisis de impacto normativo, la realización de

⁵⁴ Disponible para consulta en:

<https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Modificaci%C3%B3n%20Agenda%20Regulatoria%20CRC%202025%20-%202026/modificacion-agenda-regulatoria-2025-2026.pdf>

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 43 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



procesos de consulta participativos y la valoración efectiva de los comentarios recibidos, produciendo efectos cuando a ello haya lugar.

En efecto, la solución adoptada por la CRC materializa estos principios al acoger una alternativa que fue planteada por distintos agentes del sector, previamente analizada por la Comisión en ejercicios regulatorios anteriores y validada como jurídicamente viable y técnicamente consistente con el precedente judicial aplicable. Esto refuerza no solo la legitimidad de la decisión adoptada, sino también su fundamento técnico y normativo, al responder de forma proporcionada a los objetivos de garantizar la adecuada remuneración de redes, evitar asimetrías que distorsionen la competencia, y asegurar un entorno regulatorio previsible y alineado con los estándares comunitarios y precedentes judiciales.

4 Otras cuestiones planteadas

4.1 Sobre el breve plazo otorgado para comentarios

PTC

PTC enfatiza que el impacto del proyecto regulatorio de la CRC es particularmente significativo para los operadores de menor escala y los retadores del mercado (challenger), quienes serían los más afectados. En este contexto, sostiene que la propuesta requiere un análisis detallado y exhaustivo de sus disposiciones, así como de las causas que la motivan y sus efectos en la estructura y dinámica del sector. En este contexto, PTC considera que el plazo otorgado por la CRC para la remisión de comentarios fue insuficiente.

Respuesta CRC:

En atención al comentario de PTC, debe señalarse que la extensión del plazo para comentarios se explica por la cercanía entre la ejecutoria del fallo del Consejo de Estado, que tuvo lugar el 19 de diciembre de 2024, y la fecha en que estaba prevista la implementación de este esquema para las interconexiones móviles (1° de mayo de 2025). Como ha sido indicado a lo largo de presente documento, este periodo tan corto no le permitió a la Comisión, en este caso, y como es práctica habitual en otros proyectos, surtir las etapas de discusión sectorial (formulación del problema, presentación de alternativas, propuesta regulatoria y decisión) de manera separada y cada una con iteraciones con el sector, que plantea según lo previsto en el Análisis de Impacto Normativo (AIN), razón por la cual se recurrió a la aplicación del AIN simple, metodología válida que, de todas formas, se rige por los mismos principios del AIN contenidos en su versión más completa.

En ese sentido, y como se mencionó en la sección 2.2., esta Comisión adelantará el proyecto «Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles», que contempla realizar los análisis detallados sobre la remuneración de las redes móviles considerando los presupuestos del precedente judicial emitido por el Consejo de Estado.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 44 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Con todo, y en lo que concierne a la presente iniciativa, debe aclararse que la publicación del documento soporte y el borrador de resolución asociados al proyecto «Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móviles» cumplió con los plazos establecidos en la reglamentación (Decreto 2696 de 2004, compilado en el Decreto 1078 de 2015), que deben surtirse en las actuaciones administrativas para la expedición de resoluciones de carácter general. Así mismo, se siguieron las pautas de trámite en materia de abogacía de la competencia, según lo establecido en el artículo 2.2.2.30.10 del Decreto 1074 de 2015, que define el plazo con que cuenta la Superintendencia de Industria y Comercio para pronunciarse frente a proyectos de acto administrativo con fines regulatorios con incidencia en tarifas⁵⁵.

4.2 Sobre los efectos en la constitución de garantías y el proyecto de simplificación regulatoria

TIGO

Expresa su preocupación por los efectos de la derogatoria del esquema SKA en las interconexiones móviles, particularmente en relación con la constitución de garantías y el proyecto de simplificación regulatoria en curso. Destaca que esta medida coincide con la transición de un operador entrante a operador establecido, lo que modifica las tarifas de remuneración de los cargos de acceso y plantea riesgos adicionales para TIGO.

Según TIGO, refiriéndose a PTC, dicho operador no ha cumplido con la obligación de mantener actualizados los instrumentos de garantía para remunerar la red móvil de TIGO y, además, se encuentra en reorganización.

Adicionalmente, este proveedor subraya que, sin el modelo de SKA, la conciliación entre operadores debe realizarse separando los costos de los cargos de terminación de los ingresos eventuales, ya que «financieramente y teniendo en cuenta el Modelo de Separación Contable, dentro de la misma regulación, no es posible realizar el neteo de las cuentas entre los operadores». En este contexto, considera incoherente que la CRC elimine el esquema SKA, pero, al mismo tiempo, mantenga un enfoque en la constitución de garantías basado en saldos netos de conciliaciones; riesgo que aumenta, entendiendo que el operador entrante pasará en mayo de este año a tener tarifas de establecido.

Por lo anterior, TIGO insiste en que se refuercen las medidas sobre desconexión y garantías de los operadores que brindan acceso, en línea con sus propuestas dentro del proyecto regulatorio en curso.

⁵⁵ «ARTÍCULO 2.2.2.30.10. Plazo para rendir concepto. Cuando la Superintendencia de Industria y Comercio considere pertinente rendir concepto sobre un proyecto de acto administrativo con fines regulatorios, se aplicará lo siguiente:

(...)

2.2. Si el proyecto se refiere a tarifas, la Superintendencia podrá rendir concepto dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que la Comisión de Regulación le suministre el documento final preparado por el Comité de Expertos a que se refiere el numeral 11.6 del artículo 11 del Decreto 2696 de 2004, o la norma que lo modifique o sustituya.» (Negrilla fuera de texto)

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 45 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

Respuesta CRC:

En relación con el comentario presentado por TIGO, es importante señalar que, si bien este aspecto se encuentra por fuera del alcance y objeto del presente proyecto —el cual, como se ha indicado, está enfocado en la revisión de los impactos inmediatos del precedente judicial contenido en la Sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024 sobre el esquema de remuneración para redes móviles—, la propuesta relativa a la constitución de garantías debe ser analizada en el marco del proyecto de «Simplificación del marco regulatorio», actualmente en curso. En todo caso, dicho análisis deberá considerar el estado de la regulación vigente al momento de adoptarse una decisión definitiva, incluyendo, por supuesto, los efectos de la medida regulatoria derivada de la presente decisión.

Documento de respuesta a comentarios - Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado frente al SKA para redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	Página 46 de 46
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 02/05/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025