MODIFICACIÓN DE AGENDA REGULATORIA CRC 2025 – 2026

Coordinación de Prospectiva Estratégica
Coordinador: Diana Morales Mora
Líder: Oscar Javier García Romero

Marzo de 2025

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONTENIDO

1. Introducción 3
2.1. Mercados y Competencia 5
2.2. Innovación y mejora regulatoria 8
3. Plazos ajustados para ejecución de iniciativas 9

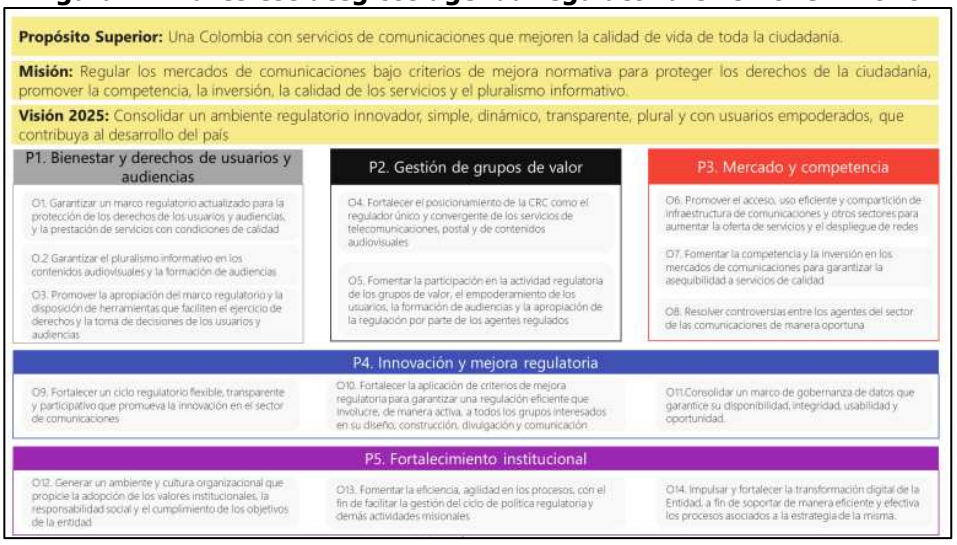
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

MODIFICACIÓN DE AGENDA REGULATORIA CRC 2025 – 2026

1. Introducción

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.13.2.1 del Decreto 1078 de 2015, la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC define con periodicidad anual su Agenda Regulatoria, de carácter indicativo, en donde se incluyen las temáticas que serán abordadas en ejercicio de sus funciones. La Agenda Regulatoria para el período 2025 – 2026 fue publicada el pasado 19 de diciembre de 2024[1], e incluyó 33 iniciativas – entre actividades, proyectos, estudios regulatorios e implementaciones – que se enmarcan en los siguientes pilares estratégicos: (i) Bienestar y derechos de los usuarios y audiencias, (ii) Mercados y competencia, (iii) Innovación y mejora regulatoria, (iv) Gestión de grupos de valor y (v) Fortalecimiento institucional. Ello en línea con el Plan Estratégico Institucional definido para la vigencia 2021 – 2025 y con las disposiciones estipuladas en la Ley 1978 de 2019[2].

Figura 1. Pilares estratégicos agenda regulatoria CRC 2025 – 2026



Fuente: Plan Estratégico Institucional 2021 – 2025 CRC

[1] https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/agenda/agenda-regulatoria-2025-2026.pdf
[2] «Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones».

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Las treinta y tres (33) iniciativas consideradas en la Agenda Regulatoria permiten abordar los desafíos y oportunidades de cada área de manera específica, promoviendo un ecosistema digital más seguro, competitivo y sostenible. Estas actividades están diseñadas para abordar de manera específica las necesidades de los sectores regulados y de la ciudadanía en temas como los derechos de usuarios y audiencias, promoción de la competencia, fomento de la innovación y calidad en los servicios, así como el fortalecimiento del pluralismo informativo.

Ahora bien, dado que la Sentencia del 21 de noviembre de 2024[3] del Consejo de Estado[4], declaró la nulidad parcial contra un acto administrativo que regulaba la interconexión entre redes fijas bajo el esquema *Senders Keep All* (SKA), la CRC una vez conocida dicha decisión inició los análisis necesarios para identificar las acciones que deben ser adelantadas.

Considerando la entrada en vigor del esquema SKA para redes móviles prevista para el 1 de mayo de 2025, fecha en la que culmina el período de transición definido en la Resolución CRC 7007 de 2022[5], el 26 de febrero de 2025 se publicó para cometarios del sector la propuesta que mantiene el esquema de remuneración con pagos en dos vías, bajo el último tope establecido en la senda de disminución de cargos de acceso.

Adicionalmente, se identificó la necesidad de revisar la remuneración de servicios fijos y de redes móviles, puesto que el alto tribunal consideró que el esquema *Senders Keep All* (SKA) o *Bill & Keep* (B&K) no contemplaba mecanismos adecuados para corregir desbalances significativos en el tráfico de interconexión, y con ello, la ausencia de armonización de la regulación nacional con la normativa de carácter supranacional aplicable, en particular la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000 de la Comunidad Andina.

Por lo anterior, es deber de la CRC reorganizar sus recursos técnicos y humanos para abordar los análisis que en materia regulatoria se derivan del pronunciamiento incluido en la sentencia y dar la mayor celeridad posible para atención de la misma. Así, conforme lo establece el parágrafo del artículo 2.2.13.2.2 del Decreto 1078 de 2015[6], mediante el presente documento, la CRC hace pública la modificación realizada a la Agenda Regulatoria 2025-2026 en cuatro elementos puntuales:

- [NUEVO] Efectos del precedente de la Sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024 frente a los esquemas de remuneración entre redes móviles
- [NUEVO] Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles
- [NUEVO] Revisión Integral de Remuneración en Servicios Fijos
- [MODIFICACIÓN] Análisis de esquemas alternativos de reporte de información.

[3] Ejecutoriada el 19 de diciembre de 2024
[4] Dictada dentro del proceso identificado con el radicado 25000-23-24-000-2010-00344
[5] «Por la cual se modifican las condiciones de remuneración de los servicios móviles definidas en los capítulos III, VII y XVI del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones».
[6] El señalado parágrafo establece la obligación de justificar las modificaciones o ajustes que sufra la Agenda Regulatoria durante el año, así como su publicación en la página Web de la Entidad.

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

2. Modificaciones Agenda Regulatoria 2025 – 2026

A continuación, se presenta una descripción de las iniciativas que se incorporan y modifican en la Agenda Regulatoria 2025 – 2026, para atender el precedente y disposiciones contenidas en Sentencia del 21 de noviembre de 2024 del Consejo de Estado[7]:

2.1. Mercados y Competencia

2.1.1. [NUEVO] 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

Mediante la Resolución CRC 7007 de 2022, se actualizaron las condiciones de remuneración mayorista aplicables a la terminación de llamadas y mensajes de texto (SMS) en redes móviles. Como parte de las medidas adoptadas, se estableció la reducción gradual de los cargos de acceso a redes móviles entre enero de 2023 y enero de 2025, así como la implementación del esquema de remuneración *Sender Keeps All* (SKA) o *Bill & Keep* (BK) a partir del 1 de mayo de 2025. Bajo este esquema, la remuneración a los proveedores de redes y servicios móviles por parte de otros proveedores del mismo tipo, por concepto de la terminación de llamadas de voz o mensajes cortos de texto (SMS) en sus redes, se efectuaría mediante el mecanismo en el cual cada proveedor retiene la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y asume la responsabilidad sobre todos los aspectos relacionados con el proceso de facturación.

El 26 de febrero de 2025 la CRC publicó el documento «Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móvil» el cual tuvo como propósito evaluar los efectos inmediatos del precedente contenido en la sentencia del Consejo de Estado sobre la regulación del esquema SKA como mecanismo remuneratorio para la interconexión de redes móviles próximo a entrar en vigor.

Dicha sentencia confirmó la decisión proferida por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, en un caso particular y concreto, declaró la nulidad parcial de un acto administrativo de imposición de servidumbre que establecía condiciones de interconexión bajo el esquema SKA para redes de telefonía fija de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007, bajo el argumento de que los actos acusados no contemplaban mecanismos para corregir desbalances significativos en el tráfico. Pese a tratarse de una decisión adoptada en un caso particular, al haber sido dictada por el Consejo de Estado, tribunal de cierre en materia contencioso-administrativa, sus consideraciones inciden en la interpretación del marco regulatorio vigente y exigen una evaluación inmediata sobre su impacto en la regulación.

[7] Dictada dentro del proceso identificado con el radicado 25000-23-24-000-2010-00344.

Teniendo en cuenta 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, la CRC estructuró el análisis de la cuestión en dos etapas: La primera, iniciada con la publicación del documento del 26 de febrero de 2025, que 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 propósito de lo anterior, en dicho documento se propuso 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.

Con la publicación del mencionado documento se dio inicio al proceso de consulta pública correspondiente a la primera etapa de este análisis, en el marco del cual se tiene previsto adoptar una decisión a finales del mes de abril de 2025, esto es, antes de la fecha máxima de implementación del cambio en el esquema de remuneración móvil previsto por la Resolución CRC 7007 de 2022 para el 1° de mayo de 2025.

Culminada esta tarea, la CRC en una segunda etapa deberá 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. El estudio de esta cuestión formará parte de los análisis del proyecto «Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles» cuyo alcance se explica a continuación.

2.1.1. [NUEVO] Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles

La Resolución CRC 7007 de 2022 actualizó los cargos de interconexión entre operadores móviles para la terminación de llamadas y SMS, y actualizó de remuneración de los operadores móviles virtuales. Por medio de este acto administrativo también se llevó a cabo la revisión de los topes a las tarifas mayoristas por el uso de la instalación de Roaming Automático Nacional.

Considerando la evolución tecnológica presentada con la entrada de las redes 5G al país, así como la evolución del mercado, la CRC considera pertinente revisar los esquemas de remuneración mayoristas de las redes móviles en Colombia con el fin de garantizar la remuneración eficiente de las redes e incentivar la competencia en los mercados de servicios móviles e internet móvil.

Esta necesidad ya había sido puesta de presente por la CRC con ocasión del proyecto regulatorio *Revisión de Medidas Regulatorias Aplicables a Servicios Móviles Fase 2*, en cuyo documento soporte se indicó que se adelantará una revisión integral del modelo de costos de redes móviles durante el año 2025, teniendo en cuenta elementos como el referido despliegue de 5G, y la revisión de la remuneración de RAN a raíz de la revisión integral de dicho modelo.

Adicionalmente, hará parte de los objetivos de esta iniciativa, la segunda etapa de análisis que debe realizar la CRC frente a las condiciones bajo las cuales se debe llevar a cabo la interconexión entre redes móviles para definir el régimen de remuneración que deberá aplicarse a estas interconexiones, teniendo en cuenta el precedente obligatorio contenido en la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 del Consejo de Estado.

Así las cosas, la CRC plantea que con la revisión y actualización del modelo de costos de redes móviles que se realizará en el 2025 se publicará una propuesta regulatoria en el cuarto trimestre de 2025, con miras a tomar una decisión regulatoria en la materia en el segundo trimestre de 2026.

2.1.2. [NUEVO] Revisión Integral de Remuneración en Servicios Fijos

En virtud del nuevo precedente judicial contenido en la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 del Consejo de Estado[8], la CRC ha identificado la necesidad de evaluar sus implicaciones en el esquema de remuneración de interconexión en redes fijas. Como ya se mencionó dicha sentencia confirmó en segunda instancia la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró la nulidad parcial de un acto administrativo de imposición de servidumbre[9] que establecía condiciones de interconexión entre COMVOZ COMUNICACIONES DE COLOMBIA S.A. E.S.P. y EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ - ETB S.A. E.S.P., bajo el esquema *Keeps All* (SKA) para redes de telefonía fija, conforme al artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007.

El Consejo de Estado, al ratificar la decisión, argumentó que los actos acusados no contemplaban mecanismos para corregir desbalances significativos en el tráfico de interconexión bajo el esquema SKA. En particular, la sentencia enfatiza la necesidad de prever mecanismos que gestionen dichos desbalances, señalando que este aspecto es fundamental para que el esquema SKA se ajuste a los principios y reglas establecidos en la normativa de la Comunidad Andina (CAN), específicamente en la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000. Aunque se trata de una decisión adoptada en un caso particular, al haber sido proferida por el tribunal de cierre en materia contencioso-administrativa, sus consideraciones inciden en la interpretación del marco regulatorio vigente y exigen un análisis inmediato sobre su impacto en la interconexión de redes fijas.

En este contexto, la CRC iniciará el proyecto *Revisión Integral de la Remuneración en Servicios Fijos*, con el propósito de analizar detalladamente los efectos de esta sentencia y sus implicaciones para la regulación del esquema SKA en redes fijas. Este proyecto incluirá el estudio de las condiciones

[8] Dictada dentro del proceso identificado con el radicado 25000-23-24-000-2010-00344. Notificada a la CRC el 11 de diciembre de 2024, ejecutoriada el 19 de diciembre de 2024.
[9] Contenido en las resoluciones 2228 de 28 de octubre de 2009, «Por la cual se resuelve la solicitud de imposición de servidumbre de acceso, uso e interconexión entre la red de TPBCL de COMVOZ COMUNICACIONES DE COLOMBIA S.A. E.S.P. en la ciudad de Bogotá D. C. y la red de TPBCL y TPBCLE de la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ -ETB S.A. E.S.P.- en la ciudad de Bogotá D. C. y en el Departamento de Cundinamarca» y la 2346 del 26 de enero de 2010, «Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. contra la Resolución CRC 2228 DE 2009».

específicas bajo las cuales se implementa el esquema de remuneración y evaluará la necesidad de introducir ajustes regulatorios. Para ello, se aplicará la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), que comprende la formulación del problema regulatorio, la identificación de alternativas de solución alineadas con la normativa andina y su evaluación mediante metodologías cuantitativas.

Debido a la complejidad de este análisis, el desarrollo del proyecto requerirá un tiempo prudencial de estudio, con el fin de disponer de la información, con el mayor detalle posible, sobre el tráfico de llamadas fijo – fijo cuyo uso de las redes actualmente se remuneran bajo el esquema SKA y de esta manera garantizar decisiones fundamentadas en evidencia técnica y adaptadas a la evolución del mercado. La propuesta regulatoria se publicará en el tercer trimestre de 2025 y la decisión final se expedirá en el primer trimestre de 2026.

2.2. Innovación y mejora regulatoria

2.2.1. [Modificación] Análisis de esquemas alternativos de reporte de información

En atención a los avances tecnológicos y las oportunidades para implementar métodos innovadores que permitan mejorar la oportunidad y la granularidad de la información relativa a los reportes de información y con ello más información para la toma de decisiones, el presente proyecto consideró adelantar una fase inicial de exploración de mecanismos alternativos para el reporte de información. Esta exploración permitirá identificar nuevas soluciones tecnológicas y evaluar la viabilidad de modificar la regulación vigente para incorporarlas.

En cuanto a los tiempos de ejecución, en la Agenda Regulatoria publicada en diciembre de 2025 se describió que las conclusiones de esta fase exploratoria serían publicadas en el tercer trimestre de 2025. Sin embargo, toda vez que es necesario reasignar equipos de trabajo para el desarrollo de los nuevos proyectos anunciados en el presente documento de modificación, la fase exploratoria presentará sus conclusiones en el cuarto trimestre de 2025.

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

3. Plazos ajustados para ejecución de iniciativas

Tabla 1. Plazos indicativos actualizados

Pilar Estratégico	Proyecto/ Actividad	2025				2026			
		1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T
Bienestar y Derechos de los Usuarios y Audiencias	1.1. Identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles.			Propuesta regulatoria		Decisión Regulatoria			
	1.2. Revisión de temáticas especificas del Régimen de Protección de Usuarios.					Propuesta regulatoria		Decisión Regulatoria	
	1.3. Estudio de infancia y medios audiovisuales 2024.	Publicación							
	1.4. Estrategia de mediación audiovisual.								
	1.5. Revisión integral de indicadores de disponibilidad de elementos de las redes de acceso fijas y móviles, planes de mejora sobre la calidad de los servicios y metodologías de medición de servicios de datos fijos.		Decisión Regulatoria						
	1.6. Medición de calidad de los servicios de Telecomunicaciones.		Publicación		Publicación				
	1.7. Actualización de la Alerta Nacional ante la desaparición de Niños, Niñas y Adolescentes.			Propuesta regulatoria	Decisión Regulatoria				
	1.8. Medidas para la garantía del Pluralismo Informativo en la televisión y los contenidos audiovisuales en Colombia.				Propuesta Regulatoria	Decisión Regulatoria			
	1.9. Consumo crítico, entornos audiovisuales seguros y prevención de la desinformación								
Mercados y competencia	2.1. Roaming Internacional con Chile.		Propuesta regulatoria		Decisión Regulatoria				
	2.2. Evaluación de costos para la reconexión de servicios de telecomunicaciones.			Propuesta Regulatoria	Decisión Regulatoria				
	2.3. Análisis de mercados de televisión.	Publicación							
	2.4. Revisión de los esquemas de remuneración fijos.	Decisión Regulatoria							
	2.5. Revisión del Reglamento Técnico para Redes Internas de Telecomunicaciones (RITEL) y eventual actualización.		Propuesta Regulatoria	Decisión Regulatoria					

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Pilar Estratégico	Proyecto/ Actividad	2025				2026			
		1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T
	2.6. Observatorio de Inversión				Publicación				
	2.7. Promoción de la conectividad y competencia en el mercado portador.	Decisión Regulatoria							
	2.8. Mercados Relevantes de Radiodifusión sonora.	Propuesta Regulatoria		Decisión Regulatoria					
	2.9. Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados.	Propuesta Regulatoria	Decisión Regulatoria						
	2.10. Condiciones regulatorias para el servicio de Internet fijo comunitario.	Decisión Regulatoria							
	2.11. Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles – Fase 2.	Decisión Regulatoria							
	2.12. 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		Decisión Regulatoria						
	2.13. Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles				Propuesta Regulatoria		Decisión Regulatoria		
	2.14. Revisión Integral de Remuneración en Servicios Fijos			Propuesta Regulatoria		Decisión Regulatoria			
Innovación y mejora regulatoria	3.1. Estudio sobre uso e impacto de la Inteligencia Artificial en el sector de telecomunicaciones, postal y audiovisuales.				Publicación				
	3.2. Retos de seguridad en el ecosistema digital.		Preparación taller	Taller	Recomenda-ciones				
	3.3. Análisis de esquemas alternativos de reporte de información				Conclusiones				
	3.4. Estudio de plataformas OTT 2024.		Publicación						
	3.5. Evaluación ex post del marco regulatorio de la CRC.								
	3.6. Sandbox regulatorio convergente de los sectores TIC y Audiovisual.								
	3.7. Análisis de tendencias tecnológicas en la evolución de redes móviles de nueva generación.	Publicación							

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Pilar Estratégico	Proyecto/ Actividad	2025				2026			
		1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T
	3.8. Simplificación del marco regulatorio 2024.		Decisión Regulatoria						
	3.9. Estudio integral del impacto de los servicios y mercados digitales en los derechos de usuarios y audiencias y en la competencia en los sectores de telecomunicaciones, postal y audiovisuales.					Publicación			
	3.10. Estudio de tendencias para fomentar el despliegue de infraestructura móvil.	Publicación							
	3.11. Reporte de industria de los sectores de comunicaciones.			Publicación					
Gestión de grupos de valor	4.1 Pedagogía y participación ciudadana.								
Fortalecimiento institucional	5.1. Implementación de tecnologías emergentes en la operación de la entidad.								

Fuente: elaboración propia CRC