



# 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 Soporte

Diseño Regulatorio

Febrero de 2025

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1 ANTECEDENTES .....</b>	<b>6</b>
<b>2 SOBRE EL PRECEDENTE JUDICIAL .....</b>	<b>18</b>
<b>3 PROBLEMA IDENTIFICADO .....</b>	<b>24</b>
<b>4. OBJETIVOS .....</b>	<b>27</b>
<b>5. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY 1978 DE 2019 .....</b>	<b>28</b>
<b>6. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO .....</b>	<b>29</b>
<b>7. MEDIDAS A ADOPTAR CON EL FIN DE NO CONTRAVENIR EL NUEVO PRECEDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA SENTENCIA DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 2024 .....</b>	<b>31</b>
<b>8. INVITACIÓN PARA LA REMISIÓN DE OBSERVACIONES O SUGERENCIAS A LA PROPUESTA DIVULGADA .....</b>	<b>35</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>36</b>

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 2 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



## INTRODUCCIÓN

El presente documento desarrolla un primer análisis sobre los efectos del nuevo precedente contenido en la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 del Consejo de Estado<sup>1</sup> frente al esquema *Sender Keeps All* (SKA) o *Bill & Keep* (B&K) como mecanismo de remuneración de la interconexión entre redes móviles en Colombia.

Dicha sentencia confirmó en segunda instancia la decisión proferida por la Subsección C en descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de un proceso judicial iniciado mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>2</sup>. La decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca consistió en declarar la nulidad parcial de un acto administrativo de imposición de servidumbre<sup>3</sup> 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 SKA para redes de telefonía fija, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la Resolución CRT 1763 de 2007.

El Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia argumentando que los actos acusados no contemplaban mecanismos para corregir desbalances significativos en el tráfico al aplicarse el mencionado esquema de remuneración. En particular, el precedente del Consejo de Estado enfatiza la necesidad de prever mecanismos para gestionar desbalances significativos en el tráfico de interconexión, ya que dicha Corporación considera esta cuestión como fundamental para que el esquema SKA se alinee con los principios y reglas previstos en la normativa de la Comunidad Andina (CAN), en concreto, la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000.

Si bien se trata 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 el esquema SKA en redes fijas y móviles.

Valga decir que, en consideración de la necesidad de evaluar el impacto de este nuevo precedente judicial en el contexto de la interconexión de redes fijas, la Comisión de Regulación de Comunicaciones

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Interpuesta por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB).

<sup>3</sup> 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 TPBCLÉ 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».

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 3 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

(CRC) iniciará el proyecto *Revisión integral de la remuneración en servicios fijos*, en el que se analizarán en detalle los efectos de dicho precedente y sus implicaciones para la regulación de la interconexión de este tipo de redes. Este proyecto, que será incluido en la próxima Modificación de Agenda Regulatoria 2025-2026, abordará las condiciones específicas bajo las cuales se implementa el esquema SKA para la interconexión de redes fijas, con el fin de determinar si se requiere introducir ajustes regulatorios.

El mencionado proyecto conllevará la aplicación completa de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), que incluye la formulación del problema a resolver, la identificación de alternativas de solución que cumplan con la normativa andina y su evaluación mediante metodologías cuantitativas. Por su complejidad, requerirá un tiempo prudencial de análisis para asegurar decisiones basadas en evidencia técnica y adaptadas al mercado actual.

El presente análisis, por su parte, se centra en la próxima 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 establecido en la Resolución CRC 7007 de 2022<sup>4</sup> que, entre otros aspectos, introdujo este esquema dentro de la regulación sobre las condiciones de remuneración por el tráfico cursado entre redes móviles.

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.

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.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CRC procederá a modificar la Agenda Regulatoria 2025-2026 para incluir también el proyecto regulatorio *Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles*, y reflejar en dicha agenda la priorización que demandan las nuevas tareas.

<sup>4</sup> «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».

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 4 de 36</b>
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 26/02/2025
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

El documento se estructura en las siguientes secciones. En primer lugar, se presentan los antecedentes normativos y jurisprudenciales relevantes, comenzando por un recuento de lo ha sido la adopción del esquema SKA en los mercados de terminación de llamadas en Colombia, seguido por la contextualización del caso de COMVOZ COMUNICACIONES DE COLOMBIA S.A. E.S.P. (Comvoz) - EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ -ETB S.A. E.S.P. (ETB) y la fundamentación jurídica empleada por el Consejo de Estado para confirmar la decisión adoptada por el tribunal de primera instancia.

En la Sección 2, se aborda la noción de precedente judicial y su carácter vinculante para las autoridades administrativas, con el fin de identificar cómo es que la providencia del Consejo de Estado mencionada previamente constituye un precedente obligatorio. Posteriormente, en la Sección 3, se describe el problema a resolver, identificando sus causas y consecuencias que, a su vez, sustentan la hipótesis de trabajo y los objetivos a alcanzar planteados en la Sección 4.

En la Sección 5, se exponen los resultados de la evaluación prevista en el artículo 31 de la Ley 1978 de 2019 sobre la pertinencia de establecer medidas o reglas diferenciales. En la Sección 6 se explica la metodología de AIN a seguir.

La Sección 7 presenta las medidas a ser adoptadas para asegurar que, en el corto plazo, el marco regulatorio no contravenga las subreglas establecidas en la sentencia.

Finalmente, en la sección 8 se hace la invitación explícita a participar en la fase de consulta.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 5 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

## 1 ANTECEDENTES

### 1.1 La adopción del esquema SKA en los mercados de terminación de llamadas en Colombia

El 5 de diciembre de 2007 la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) expidió la Resolución 1763, mediante la cual se adoptaron las reglas sobre cargos de acceso y uso a redes fijas y móviles. En dicho acto administrativo se acogió, en los siguientes términos, el esquema SKA:

«**ARTÍCULO 3º. CARGOS DE ACCESO ENTRE REDES DE TPBCL.** 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 5º y 6º 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.

Todo lo anterior, sin perjuicio de que los operadores acuerden otros mecanismos alternativos para la remuneración de las redes.»

En el marco de dicha resolución, de carácter general y abstracto, se resolvieron las controversias entre operadores con ocasión de la remuneración por la terminación de llamadas en redes fijas de telefonía local, entre ellas la suscitada entre el operador Comunicaciones de Colombia S.A. ESP (Comvoz) y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP (ETB), resuelta mediante la Resolución CRT 2228 del 28 de octubre de 2009, en la que la CRT impuso servidumbre definitiva de acceso, uso e interconexión para el tráfico TPBCL y TPBCLE de los mencionados operadores en la ciudad de Bogotá D.C. y en el departamento de Cundinamarca, y cuyo artículo 3º dispuso que la remuneración por concepto de utilización de las redes TPBCL de Comvoz y de TPBCLE de ETB se realizaría de conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Resolución CRT 1763 de 2007.

Interpuesto el recurso de reposición por la ETB, en el que alegaba que el esquema de remuneración no tenía presente el tráfico asimétrico cursado entre las redes, que debía remunerarse, a su juicio, mediante cargos de acceso por minuto, la CRT expidió la Resolución 2346 del 26 de enero de 2010, en la cual dispuso modificar el artículo 3 de la Resolución 2228, en el sentido de precisar que la forma de remuneración por concepto de utilización de las redes TPBCL de los mencionados operadores se realizaría de conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Resolución CRT 1763 de 2007 «o de las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.»

La Resolución CRT 1763 de 2007, sin embargo, no adoptó el esquema SKA como mecanismo de remuneración por la terminación de llamadas en redes móviles, la cual continuó sujeta al esquema de cargos de acceso por uso y por capacidad durante los años subsiguientes, a la vez que,

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 6 de 36</b>
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 26/02/2025
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

simultáneamente, se cursaba el proceso de nulidad y restablecimiento iniciado por ETB contra las resoluciones CRT 2228 de 2009 y CRC 2346 de 2010<sup>5</sup>.

El *statu quo* regulatorio respecto de la remuneración por la terminación de llamadas en redes móviles cambió con la expedición de la resolución CRC 7007 de 2022<sup>6</sup>, que modificó el artículo 4.3.2.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016, en los siguientes términos (se transcriben los apartes pertinentes):

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

**4.3.2.8.1.** Todos los proveedores de redes y servicios móviles deberán ofrecer a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones por lo menos los siguientes dos esquemas de cargos de acceso, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 4.3.2.9 del Capítulo 3 del Título IV:

- (i) **A partir del 1° de enero de 2023.** Por uso: \$8,81 (pesos / minuto) y por capacidad: \$4.494.601 (pesos / E1) y \$ 1.154.228.627 (pesos / GbE).
- (ii) **A partir del 1° de enero de 2024.** Por uso: \$5,56 (pesos / minuto) y por capacidad: \$3.722.891 (pesos / E1) y \$ 1.154.228.627 (pesos / GbE).
- (iii) **A partir del 1° de enero de 2025.** Por uso: \$3,51 (pesos / minuto) y por capacidad: \$3.083.830 (pesos / E1) y \$ 1.154.228.627 (pesos / GbE).

**Nota:** Valores expresados en pesos constantes de enero de 2022. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará, a partir del 1° de enero de 2023, conforme al literal b) del numeral 1 del Anexo 4.2 del Título de Anexos. Los proveedores de redes y servicios de Larga Distancia Internacional pagarán cargos de acceso por originación y por terminación en las redes móviles. Los valores que contempla la opción de uso corresponden a la remuneración por minuto real, y la opción de capacidad corresponde a la remuneración mensual por enlaces de 2.048 Kbps (E1), o 1.024 Mbps (GbE) o su equivalente que se encuentren operativos en la interconexión.

**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 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.

<sup>5</sup> Radicación núm. 25000-23-24-000-2010-00344-01

<sup>6</sup> «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.». Disponible para consulta en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007007.pdf>

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 7 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



**PARÁGRAFO 1.** Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a los que hace referencia el numeral 4.3.2.8.1. del presente artículo podrán establecer de mutuo acuerdo esquemas de remuneración distintos a los dos esquemas de cargos de acceso previstos en dicho numeral, siempre y cuando tales acuerdos se ajusten a las obligaciones y principios regulatorios. (...)»

Como se desprende de lo anterior, la disposición transcrita consagra dos mecanismos de remuneración para este tipo de redes: (i) cargos de acceso en una o en dos vías y (ii) el denominado SKA o B&K, en donde, para efectos de remunerar su red, cada operador móvil se queda con lo que recauda.

Con respecto al primer mecanismo, es de indicar que se establecieron los topes, para las opciones de uso o capacidad, que deben ofrecer los proveedores de redes y servicios móviles por el uso de sus redes, a partir de una senda decreciente que alcanzó sus valores finales el 1º de enero de 2025.

Dichos valores fueron resultado de la actualización del modelo «Empresa Eficiente Móvil» llevada a cabo en el marco del proyecto regulatorio *Revisión de los esquemas de remuneración móvil* que precisamente culminó con la expedición de la mencionada Resolución CRC 7007 de 2022. Esta actualización tuvo como fin obtener los costos incrementales eficientes por la terminación que incorporaban la realidad técnica de las redes móviles desplegadas, costos actuales de los elementos de red (especialmente, del espectro electromagnético) y proyecciones más actualizadas de las demandas por servicios<sup>7</sup>. Adicionalmente, con el fin de promover la interconexión bajo el protocolo de señalización SIP, la Comisión estableció un esquema de cargos de acceso por capacidad en gigabits por segundo.

Luego de incorporar los anteriores cambios en el modelo, la CRC encontró que el costo eficiente por terminación de llamadas correspondía a \$3,51 por minuto (cargos de acceso por uso) y \$3.083.830 por E1<sup>8</sup> o \$1.154.228.627 por GbE<sup>9</sup> (cargos de acceso por capacidad). El siguiente cuadro resume los resultados del modelo y los compara con los cargos vigentes en 2022, antes de la modificación de tarifas mayoristas.

<sup>7</sup> Los documentos asociados al proyecto «Revisión de los esquemas de remuneración móvil» se pueden consultar a través del URL < <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/documento-respuesta-revision-esquemas-remuneracion-movil> >

<sup>8</sup> La medida de capacidad E1 es un estándar de transmisión de datos en telecomunicaciones que ofrece una velocidad de 2.048 Mbps y es utilizado principalmente en redes de telefonía y transmisión de voz y datos. Este estándar forma parte de la jerarquía digital pliesióncrona (PDH) y se compone de 32 canales de 64 Kbps cada uno, de los cuales 30 pueden ser utilizados para la transmisión de voz o datos, mientras que los dos restantes se destinan a señalización y sincronización.

<sup>9</sup> La medida de capacidad GbE (Gigabit Ethernet) se refiere a la capacidad de transmisión de datos en redes Ethernet expresada en gigabits por segundo (Gbps). Es un estándar de comunicación utilizado en infraestructuras de telecomunicaciones y redes de datos para indicar la velocidad a la que pueden transferirse los paquetes de información. GbE es ampliamente empleado en interconexión de redes, enlaces de fibra óptica y transmisión de datos a alta velocidad.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 8 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

### Cuadro 1. Cargos de acceso vigentes en 2022 y valores eficientes calculados

	CA 2022	C Eficiente
Por minuto	\$13.95	\$3.51
Por E1	\$5,426,145.66	\$3,083,830
Por GbE	N.A.	1,154,228,627

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo un criterio orientado a moderar el eventual impacto de entrada de la medida regulatoria, la CRC propuso la aplicación escalonada del cargo de acceso mediante una senda de tres reducciones anuales entre enero de 2023 y enero de 2025, considerando que la transición al cargo eficiente significaba una reducción mayor al 74% del cargo de acceso por uso vigente<sup>10</sup>.

En la evaluación de las alternativas propuestas para atender la problemática en la terminación de llamadas móviles identificada en el marco del referido proyecto<sup>11</sup>, se concluyó que, entre las alternativas regulatorias disponibles, la que contemplaba mayores reducciones de cargos de acceso y por lo tanto mayores reducciones de los índices de concentración del mercado, era el establecimiento de un esquema de remuneración SKA para la terminación del servicio de voz móvil.

Siguiendo el mencionado criterio de moderación de impacto, la CRC propuso una transición de dos años al esquema SKA, esto es, a partir del 1° de mayo de 2025, fecha en la que aplicaría el esquema a todos los operadores móviles<sup>12</sup>.

De manera similar, para la terminación de mensajes cortos de texto (SMS) en redes móviles, la regulación establece que a partir del 1° de mayo de 2025, aplicará el esquema SKA para los operadores

<sup>10</sup> CRC. Revisión de los esquemas de remuneración móvil. Documento de respuesta a comentarios. Diciembre de 2022. Pág. 39

<sup>11</sup> En la evaluación de las alternativas propuestas para atender la problemática identificada en la terminación de llamadas móviles, la CRC adelantó un ejercicio de análisis de costo-beneficio con fin de calcular los beneficios de las alternativas se propone indagar si existe 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) al ser este el que se utiliza con mayor frecuencia para este tipo de análisis.

Los resultados del ejercicio muestran que el cargo de acceso tiene un impacto positivo y significativo sobre la concentración del mercado medida por el indicador HHI para las métricas de abonados, ingresos y tráfico. De manera particular, se encontró 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 abonados; 0.11% en el HHI de ingresos y 0.08% en el HHI de tráfico. Ver: CRC. Revisión de los esquemas de remuneración móvil. Documento soporte. Diciembre de 2021. Pág. 22

<sup>12</sup> La Resolución CRC 7007 de 2022 también contempla cambios en el esquema de remuneración para los operadores adjudicatarios por primera vez de espectro IMT desde la vigencia del mencionado acto. Dichos operadores tendrán derecho al pago del cargo de acceso vigente en el periodo anterior al que se encuentre en curso, pero este derecho vence en mayo de 2025.



móviles de red<sup>13</sup>. Estas condiciones quedaron recogidas en el 4.3.2.10. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el artículo 3 de la Resolución CRC 7007 de 2022, así:

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

**4.3.2.10.1.** Todos los proveedores de redes y servicios móviles deberán ofrecer a los demás proveedores de redes y servicios móviles un cargo de acceso para la terminación de mensajes cortos de texto (SMS) en sus redes, que no podrá ser superior a:

<b>Cargo de acceso</b>	<b>A partir del 1° de enero de 2023</b>
(pesos/SMS)	1,00

**Nota:** Valor expresado en pesos constantes de enero de 2022. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1° de enero de 2023, conforme al literal b) del numeral 1 del Anexo 4.2 del Título de Anexos.

Para el pago de este cargo de acceso, los proveedores de redes y servicios móviles deberán considerar única y exclusivamente los mensajes cortos de texto (SMS) entregados a la plataforma de administración de mensajes cortos de texto (SMSC) del proveedor destino. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el régimen de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones sobre la materia.

**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.

**PARÁGRAFO 1.** Los proveedores de redes y servicios móviles a los que hace referencia el numeral 4.3.2.10.1 del presente artículo que hagan uso de la instalación esencial de roaming automático nacional para la terminación de mensajes de texto (SMS), deberán ofrecer a los proveedores de redes y servicios de larga distancia internacional y demás proveedores de redes y servicios móviles el esquema de cargos de acceso definido por la regulación para la red sobre la cual se preste efectivamente el servicio a sus usuarios.

**PARÁGRAFO 2.** Lo dispuesto en el numeral 4.3.2.10.2 del presente artículo no será aplicable a la remuneración de las redes móviles con ocasión de su utilización a través de SMS por los integradores tecnológicos (IT), proveedores de contenidos y aplicaciones (PCA) y proveedores de redes y servicios de larga distancia internacional.»

<sup>13</sup> Igualmente, los operadores adjudicatarios por primera vez de espectro IMT tendrían derecho al cargo de acceso vigente en el periodo anterior al que se encuentre en curso hasta la entrada en vigor del SKA, en mayo de 2025.



De acuerdo con lo anterior, el esquema de remuneración entre redes móviles, tanto para las comunicaciones de voz como de SMS, migraría a un esquema de SKA a partir del 1° de mayo de 2025. En este modelo, el proveedor de origen asume la responsabilidad total del proceso de facturación y cobro, eliminando así la necesidad de transferencias de dinero entre operadores. De este modo, cada operador retiene el valor recaudado de sus usuarios, sin realizar pagos a otros operadores por la terminación del tráfico en sus redes, remunerando así sus redes con ocasión de la relación de acceso, uso e interconexión.

Debe destacarse al respecto, que, en el marco del proyecto que culminó en la expedición de la Resolución 7007 de 2022, la CRC había publicado para conocimiento y participación de los interesados, la formulación del problema del proyecto «Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista “Voz Saliente Móvil”». En dicho documento<sup>14</sup> se identificaron y describieron las causas que permitieron delimitar la existencia de un problema asociado a que las condiciones de remuneración a nivel mayorista no reflejan las dinámicas actuales de los mercados de servicios móviles. El siguiente esquema resume las causas identificadas y las consecuencias que se derivan de la presencia del problema en el mercado:

**Ilustración 1. Árbol de Problema del proyecto.**



Con posterioridad a ello, en octubre de 2021, la CRC presentó para consideración del sector, en el *Documento de Alternativas Regulatorias* asociado al proyecto en comento, seis (6) posibles alternativas para resolver el problema identificado, que se sintetizan en el siguiente cuadro:

<sup>14</sup> CRC. Revisión de los esquemas de remuneración móvil. Documento de formulación del problema. Julio de 2021. Pág. 59

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 11 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

<b>Situación identificada:</b>	El ingreso promedio por minuto del servicio de voz móvil (proxy del precio minorista) registra una tendencia decreciente que lo ha llevado a igualarse con los cargos de acceso (precios mayoristas regulados).
<b>Alternativa 1: Statu quo</b>	Mantener los cargos de acceso vigentes para terminación de voz móvil y SMS.
<b>Alternativa 2:</b>	Actualizar el modelo "Empresa Eficiente Móvil 2016" con el fin de obtener nuevos cargos óptimos a partir de costeo LRIC puro. Los cargos de acceso de operadores entrantes también se calculan con base costeo LRIC puro.
<b>Alternativa 3:</b>	Actualizar el modelo "Empresa Eficiente Móvil 2016" con el fin de obtener nuevos cargos óptimos a partir de costeo LRIC puro. Los cargos de acceso de operadores entrantes se calculan con base en los costos totales de largo plazo.
<b>Alternativa 4:</b>	<i>Bill &amp; Keep</i> . La remuneración entre OMR por concepto de la utilización de sus redes, se realizará bajo el mecanismo en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios.
<b>Alternativa 5:</b>	<i>Bill &amp; Keep</i> con cotas fijas. Considerar un intervalo fijo para introducir en él una relación de <i>Bill &amp; Keep</i> . Por fuera del intervalo aplicar la remuneración propuesta en la Alternativa No. 2.
<b>Alternativa 6:</b>	<i>Bill &amp; Keep</i> con cotas acordadas libremente entre los operadores. Considerar un intervalo para introducir en él una relación de <i>Bill &amp; Keep</i> cuyas cotas sean libremente acordadas entre los OMR. Por fuera del intervalo aplicar la remuneración propuesta en la Alternativa No. 2.

En el documento soporte de la propuesta regulatoria, publicado para discusión sectorial en diciembre de 2021, la CRC expuso, después de aplicar la metodología de «Análisis Costo-Beneficio», que la evaluación de alternativas regulatorias determinó que la alternativa número 4 era la que mejor desempeño ofrecía luego de la evaluación, en tanto presentaba las mayores reducciones de los índices de concentración del mercado, no obstante lo cual, con el fin de atenuar el impacto de la transición al esquema SKA, la misma debía ser modulada por una senda de reducciones escalonadas hasta el 1º de mayo de 2025<sup>15</sup>.

En el documento de respuestas a comentarios<sup>16</sup>, la CRC señaló que el esquema SKA reconoce los costos de la terminación de las llamadas en las redes móviles mediante el valor pagado por los usuarios a los operadores en sus planes o compras de bolsas y paquetes, y reiteró que este enfoque i) reduce los incentivos a la discriminación ineficiente de precios por las llamadas *on-net* vs las llamadas *off-net* (Harbord y Pagnozzi, 2010)<sup>17</sup>; ii) incorpora incentivos a la inversión para la mejora de servicios (Cambini y Valletti, 2008)<sup>18</sup>; iii) alinea los incentivos del regulador y los operadores, reduciendo la necesidad de

<sup>15</sup> CRC. Revisión de los esquemas de remuneración móvil. Documento soporte. Diciembre de 2021. Pág. 27

<sup>16</sup> CRC. Revisión de los esquemas de remuneración móvil. Documento de respuesta a comentarios. Diciembre de 2022. Pág. 42

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Cambini, C. y T. Valletti (2008). "Information Exchange and competition in communications networks". *The Journal of Industrial Economics*, 56, 707 – 728.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 12 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



intervención regulatoria (De Graba, 2003)<sup>19</sup>; y iv) es de fácil implementación y presenta menores costos de transacción (Wright, 2002)<sup>20</sup>.

En cuanto a la simetría de tráfico como requisito necesario para la aplicación del esquema SKA<sup>21</sup>, en el mencionado documento la CRC puso de presente, no sólo que la literatura económica no hace referencia al mismo como condición necesaria para su viabilidad y pertinencia, sino que, por el contrario, autores como DeGraba (2003), sostienen que la condición principal para la viabilidad y pertinencia del esquema es que las dos partes (quien llama y quien recibe las llamadas) deriven beneficios de las llamadas realizadas; Dodd et al (2009)<sup>22</sup> quienes señalan que el modelo puede representar un esquema de precios eficiente en casos en que el tráfico es desbalanceado pero la distribución de beneficios entre las redes de originación y terminación es similar a la distribución de los costos entre estas dos redes por las llamadas originadas y terminadas; Del Villar y Serrano (2007)<sup>23</sup>, que afirman que SKA permite incrementar la competencia porque elimina el cargo de terminación, el cual configura un piso a los costos de los competidores; o Harbord y Pagnozzi (2010), quienes concluyen que dicho esquema resulta en una estructura de precios más eficiente, reduce las barreras de entrada asociadas a la discriminación de precios y aumenta la competencia.

No obstante, el 21 de noviembre de 2024 el Consejo de Estado, en el marco del mencionado proceso 2010-00344, profirió una sentencia confirmando la que, a su turno, había dictado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 23 de junio de 2015, declarando la nulidad parcial de las resoluciones CRT 2228 de 28 de octubre de 2009, y CRC 2346 del 26 de enero de 2010.

El precedente que emana de la *ratio decidendi* de la Sentencia del 21 de noviembre de 2024 implica para la CRC la obligación de replantear la aproximación regulatoria que en materia del esquema SKA había adoptado este regulador desde el año 2007, con el fin de armonizar, en los términos recientemente expuestos por el Consejo de Estado, la regulación de la CRC en ese punto con la normatividad comunitaria andina.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Wright, J. (2002). "Bill and keep as the efficient interconnection regime". *Review of Network Economics*. 1, 54 – 60.

<sup>21</sup> CRC. Revisión de los esquemas de remuneración móvil. Documento de respuesta a comentarios. Diciembre de 2022. Pág. 43

<sup>22</sup> Moya Dodd, Astrid Jung, Bridger Mitchell, Paul Paterson, Paul Reynolds (2009). "Bill-and-keep and the economics of interconnection in next-generation networks". *Telecommunications Policy*, 33, 324 – 337.

<sup>23</sup> Del Villar, R. y J. Serrano (2007). "Establecimiento del nivel de desbalance en los esquemas de no cobro recíproco bill and keep". Mimeo.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 13 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



**1.2 La Sentencia del 21 de noviembre de 2024 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro del proceso Radicación núm.: 25000-23-24-000-2010-00344-01 (Proceso 2010-00344)**

Según se acaba de describir, el 21 de noviembre de 2024, en un fallo de segunda instancia –que quedó ejecutoriado el 19 de diciembre de 2024–, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>24</sup> confirmó la sentencia del 23 de junio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, en descongestión (TAC), a través de la cual este tribunal, entre otros asuntos, declaró la nulidad del artículo segundo de la Resolución No. 2346 de 2010. Esta resolución fue expedida por la CRC con el fin de resolver el recurso de reposición interpuesto por ETB, contra la Resolución CRC 2228 de 2009, que resolvía la solicitud de imposición de servidumbre definitiva de Comvoz.

Con las resoluciones 2228 de 2009 y 2346 de 2010, la CRC impuso una servidumbre definitiva de acceso, uso e interconexión para el tráfico de TPBCL y TPBCLE, entre la red de TPBCL de Comvoz en la ciudad de Bogotá y la red de TPBCL en la ciudad de Bogotá y de TPBCLE en Cundinamarca de la ETB.

Como parte de las condiciones definidas mediante la citada servidumbre, la CRC estableció que la remuneración por concepto de utilización de las redes TPBCL de Comvoz y las redes de ETB se realizaría de conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007. El mencionado artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007 disponía que «[l]a remuneración a los operadores de TPBCL por parte de otros operadores de TPBCL en un mismo municipio, o grupo de municipios (...), 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 (...)»<sup>25</sup>, es decir, el sistema SKA.

Para el TAC, en la sentencia de primera instancia, el método SKA es viable y se presenta acorde con el ordenamiento comunitario<sup>26</sup> conforme con los siguientes parámetros: (i) que exista un balance en los flujos del tráfico entre los operadores interconectados; (ii) que la estructura de costos de interconexión de las dos redes sea similar; y (iii) que los operadores acuerden un mecanismo para compensar cualquier desbalance en el tráfico.

Sin embargo, el TAC puso de presente que el artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007 «no reguló las circunstancias de asimetría en el tráfico de la interconexión», y que por lo tanto «la CRC debió llenar ese vacío normativo con los preceptos comunitarios para implementar un mecanismo para compensar asimetrías en el balance en el tráfico entre operadores», por lo cual concluyó que procedía la nulidad parcial del artículo 2° de la Resolución 2346 de 26 de enero de 2010, «en el entendido que el mismo

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

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> En particular el artículo 30 de la Decisión 462 de 1999 y los artículos 18 y 29 de la Resolución 432 de 2000.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 14 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



debía ser adicionado para hacer referencia a la posible existencia de un desbalance de tráfico y la posibilidad que los operadores acuerden un mecanismo para compensarlo».<sup>27</sup>

Así, el TAC decidió adicionar al artículo segundo de la Resolución No. 2346 enero de 2010 el siguiente aparte que se subraya:

«**SEGUNDO: DECLARAR** la NULIDAD del ARTÍCULO SEGUNDO de la Resolución No. 2346 del 26 de enero de 2010, expedido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, que será adicionado en la parte que se subraya así:

"**ARTICULO SEGUNDO.** Acceder parcialmente a las pretensiones de la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP** y, en consecuencia modificar el Artículo 3° de la Resolución CRC 228 de 2009 por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución, el cual quedará de la siguiente manera:

**ARTÍCULO TERCERO:** La remuneración por concepto de la utilización de las redes de TPBCL de **COMVOZ COMUNICACIONES DE COLOMBIA S.A. ESP** y de la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP**, se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007 o de las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

No obstante, lo anterior, en caso de que exista un desbalance de tráfico, los operadores pueden acordar un mecanismo para compensarlo. 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.»<sup>28</sup>

Al confirmar lo resuelto por el TAC en la sentencia de primera instancia, el Consejo de Estado formuló una serie de consideraciones que resultan fundamentales para la práctica regulatoria de esta Comisión, en lo relacionado con la implementación del esquema SKA.<sup>29</sup>

En efecto, al decidir los recursos de apelación interpuestos contra el fallo del TAC, el Consejo de Estado se detuvo a analizar si el tribunal de primera instancia había acertado o no cuando señaló que el esquema SKA, tal y como fue adoptado por el artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007, presentaba un vacío normativo respecto a la compensación por asimetría en el tráfico de llamadas, que lo llevó a llenar dicho vacío con las disposiciones de la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000 de la Comunidad Andina, ordenando la adopción de un mecanismo para compensar los desbalances de tráfico.

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Proceso 25000-23-24-000-2010-00344, M.P. Germán Eduardo Osorio Cifuentes; 21 de noviembre de 2024.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Las citas que vienen a continuación provienen todas de la sentencia bajo análisis.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 15 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

Para tal fin, después de invocar la normativa comunitaria relevante en materia de telecomunicaciones, el Consejo de Estado concluyó que la falta de un mecanismo de compensación por asimetría en el tráfico de llamadas no comportaba un vacío normativo, sino más bien una falta de armonización entre la Resolución CRT 1763 de 2007 y las normas comunitarias andinas: la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000. Para el Alto Tribunal, esta falta de armonización «surge en relación con la aplicación del esquema Sender Keeps All – SKA, que, aunque simplifica la interconexión al permitir que cada operador retenga los ingresos generados por el tráfico en su red, no prevé adecuadamente los casos de asimetría en los flujos de tráfico entre operadores.»

El análisis se puede sintetizar así: después de hacer un recuento del propósito y objetivos de la Decisión 462 de 1999, a través de la cual se adoptaron las normas que regulan el proceso de integración y liberalización del comercio de servicios de telecomunicaciones en la Comunidad Andina, así como de la posterior expedición de la Resolución 432 de 2000 por parte de la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Consejo de Estado trajo a colación el artículo 35<sup>30</sup> de dicha Resolución, y concluye que, en materia de interconexión, las partes deben regirse principalmente por las normas comunitarias andinas; por lo que en los casos en los que dichas normas no aborden un aspecto específico, se aplicarán las disposiciones contenidas en la legislación interna del país miembro donde se realice la interconexión.

A continuación, el fallo se centró en estudiar el alcance del artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007 frente a la regulación del esquema SKA, en relación con lo cual la máxima autoridad de lo contencioso administrativo indicó que:

«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. 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

<sup>30</sup> El artículo 35 de la Resolución 432 de 2000, dispuso que "[...] **para efectos de la interconexión, las partes deberán regirse por las normas comunitarias andinas** y, en lo no previsto, por las disposiciones contenidas en la legislación de cada País Miembro donde se lleve a cabo la interconexión [...]" (NFT).

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 16 de 36</b>
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 26/02/2025
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



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.

(...)

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 3º 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 9º del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, tal y como lo dispuso el *a quo*.

227. Nótese, que el artículo 3º 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

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 17 de 36</b>
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 26/02/2025
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



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. 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.»

De los apartes transcritos es posible concluir que, para el Consejo de Estado, si bien el esquema SKA es eficiente en términos operativos y la simetría en los patrones de tráfico no constituye una condición necesaria para su viabilidad, la normativa andina exige contar con mecanismos que gestionen y resuelvan adecuadamente los efectos de las asimetrías significativas que puedan surgir entre las redes interconectadas, con el propósito de que el operador que recibe mayor cantidad de tráfico no se vea afectado de manera desproporcionada por tener que asumir costos adicionales sin recibir una compensación adecuada, análisis que le corresponde acometer a la CRC.

## 2 SOBRE EL PRECEDENTE JUDICIAL

### 2.1 Obligatoriedad del precedente judicial para las autoridades administrativas

Como lo ha señalado el Consejo de Estado, el precedente judicial «es la decisión, o el conjunto de decisiones, que sirve(n) de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales la *ratio decidendi* constituye la regla jurisprudencial que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido.»<sup>31</sup>

<sup>31</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA. Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015) Radicación número: 11001-03-15-000-2014-01312-01(AC)

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 18 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



Es importante diferenciar dicho concepto de figuras similares con las que a veces es confundido. Así lo esclarece el Consejo de Estado:

«En primer lugar, el concepto de precedente no puede asociarse ni confundirse con los de jurisprudencia o doctrina probable. Estos últimos se fundamentan **en un número plural de decisiones** que ratifican una la línea argumental, **a partir de una que originó la interpretación**. Por tanto, **no se constituyen de una sola decisión o fallo**, sino que se refiere al **conjunto de decisiones** que no provienen de cualquier juez, sino de aquel que en la pirámide jerárquica ocupa la mayor posición y que, por su naturaleza y funciones, es decir, por ser el órgano de cierre y/o de casación, de unificación, tiene la capacidad de orientar la actividad interpretativa de los demás jueces.

En efecto, si partimos del hecho que la decisión del juez en un caso anterior debe ser tenida en cuenta por el mismo funcionario o por los de inferior categoría, al momento de fallar una situación con presupuestos similares, **la noción de precedente no se puede identificar con el número de veces que un determinado o específico tema ha sido fallado**.

Es decir que, **en contraste con la jurisprudencia o doctrina probable, la noción de precedente no está atada al número de decisiones, dado que solo basta una providencia en donde se especifique una regla o subregla de derecho, por lo cual no es exigible que se determine un número plural de fallos en los que la regla de derecho se aplicó para entender que hay precedente**.

Sobre este aspecto, es preciso enfatizar, en que **basta una única providencia** para que se pueda hablar de precedente, tal como lo reconoció esta Sala en decisión reciente, al indicar que éste“(…) es la decisión, o el conjunto de decisiones, que sirve(n) de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales la ratio decidendi constituye la regla... que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido” pues la pluralidad de decisiones es lo que caracteriza la jurisprudencia, cuya fuerza vinculante, como ya se explicó, surge de la repetición en cuanto a la forma como se ha fallado un caso, por parte del órgano de cierre.»<sup>32</sup> (NFT)

En el ordenamiento jurídico colombiano, el precedente judicial, especialmente aquel establecido por los órganos de cierre como el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, no solo orienta la actividad de los jueces, sino que también es vinculante para la administración pública. Esto significa que las decisiones judiciales de tales órganos no solo guían la actuación de los jueces, sino que también delimitan el margen de interpretación normativa de las autoridades administrativas, en tanto que estas deben ajustarse a los criterios fijados en la *ratio decidendi* de las sentencias, sin que sea necesario que las sentencias que constituyen precedente sean de unificación conforme a lo ya expuesto.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejera ponente: ROCIO ARAUJO OÑATE Bogotá, D.C., once (11) de febrero del dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-15-000-2015-03358-00 (AC)

<sup>33</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto 2177 de 2013

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 19 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

El fundamento de esta obligación radica en el respeto al debido proceso y al principio de legalidad, los cuales exigen que la administración actúe conforme a los parámetros fijados por los órganos de cierre en materia interpretativa. Sobre el carácter vinculante reforzado que tienen los precedentes de las altas cortes para las autoridades administrativas, la Corte Constitucional en la C-634 de 2011 explica lo siguiente:

«14. Para asumir el primero de los aspectos citados, la Corte partió de la reconceptualización del principio de legalidad, al cual se encuentra sometido la actuación de los servidores públicos, la cual vincula el concepto “ley” u “orden jurídico” a la jurisprudencia como fuente formal de derecho. Para esa postura, en tanto diversas normas constitucionales obligan a que la actuación de las autoridades administrativas esté sometida al imperio de la ley, **ello significa que dichos funcionarios están igualmente vinculados por las reglas de derecho positivo, como por las prescripciones que se originan de la armonización concreta que se obtiene en sede judicial**, según se explicó en precedencia

Así, en criterio de la Sala, “todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. || La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fé (sic) de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política”.»<sup>34</sup> (SFT)

Este deber de acatamiento se basa precisamente en la propia estructura del Estado Constitucional de Derecho, donde la interpretación autorizada de las normas por parte de los jueces cumple un papel central en la garantía de derechos y en la determinación del alcance de las normas.

En este mismo sentido, el Consejo de Estado, en su función de órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha consolidado su papel en la fijación de precedentes que obligan a la administración en el ejercicio de sus competencias. Así lo destaca la Sentencia C-634 de 2011, ya citada:

«11. El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, que a su vez reitera la sentencia C-539 de 2011.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 20 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto.<sup>35</sup> **Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.**

11.1. La necesidad de otorgar esa fuerza obligatoria a los precedentes se explica a partir de varias razones. En primer lugar, el Derecho hace uso del lenguaje natural para expresarse, de modo que adquiere todas aquellas vicisitudes de ese código semántico, en especial la ambigüedad y la vaguedad, esto es, tanto la posibilidad que un mismo término guarde diversos significados, como la dificultad inherente a todo concepto para ser precisado en cada caso concreto.<sup>36</sup> Así por ejemplo, solo dentro del lenguaje jurídico el término “prescripción” logra los significados más disímiles, lo que demuestra la ambigüedad o polisemia del mismo. Igualmente, existen evidentes dificultades para definir el ámbito de aplicación de conceptos que si bien son indeterminados, tienen un uso extendido en las disposiciones jurídicas, tales como “eficiencia”, “razonabilidad” o “diligencia”. **Estos debates, que están presentes en cualquier disposición de derecho, solo pueden solucionarse en cada escenario concreto mediante una decisión judicial que es, ante todo, un proceso interpretativo dirigido a la fijación de reglas, de origen jurisprudencial, para la solución de los casos que se someten a la jurisdicción.** En últimas, el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX, marcada por el concepto del Código, sino una práctica argumentativa racional.» (NFT)

Así las cosas, en ese nuevo entendimiento del principio de legalidad, **las autoridades administrativas están sujetas también a la interpretación que de las normas aplicables al caso hacen los órganos de cierre de cada jurisdicción,** lo cual asegura la validez de sus decisiones y la plena efectividad de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica:

«5.2.8 En cuanto al margen de libertad interpretativa de las autoridades administrativas, al momento de aplicar una norma a un caso en particular, ha señalado esta Corte que éstas se enfrentan a una gama de posibles interpretaciones, frente a las cuales deben aplicar la interpretación que se ajuste a la Constitución y a la ley, y que tal interpretación autorizada, última y unificada viene dada en

<sup>35</sup> Esta conclusión es evidente, incluso desde el positivismo jurídico, que para el caso colombiano es recurrentemente asimilado, de manera errónea, al formalismo o a la exégesis. Así, en términos de Hans Kelsen, “... el tribunal hace algo más que declarar o constatar el Derecho y contenido en la ley, en la norma general. Por el contrario, la función de la jurisdicción es más bien constitutiva: es creación de Derecho, en el sentido auténtico de la palabra. Pues la sentencia judicial crea por completo una nueva relación: determina que existe un hecho concreto, señala la consecuencia jurídica que debe enlazarse a él, y verifica en concreto dicho enlace. Así como los dos hechos –condición y consecuencia- van unidos por la ley en el dominio de lo general, tienen que ir enlazados en el ámbito individual por las sentencias judicial es norma jurídica individual: individualización o concreción de la norma jurídica general o abstracta, continuación del proceso de creación jurídica, de lo general en lo individual; sólo el prejuicio según el cual todo Derecho se agota en la norma general, sólo la errónea identificación del Derecho con ley pueden oscurecer una idea tan evidente. Vid. KELSEN, Hans. (2009) *El método y los conceptos fundamentales de la Teoría Pura del Derecho*. Editorial Reus. Zaragoza, pp. 69-70.

<sup>36</sup> Acerca de estas dificultades, agrupadas por la doctrina como el *escepticismo ante las reglas jurídicas*, Cfr... HART H.L.A. (2004) *El concepto de derecho*. Trad. Genaro Carrió. Abeledo Perrot. Buenos Aires. En especial, vid. Capítulo VII.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 21 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

materia legal por el máximo tribunal de casación en la jurisdicción ordinaria o Corte Suprema de Justicia, en el derecho administrativo por el Consejo de Estado y en materia constitucional por la Corte Constitucional. **De esta manera, una vez establecida la interpretación de la ley y de la Constitución por los máximos Tribunales con competencias constitucionales y legales para ello, el operador administrativo se encuentra en la obligación de seguir y aplicar el precedente judicial**, obligación que se torna absolutamente estricta cuando se trata de decisiones de control abstracto de constitucionalidad con efectos erga omnes.»<sup>37</sup> (NFT)

Por lo tanto, la administración no puede apartarse arbitrariamente del precedente judicial, pues esto generaría desigualdad en la aplicación del derecho y podría dar lugar a la nulidad de sus actos administrativos. Y esto es así, pues el deber de motivación adecuada de los actos administrativos (artículos 29 C.P. y 42 CPACA) conlleva para las autoridades administrativas la obligación de considerar expresamente no sólo la normatividad aplicable al caso concreto, sino también la jurisprudencia de los órganos de cierre en que dichas normas se han interpretado:

«En punto a este tema, ha resaltado que el debido proceso y el principio de legalidad que debe regir la administración pública, apareja la obligación de las autoridades administrativas de motivar sus propios actos, obligación que incluye el considerar explícita y razonadamente la doctrina judicial que sirve de fundamento para cada actuación y decisión. Lo anterior, en cuanto esto (i) garantiza la certeza por parte de los sujetos, partes y ciudadanos en relación con la ley y la jurisprudencia, (ii) asegura una interpretación y aplicación consistente y uniforme de las mismas, (iii) **lo cual a su vez promueve la estabilidad social, la certeza, la seguridad jurídica, y la igualdad, evitando la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.**»<sup>38</sup>

Por su parte, la doctrina especializada adscribe el deber de la administración de atenerse a los precedentes judiciales cuando adopta una decisión de carácter general de manera discrecional, a los límites previstos en el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) (CPACA). Esta disposición establece que cuando la autoridad administrativa regulatoria adopta una decisión de carácter general o particular, de contenido discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que autoriza la decisión y ser proporcional a los hechos que le sirven de causa. Al respecto, el profesor Luis Ferney Moreno indica:

«En relación con lo primero, adecuarse o ceñirse a los fines de la norma que autoriza la decisión, estamos hablando del principio de legalidad. Las autoridades administrativas, en la toma de las decisiones regulatorias de carácter general, se ciñen, según el caso, a los fines de la Constitución<sup>39</sup>, de la ley, de los decretos reglamentarios y de la política del gobierno. **Las normas jurídicas pueden contener reglas o principios respecto de los cuales hay pronunciamientos judiciales. A partir de ahí, las autoridades administrativas regulatorias deben tener en**

<sup>37</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-539 de 2011.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2011

<sup>39</sup> El artículo 333 CP establece la reserva de ley para restringir o para delimitar la libertad económica. Lo anterior significa que debe haber una ley en sentido formal que la restrinja o autorice su restricción.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 22 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

**cuenta los precedentes judiciales sobre los casos particulares.** No cabe duda de que las autoridades de regulación gozan de discrecionalidad técnica en la toma de decisiones, sin que esta se pueda confundir con arbitrariedad.»<sup>40</sup> (NFT)

## 2.2 Las subreglas de los precedentes judiciales contenidos en los casos concretos

Como se indicó al principio de esta sección, basta una sola providencia en donde se especifique una regla o subregla de derecho para que se considere que existe precedente judicial vinculante. La *ratio decidendi* constituye la regla o subregla que obliga al operador jurídico, 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. La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la determinación de las normas aplicables por parte de las autoridades no es un ejercicio mecánico de subsunción, sino un proceso interpretativo que armoniza el mandato legal con los principios constitucionales y los valores que estructuran el sistema normativo. En ese sentido, lo ha precisado esta Corporación:

«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 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.»<sup>41</sup> (NFT)

Como lo señala la Corte, 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 relacionadas 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. En consecuencia, la *ratio decidendi* de

<sup>40</sup> Moreno, L. F. (2016). Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana. Revista derecho del Estado, (37), 165–188. <https://doi.org/10.18601/01229893.n37.05>

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 23 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



estas sentencias, al contener las subreglas derivadas de la armonización del derecho aplicable, debe ser observada por las autoridades en la resolución de los conflictos sometidos a su conocimiento.

### 2.3 Identificación de la subregla en el precedente contenido 21 de noviembre de 2024 (Proceso 25000-23-24-000-2010-00344)

A partir de la revisión de la *ratio decidendi* de la Sentencia de Consejo de Estado bajo análisis es posible identificar que esta contiene subreglas que vinculan a los diferentes operadores jurídicos en la aplicación e interpretación del esquema de remuneración de interconexión en relación con la necesidad de identificar o analizar mecanismos de gestión de desbalances de tráfico y su relación con la normativa comunitaria andina.

Así, si bien el esquema SKA es eficiente en términos operativos y los beneficios de su aplicabilidad han sido reconocidos por otros reguladores del mundo, según lo indicado como *ratio decidendi* de la sentencia en comento, la normativa andina exige contar con mecanismos que gestionen y resuelvan adecuadamente los efectos de las asimetrías significativas que puedan surgir entre las redes interconectadas, situación que corresponde evaluar a la CRC.

En conclusión, teniendo en cuenta que las autoridades administrativas deben ejercer sus competencias de conformidad con los precedentes judiciales, la CRC, como autoridad regulatoria respetuosa de las decisiones de las altas cortes, llevará a cabo los análisis correspondientes para evaluar si la regulación vigente resulta compatible con las subreglas contenidas en el precedente judicial en cuestión. En caso de ser necesario, se adoptarán las medidas regulatorias pertinentes para garantizar la coherencia del marco normativo con los lineamientos establecidos por el Consejo de Estado, en cumplimiento de su mandato legal y en beneficio de la seguridad jurídica del sector de comunicaciones en Colombia<sup>42</sup>.

## 3 PROBLEMA IDENTIFICADO

El problema central que se abordará en este análisis radica en que el esquema SKA para redes móviles —cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de mayo de 2025—, según lo establecido en el precedente fijado por el Consejo de Estado en la sentencia del 21 de noviembre de 2024 (ejecutoriada el 19 de diciembre de ese mismo año), no se encuentra armonizado con la normatividad comunitaria andina. Dicha sentencia declaró la nulidad parcial de un acto administrativo que imponía condiciones de interconexión bajo este mismo esquema en redes fijas, como se expuso previamente, argumentando que la regulación no contemplaba mecanismos para corregir desbalances significativos en el tráfico entre ambas redes, lo cual contravenía mandatos comunitarios. El precedente, como se explicó, recalca

<sup>42</sup> Como se indicó al principio del presente documento esta revisión se llevará a cabo a través 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 Análisis de Impacto Normativo (AIN) pertinente.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 24 de 36</b>
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 26/02/2025
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



el deber de la autoridad reguladora de armonizar las disposiciones regulatorias internas con los principios y reglas que hacen parte del ordenamiento comunitario andino.

Esta decisión judicial se constituye en el único precedente para la administración pública en la materia<sup>43</sup>, lo que significa que cualquier regulación futura que implemente el SKA debe estar armonizada con la interpretación formulada por el Alto Tribunal de lo contencioso administrativo, del derecho comunitario, en los términos expuestos en el fallo. Sin embargo, el esquema de SKA en redes móviles, tal como está actualmente regulado, no prevé mecanismos para gestionar asimetrías significativas en el tráfico.

Como se anticipó en la introducción de este documento, 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 se tiene prevista la implementación de este esquema para las interconexiones móviles (1 de mayo de 2025), no permiten la realización de los estudios necesarios para desde ya, 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.

Si la CRC mantiene el momento de entrada en vigor del SKA en redes móviles sin realizar un ajuste normativo que, en atención al precedente judicial contenido en el reciente fallo del Consejo de Estado, armonice la regulación con la interpretación formulada en dicho fallo de la normatividad comunitaria, podría incurrir en una desatención a dicho precedente. Dado este contexto, es fundamental evitar la implementación de esta regulación, para impedir que la falta de armonización con el sistema comunitario, en los términos previstos en el precedente judicial del 21 de noviembre, conduzca a controversias judiciales innecesarias.

En este contexto, para la presente propuesta regulatoria se define como problema:

---

<sup>43</sup> Es de mencionar que el Consejo de Estado a través de la Sentencia de 23 de noviembre de 2023 (Rad.: 2010 – 0343. MP. Dr. Oswaldo Giraldo López) analizó la legalidad de las Resoluciones 2256 de 2009 y 2497 de 2010, por medio de las cuales se revisó el desarrollo de la relación de interconexión existente entre la red de TPBCL de TELMEX Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y la red de TPBCL de la ETB en la ciudad de Bogotá, esto es, las Resoluciones 1308 y 1389 de 2005, por medio de las cuales la CRC le impuso una servidumbre a ETB a favor de TELMEX y definió que las condiciones económicas de la misma se regirían por el método definido para el esquema SKA previsto en el artículo 4.2.2.20 de la Resolución CRT 87 de 1997. En relación con este punto la misma sentencia del 21 de noviembre de 2024 indicó lo siguiente:

«En dicha oportunidad, la Sala aclaró que no correspondía analizar la legalidad del esquema SKA ni las resoluciones anteriores que lo establecieron, ya que no fueron objeto de acción judicial oportuna. Cabe advertir que, a diferencia de lo decidido en la sentencia de 23 de noviembre de 2023, en el proceso de la referencia sí se están demandando las resoluciones que impusieron una servidumbre definitiva de acceso, uso e interconexión para el tráfico de TPBCL y TPBCL E y que también establecieron el esquema de remuneración por concepto de utilización de las redes, el cual, según los actos administrativos se realizaría de conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Resolución CRT 1763 de 2007.»

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 25 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

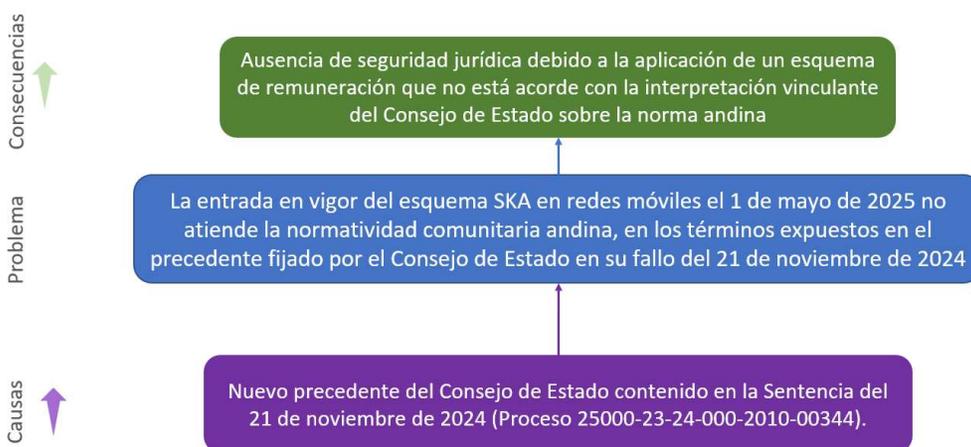


«La entrada en vigor del esquema SKA en redes móviles el 1 de mayo de 2025 no atiende la normatividad comunitaria andina, en los términos expuestos en el precedente fijado por el Consejo de Estado en su fallo del 21 de noviembre de 2024».

### 3.1. Árbol del problema

De acuerdo con lo expuesto en la sección anterior, en la Ilustración 1, se expone el problema identificado junto con su causa y consecuencia:

**Ilustración 1. Árbol del problema**



Fuente: Elaboración CRC.

### 3.2. Causa – Nuevo precedente del Consejo de Estado contenido en la Sentencia del 21 de noviembre de 2024

La Sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024, que quedó en firme a partir del 19 de diciembre de ese mismo año, resolvió una acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra un acto administrativo que regulaba la interconexión entre redes fijas bajo el esquema SKA. En su decisión, el Alto Tribunal declaró la nulidad parcial de esta regulación, argumentando que el esquema SKA, tal como estaba diseñado, no contemplaba mecanismos adecuados para compensar desbalances significativos en el tráfico de interconexión.

Para la alta corporación, si bien el esquema SKA es eficiente en términos operativos y la simetría en los patrones de tráfico no constituye una condición necesaria para su viabilidad, la normativa andina exige contar con mecanismos que gestionen y resuelvan adecuadamente los efectos de las asimetrías

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 26 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

significativas que puedan surgir entre las redes interconectadas, análisis que le corresponde acometer a la CRC.

En la medida en que el esquema de remuneración en redes móviles, cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de mayo de 2025, no contiene un mecanismo que compense las asimetrías significativas de tráfico entre las redes móviles interconectadas, se requiere derogar el mencionado esquema mientras se estudia el o los esquemas de remuneración aplicables y se expide la regulación que lo contenga, de manera que, de conformidad con el precedente mencionado, la regulación se armonice con la normatividad comunitaria.

### **3.3. Consecuencia - Ausencia de seguridad jurídica debido a la aplicación de un esquema de remuneración que no está acorde con la interpretación vinculante del Consejo de Estado sobre la norma andina**

El desconocimiento del precedente judicial establecido por el Consejo de Estado acarrearía una falta de seguridad jurídica por la aplicación de un esquema de remuneración que no se ajusta a la interpretación vinculante del máximo órgano de lo contencioso administrativo en relación con la normativa andina.

Dado que la sentencia determinó que la aplicación del esquema SKA en redes fijas no prevé mecanismos adecuados para corregir desbalances significativos en el tráfico, mantener la entrada en vigor del SKA en redes móviles sin un ajuste en tal sentido, podría constituir una desatención del precedente judicial, y abrir, innecesariamente, la puerta a controversias en la aplicación de la Resolución CRC 7007 de 2022.

Este escenario podría derivar en conflictos operativos entre los proveedores de redes. Adicionalmente, los operadores podrían enfrentar incertidumbre sobre las reglas de remuneración del tráfico de interconexión, lo que afectaría la estabilidad del sector y podría incentivar prácticas no competitivas en ausencia de un esquema de remuneración claro aplicable.

## **4. OBJETIVOS**

A partir de la causa y consecuencia del problema a solucionar relacionado con el esquema SKA en redes móviles, a continuación, se presentan el objetivo general y el objetivo específico que se busca alcanzar con la presente propuesta regulatoria.

### **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

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 27 de 36</b>
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 26/02/2025
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



regulatorias pertinentes para evitar la implementación del esquema SKA en la interconexión de redes móviles.

#### 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.

### 5. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY 1978 DE 2019

De acuerdo con la orientación de la política pública sectorial frente a la promoción del despliegue de infraestructura de redes de telecomunicaciones demarcada desde la Ley 1341 de 2009, la Ley 1978 de 2019 hizo énfasis especial en el objetivo de cierre efectivo de la brecha digital, así como en la promoción prioritaria y eficiente del acceso a las TIC para la población más vulnerable, en zonas rurales y apartadas del país.

Bajo este contexto, en el artículo 31 de la Ley 1978 de 2019, modificado por el artículo 141 de la Ley 2294 de 2023<sup>44</sup>, el legislador introdujo el deber, en cabeza del Ministerio de TIC y la CRC, de evaluar en cualquier proyecto normativo, la pertinencia de establecer medidas o reglas diferenciales respecto de aquellos PRST que tengan menos de treinta mil (30.000) accesos, con el propósito de generar condiciones de prestación de los servicios que permitan la inclusión de actores locales, municipales y regionales; así como de establecer este tipo de medidas respecto de aquellos proveedores que extiendan sus redes o servicios a zonas no cubiertas y los que prestan sus servicios con total cobertura en los proyectos normativos que incentiven el despliegue de infraestructura y la provisión de servicios en zonas rurales o urbanas de difícil acceso, o en municipios focalizados por las políticas públicas<sup>45</sup>.

De acuerdo con lo anterior, esta sección recoge el análisis orientado a identificar si resulta pertinente establecer cargas u obligaciones diferenciales en la provisión de servicios de telecomunicaciones en zonas rurales o urbanas de difícil acceso o en municipios focalizados por las políticas públicas.

<sup>44</sup> «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”».

<sup>45</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 31 de la Ley 1978 de 2019, este ejercicio de evaluación tiene que producirse en todo tipo de proyecto normativo que se desarrolle en ejercicio de las competencias regulatorias de la CRC y que deba ser publicado con sujeción a las reglas de publicidad previstas en el artículo 2.2.13.3.1. y siguientes del Decreto 1078 de 2015, y formalmente debe quedar constancia de dicho análisis en el documento soporte del proyecto regulatorio correspondiente objeto de dicha publicación.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 28 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

En primer lugar, respecto del proyecto en discusión, debe recordarse que el mercado afectado por la intervención regulatoria propuesta es el mercado mayorista de terminación de llamadas móvil-móvil de alcance geográfico nacional. En este punto se debe indicar que los mercados relevantes de alcance geográfico nacional<sup>46</sup> son aquellos en los cuales las condiciones de competencia, oferta y demanda son lo suficientemente similares en todo el territorio del país, sin que existan diferencias sustanciales entre regiones o municipios que justifiquen un tratamiento regulatorio diferenciado por zonas. En estos mercados, los operadores compiten bajo las mismas reglas en todas las áreas geográficas y los usuarios pueden acceder a los servicios en condiciones similares tanto por las características de éste, como su precio sin que su ubicación sea un factor determinante en la dinámica competitiva o de cómo se consume dicho servicio.

Un ejemplo típico de un mercado de este tipo es el de la telefonía móvil, en el cual las redes operan a nivel nacional y los usuarios pueden hacer y recibir llamadas en cualquier parte del país sin que ello dependa de características específicas del municipio en el que se encuentren.

En este contexto, la modalidad de remuneración SKA en la terminación de llamadas entre móviles no depende de condiciones diferenciadas entre municipios (como su población), sino que afecta directamente el esquema general de interconexión y competencia en los mercados de servicios móviles. Por tal motivo, el artículo 31 de la Ley 1978 de 2019, en su redacción modificada, no resulta aplicable considerando que el régimen de interconexión opera de manera uniforme en todo el país.

## 6. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

El Análisis de Impacto Normativo (AIN) es un proceso mediante el cual se evalúan los posibles efectos que una nueva regulación o modificación de una existente podría generar en diversos ámbitos, como el económico, social o ambiental. Su objetivo principal es asegurar que las normas sean lo más eficientes y efectivas posibles, minimizando los costos y maximizando los beneficios para la sociedad.

En su aplicación convencional, el AIN es una herramienta para la toma de decisiones en el ámbito regulatorio, ya que proporciona información valiosa sobre los posibles resultados de diferentes opciones de intervención. Permite a los responsables de la formulación de políticas tomar decisiones informadas y basadas en evidencia, lo que a su vez contribuye a mejorar la calidad de la regulación y a garantizar que las normas sean lo más efectivas posibles para lograr sus objetivos.

Si bien una de las etapas más importantes en la implementación del AIN en un proyecto es la medición y comparación del impacto de las alternativas presentadas por los hacedores de política, esto no excluye

---

<sup>46</sup> OCDE. Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement. [En línea]. Noviembre de 2016. [Consultado el 27 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/979196/dl?inline>.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 29 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



a los proyectos que cuentan con una única propuesta de intervención de contar con una evaluación de los efectos de la aplicación de dicha medida. Esta metodología se conoce como AIN simple.

La aplicación del AIN simple en este proyecto está justificada en la medida que la propuesta regulatoria implica la presentación de una única alternativa de intervención, que permita evitar que el nuevo esquema de remuneración de tráfico entre redes móviles entre en vigor y de este modo prevenir una situación de incompatibilidad entre la regulación mayorista y la normativa supranacional, según el precedente del Consejo de Estado contenido en el referido fallo.

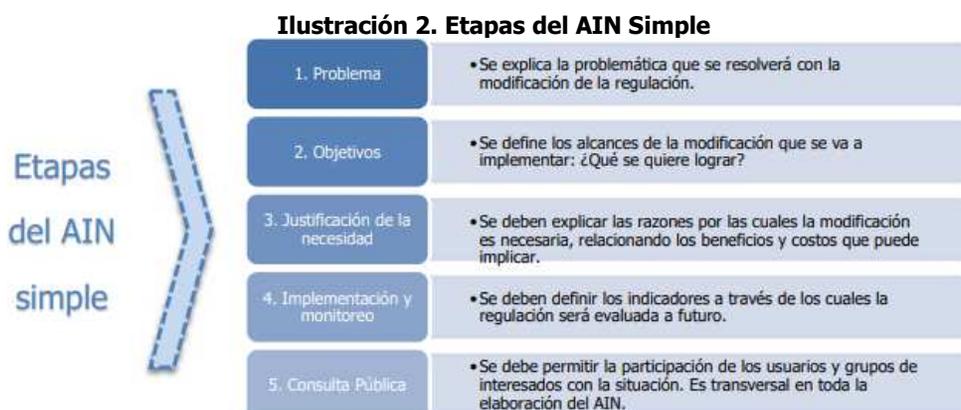
Ahora, en lo que concierne a la justificación de la necesidad y el análisis de costos de la decisión, es de indicar que, aunque la medida a ser adoptada supone algún tipo de impacto económico, prima la necesidad de precaver un escenario de desarmonización de la regulación de la CRC con las normas comunitarias, 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 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.

Para el desarrollo de este AIN simple se tomará como referencia los lineamientos de la Guía Metodológica para la Elaboración de AIN del DNP. Dicha guía establece cinco etapas para la aplicación del AIN simple: definición del problema, definición de objetivos, implementación y monitoreo y consulta pública, al igual que el AIN completo, aunque no es necesario seguir el mismo enfoque que llevan estas etapas en el caso del AIN completo. La descripción de cada etapa se expone en la siguiente ilustración.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 30 de 36</b>
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 26/02/2025
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



**Fuente:** Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)-DNP, GME (2021)

En la aplicación de esta metodología, la sección 3 Árbol del problema y la 4. Objetivos corresponden a las dos primeras etapas del AIN simple. En las secciones 1 y 2 se justifica la necesidad de la modificación propuesta y en la sección 8 se establecen las condiciones de la consulta pública para la participación de usuarios y grupos de interés. Por último, una vez expedida la decisión regulatoria y de acuerdo con el ciclo regulatorio tendrá lugar la evaluación ex post como parte de la etapa de monitoreo de las medidas.

## 7. MEDIDAS A ADOPTAR CON EL FIN DE NO CONTRAVENIR EL NUEVO PRECEDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA SENTENCIA DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 2024

Como se explicó en secciones atrás, la propuesta regulatoria que se someterá a discusión tiene como propósito modificar las disposiciones que establecen la aplicación obligatoria del esquema SKA para la remuneración del tráfico entre redes móviles, que estaba previsto para entrar en vigor el 1 de mayo de 2025. En su lugar, 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. Lo anterior, teniendo en cuenta las consideraciones explicadas a lo largo del presente documento.

Para implementar normativamente esta modificación, 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.

Para mejor entendimiento las anteriores modificaciones se resumen en el siguiente cuadro:

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 31 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

Modificación normativa	Descripción
Eliminación de las disposiciones que implementaban el esquema SKA para redes móviles	Se eliminan los numerales 4.3.2.8.2. y 4.3.2.10.2., que establecían el esquema SKA para la remuneración del tráfico de voz y SMS entre redes móviles.
Ajustes en referencias normativas dentro de la regulación de cargos de acceso	Se retiran todas las menciones al numeral 4.3.2.8.2. en los párrafos 1 a 5 del artículo 4.3.2.8.  Se elimina la referencia al numeral 4.3.2.10.2. en el párrafo 1 del artículo 4.3.2.10.
Supresión de excepciones ya no aplicables	Se elimina por el párrafo 2 del artículo 4.3.2.10., que exceptuaba del régimen SKA la remuneración por uso de redes móviles en el caso de integradores tecnológicos (IT), proveedores de contenidos y aplicaciones (PCA) y proveedores de larga distancia internacional, dado que esta disposición deja de ser necesaria tras la eliminación de la disposición que establecía el esquema SKA.

Los cambios en la norma propuesta se reflejan así:

Modificar el artículo 4.3.2.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

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

**4.3.2.8.1.** Todos los proveedores de redes y servicios móviles deberán ofrecer a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones por lo menos los siguientes dos esquemas de cargos de acceso, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 4.3.2.9 del Capítulo 3 del Título IV:

- (iv) **A partir del 1° de enero de 2023.** Por uso: \$8,81 (pesos / minuto) y por capacidad: \$4.494.601 (pesos / E1) y \$ 1.154.228.627 (pesos / GbE).
- (v) **A partir del 1° de enero de 2024.** Por uso: \$5,56 (pesos / minuto) y por capacidad: \$3.722.891 (pesos / E1) y \$ 1.154.228.627 (pesos / GbE).

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 32 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



(vi) **A partir del 1° de enero de 2025.** Por uso: \$3,51 (pesos / minuto) y por capacidad: \$3.083.830 (pesos / E1) y \$ 1.154.228.627 (pesos / GbE).

Nota: Valores expresados en pesos constantes de enero de 2022. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará, a partir del 1° de enero de 2023, conforme al literal b) del numeral 1 del Anexo 4.2 del Título de Anexos. Los proveedores de redes y servicios de Larga Distancia Internacional pagarán cargos de acceso por originación y por terminación en las redes móviles. Los valores que contempla la opción de uso corresponden a la remuneración por minuto real, y la opción de capacidad corresponde a la remuneración mensual por enlaces de 2.048 Kbps (E1), o 1.024 Mbps (GbE) o su equivalente que se encuentren operativos en la interconexión.

~~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 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."~~

**PARÁGRAFO 1.** Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a los que hace referencia el numeral ~~4.3.2.8.1. del~~ presente artículo podrán establecer de mutuo acuerdo esquemas de remuneración distintos a los dos esquemas de cargos de acceso previstos en el presente artículo, siempre y cuando tales acuerdos se ajusten a las obligaciones y principios regulatorios.

**PARÁGRAFO 2.** Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a los que hace referencia el numeral ~~4.3.2.8.1. del~~ presente artículo podrán exigir la opción de cargos de acceso por capacidad, caso en el cual el proveedor a quien se le demande dicha opción podrá requerir un período de permanencia mínima, que solo podrá extenderse el tiempo necesario para recuperar la inversión que se haya efectuado para adecuar la interconexión. Dicho período de permanencia mínima en ningún caso podrá ser superior a un (1) año. En el caso de que se presente un conflicto, el proveedor de redes y servicios móviles debe suministrar de inmediato la interconexión a los valores previstos en el numeral mencionado, correspondientes a la opción de cargos de acceso elegida por el otro proveedor, mientras se logra un acuerdo entre las partes o la CRC resuelve el conflicto en caso de que el mismo se presente a su consideración.

**PARÁGRAFO 3.** La liquidación de los cargos de acceso ~~a los que hace referencia el numeral 4.3.2.8.1. del presente artículo~~ se realiza de manera mensual tomando la unidad asociada al esquema elegido, es decir, minutos mensuales cursados bajo la opción de cargos de acceso por uso, o enlaces operativos en la interconexión bajo la opción de cargos de acceso por capacidad.

**PARÁGRAFO 4.** En el esquema de remuneración mediante la opción de cargos de acceso por capacidad ~~a los que hace referencia el numeral 4.3.2.8.1. del presente artículo~~, cuando el tráfico ofrecido sobrepase la capacidad dimensionada de la interconexión, deberá ser enrutado a través de rutas específicas de desborde. Dicho tráfico de desborde será remunerado por minuto cursado al doble del valor del cargo de acceso por uso establecido en el numeral ~~4.3.2.8.1. del~~ presente artículo, siempre y cuando dicho tráfico no se haya generado por retrasos en la ampliación de las rutas por parte del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que recibe los cargos de acceso. La ampliación del número de enlaces requeridos para el óptimo funcionamiento de la

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 33 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025



interconexión debe llevarse a cabo de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4.3.2.15 de la presente resolución.

**PARÁGRAFO 5.** Los proveedores de redes y servicios móviles ~~a los que hace referencia el numeral 4.3.2.8.1. del presente artículo~~ que hagan uso de la instalación esencial de roaming automático nacional para la terminación del servicio de voz móvil, deberán ofrecer a los proveedores de telecomunicaciones el esquema de cargos de acceso definido por la regulación para la red sobre la cual se preste efectivamente el servicio a sus usuarios.»

Modificar el artículo 4.3.2.10. de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

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

**4.3.2.10.1.** Todos los proveedores de redes y servicios móviles deberán ofrecer a los demás proveedores de redes y servicios móviles un cargo de acceso para la terminación de mensajes cortos de texto (SMS) en sus redes, que no podrá ser superior a:

Cargo de acceso	A partir del 1° de enero de 2023
(pesos/SMS)	1,00

**Nota:** Valor expresado en pesos constantes de enero de 2022. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1° de enero de 2023, conforme al literal b) del numeral 1 del Anexo 4.2 del Título de Anexos.

Para el pago de este cargo de acceso, los proveedores de redes y servicios móviles deberán considerar única y exclusivamente los mensajes cortos de texto (SMS) entregados a la plataforma de administración de mensajes cortos de texto (SMSC) del proveedor destino. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el régimen de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones sobre la materia.

~~**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.~~

**PARÁGRAFO 1:** Los proveedores de redes y servicios móviles ~~a los que hace referencia el numeral 4.3.2.10.1 del presente artículo~~ que hagan uso de la instalación esencial de roaming automático nacional para la terminación de mensajes de texto (SMS), deberán ofrecer a los proveedores de redes y servicios de larga distancia



internacional y demás proveedores de redes y servicios móviles el esquema de cargos de acceso definido por la regulación para la red sobre la cual se preste efectivamente el servicio a sus usuarios.

~~**PARÁGRAFO 2.** Lo dispuesto en el numeral 4.3.2.10.2 del presente artículo no será aplicable a la remuneración de las redes móviles con ocasión de su utilización a través de SMS por los integradores tecnológicos (IT), proveedores de contenidos y aplicaciones (PCA) y proveedores de redes y servicios de larga distancia internacional.~~

Las presentes disposiciones entrarán en vigor en la fecha de publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.

## 8. INVITACIÓN PARA LA REMISIÓN DE OBSERVACIONES O SUGERENCIAS A LA PROPUESTA DIVULGADA

Atendiendo al procedimiento establecido en el artículo 2.2.13.3.2 del Decreto 1078 de 2015, se publica 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*», junto con el presente documento soporte, los cuales son sometidos a consideración de los interesados hasta el 12 de marzo de 2025. Los comentarios a la propuesta regulatoria serán recibidos a través del correo electrónico: [cargosdeacceso@crcom.gov.co](mailto:cargosdeacceso@crcom.gov.co)

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 35 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025

## 9. BIBLIOGRAFÍA

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

CRC (2021). Revisión de los esquemas de remuneración móvil. Documento de alternativas regulatorias. [en línea]. Consultado el 11 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-2>

CRC (2021). Revisión de los esquemas de remuneración móvil. Documento soporte. [en línea]. Consultado el 11 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-2>

DNP (2021). Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN). Grupo de Modernización Del Estado (GME).

Moreno, L. F. (2016). Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana. Revista Derecho del Estado, (37), 165–188. <https://doi.org/10.18601/01229893.n37.05>

OCDE. Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement. [En línea]. Noviembre de 2016. [Consultado el 27 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/979196/dl?inline>.

Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado frente a la remuneración entre redes móviles.	Código: 2000-41-7-3	<b>Página 36 de 36</b>
Versión No. 5	Revisado por: Diseño Regulatorio Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de revisión: 26/02/2025 Fecha de vigencia: 13/01/2025