



Bogotá, 31 de octubre de 2025

Doctora
CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª BIS No. 5-53
Edificio Link siete sesenta, piso 9
Bogotá

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución y documento soporte del proyecto “*Revisión integral de la remuneración en redes fijas*”.

Respetada Doctora Bustamante:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al proyecto de resolución y documento del proyecto “*Revisión integral de la remuneración en redes fijas*”, publicado por la CRC el pasado 3 de octubre de 2025¹.

CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES 1

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS 3

2.1. Regulación vigente y medida planteada por la CRC 3

2.2. El esquema de compensación para desbalances de tráfico móvil (Resolución CRC 7753 de 2025) debe armonizarse con el esquema planteado por la CRC para los desbalances de tráfico fijo 5

2.3. El umbral planteado es excesivo y afecta el principio de adecuada remuneración de redes 6

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES 7

1. COMENTARIOS GENERALES

El sector de telecomunicaciones a nivel mundial se caracteriza por estar inmerso en continuas transformaciones producto de la constante evolución tecnológica, los nuevos modelos de negocio y los cambios en los hábitos de consumo. Además, constituye una de las pocas industrias con precios e ingresos promedio por cliente decrecientes (producto tanto de la agresiva competencia y de los constantes avances tecnológicos), pero al mismo tiempo se enfrenta a muy altos requerimientos de inversión como consecuencia de la necesidad de llevar conectividad a más personas con cada vez mayor capacidad y calidad. Por esta razón, la regulación debe evitar entorpecer esta dinámica, por lo que las normas deben existir únicamente cuando sean estrictamente necesarias, estén encaminadas a resolver una demostrada falla de mercado, corrijan problemas que no pueden ser resueltos por las fuerzas propias del mercado (oferta y demanda) y sus beneficios superen a los costos.

¹ <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-8>



Específicamente en lo que respecta a los servicios de telefonía fija, estos se han transformado de manera sustancial en los últimos años, lo que se evidencia en un profundo y prolongado declive tanto en líneas (totales y activas), tráfico e ingresos como efecto innegable de la competencia directa que sobre la telefonía fija, en todos sus ámbitos geográficos (local, intradepartamental, Larga Distancia Nacional-LDN y Larga Distancia Internacional-LDI) ejerce tanto la voz móvil como los servicios OTT de mensajes y llamadas.

En ese contexto, lo más relevante para el regulador es guiar su actividad regulatoria hacia el incremento del bienestar del consumidor, lo cual se logra, invariablemente, a través de la promoción de la inversión. Por lo tanto, toda norma que se introduzca en la regulación debe evaluarse a través de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) para determinar con claridad sus efectos en el mercado y elegir la alternativa que mejor sirva a los intereses de los usuarios.

Una de las vías por las que se fomenta la inversión es la reducción de cargas normativas, con lo cual se reducen los costos de cumplimiento y se libera dinero que estará disponible para desplegar y actualizar las redes de telecomunicaciones. Además, la escasa regulación que realmente sea estrictamente necesaria debe ser simple, al igual que fácil de entender y de cumplir, y se le debe dar prioridad a los controles ex post (basados en las normas de libre competencia, de protección del consumidor y de datos personales) por sobre la regulación ex ante.

Asimismo, el regulador debe tener enfocar sus esfuerzos en equilibrar el campo de juego de tal forma que los distintos agentes puedan competir en igualdad de condiciones. Específicamente, debe haber normas iguales entre los distintos PRST, como en efecto se argumentó de parte de COMCEL en relación con la necesidad de eliminar la restricción tarifaria para la Larga Distancia Internacional-LDI establecida mediante Resolución CRC 2585 de 2010, restricción que finalmente fue eliminada de la regulación a través de la Resolución CRC 7811 de 2025. Además, debe haber una equivalencia en la carga regulatoria entre los PRST y los proveedores de servicios OTT, los cuales ofrecen en el mercado servicios que desde la perspectiva del usuario resultan equivalentes, pero sin asumir las obligaciones normativas que sí deben cumplir los PRST.

Por otra parte, es importante que la CRC tenga en cuenta la necesidad de remunerar de forma adecuada las redes, lo que significa que al propietario de la infraestructura se le debe permitir recuperar los costos en los que incurrió para dar acceso, lo que implica que la remuneración debe estar orientada a costos eficientes, permitiendo recuperar también costos de oportunidad e incluyendo una utilidad razonable. De esta manera, el propietario de la infraestructura tendrá una señal regulatoria para continuar desplegando infraestructura, pues es consciente de que va a ser adecuadamente remunerado por ella, mientras que el operador que solicita acceso evaluará si le conviene seguir pagando por utilizar las redes del otro o, en su lugar, le es económicamente racional desplegar sus propias redes. De lo contrario, si no se remuneran de forma correcta, el propietario de las redes no tendrá incentivo a seguir desplegándolas para que sean usadas por sus competidores sin pagar lo suficiente, competidores a quienes les será más rentable seguir usando a bajo precio la infraestructura de otro en lugar de invertir en infraestructura propia.

Esta lógica económica está plasmada en diversas normas que obligan a una adecuada remuneración de redes. La Decisión 462 de 1999 de la Comisión de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) estipula que los cargos de interconexión deben orientarse a costos y tener en cuenta la viabilidad económica, además de que deben



ser transparentes y razonables², mientras que la Resolución 432 de 2000 de la CAN establece que los cargos de interconexión deben orientarse a costos, incluir un margen de utilidad razonable y permitir cubrir costos comunes³ y el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico indica que cada parte (país miembro) le dará a su organismo regulador de telecomunicaciones la facultad para requerir que las tarifas de interconexión estén orientadas a costo⁴. A su vez, la Ley 1341 de 2009 determina que el Estado debe fomentar el despliegue de redes y asegurarse que las mismas sean remuneradas a costos eficientes, incluyendo un costo de oportunidad⁵, y la Resolución CRC 5050 de 2016 indica que uno de los principios del acceso, uso e interconexión es la remuneración orientada a costos eficientes⁶.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

2.1. Regulación vigente y medida planteada por la CRC

El esquema actual de remuneración de redes fijas establecido en la regulación de la CRC (compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016) depende del ámbito geográfico de las llamadas. Por un lado, para las llamadas dentro de un mismo municipio (locales) o grupo de municipios (intradepartamentales), aplica el esquema Sender Keeps All (SKA), también como Bill & Keep (B&K). Por otra parte, para las llamadas entre distintos departamentos (Larga Distancia Nacional-LDN), llamadas móvil-fijo y llamadas de Larga Distancia Internacional-LDI aplica el cargo de acceso regulado establecido en el artículo 4.3.2.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que equivale para el año 2025⁷ a \$7,68 por minuto, en la modalidad por uso, y a \$2.691.241,00 por E1, en la modalidad por capacidad. Estos valores de cargo de acceso son aplicables desde el 1 de abril de 2025 y fueron actualizados por la Resolución CRC 7713 de 2025, norma en la cual la CRC descartó implementar el esquema SKA para la Larga Distancia Internacional-LDN a partir del 1 de enero de 2026 como lo había planteado en el proyecto de resolución, mientras evaluaba más a fondo un mecanismo de compensación para ajustar la normativa al Precedente judicial del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024⁸.

A través del mencionado Precedente judicial, el Consejo de Estado consideró que, cuando el esquema SKA no se acompaña de mecanismos para compensar los desbalances significativos de tráfico, se afecta de forma desproporcionada al operador que recibe más tráfico, con lo que se desvía de lo establecido por las normas de

² Comisión de la Comunidad Andina. Decisión 462. 25 de mayo de 1999. Artículo 30. Disponible en <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC462.pdf>

³ Secretaría General de la Comunidad Andina. Resolución 432. 2 de octubre de 2000. Artículo 18. Disponible en <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace605.pdf>

⁴ Acuerdos de la Alianza del Pacífico. Protocolo Adicional al Acuerdo Marco. Capítulo 14 – Telecomunicaciones. Artículo 14.4: Interconexión. Disponible en <https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Capitulo-14-%e2%80%93-Telecomunicaciones.pdf>

⁵ Ley 1341 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Artículo 2, numeral 3. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html

⁶ Resolución CRC 5050 de 2016. Artículo 4.1.1.3., numeral 4.1.1.3.3.

⁷ Es decir, actualizados mediante el Índice de Actualización Tarifaria (IAT) descrito en el Anexo 4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁸ <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007713.pdf>



la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la cual prevé la necesidad de adoptar procedimientos para evitar que las asimetrías de tráfico perjudiquen de desmedidamente a un operador⁹.

La CRC manifiesta que con el proyecto de resolución busca evaluar y actualizar el esquema de remuneración mayorista de redes fijas con base tanto en el Precedente Judicial como en la contracción experimentada por el servicio de Larga Distancia Nacional (LDN)¹⁰. En criterio del regulador, la terminación de llamadas fijo-fijo presenta dos (2) frentes pendientes o áreas que deben ser ajustadas: i) se debe armonizar el esquema SKA (aplicable actualmente para las llamadas locales e intradepartamentales) conforme la necesidad de establecer medidas para compensar los desbalances de tráfico; y ii) se debe revisar el esquema de remuneración de la Larga Distancia Nacional (LDN), que actualmente consiste en remunerar al valor de cargo de acceso, tanto en atención a la exigencia de mecanismos de compensación como de la realidad económica del servicio¹¹. En consecuencia, la CRC identifica que existe el siguiente problema: la remuneración mayorista del servicio de telefonía fija no está alineada al precedente del Consejo de Estado para llamadas locales e intradepartamentales y no reconoce la realidad del mercado en el servicio de LDN¹².

El proyecto de resolución publicado por la CRC para comentarios propone extender el esquema SKA a las llamadas entre distintos departamentos (Larga Distancia Nacional-LDN), equiparándolo así a las llamadas local-local e intradepartamentales, para las cuales ya aplica el esquema SKA. Además, el proyecto busca establecer, para todo tipo de tráfico entre redes fijas (local, intradepartamental y LDN), un mecanismo de compensación ante desbalances significativos de tráfico entre operadores en las llamadas entre redes fijas, para lo cual fija un umbral de tolerancia con un valor absoluto de 530.000 minutos mensuales. Si el desbalance entre dos operadores es menor o igual a ese umbral, se aplicará el esquema SKA. Por el contrario, si el desbalance supera el umbral de 530.000 minutos mensuales (esto es, si en un mes determinado un operador le envía a otro más de 530.000 minutos adicionales de los que recibe de ese otro operador), se activa el mecanismo de compensación, y los operadores deberán negociar la forma en que se pagará todo el desbalance “incluidos los primeros 530.000 minutos”. En caso de que los operadores no lleguen a un acuerdo, se deberá remunerar al valor del cargo de acceso regulado. Esta norma quedaría incluida en el artículo 4.3.2.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, específicamente en un nuevo numeral (numeral 4.3.2.1.2.). En consecuencia, el proyecto plantea derogar el artículo 4.3.2.3., que establece actualmente el esquema SKA para llamadas locales e intradepartamentales, dado que el proyecto, al plantear SKA en todo el país, hace innecesario ese artículo.

De conformidad con la CRC, esa resultó ser la alternativa que arrojaba menores costos administrativos, al derivar en menor cantidad de conciliaciones (y, por lo tanto, mayor cantidad de relaciones entre operadores en las que aplicaría el esquema SKA)¹³. Respecto del valor concreto del umbral elegido (530.000 minutos mensuales), este corresponde al punto a partir del cual el valor económico del tráfico desbalanceado justifica los costos administrativos en los que deben incurrir los operadores para gestionar la interconexión, evitando así

⁹ 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.

¹⁰ <https://crcom.gov.co/es/noticias/proyectos-regulatorios/crc-publica-para-comentarios-propuesta-regulatoria-con-pretende>

¹¹ Documento Soporte. pág. 33.

¹² Documento Soporte. pág. 34.

¹³ Documento Soporte. págs. 56-58.



disputas por asimetrías de tráfico de bajo impacto económico, para concentrarse en desbalances realmente significativos¹⁴.

Al respecto, COMCEL considera apropiada la propuesta de la CRC dado que está encaminada a alinear la regulación relativa a la remuneración de redes fijas al Precedente Judicial del Consejo de Estado (y, por lo tanto, con la normativa de la CAN) y a lograr la correcta remuneración de redes. Específicamente, consideramos que la propuesta de remunerar la totalidad del tráfico desbalanceado en caso de superar el umbral es la correcta, ya que reconoce la necesidad de remunerar las redes de forma adecuada y cumple con las distintas normas supranacionales y nacionales. En este sentido, consideramos que todos los esquemas de remuneración de redes (fijos y móviles) deben encaminarse a la adecuada remuneración de la infraestructura, por lo cual se debe ajustar el esquema de remuneración móvil para hacerlo coincidente, como se explica a continuación.

2.2. El esquema de compensación para desbalances de tráfico móvil (Resolución CRC 7753 de 2025) debe armonizarse con el esquema planteado por la CRC para los desbalances de tráfico fijo

A través de la Resolución CRC 7753 de 2025, el regulador ajustó el esquema de remuneración mayorista de redes móviles para ajustarlo al Precedente Judicial del Consejo de Estado. Específicamente, la CRC estableció un umbral de tráfico entrante y saliente de carácter porcentual correspondiente al 45%/55% y, en caso de que el tráfico entre dos operadores se encuentre por fuera de ese rango, el tráfico que exceda del umbral se deberá remunerar, a falta de acuerdo entre las partes, por el cargo de acceso establecido en el numeral 4.3.2.8.1. del artículo 4.3.2.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016. A manera de ejemplo, si entre dos operadores móviles existe en un mes concreto una relación de tráfico de 2.736.000 minutos hacia el operador A y 2.064.000 hacia el operador B (y, por lo tanto, el tráfico total es de 4.800.000 minutos), esto implica que el 57% del tráfico va hacia A y el restante 43% va hacia B, por lo que la relación se encuentra por fuera del umbral y B debe remunerar a A el tráfico excedente, correspondiente a 54.720 minutos (el 2% de los 2.736.000 minutos que recibe A) al valor del cargo de acceso móvil que equivale actualmente a \$4,08/minuto, lo que implica que le deberá pagar \$223.257,6. Este valor resulta en una ínfima proporción (tan solo el 8,1%) en comparación con el valor que recibiría el receptor neto del tráfico si se remunerara todo el tráfico desbalanceado (y no solo lo que excede el umbral), valor que equivale a \$2.741.760 (resultante de multiplicar el desbalance, correspondiente a 672.000 por el cargo de acceso móvil de \$4,08 por minuto), generando un evidente detrimento para el operador receptor de tráfico.

No se encuentra justificación ni motivación alguna que justifique una diferencia tan radical en el mecanismo de compensación de desbalances de tráfico para las redes móviles con respecto a las redes fijas, máxime cuando se basa en un único Precedente Judicial. Si se encuentra que hay un desbalance de tráfico que se considera significativo, implica que toda la relación entre los operadores está desbalanceada, razón por la cual todo el tráfico entre los operadores debe ser remunerado al valor del cargo de acceso (a falta de acuerdo entre las partes). En este sentido, los esquemas de remuneración de redes móviles y de redes fijas deben ser coherentes y consistentes, por lo que **se debe ajustar el esquema de remuneración de redes móviles establecido mediante Resolución CRC 7753 de 2025 a un esquema en el que se remunere todo el tráfico desbalanceado**. Esto se debe a que, como lo ha manifestado COMCEL en repetidas ocasiones, el esquema de remuneración móvil actualmente vigente genera una expropiación injustificada para los operadores

¹⁴ Documento Soporte. págs. 53-54.



receptores netos de tráfico, dado que únicamente les permite recuperar una muy baja proporción de sus costos al remunerarse solo el tráfico que excede del umbral, razón por la cual se genera un subsidio ilegal de esos operadores a sus competidores.

2.3. El umbral planteado es excesivo y afecta el principio de adecuada remuneración de redes

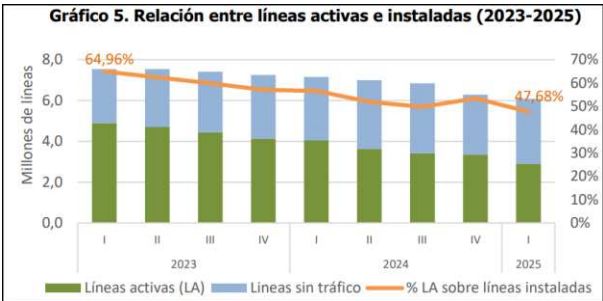
Si bien consideramos apropiado que el mecanismo de compensación planteado permita remunerar todo el tráfico desbalanceado, consideramos que el umbral específico propuesto por la CRC, de 530.000 minutos mensuales, es excesivo, dado que no está teniendo en cuenta de manera apropiada el contexto de declive en el que se encuentra la telefonía fija.

Como se explica en el Documento Soporte, en los últimos años se ha reducido la cantidad de líneas de telefonía fija instaladas, lo que a su turno reduce la penetración del servicio, que se encuentra en 1T-2025 en el 28,1% de hogares (28,1 accesos para cada hogar).



Documento Soporte. págs. 24-25.

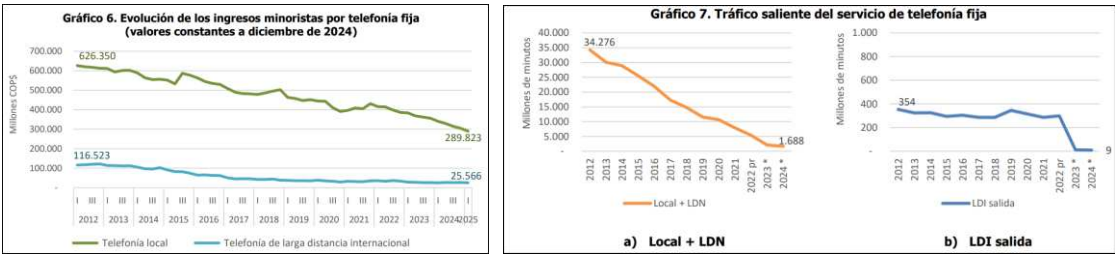
Más diciente aún es el comportamiento decreciente de las líneas de telefonía fija activas, es decir, las que realmente tienen uso, que se han reducido sustancialmente en cantidad y como proporción del total de líneas instaladas, al punto que en el 1T-2025 tan solo el 47,68% de las líneas instaladas estaban activas, lo que implica que menos de la mitad de las líneas de telefonía fija tienen tráfico o, lo que es equivalente, más de la mitad de las líneas instaladas no son utilizadas por los consumidores.



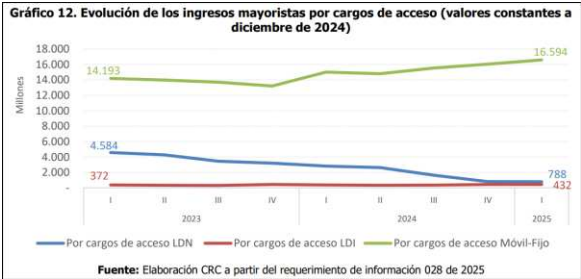
Documento Soporte. págs. 27.



Este abandono de la telefonía fija tiene como consecuencia evidente la reducción sustancial tanto de los ingresos minoristas como del tráfico, lo que reduce, por lo tanto, los ingresos mayoristas por cargos de acceso (con excepción del tráfico móvil-fijo, sobre el cual el proyecto regulatorio no plantea cambios).



Documento Soporte. págs. 28.



Documento Soporte. págs. 32.

Esto implica, por lo tanto, que el umbral de 530.000 minutos representa cada vez una proporción más grande del tráfico de telefonía fija, con lo cual se evidencia que el umbral es excesivo y por lo tanto hace que se deje de remunerar las redes en una gran cantidad de relaciones bilaterales (dado que si es desbalance es menor que el umbral fijado, aplicaría el esquema SKA). Desafortunadamente, no se encuentra en el Documento Soporte de la CRC un análisis del impacto que ese umbral propuesto tendría en el mercado. Específicamente, la CRC debe realizar un estudio pormenorizado, a través de un Análisis de Impacto Normativo (AIN), en el cual se evalúe el efecto que el umbral específico planteado tendría sobre variables relevantes como la inversión, el bienestar de los consumidores, la competencia en servicios y en infraestructura y el despliegue de redes.

Se reitera que el esquema SKA no permite una adecuada remuneración de las redes, por lo que un umbral demasiado alto vulnera el derecho del propietario de la infraestructura a recuperar los costos en que incurre para dar acceso, afectando los incentivos a invertir en redes y perjudicando, en última instancia, los derechos de los consumidores.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- a) La regulación debe estar encaminada a incrementar el bienestar de los usuarios a través de la promoción de la inversión;
- b) Se debe reducir la carga regulatoria y nivelar el terreno de juego entre los distintos agentes que ofrecen en el mercado servicios equivalentes;



- c) Las redes deben ser remuneradas de manera adecuada, lo cual implica cargos de acceso orientados a costos eficientes, que incluyan el costo de oportunidad y una utilidad razonable;
- d) El esquema de compensación de desbalance de tráfico planteado por la CRC para redes fijas es adecuado en el sentido de permitir que, ante desbalances significativos, se remunera la totalidad del tráfico desbalanceado, y no solo una parte;
- e) Se debe ajustar el esquema de compensación para redes móviles (Resolución CRC 7753 de 2025) para hacerlo coherente con el esquema planteado para redes fijas;
- f) El umbral planteado por la CRC de 530.000 minutos es excesivo, no tiene en cuenta la tendencia de declive de la telefonía fija y afecta el principio de adecuada remuneración de las redes.

Esperamos que la CRC tenga en cuenta estas observaciones para que se pueda ajustar la regulación y se fomente la inversión en el despliegue de redes de telecomunicaciones.

Cordialmente,

Firmado por:

Santiago Pardo Fajardo

C8E4C986876A45F...

SANTIAGO PARDO FAJARDO

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

Inicial
IGMM