



RESOLUCIÓN No. DE 2025

«Por la cual se modifican las condiciones de remuneración de las redes fijas definidas en el Capítulo 3 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016»

LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que confieren los numerales 3,12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Que según lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía está a cargo del Estado, el cual intervendrá de manera especial, por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados, con el fin de racionalizar la economía, en aras del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Que el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y, por tanto, éste tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, a efectos de lo cual mantiene la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Que, sobre el alcance de estas facultades, ha señalado la Corte Constitucional que ello «[se] armoniza además con la facultad general que la Carta atribuye al Estado de dirigir la economía e intervenir en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía y mejorar la calidad de vida de los habitantes, obviamente sin perjuicio del reconocimiento de la libre iniciativa privada (CP arts. 333 y 334). Por consiguiente, **la Carta, a pesar de que reconoce la posibilidad de que los particulares presten servicios públicos, reserva funciones esenciales al Estado en esta materia, y en especial le atribuye una competencia general de regulación** (CP art. 365). [...]»¹ (NFT).

Que de conformidad con el artículo 333 de la Constitución Política, la actividad económica y la iniciativa privada son libres «dentro de los límites del bien común»; la libre competencia económica es un derecho de todos «que supone responsabilidades»; y la empresa, como base del desarrollo, «tiene una función social que implica obligaciones», por lo que el Estado, por mandato de la ley, «impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica» y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

Que, a propósito de lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-815 de 2001 indicó con relación a la libre competencia económica, lo siguiente:

De acuerdo con los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, se reconoce y garantiza la libre competencia económica como expresión de la libre iniciativa privada en aras de obtener un

¹ Sentencia C-221 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamentos Jurídicos No 8 y 9.

beneficio o ganancia por el desarrollo y explotación de una actividad económica. No obstante, los cánones y mandatos del Estado Social imponen la obligación de armonizar dicha libertad con la función social que le es propia, es decir, es obligación de los empresarios estarse al fin social y a los límites del bien común que acompañan el ejercicio de la citada libertad.

Bajo estas consideraciones se concibe a la libre competencia económica, como un derecho individual y a la vez colectivo (artículo 88 de la Constitución), cuya finalidad es alcanzar un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genera beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo. Por lo tanto, el Estado bajo una concepción social del mercado, no actúa sólo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales que se derivan del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades.

Por ello, la protección a la libre competencia económica tiene también como objeto, la competencia en sí misma considerada, es decir, más allá de salvaguardar la relación o tensión entre competidores, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de oferentes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores, y le permita al Estado evitar la conformación de monopolios, las prácticas restrictivas de la competencia o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el sistema económico competitivo. Así se garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado².

Que si bien los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) se encuentran amparados por el principio constitucional de libertad económica, corresponde al Estado establecer condiciones encaminadas a proteger el interés general en aras de cumplir con los objetivos constitucionales antes descritos. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-560 de 1994 señaló que «[l]a libre competencia económica, si bien es un derecho de todos a la luz del mismo precepto [artículo 333 de la C.P.], supone responsabilidades, por lo cual la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social»³.

Que la regulación a cargo de las comisiones de regulación de los servicios públicos son una modalidad de intervención del Estado en la economía, que se produce por mandato y en los términos previstos en la ley⁴.

Que el principio de intervención del Estado por intermedio de la regulación tiene dos objetivos principales, según lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003: primero, alcanzar los fines sociales que el mercado por sí mismo no alcanzará, según las prioridades de orden político definidas por el legislador y de conformidad con el rango temporal que éste se ha trazado para alcanzarlos; y, segundo, alcanzar los fines económicos atinentes a procurar que el mercado funcione adecuadamente en beneficio de todos, y no de quienes dentro de él ocupan una posición especial de poder, en razón a su predominio económico.

Que el Estado asume la responsabilidad de proteger los derechos de los usuarios, teniendo en cuenta que su protección tiene rango constitucional en virtud de lo previsto en el artículo 369 de la Carta Política⁵, norma con fundamento en la cual se hace imperativo determinar las condiciones bajo las cuales se debe garantizar la prestación del servicio desde la óptica del usuario y no solo del mercado.

Que en ese sentido, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han resaltado su importancia⁶ en la medida en que los servicios públicos deben prestarse en condiciones de calidad, continuidad y eficiencia para satisfacer los derechos de los usuarios, tal como se indicó en la

² Corte Constitucional, Sentencia C-815 de 2 de agosto de 2001, expediente D-3367.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-560 de 6 de diciembre de 1994. En esta misma línea, la Corte Constitucional, en Sentencia C-043 de 1998 dispuso que «[E]n un Estado Social de Derecho donde el Poder Público asume responsabilidades tales como la dirección general de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos, **la libre iniciativa privada no puede erigirse como un derecho absoluto ni como un obstáculo insuperable para la actividad de intervención del Estado, particularmente en materia económica y de servicios públicos.** Es así como el propio artículo 333 de la Carta permite el desarrollo de dicha iniciativa privada, pero «... dentro de los límites del bien común» y, a su vez, **faculta a la ley para delimitar su alcance...**» «... cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación». (NFT)

⁴ Corte Constitucional, sentencias C-1162 de 2000, C-150 de 2003, C-1120 de 2005, C-955 de 2007, C-186 de 2011, C263 de 2013, C-172 de 2014, entre otras.

⁵ «ARTICULO 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. (...)»

⁶ Sentencias C-272 de 1998, C-150 de 2003, T-058 de 2009 y sentencia de 27 de septiembre de 2001, Exp. 25000-23- 24-000-1998-0311-01 (6640) de la Sección Primera del Consejo de Estado.

citada Sentencia C-150 de 2003, donde se expuso que el mandato constitucional de la intervención en la economía «se refuerza aun (sic) más en materia de servicios públicos con el deber de asegurar su prestación eficiente, no a algunos sino a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365 de la C.P.)» y también se hizo referencia de manera específica al «(...) deber de garantizar la universalidad en la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos (...)».

Que, asimismo, la Corte en Sentencia C-186 de 2011, al estudiar la naturaleza de las regulaciones adoptadas por parte de la CRC, precisó que las mismas deben tener como fin la protección de los usuarios considerando que «la potestad normativa atribuida a las comisiones de regulación es una manifestación de la intervención estatal en la economía –una de cuyas formas es precisamente la regulación- cuya finalidad es corregir las fallas del mercado, delimitar la libertad de empresa, preservar la competencia económica, mejorar la prestación de los servicios públicos y **proteger los derechos de los usuarios**»⁷ (NFT).

Que en la misma sentencia la Corte aludió al carácter imperativo de la regulación, esto es, al hecho de que los proveedores están obligados a cumplirla, para enfatizar que (i) puede versar sobre distintos aspectos de la actividad de los PRST, (ii) persigue los fines señalados por la ley tales como promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios o evitar el abuso de la posición dominante, y (iii) puede restringir o limitar la autonomía de la voluntad privada y la libertad económica de los PRST.

Que, sin tener una connotación legislativa, la regulación a cargo de las comisiones de regulación implica la facultad para dictar normas administrativas de carácter general o particular, de acuerdo con la Constitución y la ley, dirigidas a las personas prestadoras de servicios públicos para lograr su prestación eficiente mediante la regulación de monopolios y la promoción de la competencia⁸.

Que según la Corte Constitucional, la regulación económica se justifica, entre otras, para corregir las imperfecciones del mercado en materia de condiciones de competitividad, para protegerlo de acciones orientadas a romper el equilibrio que debe regirlo, y para proporcionar respuestas ágiles a las necesidades de sectores que, como el de los servicios públicos, se encuentran sujetos a permanentes variaciones⁹, admitiendo múltiples formas que responden a las particularidades y especificidades del sector económico llamado a ser regulado¹⁰.

Que el Consejo de Estado, por su parte, ha señalado que la regulación socioeconómica tiene relación con aquella intervención que realiza el Estado a través de autoridades específicamente concebidas para fijar y ajustar de manera continua las reglas de juego. A estas reglas deben sujetarse los actores que intervienen en una actividad socioeconómica determinada, que responda a ciertos criterios técnicos y a las especificidades inherentes a su prestación y a su propia dinámica, que se explica por la necesidad de preservar o restablecer el equilibrio que debe existir entre aquellos actores que abrigan intereses legítimos contrapuestos en un ámbito socioeconómico que es de suyo dinámico y competitivo.

Que, en dicho contexto, el rol a desempeñar por parte del Estado se traduce en la orientación de tales actividades hacia los fines de interés general que han sido señalados por el Constituyente y el legislador, a la vez que se orienta a optimizar la prestación eficiente de los servicios públicos y a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad¹¹.

Que también ha sostenido esa Corporación que, a través de la regulación económica, el Estado dicta normas jurídicas a las que deben someterse los sujetos que intervienen en un mercado, y fija criterios y políticas para actuar en el mismo, de modo que la libertad de empresa no interfiera en los derechos ni en la realización de los proyectos de las demás personas.

Que lo anterior, en definitiva, constituye el interés general interviniendo directamente sobre las actividades del mercado, a tal punto que pueden modificarse las condiciones previamente establecidas, imponiendo nuevas reglas de juego, surgiendo, de este modo, dicho concepto en

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-186 de 16 de marzo de 2011, expediente D-8226.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-389 de 2002.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-741 de 2003.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 2007.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero Ponente: Doctor: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil nueve (2009) Núm. Rad.: 11001 032400020040012301.

cabeza del Estado (fijación de precios, condiciones de producción y prestación de los servicios, barreras de entrada y de salida, etc.) como respuesta para mitigar las fallas del mercado, es decir, la competencia imperfecta y el monopolio natural. También para que el Estado, como representante del interés común, pueda dirigir al mercado a través de una administración que se caracteriza por ser altamente técnica y capaz de prever resultados indeseables para tratar de evitarlos, se le faculta para asegurar el correcto funcionamiento de los mercados, lo que finalmente se traduce en un aumento del bienestar general¹².

Que, en desarrollo de los mandatos constitucionales citados, la Ley 1341 de 2009¹³, modificada por la Ley 1978 de 2019¹⁴, prevé como dos de sus principios orientadores la libre competencia y la protección de los derechos de los usuarios. Así, conforme al primero de ellos, corresponde al Estado propiciar escenarios de libre y leal competencia «que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad (...)»; y conforme al segundo, «velar por la adecuada protección de los derechos de los usuarios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como por el cumplimiento de los derechos y deberes derivados del Hábeas Data, asociados a la prestación del servicio» para lo cual, establece que corresponderá a los proveedores «prestar sus servicios a precios de mercado y utilidad razonable, en los niveles de calidad establecidos en los títulos habilitantes o, en su defecto, dentro de los rangos que certifiquen las entidades competentes e idóneas en la materia y con información clara, transparente, necesaria, veraz y anterior, simultánea y de todas maneras oportuna para que los usuarios tomen sus decisiones».

Que el artículo 4 de la Ley 1341 de 2009 concreta los fines que justifican la intervención del Estado en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en línea con los postulados constitucionales descritos, disponiendo que le corresponde intervenir, entre otros, para: (i) proteger los derechos de los usuarios velando por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios, (ii) promover y garantizar la libre y leal competencia, (iii) evitar el abuso de la posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia, (iv) garantizar el uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso, de conformidad con los numerales 5 y 6 del mencionado artículo, respectivamente, (v) garantizar el acceso a los elementos de las redes e instalaciones esenciales de telecomunicaciones necesarios para promover la provisión y comercialización de servicios, contenidos y aplicaciones que usen las TIC, (vi) incentivar y promover el desarrollo de la industria, y (vii) incentivar la inversión en infraestructura TIC.

Que para la adecuada materialización de los fines que sustentan la intervención del Estado en las TIC, la Ley 1341 de 2009 le asigna a la CRC la misión de promover la competencia en los mercados, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad en las redes y los servicios de comunicaciones, lo cual se debe cumplir a través de una regulación que promueva la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria, la neutralidad de la red, e incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores que sustentan la intervención del Estado en el sector.

Que el numeral 2 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009¹⁵ le otorga a la CRC la facultad de promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, ya sea mediante regulación de carácter general o la adopción de medidas particulares frente a sus regulados, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

¹² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 11001-03-26- 000-2008-00087-00(35853).

¹³ «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 del Espectro y se dictan otras disposiciones».

¹⁴ «Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones».

¹⁵ Modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

Que el numeral 3 del artículo 22 de la mencionada ley, faculta a la Comisión para establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios, expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo, el régimen de acceso y uso de redes, los parámetros de calidad de los servicios, los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información, y en materia de solución de controversias entre los PRST.

Que le corresponde a esta Comisión expedir toda la regulación en las materias relacionadas con los aspectos técnicos y económicos relativos a la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura y precios mayoristas, bajo un esquema de costos eficientes.

Que en el marco de lo señalado por el Decreto 2870 de 2007¹⁶, la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) en febrero de 2009 expidió la Resolución 2058¹⁷, mediante la cual se establecieron las condiciones, metodologías y criterios para: a) la definición de mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones en Colombia; b) la identificación de las condiciones de competencia de los mercados relevantes; c) la determinación de la existencia de posición dominante en los mismos; y d) la definición de las medidas regulatorias aplicables en tales mercados. Actualmente, estas disposiciones se encuentran compiladas en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁸.

Que, bajo esta premisa normativa, mediante la mencionada Resolución CRT 2058, la CRC incluyó los mercados mayoristas «Terminación de llamadas fijo-fijo en cada municipio del país», «Terminación móvil-fijo en cada municipio del país» y «Terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional», dentro del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*, hoy previsto en el Anexo 3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁹.

Que la CRC ha determinado los valores de remuneración mayorista para las redes fijas con el objetivo de mitigar la falla de mercado derivada del monopolio que cada operador tiene sobre su propia red de acceso.

Que, en evidencia de lo anterior, esta Comisión expidió la Resolución CRC 5826 de 2019 por medio la cual determinó una reducción gradual de los cargos de acceso entre 2019 y 2022, pasando de un tope de COP 33,43 a COP 8,97 por minuto, en el caso de la modalidad por uso, y de COP 12 millones a COP 2.4 millones por arrendamiento mensual del enlace en la modalidad por capacidad²⁰. Dicha decisión está compilada en los artículos 4.3.2.1, 4.3.2.2 y 4.3.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Adicionalmente, el mencionado acto administrativo, unificó la longitud de los números telefónicos para su uso tanto en servicios móviles como en fijos²¹.

Que el artículo 4.3.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 señala que la remuneración a los proveedores de redes y servicios fijos por parte de otros proveedores de redes y servicios fijos en un mismo municipio o grupo de municipios, por concepto de la utilización de sus redes, se realiza bajo el esquema Sender Keeps All (SKA), el cual corresponde al mecanismo en el que cada

¹⁶ «Por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la convergencia de los servicios y redes en materia de Telecomunicaciones.»

¹⁷ «Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones». Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00002058.pdf>

¹⁸ Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5050_2016.htm

¹⁹ En 2022 la CRC mediante la Resolución 6990, compilada en el Anexo 3.1 del Título de Anexos de la Resolución CRC 5050 de 2016, mantuvo estos mercados como susceptibles de regulación *ex ante*.

²⁰ Valores expresados en pesos constantes de enero de 2019, los cuales han sido actualizados desde el 1 de enero de 2020 con base en la metodología señalada en el Anexo 4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

²¹ Antes de la transición los números usados para la telefonía fija tenían una longitud de siete dígitos para realizar llamadas locales, entre 12 y 15 dígitos para hacer llamadas de larga distancia nacional y de 10 dígitos para telefonía móvil. Dado lo anterior, desde el 1º de marzo de 2021 se cuenta con un esquema de marcación única nacional en el que se utilizan 10 dígitos para hacer llamadas sin importar que las mismas sean desde o hacia una red fija o móvil, suprimiendo el código de operador de larga distancia y el prefijo de red móvil 03 para realizar llamadas.

proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de facturación.

Que en el párrafo del artículo 4.3.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 se precisa que, para la aplicación del esquema SKA, se entiende que existe un grupo de municipios dentro de un mismo departamento, cuando el proveedor de redes y servicios fijos no aplique a sus usuarios cobros diferentes a los que tendría una llamada dentro de un mismo municipio.

Que, la CRC incluyó en la Agenda Regulatoria 2024 – 2025 el proyecto «Revisión de los esquemas de remuneración de redes fijas», con el propósito de llevar a cabo una revisión general del marco regulatorio que soporta los cargos de acceso para las redes fijas. En este proyecto se contempló, dentro de la propuesta regulatoria, publicada el 13 de noviembre de 2024, que la remuneración de los cargos de acceso sería SKA a nivel nacional entre redes fijas, el cual entraría en vigor a partir del 1 de enero de 2026.

Que, la Sentencia del 21 de noviembre de 2024²² proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, confirmó en segunda instancia la sentencia del 23 de junio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, en descongestión (TAC), por medio de la cual este tribunal, entre otros asuntos, declaró la nulidad del artículo segundo de la Resolución CRC 2346 de 2010²³.

Que, el TAC, en la sentencia de primera instancia, 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 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».

Que, el Consejo de Estado formuló una serie de consideraciones fundamentales para la práctica regulatoria de esta Comisión, en lo relacionado con la implementación del SKA. Al respecto, la máxima autoridad de lo contencioso administrativo indicó:

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 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.

²² Notificada a la CRC el 11 de diciembre de 2024, ejecutoriada el 19 de diciembre de 2024.

²³ «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». Esta resolución determinó que la remuneración por concepto de la utilización de las redes TPBCL de COMVOZ COMUNICACIONES DE COLOMBIA S.A. E.S.P. y de ETB, se realizaría mediante el esquema de remuneración SKA.

(...)

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

(...)

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.

Que, teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Estado concluyó, como *ratio decidendi*²⁴, que para que el esquema SKA se encuentre alineado con los principios y normas de la Comunidad Andina, en concreto la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000, se necesitan mecanismos que gestionen las asimetrías en el tráfico de interconexión²⁵.

Que, la CRC mediante la Resolución CRC 7713 de 2025 decidió abstenerse de extender el esquema de remuneración SKA al tráfico LDN, en atención a los efectos derivados de la Sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024. Por tanto, solo actualizó el valor del cargo de acceso aplicable a la terminación de llamadas en redes fijas establecido en el artículo 4.3.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y mantuvo, sin ninguna modificación, el artículo 4.3.2.3 de misma resolución.

2. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO REGULATORIO

Que, la CRC incluyó en la modificación de la Agenda Regulatoria 2025 – 2026 el proyecto «Revisión integral de la remuneración de redes fijas», con el propósito de revisar los esquemas de remuneración actualmente vigentes en la regulación de este servicio, a fin de analizar sus

²⁴ Cabe mencionar que, lo anterior constituye un precedente judicial de un órgano de cierre, como lo es el Consejo de Estado, lo cual, no solo orienta la actividad de los jueces, sino que también es vinculante para la administración pública, 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. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2177 de 2013.

²⁵ La Corte Constitucional, en la Sentencia C-634 de 2011, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Dispuso que «Para la Corte, la definición de las reglas de derecho que aplican las autoridades administrativas y judiciales pasa un proceso interpretativo previo, en el que armoniza el mandato legal particular con el plexo de derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso, junto con los principios rectores que ordenan la materia correspondiente. A su vez, cuando esta labor es adelantada por aquellas máximas instancias de justicia, que tienen la función constitucional de unificar jurisprudencia con carácter de autoridad, las subreglas resultantes son vinculantes, siendo el sustento de esa conclusión la naturaleza imperativa que la Carta confiere a la Constitución y a la ley. En términos simples, el deber de acatar los mandatos superiores y legales incorpora, de suyo, el mandato imperativo de asumir como reglas formales de derecho las decisiones que unifican jurisprudencia y/o hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en tanto la *ratio decidendi* de esas sentencias contienen las subreglas que, mediante la armonización concreta de las 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».

implicaciones frente a la sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024 y los antecedentes de la Resolución CRC 7713 de 2025.

Que, considerando la premura de los tiempos disponibles para el desarrollo del proyecto, todas las etapas definidas en el Análisis de Impacto Normativo (AIN) se incluyen y desarrollan de manera integral dentro del documento soporte, garantizando la trazabilidad y consistencia del proceso regulatorio.

Que, a la fecha el artículo 4.3.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 prevé la aplicación del esquema de remuneración SKA para las llamadas fijo-fijo en el ámbito municipal e intradepartamental, sin contemplar mecanismos que compensen las asimetrías de tráfico, circunstancia que, de conformidad con lo resuelto por el Consejo de Estado en sentencia del 21 de noviembre de 2024, debe ser armonizada con la normativa andina. Adicionalmente, en consideración a la contracción estructural del servicio LDN en telefonía fija, resulta necesario revisar el esquema de remuneración aplicable a dicho servicio, de manera que refleje las condiciones actuales del mercado y garantice señales eficientes para el sector.

Que, para efectos de resolver el problema identificado, este es que «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 LDN», esta Comisión en aplicación de la metodología AIN como criterio de mejora normativa en el diseño de su regulación, identificó para discusión las siguientes alternativas regulatorias:

- (i) Extender el esquema de remuneración SKA a nivel nacional para todo el tráfico fijo-fijo, incorporando un mecanismo de compensación que se activa cuando el diferencial de tráfico supera un rango de tolerancia del 20% para todo tipo de tráfico. Una vez superado dicho umbral, las partes deberán negociar y acordar la forma de compensar el volumen de minutos que exceda el rango. En caso de no lograrse un acuerdo, se aplicará como mecanismo supletorio el valor definido en el cargo de acceso por uso regulado y vigente.
- (ii) Aplicar el esquema SKA a nivel nacional para todo el tráfico fijo-fijo, con un mecanismo de compensación que se activa cuando el desbalance de tráfico supera un rango de tolerancia predefinido de 530.000 minutos. Una vez superado dicho umbral, las partes deberán negociar y acordar la forma de compensar la totalidad del desbalance, incluidos los primeros 530.000 minutos. En caso de no lograrse un acuerdo, se aplicará como mecanismo supletorio el valor definido en el cargo de acceso por uso regulado y vigente.
- (iii) Eliminar el esquema SKA como mecanismo de remuneración de la terminación de llamadas en redes fijas. Como consecuencia, las interconexiones fijo-fijo local e intradepartamental pasarían a remunerarse mediante los cargos de acceso regulados y actualizados, al igual que sucede con el tráfico fijo – fijo LDN.

Que, de acuerdo con la metodología AIN la línea base de comparación es el statu quo, entendido como la no realización de modificaciones a la regulación vigente. No obstante, en el marco de este proyecto regulatorio esta no es una alternativa viable. La regulación actual, en particular el artículo 4.3.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, prevé la aplicación del esquema de remuneración SKA para las redes fijas en un mismo municipio o grupo de municipios, sin contemplar mecanismos para compensar desbalances significativos de tráfico. Lo cual, debe alinearse al precedente vinculante del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024.

Que, tal como se anunció en el documento soporte del presente acto administrativo, la metodología adoptada por esta Comisión para la evaluación de las alternativas regulatorias contempladas en el proyecto regulatorio fue la de análisis de costos administrativos, con el fin de identificar aquella opción que genere la menor carga para los PRST.

Que, la metodología de costos administrativos se basa en una aproximación a los costos de implementación de la regulación. Una opción para este cálculo es el método de micro costeo, en el cual se discriminan cada uno de los insumos y actividades en términos de su cantidad y precio con el fin de obtener el costo total del cumplimiento de la regulación²⁶. El análisis toma como

²⁶ COLOMBIA. CRC. Política de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. [En línea]. Agosto de 2022. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

referencia el Modelo de Empresa Eficiente Fija (MEEF), el cual, sirvió como insumo para la actualización de los cargos de acceso, efectuada mediante la Resolución CRC 7713 de 2025.

Que, la CRC identificó que los costos administrativos asociados a cada alternativa regulatoria corresponden a los procesos de conciliación, tarificación, facturación, cobro y recaudo de la interconexión del servicio de telefonía fijo-fijo, cuyo valor mensual se estimó en \$4.078.008 por operador. Por lo cual, la alternativa con mejor desempeño será aquella que más hubiera reducido los costos administrativos.

Que, esta Comisión calculó el número máximo de conciliaciones que podrían presentarse bajo cada alternativa regulatoria. En este sentido, se estimó que, para el primer trimestre de 2025, 67 relaciones de interconexión habrían registrado una asimetría de tráfico superior al 20% (Alternativa 1); 16 relaciones habrían superado el umbral de 530.000 minutos (Alternativa 2), y 89 relaciones se habrían visto involucradas sin aplicar ningún umbral de desbalance (Alternativa 3).

Que, las conciliaciones anteriormente descritas hubiesen resultado, para el primer trimestre de 2025 en costos de \$538.297.056 para la alternativa 1, de \$130.496.256 para la alternativa 2 y de \$717.729.408 para la alternativa 3, esto como resultado de multiplicar la cantidad de conciliaciones por el valor previamente calculado de \$4.078.008 por operador.

Que, a raíz de lo anterior, se concluyó que la alternativa 2 genera los menores costos administrativos, respecto de las demás alternativas regulatorias.

Que, en el marco del proyecto regulatorio «Revisión de los esquemas de remuneración en redes fijas», esta Comisión contempló la adopción del esquema de remuneración SKA para la terminación de llamadas de LDN, previendo su entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2026; en consecuencia, la medida regirá a partir de dicha fecha.

3. ETAPA DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL Y ABOGACIA DE LA COMPETENCIA

Que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.13.3.2 del Decreto 1078 de 2015, que desarrolla lo concerniente a la publicidad de proyectos de regulaciones, el XX de XX de 2025 esta Comisión publicó para comentarios de los diferentes agentes interesados la propuesta regulatoria del proyecto «Revisión integral de la remuneración en redes fijas». Para tales efectos, la CRC dispuso de un término comprendido entre la mencionada fecha de publicación y el XX de XX de 2025.

Que, de otra parte y, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.30.5. del Decreto 1074 de 2015, esta Comisión diligenció el cuestionario expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) mediante el artículo 5 de la Resolución SIC 44649 de 2010, con el fin de verificar si las disposiciones contempladas en el presente acto administrativo tienen efectos en la competencia.

Que, en observancia de lo definido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, el artículo 2.2.2.30.8. del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, el XX de XX de 2025 la CRC envió a la SIC el proyecto regulatorio publicado con su respectivo documento soporte, incluyendo los demás documentos y archivos publicados junto con la propuesta, y anexó el cuestionario dispuesto por tal entidad para proyectos regulatorios de carácter general, así como los diferentes comentarios a la propuesta regulatoria que fueron recibidos durante el plazo establecido por la CRC.

Que, la SIC, en sede del mencionado procedimiento de abogacía de la competencia, mediante comunicación identificada con el radicado No. XXXX del XX de XX de 2025, emitió concepto donde manifestó que el proyecto regulatorio sometido a su estudio XXXX.

Que, una vez finalizado el plazo definido por la CRC para recibir comentarios de los diferentes agentes del sector, y efectuados los análisis respectivos, se elaboró el documento de respuestas que contiene las razones por las cuales se aceptan o rechazan los planteamientos expuestos. Dicho documento y el presente acto administrativo fueron puestos a consideración del Comité de Comisionados de Comunicaciones, según consta en el Acta No. XX del XX de XX de 2025, y de

los miembros de la Sesión de Comisión de Comunicaciones el XX de XX de 2025 y aprobados en dicha instancia, según consta en el Acta No. XX.

Que, en virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Modificar el artículo 4.3.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

«ARTÍCULO 4.3.2.1. CARGOS DE ACCESO A REDES FIJAS.

4.3.2.1.1. Todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones fijos, deberán ofrecer a los demás proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones por lo menos los siguientes dos esquemas de cargos de acceso para remunerar el uso de su red con ocasión de la interconexión de los servicios de voz, ~~sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4.3.2.4 del Capítulo 3 del Título IV:~~

Cargo de Acceso	A partir del 1 de abril de 2025
Minuto (uso)	\$7,68
Capacidad (E1)	\$2.691.241

Nota: Valores expresados en pesos constantes de 2025. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará, a partir del 1 de enero de 2026, conforme al numeral 1 del Anexo 4.2 del Título de Anexos. Corresponde al valor de los cargos de acceso que los proveedores de redes y servicios fijos reciben de otros proveedores de redes y servicios, cuando estos hacen uso de sus redes, tanto en sentido entrante como saliente. 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 su equivalente, que se encuentren operativos en la interconexión.

4.3.2.1.2. La remuneración a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones fijos, por parte de otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones fijos, por concepto de la utilización de sus redes para la terminación de llamadas del servicio de voz a nivel nacional, se realizará bajo el esquema en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y asume la responsabilidad integral sobre el proceso de facturación.

Cuando en una relación bilateral el desbalance de tráfico fijo-fijo supere un rango de tolerancia absoluto de 530.000 minutos mensuales, se activará un mecanismo de compensación. Una vez superado dicho umbral, las partes podrán definir de común acuerdo la forma de compensar la totalidad del desbalance, incluidos los primeros 530.000 minutos. En caso de no lograrse un acuerdo, se aplicará el cargo de acceso por uso previsto en el numeral 4.3.2.1.1 del presente artículo.

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

PARÁGRAFO 1o. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, a los que hace referencia el numeral 4.3.2.1.1 del presente artículo podrán, de común acuerdo, 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 ~~no superen los topes definidos en ese numeral~~ y se ajusten a las obligaciones y principios regulatorios.

PARÁGRAFO 2o. Los proveedores de redes y servicios que hagan uso de la red de acceso fija podrán elegir libremente, para cada una de las interconexiones, entre las opciones de cargos de acceso a las que hace referencia el numeral 4.3.2.1.1 ~~presente artículo~~. La respectiva interconexión será remunerada bajo la opción de cargos de acceso escogida, a partir de la fecha en la que se le informe al proveedor de redes y servicios fijos sobre su elección.

En el caso que se presente un conflicto, el proveedor de redes y servicios fijos debe suministrar de inmediato la interconexión a los valores que se encuentran en el presente artículo a la opción de cargos de acceso elegida, mientras se logra un acuerdo entre las partes, o la CRC define los puntos de divergencia.

PARÁGRAFO 3o. En todo caso los proveedores de redes y servicios que hagan uso de la red de acceso fija podrán exigir la opción de cargos de acceso por capacidad, caso en el cual, el proveedor de redes y servicios fijos podrá requerir un período de permanencia mínima, que sólo 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 1 año».

ARTÍCULO 2. Derogar el artículo 4.3.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

ARTÍCULO 3. VIGENCIAS. Las disposiciones previstas en la presente resolución rigen a partir del 1 de enero de 2026.

Dada en Bogotá D.C. a los xxxxx

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

XXXX
Presidente

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE
Directora Ejecutiva

Proyecto No: 2000-41-7-8

C.C.C. XX/XX/2025 Acta XXXX.
S.C.C. XX/XX/2025 Acta XXX.

Revisado por: Guillermo Velásquez Ibáñez – Coordinador de Diseño Regulatorio (E)
Elaborado por: Laura Arzayús Sánchez, David Murillo, Laura Hernández y Guillermo Velásquez Ibáñez