

116751000G-082

Bogotá D.C., 12 de marzo de 2025

Ingeniera

Claudia Ximena Bustamante Osorio

Directora Ejecutiva

Comisión de Regulación de Comunicaciones

cargosdeacceso@crcom.gov.co

Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto “Efectos del nuevo precedente del Consejo de Estado (Sentencia del 21 de noviembre de 2024) frente a la remuneración de la interconexión entre redes móviles”.

Respetada directora,

En atención a la invitación para presentar comentarios y observaciones al proyecto de resolución que suspendería la entrada en vigencia del esquema de remuneración de tráfico entre redes móviles, previsto desde diciembre del 2022, respetuosamente ponemos en consideración de la entidad los siguientes:

- 1. Los principios que consagran las normas andinas, en que fundamentó su decisión el Consejo de Estado, también están en la Ley 1341 de 2009 y la regulación de la CRC los ha atendido.** La regulación de la CRC sobre el acceso, uso e interconexión de redes está alineada con los principios establecidos por la Ley 1341 de 2009 y las normas de la Comunidad Andina de Naciones. Ambas normativas promueven la libre competencia, la eficiencia en el sector y la protección de los usuarios, además de asegurar que los cargos por interconexión estén orientados a costos, con condiciones no discriminatorias y transparentes.
- 2. Las normas andinas no son recientes y su aplicación supranacional se da por haber sido expedidas por la CAN y no por una decisión judicial del Consejo de Estado.** Las normas andinas datan de 1999 y 2000, son aplicables en Colombia y su implementación no depende de decisiones judiciales. La sentencia del Consejo de Estado en un caso específico no debe suspender la entrada en vigor del esquema de remuneración de tráfico entre redes móviles, previsto por la CRC desde diciembre de 2022, dado que el regulador ha analizado y sustentado durante varios años la necesidad de este esquema, en línea con los principios de la CAN y la Ley 1341 de 2009.
- 3. La función regulatoria de la CRC ha sido ejercida dentro de los parámetros legales, conforme a las normas supranacionales y ha evaluado los beneficios del esquema Sender Keeps All (SKA).** La CRC ha estudiado el esquema de remuneración SKA o B&K para establecer las tarifas de interconexión tanto para las redes fijas como para

las móviles. Este esquema ha sido ampliamente estudiado y la regulación ha sido expedida conforme a las normas nacionales y de la comunidad andina.

4. **La suspensión de la entrada en vigencia del esquema de remuneración de tráfico entre redes móviles viola el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica, beneficia al operador dominante y justificaría aún más la necesidad de medidas adicionales para corregir la dominancia.** Claro es el principal beneficiario de los cargos de acceso, ha recibido una remuneración estimada de \$21 mil millones por el tráfico neto en el primer semestre de 2024. Además, se critica la propuesta de eliminar el esquema SKA sin analizar soluciones alternativas o el impacto de esta decisión, especialmente en relación con las decisiones y proyecciones de las compañías tomadas con base en las normas expedidas por la CRC que gozan de legalidad y cuya derogatoria, a menos de dos meses de entrar en vigencia, desconoce el principio de confianza legítima, pues es un cambio abrupto que afecta la seguridad jurídica, sumado a los problemas de dominancia y desbalances significativos de tráfico.
5. **De adoptar la propuesta sin un análisis de impacto normativo, se desconocería que la naturaleza de la regulación es intervenir razonablemente en la economía. La Comisión puede mantener la normativa vigente y adoptar un plazo razonable de 6 meses para efectuar el ajuste propuesto y de encontrarse necesario refinar el esquema imponiendo una banda de tráfico detallada y/o un nuevo escalón de valores de forma asimétrica.** La Comisión comete un error al afirmar que la implementación de este esquema de remuneración violaría las normas andinas, ignorando el impacto económico de la medida y la obligación de realizar un análisis de impacto normativo completo, conforme a las normas nacionales que requieren evaluar el impacto económico antes de tomar decisiones.
6. **La aplicación extensiva del fallo del Consejo de Estado va en contra del principio de relatividad de las sentencias y desconoce que hay distinciones materiales entre la decisión tomada por el Consejo de Estado y la aplicación del esquema SKA en la interconexión para servicios móviles.**

A continuación, desarrollamos cada uno de estos puntos:

1. **Los principios que consagran las normas andinas, en que fundamentó su decisión el Consejo de Estado, también están en la Ley 1341 de 2009 y la regulación de la CRC los ha atendido.**

La sentencia del Consejo de Estado se basó en la Decisión 462 de 1999 y la Resolución 432 de 2000 de la Comunidad Andina de Naciones (en adelante, CAN). Estas normas establecen, entre otros aspectos, que los cargos de interconexión deben estar orientados a costos y la autoridad de cada país regulará los detalles.

La Ley 1341 de 2009, en su artículo 2, establece como uno de sus principios rectores la libre competencia y la promoción de la inversión. El fomento de la eficiencia en el sector y la

protección de los usuarios también son objetivos clave de esta ley. Al garantizar un acceso eficiente y no discriminatorio a la infraestructura de red, los principios de esta norma se están impulsando y se encuentran alineados con las normas CAN.

Además, el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 determinó los principios que debe tener en cuenta la CRC para determinar los términos y condiciones para el acceso, uso e interconexión de las redes. Dentro de los principios se encuentra el que exige que la remuneración por el acceso, uso e interconexión esté orientada a costos.

En este contexto, la (CRC) ostenta las facultades para intervenir en el mercado, corregir fallas y promover la competencia. La normativa faculta a la CRC para establecer y ajustar los mecanismos de remuneración en la interconexión de redes, en función de los principios de equidad, eficiencia y libre competencia. Estas facultades permiten que la CRC determine medidas compensatorias, cuando se identifiquen asimetrías significativas en el tráfico, de manera que se garantice una distribución equitativa de los costos y se minimicen los desequilibrios que puedan afectar la dinámica competitiva del sector.

En la siguiente tabla se comparan los principios que exigen las normas CAN y la Ley 1341 de 2009, los cuales coinciden:

Principios de Interconexión (CAN vs. Ley 1341/2009)		
Principio	Normas CAN (Decisión 462/1999 y Resolución 432/2000)	Ley 1341 de 2009 (Art. 50)
Obligatoriedad	Implícita (se deduce de la necesidad de promover la interconexión para la integración del mercado andino)	Explícita (los proveedores de redes y servicios deben permitir la interconexión y acceso a instalaciones esenciales)
No Discriminación	Explícita (términos y condiciones no discriminatorias, incluida la calidad)	Explícita (trato no discriminatorio; con cargo igual acceso igual)
Transparencia	Explícita (cargos transparentes y razonables, publicidad de la información)	Explícita
Orientación a Costos	Explícita (cargos orientados a costos, viabilidad económica)	Explícita (precios basados en costos más una utilidad razonable)
Desagregación	Explícita (suficientemente desagregados para evitar pagos por componentes no requeridos)	Implícita (se deduce de la necesidad de precios basados en costos y evitar distorsiones)
Libre y Leal Competencia	Implícita (busca promover la integración, la ampliación del mercado y la eficiencia)	Explícita (promoción de la libre y leal competencia)
Evitar el Abuso de Posición Dominante	Implícita (evitar distorsiones)	Explícita

Garantizar la neutralidad de la red	No se menciona	Explicita (Garantizar que en el lugar y tiempo de la interconexión no se aplicarán prácticas que generen impactos negativos en las redes)
--	----------------	---

Adicionalmente, la regulación que ha expedido la CRC¹ para determinar las condiciones de acceso, uso e interconexión de las redes han tenido en cuenta los principios de la Ley 1341 de 2009 y por tanto, se han ajustado a los de la CAN, como se detalla más adelante.

2. Las normas andinas no son recientes y su aplicación supranacional obedece a la expedición por la CAN y no por una decisión judicial del Consejo de Estado.

La sentencia del Consejo de Estado consideró que para la controversia entre dos operadores se debían atender los principios de la CAN. No obstante, las normas andinas no son recientes, pues datan de los años 1999 y 2000, las cuales resultan aplicables en Colombia. Aun así, las exigencias de la CAN están desarrolladas por el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 y en la regulación que ha expedido la CRC y para el caso, especialmente la dispuesta en la resolución 7007 de 2022.

De esta forma, para la CRC no es un hecho nuevo ni ajeno que las condiciones económicas de acceso, uso e interconexión deban estar orientadas a costos. La decisión judicial del Consejo de Estado, en un caso específico, no debería suspender la entrada en vigencia del esquema de remuneración de tráfico entre redes móviles. Debe recordarse que la regulación de este esquema de remuneración ha sido estudiada por la CRC durante varios años y con todos los insumos necesarios, mientras que la decisión del Consejo de Estado dirimió una controversia de hace más de 15 años.

3. La función regulatoria de la CRC ha sido ejercida dentro de los parámetros legales, conforme a las normas supranacionales y ha evaluado los beneficios del esquema Sender Keeps All (SKA).

La CRC tiene dentro de sus funciones, entre otras, la de expedir la regulación para promover la competencia, determinar los aspectos técnicos y económicos relacionados con la interconexión, el acceso y uso de redes, precios mayoristas, etc (Ley 1341 de 2009, art. 22, numeral 3º). El ejercicio de esta función debe atender los principios del artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 que, como se detalló antes, coinciden con los principios de la CAN.

En este sentido, la CRC ha establecido las condiciones económicas de acceso, uso e interconexión atendiendo los principios de la ley nacional y supranacional, pues como se evidencia en los documentos de estudio y sustento de cada uno de los proyectos regulatorios expedidos para determinar las remuneración de las redes, las decisiones del

¹ Por ejemplo, Resoluciones CRT 87 de 1997, CRT 1763 de 2007, CRC 2228 de 2009, CRC 7007 de 2022.

regulador al momento de definir las tarifas de remuneración han estado orientadas a la recuperación de costos.

Las primeras referencias al SKA la incluyó la CRC en el documento “Políticas Generales y Estrategias para establecer un Régimen Unificado de Interconexión – RUDI” de julio del año 2000. En la sección III, 8 Precios de Interconexión, 8.8.6 Modelo “Sender Keeps All” o “Bill And Keep” consideró lo siguiente:

*“Bajo este esquema, el operador que genera la llamada conserva la totalidad del ingreso; no existen, por lo tanto, cargos y precios de interconexión. **El esquema, por supuesto, simplifica todo el proceso, reduciendo costos de transacción y eliminando los engorrosos problemas de conciliación de cuentas entre operadores.** Sin embargo, no refleja los costos reales de las redes y la utilización que de las mismas realicen los operadores interconectantes. Se presentan, de igual forma, dificultades para aquellos operadores que en la actualidad se benefician de desequilibrios de tráfico, existiendo, en consecuencia, intereses que se pueden llegar a lesionar de manera importante. **El esquema supone, por consiguiente, equilibrio en el tráfico que se genera entre operadores.**” (Negrillas fuera del texto original)*

En la Resolución CRT 463 de 2001 el regulador adoptó el mecanismo de SKA para las tarifas de interconexión local – local² que mantuvo en la Resolución CRT 1763 de 2007. En las consideraciones de esta última decisión aclaró que tuvo en cuenta las normas andinas y que la regulación que expedía era producto de un estudio robusto, así:

*“Que las normas que regulan el proceso de integración y liberalización del comercio de servicios de telecomunicaciones en la Comunidad Andina, entre ellas, la **Decisión 462 de 1999** en el capítulo VIII artículo 30, establece dentro de los **principios relativos a la interconexión** que esta debe proveerse **con cargos de interconexión** que sean transparentes y razonables; **que estén orientados a costos y tengan en cuenta su viabilidad económica** y que estén suficientemente desagregados para que el proveedor que solicita la interconexión no tenga que pagar por componentes o instalaciones de la red que no se requieran para el suministro del servicio;*

*Que de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la **Resolución 432 de 2000** de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, **los cargos de interconexión deben ser consistentes con los criterios de costos más utilidad razonable**, de que trata la regulación vigente;*

(...)

*Que **los cargos de acceso son resultado de la aplicación de modelos de costos eficientes** que se basan en metodologías de costos incrementales de largo plazo, y tienen en cuenta los elementos de red necesarios para atender la expansión de cobertura y demanda de tráficos proyectadas;” (Negrillas y subrayas fuera de texto original)*

² “Artículo 4.2.2.20. Cargo de Acceso entre redes de TPBCL. No habrá lugar al pago de cargos de acceso por el tráfico local cursado entre las redes de los operadores de TPBCL, lo cual implica que cada operador conservará la totalidad del valor recaudado de sus usuarios, se responsabilizará de todo lo concerniente al proceso de facturación y asumirá el riesgo de la cartera. Lo anterior, sin perjuicio de que los operadores acuerden cualquier esquema alternativo.”

En la propuesta regulatoria³, la CRT menciona al SKA como un “...método bastante atractivo dada la simplicidad (...), evita procesos de conciliación y cruce de cuentas entre los operadores. La desventaja que presenta es el incentivo que tienen los operadores para reducir la utilización de la red, ya sea reduciendo su calidad o incentivando que las llamadas sean dirigidas a otras redes por medio de la reducción en el precio de estas llamadas”.

En ese documento⁴, resaltó que para la interconexión de las redes fijas “...la CRT en su momento tuvo en cuenta los supuestos fundamentales del esquema “Sender Keeps All” (SKA) y consideró que estos se cumplían. Adicionalmente, comprobó en su momento que existían altos costos de transacción en los procesos de facturación, cobro y conciliación de cuentas asociadas a un esquema de cargos de acceso por uso. Siendo así, la Comisión optó por utilizar el esquema SKA para la interconexión local, lo cual implica que cada operador conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios, se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de facturación y asume el riesgo de la cartera”.

Luego, el regulador hizo un análisis económico de los dos escenarios: sin SKA y con SKA. Para cada uno de los escenarios identificó los beneficios económicos, en términos de ingresos y costos por la interconexión, así:

Cuadro 7.6: Beneficios de los operadores TPBCL con y sin el esquema Sender Keeps All

	Operador i	Operador j
Con SKA	$\pi_i = P_i q_{ij} - c_i^{IX} (q_{ij} + q_{ji})$	$\pi_j = P_j q_{ji} - c_j^{IX} (q_{ij} + q_{ji})$
Sin SKA	$\pi_i = (P_i q_{ij} + a_i q_{ji}) - [a_j q_{ij} + (c_i^{IX} + c_i^{IXcont}) (q_{ij} + q_{ji})]$	$\pi_j = (P_j q_{ji} + a_j q_{ij}) - [a_i q_{ji} + (c_j^{IX} + c_j^{IXcont}) (q_{ij} + q_{ji})]$

Fuente: CRT, 2007.

Donde:

π_i : corresponde a los beneficios del operador i .

q_{ij} : corresponde al tráfico que se origina en el operador i y termina en el operador j .

P_i : corresponde a la tarifa local del operador i .

c_i^{IX} : corresponde al costo de interconexión del operador i por minuto. Este costo no incluye los costos debido a los contratos de interconexión tales como los comités mixtos de interconexión, facturación, entre otros.

³ “Propuesta Regulatoria para la fijación de los cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia”, publicado por la CRT en septiembre de 2007, en el capítulo relativo a los fundamentos económicos para la regulación de cargos de acceso (3.1), en lo tocante a los precios de interconexión en dos direcciones (3.3).

⁴ Capítulo 7 de Propuesta de cambios al esquema regulatorio, numeral 7.4, Pág 78. La nota de pie de página 53 señala que “los flujos de tráfico que generan las dos redes deben ser balanceados y la estructura de costos de interconexión de las dos redes debe ser similar”.

c_i^{IXcont} : corresponde al costo de interconexión del operador i por minuto debido a la existencia de un contrato de interconexión, es decir, son los costos debido a los comités mixtos de interconexión, facturación, entre otros.

a_i : corresponde al cargo de acceso cobrado por el operador i . Este cargo de acceso es igual al costo eficiente más una utilidad razonable.

El beneficio total es la suma de los beneficios de los operadores para cada uno de los posibles escenarios.

$$\text{Ecuacion 7.4: } \Pi_T = \pi_i + \pi_j$$

Igualmente se puede realizar el análisis por operador, tomando la diferencia de los beneficios de los dos escenarios para cada operador.

$$\text{Ecuacion 7.5: } \Pi_i = \pi_i^{\text{sin SKA}} - \pi_i^{\text{conSKA}}$$

Adicionalmente, se debe tener en cuenta la relación de tráfico entre los operadores. Si este tráfico es simétrico y los costos de interconexión son semejantes para los operadores, los

beneficios con o sin SKA deben ser iguales para cada operador. Es decir, si $\frac{q_{ij}}{q_{ji}} = \beta = 1$, se

tiene $q_{ij} = q_{ji} = q$, además, dado que no hay labores de conciliación $c_i^{IXcont} = 0$ y por último,

debido a la semejanza de costos, los cargos de acceso son iguales $a_i = a_j = a$, entonces el

beneficio del operador i a partir de la ecuación $\pi_i = (P_i q_{ij} + a_i q_{ji}) - [a_j q_{ij} + (c_i^{IX} + c_i^{IXcont})(q_{ij} + q_{ji})]$ es

$\pi_i = (P_i q + a q) - [a q + c_i^{IX} (q + q)] = P_i q - c_i^{IX} 2q$ lo cual es igual al escenario implementado SKA. Debido a este resultado, la simetría de tráfico y de costos de interconexión es la base para la implementación de SKA en la interconexión local.

El regulador⁵ analizó qué tan asimétricos deben ser los tráficos para justificar el cobro de cargos de acceso. En otras palabras, hasta donde puede β desviarse de uno (1) para que SKA sea el escenario óptimo. Según los análisis de la Comisión, **el β se encontraría en un rango entre 1 y 1,1** para establecer un umbral de asimetría de tráfico máximo, que se debía alcanzar por medio de una disminución gradual a partir de la vigencia de la medida hasta el 1 de enero de 2010.

En el numeral 7.4.2. del proyecto regulatorio, el regulador señala que luego de realizar un análisis completo de la situación del momento de los cargos de acceso entre redes de TPBCL, y teniendo en cuenta la evolución de las medidas tomadas en el pasado, consideró oportuno complementar este esquema de cargos de acceso, **incluyendo una metodología adicional para tener en cuenta los desbalances o asimetrías de tráfico**, aspectos importantes a tener en cuenta dentro del esquema actual de SKA. Así, el regulador señala en el texto que la remuneración entre operadores de Telefonía Pública Básica Conmutada Local (TPBCL) en un mismo municipio, por el uso de sus redes se calcula, sin perjuicio de que acordaran cualquier esquema alternativo, de acuerdo con las siguientes fórmulas:

⁵ Página 79.

1. Cada operador de TPBCL debe revisar el *Balance Trimestral Medido* del tráfico entrante y saliente de la relación de interconexión:

$$BalanceTrimestralMedido = \frac{Tráfico\ entrante_{ij}}{Tráfico\ saliente_{ij}}$$

Donde,

$Tráfico\ entrante_{ij}$ = Tráfico entrante al operador i del operador j durante un trimestre

$Tráfico\ saliente_{ij}$ = Tráfico saliente del operador i al operador j durante un trimestre

2. El *Balance Trimestral Regulado* objetivo está dado para el 1 de enero de 2010, el cual se alcanzará mediante la disminución gradual dada en la siguiente tabla:

Balance Trimestral Regulado			
	A partir de la vigencia de la presente resolución	A partir de Enero 1 de 2009	A partir de Enero 1 de 2010
Balance Trimestral Regulado	1,3	1,2	1,1

3. Si para ambos operadores de TPBCL, el *Balance Trimestral Medido* es menor que el *Balance Trimestral Regulado* entonces se considera que existe simetría en tráficos de interconexión y no habrá lugar al cruce de pagos por el tráfico local cursado entre las redes de los operadores de TPBCL, lo cual implica que cada operador conservará la totalidad del valor recaudado de sus usuarios, se responsabilizará de todo lo concerniente al proceso de facturación y asumirá el riesgo de la cartera.
4. Si para uno de los dos operadores de TPBCL, el *Balance Trimestral Medido* es mayor que el *Balance Trimestral Regulado* entonces se aplica lo siguiente para dicho operador i:

$$\text{sea } x = \text{mínimo}(Tráfico\ entrante_{ij}, Tráfico\ saliente_{ij})$$

$$y = \text{máximo}(Tráfico\ entrante_{ij}, Tráfico\ saliente_{ij})$$

$$Tráfico\ a\ Remunerar = y - Balance\ Trafico\ Regulado * x$$

El operador i obtiene una remuneración a la interconexión por parte del operador j por los minutos de interconexión entrantes por encima del desbalance de tráfico permitido trimestral (Tráfico a Remunerar), valorados a los cargos de acceso que pacten dichos operadores, los cuales no podrán ser superiores a los cargos de acceso máximos establecidos en el artículo 1 de la presente resolución.

El operador i obtiene una remuneración a la interconexión por parte del operador j por los minutos de interconexión entrantes por encima del desbalance de tráfico permitido trimestral (Tráfico a Remunerar), valorados a los cargos de acceso que pacten dichos operadores, los cuales no podrán ser superiores a los cargos de acceso máximos establecidos en el artículo 1 de la presente resolución.

En el documento de respuesta a comentarios de la Resolución CRT 1763 de 2007, el regulador hizo varias referencias a textos técnicos y de análisis propios que promovían la adopción del esquema SKA⁶. De esas referencias, concluyó el regulador que el esquema SKA reduce costos de transacción, promueve la competencia y permite que los costos se recuperen a través de los suscriptores de cada red.

En la Resolución CRC 2354 de 2010 que modificó los cargos de acceso, el regulador tuvo en cuenta las normas andinas, las funciones asignadas por la Ley 1341 de 2009 y los criterios

⁶ Por ser de interés, en anexo se transcriben todas las referencias que hizo el regulador en dicho documento.

legales para establecer los términos de la remuneración en las relaciones de acceso, uso e interconexión. En las consideraciones tuvo en cuenta lo siguiente:

*“Que de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la **Resolución 432 de 2000 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, los cargos de interconexión deben ser consistentes con los criterios de costos más utilidad razonable**, de que trata la regulación vigente.*

*Que los cargos de acceso son un componente importante en la estructura de costos de los proveedores parte de una relación de interconexión y, en consecuencia, debe basarse en **criterios de costos eficientes**.*

(...)

*Que el ejercicio de revisión al **Modelo de Costos Eficientes de Redes Móviles** permitió observar que **en los últimos años se han dado cambios en las redes móviles en Colombia, tanto en aspectos tecnológicos que introducen mayores eficiencias** en las mismas, así como en el crecimiento general en su cobertura geográfica y en los niveles de penetración, los cuales actualmente superan las proyecciones que fueron contempladas en el año 2007, como parámetro de entrada para el cálculo del cargo de acceso en redes móviles.” (Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

De otro lado, la OCDE recomendó a Colombia dar prioridad a la reducción de las tarifas de terminación móvil para que reflejaran los costos eficientes y lograr llegar prácticamente a cero, señalando que esta decisión implicaba una reducción significativa y urgente. En su documento “Estudio OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia – 2014. El desarrollo de la interconexión en Colombia” señaló lo siguiente:

“En la interconexión local, cada operador (dentro del área local) utiliza un sistema de «facturación y retención» (Bill and Keep), es decir, retiene todas las cantidades facturadas a usuarios sin compensar a otros operadores (locales).

(...)

La CRC está examinando un nuevo proyecto regulatorio para revisar los cargos de terminación móvil, y propone un modelo «emisor retiene todo» (SKA), además de una tarifa de terminación regulada en las redes de los entrantes.

(...)

*Los datos económicos confirman los efectos beneficiosos de tarifas de terminación bajas sobre la competencia y la promoción de la eficiencia (Laffont y Tirole, 2000; Cambini y Valetti, 2003; Cave et al., 2003; Growitsch y Marcus, 2010). Algunos estudios también han indicado que un modelo B&K reduciría la complejidad y resultaría beneficioso a largo plazo (BEREC, 2010a). **Por otra parte, en 2012 la OCDE recomendó reducir los cargos de terminación móvil a cero o a niveles cercanos a cero en el mediano plazo (OCDE, 2012b).** Dicho informe mostró asimismo una clara correlación entre planes de llamadas más amplios y menores tarifas de terminación móvil.” (Página 75) (Negrillas fuera del texto original).*

En la Resolución CRC 7007 de 2022, el regulador estableció cargos de acceso e incluyó la entrada en vigencia del nuevo esquema de remuneración de tráfico entre redes móviles a partir del 1º de mayo de 2025. En las consideraciones, si bien no hace referencia a las normas andinas, sí tuvo en cuenta los principios de la Ley 1341 de 2009 que son idénticos. Además, respondió una inquietud de la SIC frente a la implementación del esquema Bill and keep, así:

*“Que, adicionalmente, el **artículo 50 de la Ley 1341 de 2009** le confiere a la CRC competencia para establecer los términos y condiciones bajo los cuales los PRST deben cumplir con su obligación de permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro proveedor que lo solicite, para asegurar los siguientes objetivos: (i) Trato no discriminatorio; con cargo igual acceso igual; (ii) Transparencia; **(iii) Precios basados en costos más una utilidad razonable**; (iv) Promoción de la libre y leal competencia; (v) Evitar el abuso de la posición dominante; y (vi) Garantizar que en el lugar y tiempo de la interconexión no se apliquen prácticas que generen impactos negativos en las redes.*

(...)

4. ETAPA DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL Y ABOGACIA DE LA COMPETENCIA

(...)

Que la Superintendencia, en sede del mencionado procedimiento de abogacía de la competencia, mediante comunicación identificada con el radicado SIC 22-144816-12-0 del 18 de mayo de 2022, emitió concepto en el que planteó once (11) recomendaciones sobre la propuesta regulatoria, en los siguientes términos:

(...)

5. Sustentar técnicamente que las condiciones de tráfico en el mercado están dadas para la implementación del esquema Bill and Keep para los servicios de voz móvil y SMS.

(...)

(v) Frente a la quinta recomendación relacionada con las condiciones del mercado para la implementación del esquema Bill and Keep para los servicios móviles de voz y SMS, la CRC resalta que comparte en su mayoría la descripción que la Superintendencia hace sobre el alcance y ventajas del modelo mencionado para la fijación de la remuneración por la terminación de llamadas de voz móvil y SMS.

En relación con las desventajas del esquema, la SIC señala que éste puede inducir alzas en los precios minoristas en mercados sin pluralidad de oferentes y con restricción a la migración de la demanda. Adicionalmente, señala que la implementación del Bill & Keep podría generar una pérdida financiera importante para los operadores en mercados en los que no exista una relativa equivalencia en los niveles de terminación de tráfico, y que aún estén en una fase temprana de despliegue de red. Es en este sentido que la Superintendencia solicita a la CRC “sustentar técnicamente que las condiciones de tráfico en el mercado están dadas para la implementación del esquema Bill and Keep para los servicios de voz móvil y SMS”.

Sobre el particular, la CRC considera que **las condiciones referidas a los mercados – falta de pluralidad de oferentes y restricción a la migración- no aplicarían completamente al caso de los servicios de voz móvil y SMS** ya que en esos mercados existe pluralidad de oferentes y la regulación ha promovido la reducción en los costos de migración de la demanda a través de medidas como la portabilidad numérica móvil y la prohibición de suscripción de contratos con cláusulas de permanencia mínima.

Ahora bien, frente a la homogeneidad del tráfico, la CRC señala que, en la literatura consultada, lo que incluye los estudios de DeGraba (2003), **esta Comisión no encontró una referencia a que la existencia de simetría en el tráfico en las relaciones de interconexión existentes sea una condición necesaria para la viabilidad y pertinencia del esquema.** Según DeGraba (2003), 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. Así mismo, Dodd et al (2009) señalan que el modelo Bill & Keep 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, **a partir de los valores obtenidos del modelo de costos y las condiciones actuales del mercado, esta Comisión considera que están dadas las condiciones para la implementación del esquema Bill and Keep, máxime cuando se otorga un plazo de dos años para su entrada.**” (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

En el documento soporte de la resolución 7007, titulado “Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista de voz saliente móvil”, de octubre de 2021, se hacen las siguientes referencias al esquema SKA o B&K:

“MOVISTAR considera que es momento de modificar el esquema de remuneración de las redes móviles, a un esquema de Bill and Keep, que podría llevar a que, por este medio, se superen los efectos adversos que tienen las particulares condiciones competitivas sobre las infraestructuras y redes móviles, permitiendo un mayor y mejor desarrollo competitivo, y evitando que la concentración del mercado en sí misma, lleve a la captura de recursos por parte del operador dominante derivadas de las relaciones de interconexión con sus competidores

Respuesta CRC: Frente al comentario de MOVISTAR, debe tenerse en consideración que, dentro de las alternativas presentadas en este documento, en la sección 4.1. se incluye (i) eliminar las transferencias monetarias por concepto de cargos de acceso (Bill & Keep) y (ii) la aplicación de esta regla en un intervalo de la relación de interconexión (...)

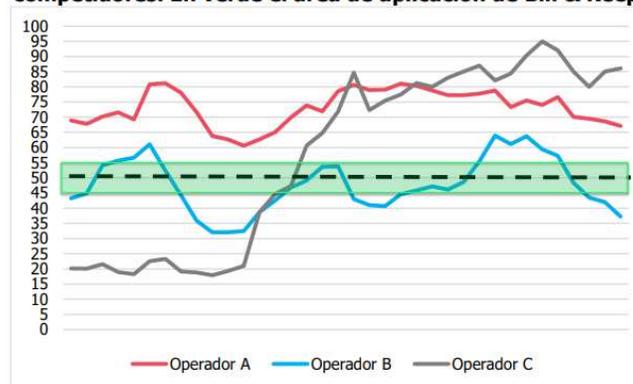
4. ALTERNATIVAS REGULATORIAS PARA LA REMUNERACIÓN DE REDES MÓVILES

4.1. Remuneración de la terminación de llamadas y SMS en redes móviles

Situación identificada:	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).
Alternativa 1: Statu quo	Mantener los cargos de acceso vigentes para terminación de voz móvil y SMS.
Alternativa 2:	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.
Alternativa 3:	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.
Alternativa 4:	<i>Bill & 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.
Alternativa 5:	<i>Bill & Keep</i> con cotas fijas. Considerar un intervalo fijo para introducir en él una relación de <i>Bill & Keep</i> . Por fuera del intervalo aplicar la remuneración propuesta en la Alternativa No. 2.
Alternativa 6:	<i>Bill & Keep</i> con cotas acordadas libremente entre los operadores. Considerar un intervalo para introducir en él una relación de <i>Bill & Keep</i> cuyas cotas sean libremente acordadas entre los OMR. Por fuera del intervalo aplicar la remuneración propuesta en la Alternativa No. 2.

*Alternativa No. 5: Bill & Keep con cotas fijas. Considerar un intervalo fijo para introducir en él una relación de Bill & Keep. Por fuera del intervalo aplicar la remuneración propuesta en la Alternativa No. 2. **Se propone introducir un intervalo fijo de (+/- 5%) centrado en 50% de tráfico saliente/entrante para la relación de interconexión en el cual aplicar el Bill & Keep.** En el siguiente gráfico se presenta, con fines ilustrativos, la relación de tráfico entre un operador hipotético X con tres competidores (A, B y C) y el intervalo (en verde) donde aplicaría Bill & Keep. Como puede observarse, el operador A es originador de tráfico hacia el operador X y durante el periodo del ejemplo pagaría siempre cargos de acceso a este último. A su vez, el operador C es receptor de cargos de acceso durante la primera parte, pero la relación tiende hacia mayor originación que recepción de tráfico con la red del operador X, con un breve periodo en el área de aplicación. Finalmente, la relación de tráfico con el operador B fluctúa con algunos periodos pagando y otros recibiendo cargos de acceso.*

Ilustración 2. Relación de tráfico saliente y entrante entre un operador X hipotético y tres competidores. En verde el área de aplicación de Bill & Keep.



Elaboración propia.

Para la aplicación de esta alternativa, los OMR revisarían periódicamente las relaciones de tráfico con sus competidores para realizar las conciliaciones a que haya lugar. Si esta se encuentra dentro del intervalo 45-55%, aplicará B&K durante el siguiente trimestre. Los operadores con relaciones de tráfico por fuera del intervalo 45-55% remunerarán el uso de las redes de sus contrapartes con el esquema presentado en la Alternativa No. 2.

Alternativa No. 6: Considerar un intervalo para introducir en él una relación de B&K cuyas cotas sean libremente acordadas entre los operadores. Por fuera del intervalo aplicar la remuneración propuesta en la Alternativa No. 2. Se propone introducir un intervalo centrado en 50% de tráfico saliente/entrante para la relación de interconexión en el cual aplicar el B&K. Las cotas del intervalo serían acordadas libremente e informadas trimestralmente al regulador por medio de comunicación radicada en la Entidad. Los operadores con relaciones de tráfico por fuera del intervalo acordado remunerarán el uso de las redes de sus contrapartes con el esquema presentado en la Alternativa No. 2.”

En el documento de respuesta a comentarios⁷, la CRC justificó la implementación del esquema SKA o B&K, así:

“Comcel: sobre introducir el B&K la CRC no tuvo en cuenta el impacto y la capacidad actual de consumo de espectro y de red de los operadores, desconoce las inversiones adicionales que los operadores tendrían que hacer a nivel de interconexión y en el core de red ante un eventual crecimiento del tráfico derivado del no cobro de cargos de acceso, lo cual implicaría aumentos de inversión de CAPEX para las cuales el operador no recibiría ninguna contraprestación. Los costos de interconexión entre dos redes no solo involucran el valor de los medios de transmisión sino los costos de puertos en central, capacidad de procesamiento en las diferentes centrales, interconexión al interior de las redes, espectro y crecimiento en las estaciones base, elementos que no serían remunerados por el operador que entrega el tráfico

La CRC tiene la obligación de permitirles a los propietarios de la infraestructura recuperar todos los costos en que incurrieron para poder ofrecer el servicio y otorgar acceso a sus redes. El B&K es absolutamente ilegal y desconoce abiertamente los tratados internacionales suscritos por nuestro país, y la ley y la regulación de la CRC, pues la remuneración de las redes debe realizarse a costos eficientes, incluyendo el reconocimiento del costo de oportunidad y una utilidad razonable. De establecer el B&K, el acto administrativo estaría viciado de nulidad por expedirse infringiendo las normas en que debe fundarse, según el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

B&K representa un subsidio ilegal y una forma de expropiación indirecta. Es necesario que el tráfico sea balanceado para que el B&K cumpla con el propósito de promover la competencia

Respuesta CRC: *no se consideró la inclusión de costos adicionales en la evaluación debido a que los costos de cumplimiento eran semejantes entre mantener el sistema de pagos existente, aun con la actualización de los valores con el modelo de costos actualizados, y la implementación de un esquema B&K como el que se implementa. En caso de considerar alguna diferencia en estos costos, favorecería a la alternativa ganadora (B&K), requiere menor carga administrativa para los operadores.*

⁷ “Revisión de los esquemas de Remuneración móvil. Documento de respuesta a comentarios”. Diciembre 16 de 2022

*Sobre la presunta vulneración a las disposiciones supranacionales de la Comunidad Andina de Naciones - CAN, el Tribunal de Justicia de la CAN, cuando en sede de interpretación prejudicial se ha pronunciado sobre el esquema B&K, conocido como SKA, ha sostenido que “[E]s un sistema de remuneración de cargos de interconexión, mediante el cual cada operador conserva la totalidad de lo facturado a sus usuarios por las llamadas realizadas desde su red a la red interconectada.”¹⁸. (Destacado fuera de texto). Esta instancia no ha sostenido que tal esquema vulnera la normatividad andina. Por el contrario, ha señalado que las disposiciones vigentes no contemplan o adoptan un método o metodología específica de remuneración de la interconexión, por lo que, corresponde a la Autoridad de Telecomunicaciones de cada País Miembro escoger una metodología que considere lo siguiente: **i)** costos eficientes, **ii)** la relación ingreso-costo, **iii)** permita que la interconexión sea viable económicamente y fomente la eficiencia económica (reducción de costos), **iv)** asegure la prestación ininterrumpida (continuidad) del servicio, **v)** garantice el mantenimiento y mejora de la calidad; y **vi)** facilite el acceso a las redes¹⁹. En el mismo sentido, se pronunció el Tribunal Andino de Justicia mediante la interpretación judicial “146 IP 2021”²⁰.*

B&K es un mecanismo de remuneración en el que el operador que origina la llamada recibe la tarifa que paga el usuario que hace la llamada, y parte de esa tarifa- según se ha constatado- remunera los costos en los que incurre - en su red - relacionados con la interconexión. La lógica detrás de esta forma de remuneración consiste en considerar que la tarifa pagada por el usuario es suficiente para remunerar bajo criterios de costos eficientes el primer tramo de la llamada, la originación y, adicionalmente, la terminación de llamadas cuando ese mismo usuario recibe una llamada proveniente de otro operador. Sin desconocer que cada tramo de la llamada genera un costo para cada operador involucrados en la comunicación, la manera como se van a remunerar y asumir dichos costos, es a partir de lo que paga el usuario por hacer llamadas.

*Implementar B&K no representa ni un subsidio ilegal ni una forma de expropiación indirecta. Los argumentos de COMCEL señalan que el receptor de tráfico ha de prestar el servicio de interconexión de forma gratuita o a costo 0. **Tal premisa no es cierta porque los proveedores sí reciben una remuneración que les permite recuperar los costos en los que incurren para la prestación de la interconexión;** lo que sucede es que esa remuneración proviene de lo que recaudan de sus propios usuarios y esto es suficiente para dicha recuperación.*

No resulta necesario que el tráfico sea balanceado para que el B&K cumpla con el propósito esperado de promover la competencia que redundará en los precios que se ofrecen a los usuarios.** A la exigencia de simetría de tráfico subyace la idea según la cual el B&K, aplicado con tráfico asimétrico, impediría al operador que termina la llamada recuperar, sobre la porción desbalanceada de llamadas, los costos asociados a la terminación, lo cual se desvirtúa, en la medida en que **la tarifa minorista pagada por los usuarios finales permite la recuperación total de los costos involucrados en el tramo de terminación.

Sobre el beneficio que perciben los usuarios, la CRC destaca que la SIC en su concepto de abogacía de la competencia, señaló que al implementar B&K las tarifas a los usuarios finales podrían aumentar “si se trata de un mercado en el que no hay suficiente pluralidad de agentes, y en donde se presentan restricciones relevantes de cualquier naturaleza para la migración de la demanda”. Presupuestos que no se dan en el mercado colombiano donde hay pluralidad de agentes y no hay restricciones para la migración de la demanda.

No puede pasarse por alto que ninguna disposición supranacional, ni las disposiciones citadas por COMCEL, permiten identificar, de un lado, que esté proscrito el uso del B&K como esquema de remuneración, pues la normativa de la CAN no se decanta por ningún esquema en particular, sino que provee unas directrices orientativas, y, de otro lado, si la normativa supranacional no

establece un determinado esquema ni proscribiremos otros, **tampoco de esta se extrae algún tipo de regla específica según la cual el B&K solo sea admisible ante tráficos balanceados**. En ninguna parte de la literatura consultada, se encontró una referencia a que la existencia de simetría en el tráfico en las relaciones de interconexión sea una condición necesaria para la viabilidad y pertinencia del esquema.

ETB: Reitera la necesidad de evaluar la pertinencia y adopción de la alternativa cinco (5), “B&K con cotas fijas. Considerar un intervalo fijo para introducir una relación de B&K. Por fuera del intervalo aplicar la remuneración propuesta en la Alternativa No. 2 para la remuneración de la terminación de llamadas y SMS en redes móviles.

Respuesta CRC: acorde con la evaluación de costo-beneficio desarrollada los resultados indican que el esquema sin cotas resulta ser la alternativa elegida por cuanto presenta mayores beneficios al reducir en mayor medida la no concentración del mercado.

Telefónica Movistar: B&K favorecería una sana competencia, evitando que el agente dominante siga percibiendo ingresos. B&K es uno de los modelos de remuneración más acordes con un entorno de redes de nueva generación (NGN) totalmente IP y para las próximas interconexiones VoLTE end-to-end. Es acertado transitar a un esquema B&K, supone un avance importante en la materia y constituye un precedente relevante para la región, al poner a Colombia a la vanguardia en la política regulatoria y tarifaria de interconexión.”

En este orden de ideas, es claro que la CRC ha analizado con suficiente detalle el esquema SKA tanto para interconexión de redes fijas como de redes móviles y ha regulado las tarifas bajo los postulados de las normas andinas y de la Ley 1341 de 2009. Por tanto, modificarlas o suspender la entrada de un esquema de remuneración que ha sido estudiado y sustentado durante tantos años, por una decisión judicial de un caso en específico, sería errado y antitécnico.

En el documento soporte de este proyecto regulatorio para evaluar el impacto de una decisión judicial, la CRC plantea como problema que el esquema SKA no atiende las normas CAN y por tanto, tendría como consecuencia la ausencia de seguridad jurídica por la aplicación del esquema de remuneración. No obstante, como se ha expuesto, la CRC ha analizado de manera reiterada y estructurada el esquema de remuneración de la interconexión entre redes móviles y ha explicado con razones técnicas, económicas y de mercado por qué el esquema SKA remunera los costos de interconexión, incluso si el tráfico no es simétrico.

4. La suspensión de la entrada en vigencia del esquema de remuneración de tráfico entre redes móviles viola el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica, beneficia al operador dominante y justificaría aún más la necesidad de medidas adicionales para corregir la dominancia.

La Resolución CRC 7007 de 2022 entró en vigencia en diciembre de ese año por lo que lleva más de dos años en el ordenamiento jurídico generando efectos. Esta norma no ha sido demandada y se presume legal. Además, como se ha mencionado, tiene todo el sustento regulatorio requerido para justificar la implementación del esquema SKA o B&K.

El contexto actual del mercado de servicios móviles revela una estructura en la que las diferencias en el tráfico de interconexión generan desbalances en la distribución de los costos asociados, derivados de la falla de mercado que existe por la dominancia de Claro, como lo ha declarado la CRC.

El modelo SKA se ha concebido precisamente para abordar estas disparidades, asegurando que los costos de terminación se compensen de manera equitativa entre las partes involucradas, independientemente del volumen de tráfico, logrando así contrarrestar el poder ejercido por el dominante desde el punto de vista competitivo. En el modelo tradicional de contraprestación, los operadores compiten por el número de usuarios y no por mejorar las condiciones del servicio, porque buscan que el mayor número de llamadas terminen en su propia red. Esto, castigando su propio margen.

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

La suspensión de la entrada en vigencia del esquema de Sender Keeps All para la interconexión móvil – móvil, a menos de dos meses, es un cambio abrupto en las relaciones de interconexión entre los operadores. Este cambio afecta la confianza legítima porque después de dos años de expedida la Resolución CRC 7007 de 2022, la CRC cambia repentinamente las reglas de juego, sin establecer un periodo de transición para ajustarse. El regulador desconoce este principio, que es un límite a las actividades de las autoridades para proteger la seguridad jurídica.

Antes de su decisión al respecto, la Comisión debe considerar todas las implicaciones de dejar sin piso jurídico tantos años de decisiones respaldando el esquema SKA, en al menos las resoluciones expedidas para determinar la remuneración de las redes, entre otras las arriba citadas, pero también algunas decisiones públicas, así como sus efectos colaterales en todos los agentes involucrados como por ejemplo:

1. Res. 2255 de 2009, revisa el desarrollo de la relación de interconexión entre la red de TPBCL de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP y la red de TPBCL de la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP
2. Res. 2256 de 2009, revisa el desarrollo de la relación de interconexión entre la red de TPBCL de TELMEX TELECOMUNICACIONES S.A. ESP y la red de TPBCL de la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP
3. Res. 2499 de 2010, resuelve el recurso de reposición presentado por la EMPRESA DE

- TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP contra la Res. 2255 de 2010
4. Res. 2518 de 2010, impone servidumbre provisional de acceso, uso e interconexión entre la red TPBCLE de la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP, en el municipio de Cali, y la red de TPBCLE operada por UNITEL S.A. ESP en los municipios de Cali y Yumbo en el Departamento del Valle del Cauca
 5. Res. 3959 de 2012, resuelve el recurso de reposición interpuesto por la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP contra la Res. 3719 de 2012
 6. Res. 4363 de 2013, resuelve el conflicto surgido entre AVANTEL S.A.S. y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP
 7. Res. 4401 de 2014, resuelve el recurso de reposición interpuesto por la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP contra la Res. 4363 de 2013, por la cual se resuelve el conflicto surgido entre AVANTEL y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP
 8. Res. 4790 de 2015, resuelve el conflicto entre la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP
 9. Res. 4995 de 2016, resuelve el recurso de reposición interpuesto por la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP contra la Res. 4790 de 2015
 10. Res. 5413 de 2018, resuelve el conflicto surgido entre ARIATEL S.A.S y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA ETB S.A. ESP, relacionado con el esquema de cobro de cargos de acceso entre redes locales para el tráfico local – local de dichas empresas
 11. Res. 6774 de 2022, se abstiene de pronunciarse de fondo sobre una solicitud de solución de la controversia surgida entre la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC
 12. Res. 7361 de 2024, resuelve una solicitud presentada por HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P. respecto de las condiciones de acceso uso e interconexión de su red fija a nivel nacional y larga distancia internacional con la red local de EDATEL S.A. E.S.P.
 13. Res. 7362 de 2024, resuelve la solicitud presentada por HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P. respecto de las condiciones de acceso uso e interconexión de su red local y larga distancia internacional con la red local y de larga distancia internacional de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.
 14. Res. 7453 de 2024, resuelve una solicitud presentada por HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P. respecto de las condiciones de acceso uso e interconexión de su red fija a nivel nacional y larga distancia internacional con la red local de EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI EMCALI E.I.C.E. ESP
 15. Res. 7531 de 2024, resuelve los recursos de reposición interpuestos por HABLAME COLOMBIA S.A. ESP y UNE EPM TELECOMUNICACIONES en contra de la resolución CRC 7362 de 2024.
 16. Res. 7534 de 2024, resuelve una solicitud presentada por HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P. respecto de las condiciones de acceso uso e interconexión de su red fija a nivel nacional y larga distancia internacional con la red local de la EMPRESA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES DE IPIALES S.A. E.S.P. UNIMOS.

La suspensión de la entrada en vigencia de la remuneración de la interconexión entre redes móviles bajo un esquema SKA o B&K genera incertidumbre jurídica, pues es una medida que ha sido ampliamente revisada y se considera necesaria para el mercado colombiano. Además, abre la puerta a discusiones jurídicas sobre conflictos resueltos por la CRC y que ya están en firme, frente a los cuales se preguntaría si la regulación de cargos de acceso expedida por el regulador no ha sido acertada y por tanto, daría lugar a reclamaciones?

Luego de la expedición de la Resolución CRC 7007 de 2022, los operadores han realizado desarrollos para ajustar sus relaciones de interconexión a la normativa determinada hace más de 2 años, la posible suspensión de la entrada en vigencia del esquema SKA de manera repentina y a menos de dos meses de su aplicación cuando menos resulta un cambio abrupto en las condiciones del mercado, sin un análisis de impacto como mínimo deber del regulador, sin plantear un escenario de transición genera una afectación directa a los operadores, lo cual desconoce el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica.

El riesgo al que se expone la CRC, como es común en cualquier cambio abrupto de las normas, es que los particulares reclamen los daños antijurídicos causados por las autoridades. No puede el regulador suspender la entrada en vigencia de un esquema de remuneración que ha sido analizado y cuenta con los estudios suficientes para su implementación, los cuales respetan y desarrollan los principios de la CAN.

Sorprende este proyecto de la CRC, pues es un cambio inexplicable frente a las decisiones regulatorias que ha expedido, con el debido sustento y la intervención que realizó ante el Consejo de Estado. Llama la atención que todas las consideraciones que ha hecho, con el rigor técnico que la caracteriza, pasen a un segundo plano por la decisión del Consejo de Estado, sobre un caso particular de hace más de 10 años.

Ahora bien, debe resaltarse que la eliminación del esquema SKA o B&K tiene un impacto en las relaciones de interconexión entre los operadores. Actualmente el comportamiento del tráfico neto en la interconexión móvil – móvil, que resulta de la resta del tráfico recibido menos tráfico saliente, da como resultado un panorama decididamente favorable a Claro:

	Tráfico Neto (millones)			
	2021	2022	2023	2024 (2Q)
Claro	918	6.285	9.354	3.314
Virgin	112	356	89	24
ETB	9	-35	-140	-49
WOM	-279	-1.081	-1.819	-643
Movistar	-1.401	-6.039	-5.821	-2.088
Tigo	-716	-4.441	-6.163	-2.591
Otros	1.357	4.953	4.501	2.032

Fuente: MINTIC Boletines trimestrales

Como muestra el anterior resumen, Claro es el evidente operador receptor de cargos de acceso. Para estimar los beneficios que Claro obtiene por la remuneración del tráfico, se calcula el impacto con base en el cargo por minuto real para 2024, fijado en \$6,4 pesos. La remuneración aproximada que Claro recibiría por el tráfico neto del primer semestre de 2024 sería de **\$ 21 mil millones**, considerando que es el operador que más tráfico entrante ha recibido.

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

Debe decirse que la implementación del modelo SKA tiene repercusiones positivas directas en el equilibrio competitivo del sector de telecomunicaciones. En primer lugar, al corregir las asimetrías en el tráfico, se igualan las condiciones de remuneración entre los operadores, lo cual permite que los costos de interconexión se distribuyan de manera equitativa. Este equilibrio es fundamental para que todos los operadores, independientemente de su posición en el mercado, puedan competir en condiciones de paridad, lo que favorece la entrada de nuevos actores y el fortalecimiento de la competencia.

- 5. De adoptar la propuesta sin un análisis de impacto normativo, se desconocería que la naturaleza de la regulación es intervenir razonablemente en la economía. La Comisión puede mantener la normativa vigente y adoptar un plazo razonable de 6 meses para efectuar, de encontrarse necesario, un ajuste y refinar el esquema imponiendo una banda de tráfico detallada y/o un nuevo escalón de valores de forma asimétrica.**

En el documento soporte del proyecto⁸, la CRC plantea, de manera errada, que si no se suspende la entrada en vigor del nuevo esquema de remuneración se incumplirían las normas andinas. Para evitar esta “desarmonización”, a la CRC le parece irrelevante el

⁸ “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.” (Página 30)

impacto económico de la medida y por tanto, no realizaría un análisis de impacto normativo completo. Esta consideración desconoce normas nacionales⁹ que les exigen a las autoridades evaluar el impacto económico de sus decisiones, previo a tomarlas.

Las normas que ha expedido la CRC sobre remuneración de la interconexión entre operadores están armonizadas con las normas CAN. En la sustentación de cada una de las disposiciones expedidas por la CRC se encuentra el detalle que justifica que la remuneración está orientada a costos y por tanto, desarrolla los principios tanto de la CAN como de la Ley 1341 de 2009.

El modelo SKA se erige como una solución regulatoria diseñada específicamente para corregir las desigualdades derivadas de la asimetría en el tráfico de interconexión entre operadores. En esencia, este mecanismo compensatorio actúa ajustando la remuneración en función de la diferencia de tráfico que se origina y se termina en cada red. De esta forma, se evita que un operador, al recibir un volumen considerablemente mayor de tráfico, acumule beneficios que no corresponden a una prestación proporcional de servicios, lo que de otra manera generaría distorsiones económicas en el mercado.

Además, la eficacia del modelo radica en su capacidad para adaptarse a las variaciones del tráfico en un entorno dinámico, proporcionando un mecanismo de ajuste continuo que se actualiza de forma periódica en función de las condiciones reales del mercado. Esto asegura que, incluso ante cambios en la demanda o en los patrones de uso, las compensaciones se mantengan alineadas con la realidad operativa, evitando que se generen distorsiones que puedan afectar la estabilidad y el equilibrio del sistema de interconexión.

Desde otras ópticas se alega que la aplicación de este modelo debe darse únicamente cuando haya equilibrio en el mercado, pues es así como se ha desarrollado en otras jurisdicciones. No obstante, dada la falla de mercado que existe en Colombia, no imponer medidas particulares para controlarla, genera condiciones adversas para conseguir el mencionado equilibrio.

La implementación del modelo SKA tiene repercusiones positivas directas en el equilibrio competitivo del sector de telecomunicaciones. En primer lugar, al corregir las asimetrías en el tráfico, se igualan las condiciones de remuneración entre los operadores, lo cual permite que los costos de interconexión se distribuyan de manera equitativa. Este equilibrio es fundamental para que todos los operadores, independientemente de su posición en el mercado, puedan competir en condiciones de paridad, lo que favorece la entrada de nuevos actores y el fortalecimiento de la competencia.

El modelo evita que ciertos operadores se vean obligados a asumir costos adicionales significativos en razón del mayor o menor volumen de tráfico en su red. Sin un mecanismo

⁹ Decretos 1081, 1609 de 2025, Leyes 1437 y 1474 de 2011.

compensatorio, estos costos extras se traducen en desventajas competitivas, ya que obligan a los operadores a trasladar dichos costos a los usuarios o a limitar inversiones en infraestructura, afectando la calidad del servicio. Con el modelo SKA, se elimina esta asimetría, ya que la compensación económica neutraliza la diferencia en el tráfico, permitiendo que la competencia se base en factores como la eficiencia operativa, la innovación y la calidad del servicio.

Asimismo, al equilibrar los costos de interconexión, se incentiva una mayor inversión en infraestructura y tecnología por parte de los operadores, puesto que estos no deben preocuparse de asumir de manera desproporcionada los costos asociados a la terminación de llamadas. Este estímulo a la inversión repercute de forma directa en la mejora de la calidad de los servicios y en la ampliación de la cobertura, beneficiando tanto a la competencia como a los usuarios finales. La competencia se fortalece, no en función de la capacidad para acumular ingresos por el tráfico, sino en términos de la eficiencia y la calidad de los servicios prestados, lo cual es de suma importancia para el desarrollo sostenido del sector de telecomunicaciones.

Por lo tanto, el modelo SKA no solo corrige las distorsiones económicas derivadas de la asimetría en el tráfico, sino que también crea un ambiente de competencia leal en el que todos los operadores pueden desarrollarse y mejorar sus servicios en función de la calidad y la eficiencia, contribuyendo de esta forma a un mercado más equilibrado y dinámico.

Adicionalmente, es importante señalar que en contra de este modelo se ha afirmado que su implementación acabaría con los incentivos del operador dominante para invertir en infraestructura. Aun así, el modelo tradicional de contraprestación por interconexión no genera incentivos para los pequeños operadores, quienes no tienen dadas las condiciones para invertir en infraestructura, pues no pueden siquiera ejercer presión competitiva en materia de usuarios.

Una situación específica que debe tener presente la CRC es que, como lo reconoció en sus antecedentes, el esquema SKA o B&K genera eficiencias y reduce costos. Luego de un tiempo razonable con reducción gradual de los cargos de acceso, los PRST ya estamos preparados para la entrada en vigencia del esquema determinado por la CRC desde 2022. A menos de seis semanas, los PRST estamos preparados para capturar las eficiencias derivadas del esquema de remuneración por lo que suspender su entrada en vigencia generaría efectos negativos en las operaciones.

La CRC debe mantener su posición de tiempo atrás, pues sus normas se encuentran armonizadas con leyes superiores, incluyendo las de la CAN, como lo ha sustentado en las resoluciones expedidas sobre esta materia de tiempo atrás y especialmente en la Resolución CRC 7007 de 2022 y por tanto, debe mantener la entrada en vigor del esquema SKA o B&K a partir del 1º de mayo de 2025, para el cual ya hizo el análisis de impacto normativo. En paralelo, la CRC puede adelantar el análisis de impacto normativo que

considere necesario para determinar la continuidad de la medida y corregir los desbalances, que se puedan generar. Por ejemplo, puede medir el impacto del esquema SKA o B&K durante mayo a diciembre de 2025 y en el año 2026, evaluar la medida y determinar si existen o no impactos del desbalanceo que se puedan generar.

Como se mostró en la tabla antes presentada, la Comisión tiene la información de tráfico entrante y saliente por operador necesaria para proponer una banda de tráfico considerada simétrica si así lo dispone. Puede incluso retomar lo ya comentado en su propuesta de 2001, con un valor de hasta 10% superior, o su alternativa de 2021 de “introducir un intervalo fijo de (+/- 5%) centrado en 50%”.

Además, podría la CRC fijar un nuevo valor de cargos de acceso, más bajo al actual, de manera asimétrica considerando el balance en favor del operador dominante. Es decir, la CRC puede establecer un escalón adicional más bajo a los que implementó con la Resolución CRC 7007 de 2022.

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

Es importante señalar que la CRC no puede fundamentarse en la sentencia del Consejo de Estado para paralizar la implementación del modelo SKA según lo establecido en la Resolución CRC 7007 de 2022, se insiste, al menos no sin un estudio técnico y un procedimiento regulatorio específico para la interconexión móvil.

En este sentido, lo primero que debe revisarse es que existe una distinción desde el punto de vista material en relación con los servicios analizados en el fallo (servicios fijos) y los afectados por la Resolución CRC 7007 de 2022 (servicios móviles). Así, el Consejo de Estado analizó la imposición de servidumbre entre redes de telefonía fija, con condiciones técnicas, económicas y jurídicas propias. En ningún momento se hace análisis de jurisprudencia o normas aplicables a los servicios de telecomunicaciones móviles, por lo que es improcedente extrapolar sus conclusiones a otro mercado.

De esa manera, la sentencia no valoró aspectos como la realidad competitiva ni los patrones de tráfico en el mercado móvil, por lo que no pueden extenderse los argumentos del Consejo de Estado a este mercado.

Por otro lado, la decisión del Consejo de Estado se da por la imposición de una servidumbre y la ausencia de compensación por desbalance. De esa manera, el acto administrativo de la CRC no resolvió la asimetría en el caso concreto entre Comvoz y ETB.

Lo anterior no implica que todo el modelo SKA no se ajuste a derecho, ni que deba suspenderse o eliminarse de manera general. Por el contrario, como se ha recalcado, de acuerdo con los análisis hechos por la CRC con anterioridad a la expedición de la Resolución CRC 7007 de 2022 quedan claras las virtudes de ese esquema de remuneración.

Así, el fallo señala que, cuando se fije un esquema SKA bajo servidumbre en redes fijas, se prevea la compensación por desbalance. Nada se resolvió acerca de suspenderlo o no para redes móviles.

En relación con los efectos de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, si bien los fallos de nulidad tienen un alcance erga omnes sobre el acto anulado, deben leerse en el marco específico del proceso. En el caso concreto la nulidad parcial recayó sobre un acto que imponía condiciones a una servidumbre particular. De esa forma, la decisión no se dirige a modificar la totalidad de la regulación de cargos por interconexión móvil y mucho menos lo dispuesto por la Resolución CRC 7007 de 2022. Por lo anterior, consideramos que no es jurídicamente viable invocar el fallo como fundamento para siquiera analizar la conveniencia del esquema SKA en el mercado de servicios móviles.

Lo anterior conduciría a la generación de una vulneración al principio de seguridad jurídica y confianza legítima de los prestadores de servicios de telecomunicaciones móviles, como se ha explicado previamente en este documento.

En este sentido, respetuosamente le solicitamos a la CRC lo siguiente:

- I. Que no adopte la decisión propuesta que plantea la eliminación del modelo SKA. La supresión de este mecanismo implicaría dejar sin respuesta las desigualdades existentes en la remuneración de la interconexión, lo que agravaría las asimetrías en el tráfico y generaría un entorno competitivo desfavorable para la mayoría de los operadores. La eliminación del modelo SKA contribuiría a consolidar estructuras de costos desiguales y a perpetuar desequilibrios económicos que, a largo plazo, afectarían la eficiencia y la competitividad del mercado.
- II. Que, por el contrario, mantenga y fortalezca el modelo SKA y, en la medida de lo posible, se adopten medidas que permitan su fortalecimiento. Esto implica no solo preservar este mecanismo compensatorio, sino también introducir ajustes y mejoras que respondan a la evolución del mercado. Fortalecer el modelo SKA asegurará que la distribución de los costos de interconexión se realice de manera justa, promoviendo la inversión en infraestructura y facilitando la competencia en condiciones de igualdad. El fortalecimiento de este mecanismo se presenta como una respuesta integral a las imperfecciones detectadas en el sistema regulatorio y como una medida clave para el desarrollo sostenible del sector de telecomunicaciones.

- III. Que, en caso de no acoger ninguna de estas dos peticiones, de un lado retome la propuesta de 2001 y establezca una banda de tráfico considerada simétrica con un valor de hasta 10% superior o, la propuesta de 2021 de contemplar un intervalo fijo de (+/-5%) centrado en 50%; y de otro, fije un nuevo valor de cargos de acceso, más bajo que el actual.

En conclusión, la adopción y consolidación del modelo SKA es indispensable para corregir las distorsiones que afectan la equidad en el tráfico de interconexión. Rechazar la eliminación de este mecanismo y optar por su mantenimiento y fortalecimiento permitirá no solo corregir las asimetrías actuales, sino también crear un ambiente competitivo y dinámico que fomente la inversión, mejore la calidad del servicio y, en última instancia, beneficie a los usuarios finales. Se espera que estas solicitudes sean consideradas como parte integral de las medidas regulatorias orientadas a optimizar el sistema de interconexión en el sector de servicios móviles.

Cordialmente,

(Original firmado)

María Fernanda Bernal Castillo

Directora de Asuntos Públicos, Regulatorios y Mayoristas

Anexo: Lo enunciado.

Anexo: Referencias al documento de respuesta a comentarios de la Resolución CRT 1763 de 2007 sobre referencias análisis técnicos y económicos para implementar el esquema SKA o B&K

II. CARGOS DE ACCESO A REDES TPBCL [Página 7]

a. Algunas empresas y/o entidades están a favor y otras en contra del modelo de costos eficientes utilizado para este tipo de redes y con los valores de los cargos de acceso a redes de TPBCL propuestos por la CRT.

CRT/ Con el fin de revisar integralmente los cargos de acceso a redes de TPBCL, la CRT diseñó, revisó, implementó y validó con el sector el ya mencionado Modelo de Costos de Redes de TPBCL (HCMCRFIX), modelo de costos incrementales⁴ de largo plazo⁵ que permite realizar el modelamiento de redes de TPBCL, teniendo en cuenta las condiciones de las redes existentes en Colombia, obteniendo los costos asociados a cada uno de sus componentes de forma detallada, determinando cantidades necesarias y costos eficientes de cada uno de los elementos que se requieren para la prestación del servicio de TPBCL y de la interconexión en el país.

Con esta herramienta técnica, la CRT pudo costear eficientemente las redes de TPBCL a partir de la información técnica y de mercado remitida por los operadores, en particular información de tráfico de interconexión con otras redes de telecomunicaciones, así como información relacionada con los costos de administración, operación y mantenimiento asociados exclusivamente a la interconexión.

De esta forma, se obtuvieron los niveles eficientes de cargos de acceso a redes de TPBCL propuestos, los que a consideración de la CRT, remuneran eficientemente el uso de las redes asociadas a la interconexión a redes de TPBCL, respondiendo al principio de precios orientados a costos más utilidad razonable. Estos valores propuestos se encuentran más cerca a los estándares internacionales de cargos de acceso por uso en Latinoamérica.

Finalmente, es importante recordar que el proceso de validación con el sector del modelo de costos de redes de TPBCL (HCMCRFIX) se llevó a cabo durante el primer semestre del año 2007. En la página Web de la CRT⁶ se encuentran publicados los instaladores del modelo, el documento sectorial, el manual de instalación y el manual de usuario de dicha herramienta, por lo tanto, todos los operadores han tenido acceso a dicha herramienta computacional. Adicionalmente, se presentan los formatos de cargue de información y una guía con algunas recomendaciones para la correcta codificación de los diferentes campos que conforman las tablas de datos. Lo anterior, demuestra la transparencia de la CRT y su permanente disponibilidad para discutir los cálculos y resultados que arroja dicho modelo con cualquier agente del sector, eso sí, respetando los principios de confidencialidad de la información acordados con los operadores de TPBCL.

k. Algunas empresas y/o entidades apoyan y otras no la propuesta de cargos de acceso entre redes de TPBCL [Página 14]

CRT/ En el momento de la expedición de la Resolución CRT 463 de 2001, la CRT tuvo en cuenta el esquema “Sender Keeps All” (SKA) como mecanismo de remuneración para la interconexión entre redes de TPBCL, sin perjuicio que las partes pactaran un acuerdo alternativo, lo cual implica que cada operador conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de facturación.

Debe mencionarse que el esquema SKA es un mecanismo que facilita la remuneración de la interconexión, toda vez que simplifica todo el proceso, reduciendo costos de transacción y eliminando problemas de

conciliación de cuentas entre operadores, así como las dificultades que origina la determinación y pago de los costos de facturación y atención a los clientes.

Por otra parte, el proyecto regulatorio “Revisión Integral de los Cargos de Acceso a Redes Fijas y Móviles en Colombia” ha tenido en cuenta dentro de su análisis la interconexión entre este tipo de redes. Es justo recordar que en el documento “Revisión integral de los cargos de acceso a redes fijas en Colombia” publicado el 9 de noviembre de 2005, hace mención al esquema SKA como un esquema de fijación de precios de interconexión en dos direcciones y describe tanto las ventajas como las desventajas sin tomar una posición a favor o en contra del mismo. De igual forma es importante establecer que en el documento de respuesta a los comentarios del sector al documento mencionado publicado el 21 de abril de 2006, se establece que “La conveniencia de la continuidad de este esquema será analizada de forma integral y se presentará en la propuesta regulatoria.” Por lo tanto, este tema no ha sido ajeno al análisis integral de los cargos de acceso.

Bajo este análisis integral, el cual recoge toda la información allegada al proyecto regulatorio, tanto técnica como de mercado, la CRT evalúa la propuesta y revisa la literatura actual frente al esquema de Sender Keeps All. En particular, DeGraba (2003)⁷ encuentra que cuando se necesitan dos redes para intercambiar tráfico en unos puntos específicos sobre la base del Bill and Keep (o SKA) y cuando ambos agentes involucrados en la llamada se benefician de ésta, se genera una utilización de red más eficiente que en el caso de imponer todos los costos sobre la red que genera la llamada, incluso cuando existan tráficos no balanceados, según lo siguiente:

“With competition in telecommunications markets a carrier relies on competing networks to complete inter-network calls originated by its customers. Regulators typically require the calling party’s network to pay a termination fee to the called party’s network equal to the terminating network’s “incremental cost” of completing the call. The payments for such “termination services” could affect retail prices and therefore consumption of telecommunications services. I show that when both parties to a call benefit from it, they should bear the costs of the call in proportion to the value that they receive from the call. This implies that requiring two networks to exchange traffic at specific points on a bill and keep basis can generate more efficient network utilization than imposing all costs on the calling party’s network. This occurs even with unbalanced traffic between the two networks. Thus, regulators may be able to improve the efficiency of telecommunications markets by establishing inter-carrier compensation rules that cause the calling party and the called party to share the cost of a call.”

Por su parte, Cambini y Valletti (2003)⁸ encuentran que los acuerdos bajo el esquema de Bill and Keep (o SKA) tienen impactos positivos sobre la inversión y comprueban que dichos incentivos a la inversión refuerzan las conclusiones expuestas por DeGraba, de acuerdo a lo siguiente:

“We study the impact of access charges on the incentives to invest in competing telecommunications networks of different quality. High access charges soften competition in the investment stage and can be used to sustain higher profits under competition with two-part tariffs and termination-based price discrimination. Below-cost charges (such as “bill- and-keep” arrangements) have a positive impact on investments.”

“All in all, it then looks interesting a regime based on “bill-and-keep” arrangements, i.e. a zero interconnection rate, not because the optimal interconnection need be zero, but because it would be simple to put in practice and it would give higher incentives to invest. A regime based on “bill-and-keep” has recently been advocated as a way of sharing efficiently the value created by a call when both callers and receivers benefit from it (DeGraba, 2003). Our results, based on incentives to invest, reinforce their good properties.”

Adicionalmente, Berger (2005)⁹ estudia la competencia de redes con tarifas en dos partes y la discriminación de precios en presencia de externalidades de llamadas y muestra que los acuerdos bajo el esquema Bill and Keep (o SKA) mejoran el bienestar de los agentes en comparación con acuerdos bajo una fijación de precios basados en costos.

“We study network competition with two-part tariffs and termination-based price discrimination in the presence of call externalities. We show that both the collusive and the welfare-maximizing access charges fall below marginal cost. Moreover, bill-and-keep arrangements are welfare improving compared with cost-based access pricing.”

The present note studies network competition and compares bill-and-keep with cost-based access pricing within the framework of a simple model where two symmetric networks compete in nonlinear and discriminatory prices in the presence of call externalities. In contrast to Gans and King’s result, and corroborating the view of Cambini and Valletti, we argue in favor of bill-and-keep, showing that such an arrangement is indeed welfare improving compared to cost-based access pricing.”

Behringer (2005)¹⁰ también encuentra que una vez se analizan los diferentes regímenes de fijación de precios de interconexión, el esquema de Bill and Keep (o SKA) maximiza el bienestar del consumidor y los beneficios para los operadores de las redes involucradas, de acuerdo a lo siguiente:

“When investigating the welfare implications of different access pricing regimes both on consumer welfare and network profit we reveal strong arguments in favour of a 'bill-and-keep' regulatory regimen.

We have also shown that for any non-cost based regulation, entry into the Telecommunications industry will increase total welfare if and only if horizontal valuations are substantial relative vertical ones and thus in the case where consumer utility is unlikely to increase. Otherwise the welfare inferiority of the duopoly equilibrium outcome holds for any access charge regime and need not result from the duplication of the substantial sunk costs of entering the industry in the first place as in the standard 'natural monopoly' literature. With regard to a welfare maximizing access pricing regime we have shown that a 'bill and keep' policy is a suitable candidate given that the true costs of termination are small in addition to being very attractive from the point of view of its low information requirements.”

Por su parte, la Federal Communication Commission (2005)¹¹ analizó los principales argumentos sobre el esquema Bill and Keep en relación con la causación de costos, la neutralidad competitiva, el desarrollo de tecnologías eficientes y los denominados “regulatory oversights”, en los siguientes términos:

“...Bill & Keep and Cost Causation We have two responses to these arguments. First, as explained above, we believe that a CPNP approach is problematic in a competitive marketplace because it allows networks to shift costs to other networks. Consequently, even if additional minutes or calls increase carrier’s costs, there is no reason why each carrier should not recover these costs from its subscribers, rather than from each other. Second, underlying all these arguments is a fundamental presumption that most network costs are incurred on a per-minute or per-call basis, i.e., that a doubling of the number of calls or minutes would double total network costs, and that each call therefore imposes additional costs on recipients”

(...)

Bill & Keep and Competitive Neutrality

Some commenters contend that a bill-and-keep approach is not competitively neutral because it favors carriers with balanced traffic exchanged with interconnected carriers, such as incumbent LECs, and assumes that competitive LECs should have the network architecture, customer base, and customer calling patterns of incumbent LECs. For instance, some commenters claim that, because incumbent LECs have a larger and more diverse customer base than competitive LECs, they will have more opportunities to recover costs across broad classes of customers.⁵⁰ We disagree that a bill-and-keep approach necessarily favors incumbent LECs or carriers with characteristics similar to them. As an initial matter, these commenters confuse average costs with incremental costs, and assume that a call actually imposes a measurable incremental cost on the terminating network. Further, concerns about the balance of traffic exchanged reflect the assumption, which we question, that the calling party’s network should bear all the costs of a call. As discussed above, an important benefit of a bill-and-keep regime is that it puts all carriers in a position where they must recover their own costs from their own retail customers. Under this regime, success in the marketplace will reflect a carrier’s ability to serve customers efficiently, rather than its ability to extract payments from other carriers.

(...)

Bill & Keep and the deployment of efficient technologies

In the Intercarrier Compensation NPRM, the Commission observed that an intercarrier compensation regime that involves termination payments, such as a CPNP regime, may create the opportunity for the terminating carrier to exploit undesirable pricing power. The terminating carrier has a monopoly of sorts over the facilities serving the end user who receives calls because any interconnecting carrier attempting to reach that customer must use the terminating carrier's network. If the originating carrier is prohibited from blocking or declining traffic based on the identity of the terminating carrier, and the terminating carrier may unilaterally impose charges (e.g., by filing a tariff), the originating carrier cannot avoid unreasonable termination charges. Moreover, in many cases, the originating carrier is unable to pass these charges on to the end-user customer. Because the end-user customer receives no market signals to avoid these costs, the unreasonable termination charges may persist. There is no market pressure to moderate these rates.

(...)

Bill & Keep and regulatory oversight

Furthermore, as new technologies and network architectures develop, the challenges associated with setting cost-based rates will only increase. The ratemaking experience of state and federal regulators generally has been limited to incumbent LEC wireline networks.

Regulators are far less familiar with the costing of other types of networks, such as wireless networks, that have not previously been subject to cost-based rate regulation. The Commission then would be faced with the choice of examining the costs of these other types of networks, which would be an overwhelming task, or establishing rates based on incumbent LEC networks, which could lead to significant arbitrage issues if the costs of the networks differ. In either case, the inevitable result of maintaining a CPNP regime in the face of these new technologies would be increased litigation and regulatory uncertainty. As one commenter observed, "opponents [of bill-and-keep] both overestimate the ability of regulators to 'get the price right' and underestimate the social and economic costs of getting the price wrong."

Finalmente, Del Villar y Serrano (2007)¹² encuentran que:

"De esta forma, el sistema B&K permitiría introducir competencia y con ello reducir las tarifas para los usuarios finales, tal que se incremente el bienestar social. Esta situación sería eficiente ya que en el sector de telecomunicaciones a lo largo del tiempo el costo variable de las redes ha ido disminuyendo, y se maximizaría la productividad de la infraestructura existente en la medida que se maximice su uso..."

De todo lo anterior, según la literatura analizada, se concluye que el esquema Bill and Keep (o SKA) reduce los costos de transacción, los costos de medición asociados a la interconexión y los costos regulatorios, promueve la competencia, permite que los costos se recuperen a través de los suscriptores de cada red y promueve la eficiencia de los operadores. Lo anterior aunado a la situación actual del mercado minorista de tarifas TPBCL bajo el nuevo marco tarifario establecido en la Resolución CRT 1250 de 2005, junto con el objetivo de promover una mayor y más intensa utilización de las redes existentes, reducir los costos a los operadores, aumentar el tamaño de los mercados, disminuir los niveles de tarifas e incrementar el portafolio de servicios disponibles, la CRT mantiene el esquema en el que la remuneración a los operadores de TPBCL por parte de otros operadores de TPBCL por concepto de la utilización de sus redes, 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 todo caso, los operadores de telecomunicaciones siempre podrán acudir ante la CRT para que la misma, en ejercicio de sus funciones de solución de conflictos, resuelva aquellas divergencias que puedan presentarse en relación con el esquema de remuneración aplicado en cada interconexión entre redes de TPBCL.

IV. CARGOS DE ACCESO A REDES MÓVILES

k. Algunas empresas y/o entidades proponen incluir el mecanismo propuesto para la remuneración de la interconexión entre redes de TPBCL como mecanismo de remuneración de la interconexión entre redes móviles [Página 29].

CRT/ La definición de un esquema de remuneración en los términos propuestos en el comentario, no puede obedecer simplemente al traslado de una medida diseñada para la remuneración de redes de TPBCL cuando éstas se interconectan entre sí, a redes móviles. En este sentido la definición de cargos de acceso para remunerar las redes de TMC, PCS y Trunking debe ser el resultado de un análisis juicioso de costos eficientes, como en efecto se hizo, y cuyos resultados y análisis han sido ampliamente discutidos con el sector.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que algunos operadores móviles tenían acordado el esquema Sender Keeps All para remunerar sus interconexiones. No obstante, a través de una solicitud de solución de conflictos, dicho esquema de remuneración fue ajustado al pago de cargos de acceso.