

VPAC-100021-

Bogotá D. C, 23 de abril de 2025

Doctora

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES -CRC-

notificacionesjudiciales@crcom.gov.co; atencioncliente@crcom.gov.co;

Calle 59A Bis N° 5-53 Edificio Link Siete Sesenta

Ciudad

Doctor

LUIS EDUARDO AGUIAR DELGADILLO

Viceministro de Conectividad (E)

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

minticresponde@mintic.gov.co ; laguiar@mintic.gov.co

Asunto: Solicitud de implementación del esquema Sender Keeps All (SKA) para evitar la generación de efectos nocivos para la competencia en los mercados móviles

Apreciado Señor Viceministro y Señora Directora,

Reciban un cordial saludo por parte de Partners Telecom Colombia S.A.S. en Reorganización (En adelante PTC). Como es de su conocimiento, el pasado mes de febrero del año en curso, la Comisión decidió someter a consulta pública un proyecto regulatorio que no se encontraba en su agenda, conforme con el cual se propone por parte del regulador “(...) evitar la implementación del esquema SKA en la interconexión de redes móviles, considerando las implicaciones derivadas del citado precedente a la luz de la normatividad supranacional (...)”, sustentando ese intempestivo viraje en las iniciativas regulatorias adoptadas desde el año 2022, en la publicación de la sentencia de 11 de diciembre de 2024, tomada dentro de la actuación de radicado No. 25000-23-24-000-2010-00344.

Es por ello que nos dirigimos a ustedes con el fin de exponerles las preocupaciones que esa decisión regulatoria representa para WOM, como operador de telecomunicaciones móviles primero entrante, y ahora *Challenger* o retador en el mercado, y como tal operador de menor escala, por los impactos negativos que esta decisión generaría, no solo desde la óptica de los planes de negocio que fueron realizados con base en las señales y decisiones que habían sido adoptadas anteriormente por el regulador, que implican mantener los costos de conciliación de tráfico y de gestión de la terminación de llamadas entre redes móviles, sino también al ser una decisión que se adopta en un mercado afectado por la dominancia persistente de un operador, y en camino a concentrarse aún más por la anunciada integración entre los otros dos competidores de esos mercados.

- 1. La decisión regulatoria sometida a consulta pública por la CRC beneficia solamente al operador dominante y afianza los problemas de concentración del mercado en detrimento de operadores de menor escala**

Para WOM, resulta complejo de entender que mientras que la CRC promueve proyectos de medidas generales para promover la competencia, en un contexto de mercado en el que se prevé un esquema tendiente al duopolio en el corto plazo, adopta decisiones regulatorias que van a afianzar las barreras de entrada y a la expansión de operadores de menor escala como el mantenimiento del esquema de remuneración Call Party Pays (CPP) con tarifas similares a las fijadas en 2022.

Incluso, ese efecto nocivo de evitar la efectiva implementación del SKA para las redes móviles, resulta más grave para el contexto colombiano, en el que la CRC ha dejado de lado la ingente necesidad de iniciar una actuación particular para adoptar medidas que corrijan o mitiguen la dominancia de CLARO, pues ahora, con esta decisión, sería ese operador el único agente de mercado beneficiado, en tanto que recibiría pagos por concepto de terminación de tráfico en su red de los demás operadores, fenómeno que se explica principalmente por su tamaño y escala, es decir, por uno de los factores mismos que caracterizan su posición de mercado.

De forma tal que, si se observan las más recientes cifras publicadas por la CRC en su portal post data, dicho agente, como es evidente, resulta receptor neto de cargos de acceso frente a todos los demás operadores del mercado. En promedio, el tráfico neto de interconexión con Claro es de 60 millones de minutos, mientras que, con los otros operadores, es de - 6 millones con Tigo y de -1 millón con Movistar. Esto hace que para WOM, esta medida regulatoria implique pagos de más de 1.000 millones de pesos por concepto de terminación de tráfico móvil en las redes de Claro y de Tigo, todo lo cual confirma que el único operador que se vería beneficiado es el operador ya declarado dominante.

Adicionalmente, esta decisión contraría los análisis de eficiencia realizados por el mismo regulador que consideraban que al eliminar cargos de terminación de llamadas entre operadores no solo se simplifica la regulación, sino que se reducen los costos asociados, se disminuyen los litigios y conflictos entre operadores al no existir pago de tarifas o cargos de acceso.

Es decir que, con una visión prospectiva del mercado, una decisión de interrumpir la llegada del esquema Sender Keeps All debe ser vista con mucha cautela por parte del regulador, pues pone en riesgo el cumplimiento de principios establecidos en la Ley como el de promoción de las inversiones, promoción de la libre competencia, del uso eficiente de los recursos sectoriales y de evitar el abuso de la posición de dominio, puesto que mientras existe una dominancia persistente de un operador en el mercado, ya se estaría además beneficiando de nuevo la escala de ese operador, y en el corto plazo, se premiaría igualmente el crecimiento inorgánico, al beneficiar posteriormente al ente integrado de segundo y tercer competido en los mercados móviles.

2. El proyecto regulatorio resulta intempestivo, contrario a las mejores prácticas internacionales

La CRC viene analizando la implementación del esquema Sender Keeps All (SKA) desde hace más de doce (12) años, dando señales regulatorias de que la adopción de ese

modelo dependía de la madurez del mercado. Incluso, en el año 2014 la OCDE¹ confirmó que la CRC estaba examinando dicho modelo, y preciso que *“los datos económicos confirman los efectos beneficiosos de tarifas de terminación bajas sobre la competencia y la promoción de la eficiencia”* así como también afirmó que *“un modelo de Bill and Keep reduciría la complejidad y resultaría beneficioso a largo plazo.”* Incluso, fue esa misma organización la que, acogiendo las mejores prácticas internacionales, recomendó a Colombia reducir los cargos de terminación móvil a cero o a niveles cercanos a cero, concluyendo que *“Colombia debe darle prioridad a reducir aún más las tarifas de terminación móvil, que esto a su vez, eliminaría las distorsiones vinculadas a las asimetrías en dichas tarifas”*².

Fue por lo anterior que la CRC decidió adoptar en el año 2022 la decisión de implementar en el año 2025 el esquema de SKA, decisión que sirvió de base para la estructuración de planes de negocio y de inversión en el corto y mediano plazo por parte de actores como WOM.

Por ende, el intempestivo cambio que adopta la CRC con el objeto de *“(…) evitar la implementación del esquema SKA”* afecta las condiciones del mercado que soportaron los planes de negocio de WOM. Además, aun cuando dicha decisión no refiere a la remuneración de cargos de acceso para las redes móviles, así como tampoco al esquema general de remuneración de dichas redes, si el regulador decide adoptar esa cambio normativo tal y como fue propuesto, consideramos contraría principios como la predictibilidad³ y seguridad jurídica y, en igual medida el de confianza legítima⁴, en tanto que modifica intempestivamente una decisión regulatoria que había sido anunciada años atrás, y para la cual el mismo regulador había desarrollado argumentos técnicos y jurídicos que la sustentaban, y que incluso demostraban que dicha medida era la que de mejor manera podía responder a las realidades y dinámicas de competencia actuales de los mercados de telecomunicaciones móviles del país.

¹ OECD (2014), Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209558-es>

² La evidencia económica confirma los efectos beneficiosos de las bajas tarifas de terminación en la competencia y la promoción de la eficiencia (Armstrong, 1998; Laffont, Rey y Tirole, 1998; Laffont y Tirole, 2000; Cambini y Valetti, 2003; Cave et al., 2003; Growitsch y Marcus, 2010). Algunos también han sugerido que un modelo de “bill and keep” reduciría la complejidad y resultaría beneficioso a largo plazo (BEREC, 2010a). Además, en 2012, la OCDE recomendó reducir los cargos por terminación móvil a cero o a niveles cercanos a cero en el mediano plazo (OCDE, 2012b). El informe de la OCDE también mostró una correlación clara entre patrones de llamadas más amplios y menores tarifas de terminación móvil. Algunas de las ofertas de llamadas ilimitadas que se han lanzado en la OCDE en los últimos años, como en Francia o Israel, no habrían sido posibles sin la drástica reducción de las tarifas de terminación en esos países. Este también es el caso de Colombia. (traducción propia).

³ *“(…) En efecto, si bien la función judicial parte de la base la autonomía de los jueces, también se exige una predictibilidad razonable en sus fallos, particularmente con miras a realizar el mandato de igualdad de trato y los principios de buena fe y confianza legítima.”* Corte Constitucional, Sentencia C-179-16

⁴ *“El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación de particular es contraria al ordenamiento jurídico”* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 31 de marzo de 2016 dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2016-00402-00(AC)

Es importante resaltarle a la Comisión que WOM, como operador de telecomunicaciones móviles primero entrante, y posteriormente *Challenger* o retador en el mercado, y como tal operador a la fecha de menor escala que los demás competidores, sería el operador mayoritariamente afectado con este proyecto.

3. La interpretación de la CRC para soportar la adopción de esta medida regulatoria no resulta acorde con la motivación de la decisión judicial citada del Consejo de Estado

La Sentencia del 21 de noviembre de 2024 versa sobre una disputa entre dos operadores de Telefonía Pública Básica Conmutada respecto al sistema de remuneración de interconexión denominado Sender Keeps All (SKA) y la problemática de la compensación por tráfico asimétrico, abordando aspectos de la normativa comunitaria andina y su aplicación sobre la legislación colombiana.

Sin embargo, de la motivación de dicha sentencia no se deducen las conclusiones que parecieran soportar la decisión del regulador, al determinar la aplicación de lo dispuesto en el derecho comunitario, específicamente lo establecido en el Artículo 20 de la Decisión 432 de 200 (modificada por la Resolución 1922 de 2017), estableció que "(...) *Los cargos de interconexión deberán estar orientados a costos (...)*", con lo cual, los cargos de acceso no deberían representar *per se* una utilidad para el respectivo Operador, concluyendo que el esquema SKA no es contrario a dicha normatividad.

Adicional a lo anterior, desde la sentencia se insiste en que los cargos de interconexión deben ser transparentes, razonables, orientados a costos y suficientemente desagregados, de manera que los proveedores solo paguen por los componentes necesarios para el servicio, imponiendo solamente una carga adicional para el regulador al implementar el esquema SKA, relacionada con establecer mecanismos de compensación para eventos en que el tráfico entre los operadores represente una asimetría significativa, de suerte que se implementen compensaciones. Pero se insiste, con dicha motivación no se proscribe el esquema SKA, ni mucho menos se deja un antecedente concluyente sobre alguna restricción para su acogimiento a la luz de las normas andinas.

Así las cosas, respetuosamente solicitamos que se implemente finalmente el esquema de SKA para remuneración de la terminación de tráfico en redes móviles, o que en su lugar se acojan las propuestas realizadas por WOM y por otros agentes en sus comentarios, relacionadas con la adopción de una banda de simetría de tráfico, que permita la obtención de los beneficios del SKA, pero al constituya el mecanismo de compensación en caso de asimetrías significativas de tráfico.

Cordialmente,

Faihan Alfayez

FAIHAN AL-FAYEZ CHALJUB

Vicepresidente de Asuntos Corporativos

PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. EN REORGANIZACIÓN

Carta Insistiendo en Implementación del SKA en Móvil 22-4-25 v1

Informe de auditoría final

2025-04-24

Fecha de creación:	2025-04-23
Por:	Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@wom.co)
Estado:	Firmado
ID de transacción:	CBJCHBCAABAAxRRzXnMFXrXFMBGVbWmXMeWYiY7DkZo_

Historial de “Carta Insistiendo en Implementación del SKA en Móvil 22-4-25 v1”

-  Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@wom.co) ha creado el documento.
2025-04-23 - 23:12:20 GMT- Dirección IP: 179.49.231.2.
-  El documento se ha enviado por correo electrónico a faihan.a@wom.co para su firma.
2025-04-23 - 23:12:44 GMT
-  faihan.a@wom.co ha visualizado el correo electrónico.
2025-04-24 - 3:15:45 GMT- Dirección IP: 200.118.16.61.
-  El firmante faihan.a@wom.co firmó con el nombre de Faihan Alfayez
2025-04-24 - 3:19:50 GMT- Dirección IP: 179.19.64.46.
-  Faihan Alfayez (faihan.a@wom.co) ha firmado electrónicamente el documento.
Fecha de firma: 2025-04-24 - 3:19:52 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 179.19.64.46.
-  Documento completado.
2025-04-24 - 3:19:52 GMT