116751000G-0134

Bogotá D.C., 29 de abril de 2025

Doctor
Julián Molina Gómez
Ministro
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MinTIC)
minticresponde@mintic.gov.co
Ciudad

Doctora
Claudia Ximena Bustamante Osorio
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC)
atencioncliente@crcom.gov.co
Ciudad

Asunto: Observaciones sobre el Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) Rad. 25-117505.

Respetados Señor Ministro y Directora Ejecutiva,

Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. BIC ("Telefónica"), en nuestra calidad de operador comprometido con el desarrollo de un sector de telecomunicaciones competitivo, eficiente y equitativo en Colombia, nos dirigimos a ustedes para expresar una vez más nuestra más profunda preocupación respecto al proyecto regulatorio publicado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) a finales de febrero de 2025[1]. Este proyecto propone, de manera sorpresiva y carente de una justificación técnica y económica suficiente para el mercado móvil, la suspensión de la entrada en vigencia del esquema de remuneración de interconexión móvil conocido como Sender Keeps All (SKA) o Bill & Keep (B&K). Dicho esquema, como es de su conocimiento, fue establecido de manera firme y tras un riguroso proceso de análisis que se extendió por más de dos años, para dar lugar a la expedición de la Resolución CRC 7007 de diciembre de 2022, en donde se definió una reducción de la tarifa de terminación en redes móviles, año a año hasta llegar a la aplicación del SKA con fecha de entrada en vigor prevista para el 1 de mayo de 2025.

Nuestra inquietud se ve acentuada tras el análisis del Concepto de Abogacía de la Competencia emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) con Radicado 25-117505. Si bien reconocemos la importancia de atender los pronunciamientos judiciales,

1 "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".

estimamos que el concepto de la SIC incurre en una **ambigüedad significativa y una incoherencia fundamental,** al realizar un análisis de la sentencia del consejo de Estado y cuando se contrasta con los objetivos misionales de la propia Superintendencia en materia de promoción de la libre competencia y prevención del abuso de la posición dominante. Esta aparente contradicción, que detallaremos a continuación, tiene consecuencias potencialmente muy negativas para la estructura competitiva y la equidad del sector.

El propósito de esta comunicación es, por tanto, alertar respetuosamente a la CRC y al MinTIC sobre las graves implicaciones que la suspensión del esquema de SKA, analizado en el concepto de la SIC, podrían acarrear. Nos enfocaremos en desglosar la incoherencia observada en el pronunciamiento de la SIC, y en recordar y reivindicar la solidez de los argumentos técnicos, económicos y jurídicos que la propia CRC utilizó de manera convincente en 2022 para adoptar el esquema SKA, argumentos que mantienen plena vigencia para el mercado móvil.

1. **Ambigüedad e incoherencia del Concepto SIC 2025: un aval inesperado a la consolidación del dominante.**

Valoramos enormemente el rol de la SIC como autoridad de competencia y su mandato legal de asesorar y verificar proyectos normativos para asegurar la promoción y protección de la libre competencia. Es precisamente desde esta perspectiva que llama la atención las recomendaciones de la SIC en su concepto, pues suspender el esquema SKA acentúa la dominancia que durante tantos años ha afectado al mercado móvil.

La SIC fundamenta la reversión de SKA primordialmente en la sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024, relativa a un caso específico de interconexión de redes *fijas*. Si bien el acatamiento a las decisiones judiciales es un pilar del Estado de Derecho, el análisis de la SIC, al respaldar una suspensión de SKA en el mercado *móvil*, deriva en una conclusión materialmente incoherente con sus fines misionales:

Primero, la consecuencia práctica e ineludible de no implementar SKA es **preservar el statu quo de los pagos por cargos de terminación móvil**. En el mercado colombiano, marcado por una alta concentración y la existencia de un operador dominante declarado (Claro), como demuestran los datos públicos y recientes del Boletín Sectorial del MinTIC, este es el principal beneficiario neto de estos pagos[2]. Al apoyar la suspensión, la SIC está, de facto, **avalando que se mantenga un flujo significativo de recursos económicos desde los demás operadores hacia el operador dominante**. Esta situación, lejos de promover la competencia, **consolida la ventaja económica del actor con mayor poder de mercado**, un

[2] Claro presentando un tráfico neto positivo de +3.314 millones de minutos frente a saldos netos altamente negativos para los demás.

resultado que contradice frontalmente el mandato de la SIC de prevenir el abuso de la posición dominante y fomentar la competencia efectiva.

Segundo, la SIC justifica su postura argumentando que SKA (sin un mecanismo explícito de compensación para asimetrías, tal como se derivó del fallo para redes fijas) podría generar un "daño competitivo mayor y sistémico" al debilitar a los operadores *receptores netos* más pequeños, llevando a una mayor concentración. Esta argumentación resulta **paradójica y alejada de la realidad actual del mercado móvil**. El principal receptor neto no es un operador pequeño o entrante en situación de vulnerabilidad, sino precisamente el operador dominante. Por el contrario, los operadores que experimentarían un alivio financiero directo y sustancial con la implementación de SKA (al cesar los pagos netos por terminación al dominante) son sus competidores.

La implementación de SKA, por tanto, tendería a **reequilibrar las condiciones competitivas**, reduciendo una fuente de ingresos para el dominante y aliviando una carga de costos para los retadores, fomentando así una *menor* concentración, no una mayor. Proteger al "receptor neto" en este contexto específico equivale, irónicamente, a proteger la ventaja financiera del dominante.

Tercero, el concepto de la SIC parece **minimizar u obviar los beneficios pro-competitivos inherentes al esquema SKA** que fueron extensamente analizados y validados por la CRC en 2022. Beneficios como la eliminación de barreras estratégicas ligadas a los cargos de terminación, la simplificación radical de las relaciones de interconexión, y el fomento de una competencia más directa y transparente basada en la eficiencia de las redes y la propuesta de valor al cliente final. Al centrarse casi exclusivamente en los riesgos derivados de la asimetría (interpretados a la luz del fallo fijo), la SIC omite ponderar adecuadamente estos beneficios cruciales para dinamizar la competencia.

Cuarto, existe un **contraste notable con la interacción previa**. En 2022, la SIC expresó reservas sobre la implementación de SKA, solicitando mayor sustento técnico y recomendando monitoreo, preocupaciones que la CRC abordó detalladamente en su momento. **La posición actual de la SIC, sin embargo, parece mucho más categórica y restrictiva, fundamentada en una interpretación que consideramos formalista y extensiva** del fallo del Consejo de Estado, llevándola a respaldar un resultado (mantener pagos al dominante) que choca con los principios fundamentales de la promoción activa de la competencia.

Esta aparente incoherencia nos resulta alarmante. Es preocupante que la autoridad de competencia, basándose en una interpretación legal que consideramos extrapolada de su contexto original, termine por avalar una medida regulatoria cuyo efecto práctico más evidente es la **consolidación de las ventajas económicas del operador dominante**, en detrimento de la dinámica competitiva del sector.

2. **La solidez técnica, económica y jurídica de la decisión original de la CRC (Resolución 7007 de 2022).**

Es fundamental no olvidar ni subestimar la robustez y la profundidad del análisis que la propia CRC llevó a cabo durante el proceso que culminó con la expedición de la Resolución 7007 de 2022. La decisión de adoptar SKA para el mercado móvil no fue improvisada; fue el resultado de un ejercicio regulatorio diligente, basado en evidencia y en las mejores prácticas, que consideró múltiples dimensiones:

Desde la **perspectiva económica y de mercado**, la CRC[3] identificó correctamente en 2022 que el mercado de voz móvil había alcanzado una madurez significativa, caracterizada por la masificación de planes con minutos ilimitados o de muy alta capacidad. En este contexto, el cargo de terminación mayorista perdía su racionalidad económica como componente relevante del precio final y generaba distorsiones, existiendo una brecha significativa entre el valor regulado y el costo eficiente real de la terminación.

Se reconoció, además, la **eficiencia transaccional** inherente a SKA, al eliminar la complejidad y los costos asociados a la medición, facturación, conciliación y eventuales disputas por el tráfico terminado. La CRC también resaltó cómo SKA **alinea los incentivos** de los operadores hacia la competencia en el mercado minorista, enfocándose en la eficiencia de sus propias redes y la satisfacción de sus clientes. Respecto a la **asimetría de tráfico**, la CRC, apoyada en literatura económica reconocida, concluyó en 2022 que la simetría perfecta no era un prerrequisito para la viabilidad de SKA y que la recuperación de costos eficientes se garantizaba a través de las tarifas cobradas a los propios usuarios por el servicio integral.

Desde la **perspectiva jurídica y regulatoria**, la CRC justificó en 2022, de manera detallada y explícita, la **compatibilidad de SKA con el marco normativo vigente**. Argumentó que ni la Ley 1341 de 2009 ni la normativa andina prescriben un único método de remuneración, sino principios generales (orientación a costos, eficiencia, no discriminación) que SKA, en el contexto móvil, cumplía. La decisión se enmarcó plenamente en las **facultades regulatorias** de la CRC para promover la competencia y el bienestar de los usuarios. Se consideró, asimismo, la **experiencia internacional** como referencia evolutiva. Y, crucialmente, la adopción de SKA fue precedida por un **Análisis de Impacto Normativo (AIN)** donde se ponderaron alternativas, concluyendo que SKA era la opción más idónea y beneficiosa para la realidad específica del mercado móvil colombiano en ese momento.

Todos estos elementos, documentados exhaustivamente por la CRC, demuestran que la decisión de implementar SKA fue meditada, justificada y alineada con los objetivos regulatorios y de política pública para el sector móvil.

[3] Documento de respuesta a comentarios y documentos soporte que dieron pie a la Resolución 7007 de 2022

3. **Vulneraciones adicionales y falta de proporcionalidad en la propuesta de suspensión.**

Más allá de la incoherencia señalada y la solidez de la decisión original, la propuesta actual de suspensión de SKA incurre en otras graves falencias:

Primero, insistimos en la **indebida extrapolación del precedente judicial**. El fallo del Consejo de Estado sobre el caso Comvoz-ETB se centró en las particularidades de la regulación de interconexión fija de hace más de una década y en la ausencia de mecanismos explícitos para tratar desbalances *en ese contexto*. El consejo de estado no descalifica o impide la aplicación del esquema de SKA para la remuneración de las redes, en su decisión merece especial atención el análisis sobre la necesidad de establecer mecanismos para garantizar una remuneración frente a un desbalance **significativo** de tráfico. No puede interpretarse como una prohibición generalizada de SKA para todos los servicios y mercados. Hacerlo desconoce las facultades de la CRC para adaptar la regulación a las especificidades de cada sector, como el móvil, como bien lo ha soportado en sus estudios y análisis que sustentan la Resolución 7007 de 2022, cuestión que no analiza la SIC en su reciente concepto.

Segundo, la propuesta de reversión constituye una **violación flagrante de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima**. La Resolución 7007 es un acto administrativo en firme que generó derechos y expectativas legítimas. Los operadores hemos dedicado tiempo, esfuerzo y recursos considerables durante más de dos años para preparar nuestros sistemas técnicos, operativos, comerciales y financieros para la entrada en vigor de SKA en mayo de 2025. Hemos realizado inversiones específicas, ajustado presupuestos y diseñado estrategias confiando en la estabilidad de la regulación anunciada. Suspenderla abruptamente, a días de su implementación y con base en argumentos que consideramos extrapolados, desconoce el principio de buena fe y genera una profunda incertidumbre regulatoria que desincentiva la inversión futura, un objetivo primordial de la Ley 1341.

Tercero, la medida de suspensión total **carece de proporcionalidad**. Aun si se admitiera, en gracia de discusión, que el fallo del Consejo de Estado obliga a introducir mecanismos para tratar la asimetría en el mercado móvil, la eliminación completa del esquema SKA resulta desproporcionada. Como hemos manifestado previamente, existen alternativas menos radicales que podrían cumplir con ese supuesto requerimiento sin renunciar a los beneficios de SKA. La CRC podría, por ejemplo, explorar la definición de bandas de tráfico considerado simétrico, intervalos fijos para la relación de tráfico, o incluso un cargo de acceso residual muy bajo y orientado a costos eficientes reales, aplicable solo en casos de desbalance extremo comprobado. La propuesta actual no evidencia que se hayan considerado o descartado motivadamente estas alternativas antes de optar por la reversión total.

Cuarto, reiteramos la **ausencia de un Análisis de Impacto Normativo (AIN)** que soporte la decisión de *suspender* SKA. Esta suspensión es una nueva intervención regulatoria con

efectos económicos y competitivos propios y distintos a los evaluados en 2022. Es indispensable que la CRC realice y publique un AIN riguroso que compare los costos y beneficios de *no implementar* SKA frente a la alternativa de *sí implementarlo* (como estaba previsto) y frente a otras posibles soluciones intermedias, demostrando por qué la suspensión es ahora la opción que maximiza el bienestar social.

Conclusión y solicitud formal.

La propuesta de la CRC de suspender la entrada en vigencia de SKA para redes móviles, avalado por el concepto de la SIC, representan un grave retroceso para la regulación del sector de telecomunicaciones en Colombia. Esta decisión, lejos de promover la competencia y la eficiencia, corre el riesgo real de consolidar la estructura actual del mercado, fortalecer la posición del operador dominante, vulnerar la seguridad jurídica y desincentivar la inversión.

Consideramos que la decisión se apoya en una interpretación legalista y extrapolada de un precedente judicial, ignorando el análisis técnico y económico específico y robusto que la propia CRC realizó para el mercado móvil en 2022. La incoherencia resultante, donde la autoridad de competencia avala una medida que beneficia económicamente al dominante, es particularmente alarmante y requiere una profunda reflexión.

Por todo lo expuesto, Telefónica solicita muy respetuosamente a la Comisión de Regulación de Comunicaciones y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

1. **Modificar** el proyecto regulatorio que propone suspender la entrada en vigencia del esquema SKA para la interconexión de redes móviles.
2. **Mantener la implementación del esquema SKA** a partir del 1 de mayo de 2025, conforme a lo establecido en la Resolución CRC 7007 de 2022, ratificando la validez de los análisis técnicos, económicos y jurídicos que la sustentaron y reconociendo sus beneficios para la eficiencia y la competencia en el mercado móvil. **Y realizar un seguimiento y monitoreo al comportamiento del tráfico** durante un periodo de 3 meses, analizar la evidencia disponible y con ello realizar el AIN respectivo para modificar o no la decisión regulatoria que mejor sirva a los intereses de la competencia, la inversión, la seguridad jurídica y, fundamentalmente, el bienestar de los usuarios colombianos
3. **Subsidiariamente**, y solo en el evento de que se considere jurídicamente insalvable la necesidad de incorporar mecanismos explícitos para la gestión de asimetrías significativas a la luz del fallo del Consejo de Estado, solicitamos que, en lugar de la suspensión total, se **retomen las alternativas consideradas en el proyecto regulatorio que culminó con la expedición de la Resolución 7007 de 2022** que contemplan **mecanismos de compensación proporcionales y adecuados** (tales como bandas de simetría, intervalos fijos, u otros técnicamente justificados), y así mantener la lógica fundamental de SKA y sus beneficios, atendiendo al mismo

tiempo la preocupación derivada del precedente judicial, siempre bajo un análisis de impacto normativo riguroso.

Agradecemos su consideración a estos argumentos y confiamos en su liderazgo y criterio técnico para tomar una decisión que fortalezca la certidumbre regulatoria y promueva un futuro más competitivo y conectado para Colombia.

Atentamente,

(Original firmado)

FABIÁN HERNÁNDEZ RAMÍREZ
Presidente
Telefónica Movistar Colombia