

REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES

Documento de respuesta a
comentarios

Política Regulatoria y Competencia

Enero de 2024

— www.crcom.gov.co —

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL

REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES

Respuestas a los comentarios realizados a la propuesta regulatoria

De conformidad con el Decreto 1078 de 2015¹, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) presenta al sector las respuestas a las observaciones y comentarios realizados por los agentes interesados a la propuesta regulatoria del proyecto "*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*", publicada entre los días 3 de noviembre de 2023 y 24 de noviembre del mismo año en el sitio web de esta Comisión².

Esta propuesta, estuvo acompañada de la publicación de los siguientes documentos:

- Documento soporte: "*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*".
- Proyecto de resolución "*Por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas disposiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones*"³.
- Archivo denominado "*Base final de clusters*" que presenta la información de las variables empleadas en el análisis geográfico descrito en la Sección 9.3 del Documento Soporte de la propuesta regulatoria publicada.
- Archivo denominado "*Base final infraestructura*" que contiene información específica de las variables asociadas a infraestructura móvil, empleadas en el análisis geográfico descrito en la Sección 9.3 del Documento Soporte de la propuesta regulatoria publicada.
- Archivo denominado "*Municipios lista Resolución CRC 6298 de 2021*" que muestra el listado de municipios incluidos en el Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, definidos a través de la Resolución CRC 6268 de 2021.
- Archivo denominado "*Anexo lista de municipios*" que contiene los resultados obtenidos al correr el *script* en el software "R". Específicamente, se listan los 498 municipios en los que se propuso la aplicación de la tarifa regulada por el acceso a la instalación esencial de RAN por parte de proveedores establecidos, también se incluyen listados de los municipios que se mantienen en dicho anexo, los que salen del mismo y los que ingresan como nuevos.

¹ Decreto 1078 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones", Artículo 2.2.13.3.2. (Publicidad de proyectos de regulaciones) compilatorio del Artículo 9º del Decreto 2696 de 2004.

² Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

³ Documentos dispuestos en la interacción 2 del siguiente enlace: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 2 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

- Archivo denominado “*Clúster RAN*” que corresponde al script empleado en el Software “R” para obtener el resultado descrito en la Sección 9.3 del Documento Soporte ya referido.

Es preciso mencionar que, adicional a la anterior publicación, la CRC convocó la participación de los interesados a un foro de socialización del referido proyecto, el cual se llevó a cabo, de forma presencial, en la ciudad de Bogotá D.C., el 20 de noviembre de 2023⁴.

Dentro del plazo antes mencionado se recibieron comentarios, observaciones o sugerencias por parte de los siguientes agentes:

REMITENTE	ABREVIATURA	REMITIÓ COMENTARIOS ESCRITOS	PRESENTÓ COMENTARIOS EN EL FORO
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE USUARIOS DE INTERNET	ACUI	X	
CÁMARA COLOMBIANA DE COMERCIO ELECTRÓNICO	CCCE		X
CÁMARA COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES	CCIT	X	X
CANAL 1 Y LA REPÚBLICA	CANAL 1 Y LA REPÚBLICA		X
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO DE LA COMPETENCIA	CEDEC	X	X
COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.	TIGO	X	X
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P. BIC	MOVISTAR	X	X
COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.	COMCEL	X	X
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	EPM	X	
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.	ETB	X	
ESGUERRA ASESORES JURÍDICOS	ESGUERRA ASESORES	X ⁵	X
GLOBAL HITSS	GLOBAL HITSS		X
GRUPO ÉXITO	GRUPO ÉXITO	X	
G&V ASESORES Y ABOGADOS	G&V ASESORES		X
INTEEGRA	INTEEGRA	X	X
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES – DIRECCIÓN DE VIGILANCIA E INSPECCIÓN	MINTIC – DVIC	X	
NALANDA ANALYTICA	NALANDA ANALYTICA	X	X
NETCOL INGENIERÍA S.A.S.	NETCOL		X
NIETO & NIETO LAWYERS	NIETO & NIETO	X	

⁴ El 20 de noviembre de 2023 la Comisión llevó a cabo el foro de socialización de la propuesta regulatoria del proyecto “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”. Para lo anterior, se extendió una invitación abierta a los interesados, quienes tuvieron la oportunidad de inscribirse a través de la página web de la CRC para expresar sus observaciones o comentarios sobre la propuesta regulatoria publicada por la Comisión el 3 de noviembre de 2023.

⁵ COMCEL remitió el concepto de ESGUERRA ASESORES JURÍDICOS como anexo a sus comentarios.

REMITENTE	ABREVIATURA	REMITIÓ COMENTARIOS ESCRITOS	PRESENTÓ COMENTARIOS EN EL FORO
VIRGIN MOBILE COLOMBIA S.A.S., SUMA MÓVIL S.A.S., LOGÍSTICA FLASH COLOMBIA S.A.S., LIWA S.A.S., LOV TELECOMUNICACIONES S.A.S., EZTALK MOBILE S.A.S., SETROC MOBILE S.A.S., PLINTRON S.A.S.	OMV	X	X ⁶
ECONCEPT Y ON POINT CONSULTING S.A.S.	ECONCEPT- ON POINT	X	X
PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.	PARTNERS	X	X
360 RADIO COLOMBIA	360 RADIO		X
RED INTERCABLE ALIANZA MEDIOS SAI S.A.S.	RED INTERCABLE SAI		X
SIC – DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES DE PROTECCIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES	SIC- USUARIOS	X	
SIC – GRUPO DE REGULACIÓN	SIC - REGULACIÓN	X	
SOLMARINA DE LA ROSA	SOLMARINA DE LA ROSA	X	

Con posterioridad al término establecido se recibieron comentarios por parte de **COMCEL**⁷, **CCIT**⁸, **TELEFÓNICA**⁹ y una comunicación remitida de manera conjunta por varios agentes de la industria¹⁰, los cuales, si bien no serán objeto de una respuesta puntual en el presente documento, fueron revisados como parte de los análisis que adelantó la Comisión para la estructuración de la decisión final a ser adoptada en el marco de este proyecto regulatorio.

Para mejor comprensión, en este documento se presentan exclusivamente los apartes de cada comentario en donde se hacen propuestas, observaciones y cuestionamientos puntuales frente al proyecto de regulación sometido a discusión, los cuales se responden agrupados por temas. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de consultar los textos completos de cada documento, que se encuentran publicados en la página web de la Comisión¹¹.

Por otro lado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.8. del Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, esta Comisión envió a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) el proyecto regulatorio publicado con el respectivo documento soporte, y anexó el cuestionario dispuesto por tal entidad para proyectos regulatorios de carácter general, así como, los diferentes comentarios a la propuesta regulatoria que fueron recibidos durante el plazo establecido por la Comisión.

⁶ En el foro participaron con sus comentarios VIRGIN MOBILE, LOV TELECOMUNICACIONES y SUMA MÓVIL.

⁷ Comunicaciones con los radicados 2023821343 del 22 de diciembre de 2023, 2024800249 del 9 de enero de 2024, 2024800624 del 17 de enero de 2024 y 2024801065 del 22 de enero de 2024.

⁸ Comunicación con radicado 2023821693 del 29 de diciembre de 2023.

⁹ Comunicación con radicado 2024800659 del 18 de enero de 2024.

¹⁰ Comunicación con radicado 2024800796 del 19 de enero de 2024, firmada por: PARTNERS, TELEFÓNICA, ETB, PLINTRON, INTERCABLE TV COLOMBIA, LOGISTICA FLASH COLOMBIA SAS, TIGO, NAISP, LOV TELECOMUNICACIONES SAS y FEDETIC.

¹¹ CRC. 2023. <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

En atención a lo anterior, el 26 de diciembre de 2023, dicha Superintendencia mediante comunicación con radicado SIC No. 23-528873, rindió su concepto de Abogacía de la Competencia sobre el proyecto regulatorio publicado, y con ocasión de esto emitió las siguientes recomendaciones:

"(...)

- *En relación con el artículo 15 del **proyecto**: **Evaluar** si las tarifas de **RAN** que estarán vigentes dentro de los próximos años se compaginan con las condiciones del mercado ante la inminente explotación de tecnologías 5G, que resulte del otorgamiento de los permisos de uso del espectro radioeléctrico dentro de la banda de 3.5 GHz y la suscripción de compromisos de despliegue de redes de uso que resulten de la subasta de espectro radioeléctrico.*
- *En relación con el artículo 7 del **proyecto**: **Abstenerse** de adoptar las medidas de restricción a la contactabilidad.*
- *En relación con el artículo 17 del **proyecto**: **Evaluar** la conveniencia de adoptar la medida de publicación de condiciones de referencia para la compartición de infraestructura pasiva como una medida general aplicable a todos los PRST.*
- *En relación con el artículo 20 del **proyecto**: **Adoptar** oportunamente las medidas regulatorias que salvaguarden el adecuado funcionamiento del mercado, en caso de que la información obtenida por el regulador a través del nuevo Formato T.1.9. o de forma anticipada por cualquier otro medio demuestren que el empaquetamiento de servicios móviles y fijos efectivamente está afectando la dinámica competitiva en el mercado de servicios móviles."*

Al respecto, debe decirse que, con fundamento en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, la CRC se pronunció puntualmente frente a cada una de las recomendaciones en la parte motiva del acto administrativo por medio del cual se adopta la respectiva decisión.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 5 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

CONTENIDO

1. Comentarios que exceden el alcance del proyecto regulatorio	7
2. Comentarios generales	17
2.1. Sobre el problema identificado	17
2.2. Sobre el procedimiento surtido por la CRC para la expedición de las medidas propuestas.....	23
2.3. Sobre la metodología para el diseño de la regulación	29
2.4. Otras temáticas generales	38
3. Sobre las medidas propuestas	45
3.1. Sobre la publicación de planes tarifarios de fidelización, retención y recuperación de clientes 45	
3.2. Sobre la modificación de las condiciones de aplicación de la tarifa regulada de remuneración de Roaming Automático Nacional.....	51
3.3. Sobre la obligación de reportar información a la CRC sobre ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.	66
3.4. Sobre el alcance geográfico del Roaming Automático Nacional.....	75
3.5. Sobre la ampliación de la franja horaria para el trámite de portabilidad.....	86
3.6. Sobre la obligación de reportar información a la CRC de infraestructura pasiva de torres y el deber de los proveedores con posición dominante individual o conjunta de publicar en página web las condiciones de referencia para la compartición de dicha infraestructura	99
3.7. Sobre la modificación de la definición de Operador Móvil Virtual	137
3.8. Sobre la actualización del Anexo 4.8 del Título Anexos Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016	147
3.9. Sobre las condiciones para el desarrollo de gestiones comerciales para recuperar clientes portados.....	158
3.10. Sobre la obligación de atención física a los usuarios en ciudades capitales cuando no se alcancen o se excedan los valores objetivo de calidad de datos móviles 4G ..	166
4. Sobre otras medidas propuestas por los agentes que presentaron comentarios al proyecto 200	

RESPUESTAS A LOS COMENTARIOS REALIZADOS A LA PROPUESTA REGULATORIA

1. Comentarios que exceden el alcance del proyecto regulatorio

ACUI

Propone, en procura de los derechos de los usuarios, que las medidas que se han venido adoptando por el Congreso de la República a través de la Ley 2300 de 2023 que protege principalmente el derecho a la intimidad de los consumidores cuando se reciben llamadas no deseadas, sean complementadas por la Comisión en el marco de este proyecto, para que, en beneficio de los usuarios, puedan decidir si reciben o no llamadas de tipo comercial o publicitario de parte de los distintos agentes del mercado.

Para el efecto, y con fundamento en el problema identificado en el proyecto regulatorio, considera necesario que la Comisión en el marco de sus competencias, imponga la obligación de establecer un código de identificación que le permita al usuario conocer si la llamada que está recibiendo tiene carácter comercial o publicitario, y conozca el nombre del proveedor que lo contacta con dichos fines, tal y como sucede en otros países de la región como Chile y Ecuador.

CANAL 1 Y LA REPÚBLICA

Durante su intervención en el foro de socialización de la propuesta regulatoria, expresaron que los usuarios se frustran al intentar llevar a cabo procesos con los operadores, por ejemplo, la portabilidad hacia otro PRSTM o el retiro del servicio. En este contexto, sugieren que debería haber consecuencias frente a obstáculos o dilataciones en trámites que puedan imponer los operadores, ya que en su opinión *"debería ser muy fácil cambiar de operador, salirse de él o de algún servicio del paquete, quedarse con un servicio y cancelar otros del mismo PRSTM"*.

COMCEL

Dentro de su escrito de comentarios, **COMCEL** manifiesta que el servicio de voz móvil se encuentra en fase de decaimiento y ya se encuentra comoditizado, por lo que considera que el mercado de voz móvil debe dejar de ser considerado un mercado susceptible de regulación ex ante.

MinTIC - DVIC

Refiere como objetivo de la propuesta regulatoria publicada el de revisar las medidas aplicables a los servicios móviles y evaluar la pertinencia de establecer, cambiar o complementar las disposiciones ya previstas, dentro de lo cual solicita modificar diferentes medidas del régimen de calidad, que considera

Documento de respuestas a comentarios <i>"Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 7 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

necesarias para adelantar una vigilancia, inspección y control más efectiva frente a la calidad en la prestación de los servicios móviles en materia de: i) planes de mejora asociados a la calidad servicio, ii) disponibilidad de elementos de red de acceso, iii) afectación del servicio de telecomunicaciones, y iv) acceso a Gestores.

MÓVIL ÉXITO Y OMV

En el foro desarrollado el 20 de noviembre de 2023, **VIRGIN MOBILE** (en representación de los **OMV**) señaló que es necesario hacer mayores esfuerzos en el control de calidad y continuidad del servicio de Roaming Automático Nacional (RAN). Mencionó que se requieren reglas claras para el uso de RAN, para que los usuarios del Proveedor de Red Origen (PRO) experimenten buenos servicios.

Por su parte, durante el mismo foro, **LOV TELECOMUNICACIONES** (en representación de los **OMV**) se refirió a los artículos 14¹², 15¹³ y 16¹⁴ del proyecto de resolución respecto de RAN, señalando que está de acuerdo con que los operadores de red puedan tener más cobertura y calidad en las zonas donde otro OMR les ofrecerá RAN; sin embargo considera que el OMV también debe contar con la misma calidad que ofrece el operador de la red visitada, explicando que para conocer la calidad que se está ofreciendo, tanto en RAN como en OMV, hay que hacer mediciones en campo o que el usuario manifieste la experiencia que está teniendo, lo cual se identifica con las quejas que éste presenta. En este sentido, sugiere que todos los acuerdos a los que lleguen los OMR para acceder al RAN beneficien también a los OMV que hospedan, y propone que en las mediciones de calidad con la metodología de crowdsourcing se incluya una medición para los usuarios de los OMV.

Por otro lado, respecto de la remuneración de las redes de los OMR por parte de los OMV, mencionó que se hicieron comentarios previamente a la CRC en donde se solicitó que identificara el precio que se debe pagar al OMR por "mega" o por minuto, a lo cual en el documento soporte de la propuesta regulatoria se aclaró que no hacía parte del problema planteado y ellos consideran que sí lo es, dado que hay una ausencia de competitividad entre los OMR host y los OMV, exponiendo una gráfica para sustentar este planteamiento en lo que tiene que ver con el precio del MB -con base en información pública-, y señalando que la Resolución CRC 7007 de 2022 plantea que los OMV deben negociar los precios, pero estos no tienen poder de negociación para lograr precios bajos de remuneración por el RAN.

En línea con lo anterior, en sus comentarios escritos los **OMV** consideran conveniente que se elimine el piso/techo de las tarifas mayoristas de remuneración de redes, introducido por el artículo 5 de la

¹² Referido a la propuesta de modificación de la obligación de solicitar el Roaming Automático Nacional indicando el nivel de desagregación según las necesidades del Proveedor de Red Origen.

¹³ Relativo a la propuesta de modificación del párrafo 1 del artículo 4.7.4.1 del Capítulo 7 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, en materia de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de voz y SMS cuando la red visitada sea la de proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles".

¹⁴ Asociado a la modificación del párrafo del artículo 4.7.4.2 del Capítulo 7 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, en materia de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de datos cuando la red visitada sea la de proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles".

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 8 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Resolución CRC 7007 de 2022, y se restablezca la metodología de remuneración de redes de los OMR con base en el ingreso promedio y en los porcentajes de descuento más grandes para que el precio del MB sea equiparable al ofrecido al usuario final del OMR. Metodología que indican debe incluir toda la información de ofertas de todos los operadores incluso si son ofertas temporales, por lo cual manifiestan estar en total acuerdo con el artículo 11 del proyecto de resolución, al considerar que es una medida adecuada para que la información sea pública y completa.

En esa misma línea, en el escrito de comentarios enviado conjuntamente por los **OMV** sugieren que se precise de qué forma se garantiza que el OMR no dé un tratamiento discriminatorio en el acceso y uso del servicio, por lo cual, reiteran la propuesta de incluir en las pruebas de crowdsourcing un set de mediciones que comprueben la calidad de este servicio (RAN) y ratificar que no solo basta con que el OMR extienda los acuerdos de RAN a sus OMV, sino que el operador que presta el servicio de RAN garantice la misma calidad del servicio que ofrece a sus propios usuarios.

Para la propuesta regulatoria establecida en los artículos 14, 15 y 16 del proyecto de resolución publicado, los **OMV** sugieren a esta Comisión dejar taxativa la obligación para los OMR, de extender los beneficios de todos los acuerdos que suscriban para servicios de RAN a los usuarios de sus OMV.

PARTNERS

Expone algunos planteamientos con los que busca, en sus palabras, "*desvirtúa[r] los pretendidos argumentos que ha expuesto en diferentes foros el operador dominante, tendientes a hacer ver que es el agente de mercado que más invierte y que como consecuencia de ello se tiene su actual cuota de mercado*". Señala que según las cifras analizadas por el regulador en la revisión de mercado relevante "Servicios Móviles", al comparar la relación de ingresos frente a la inversión, desde el 2017, COMCEL no es quien invierte en el sector, sino por el contrario, serían otros agentes los que tendrían un ritmo inversor real mucho mayor. Y agrega que no es que el dominante tenga el tamaño o la cuota de mercado que tiene por las inversiones que ha realizado, sino que puede realizar inversiones de esos montos, precisamente por los ingresos que le generan esa dominancia, que cataloga como supracompetitivos.

Adicional a lo anterior, solicita que se tenga en cuenta el comportamiento del EBITDA de los últimos años como variable para constatar la dominancia de un operador y también como motivo de alerta de la situación competitiva general del mercado. Señala que se trata de un indicador financiero que muestra el flujo de efectivo de las empresas y cómo se van comportando las ganancias de las compañías al transcurrir del tiempo. Indica que este indicador acentúa aún más un desequilibrio en la competencia del mercado de servicios móviles, pues no resulta lógico ni acorde con un mercado en competencia, que operadores con características similares tengan márgenes tan distantes, y agrega que esto solo puede ser explicado por las economías de alcance y de escala alcanzadas por parte del operador dominante, su cuota de mercado y por las prácticas de empaquetamiento que logra debido a su posición en mercados móviles y fijos, realizando subsidios cruzados entre esos servicios.²

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 9 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

RED INTERCABLE

En el Foro desarrollado el 20 de noviembre de 2023, señaló que las inversiones se deben enfocar en mejorar la atención al cliente. Así mismo, indicó que se debe optimizar la interacción del usuario ante la SIC y la CRC, y propone la creación de una ventanilla única de atención.

Hizo un llamado a recuperar la información sobre "*los prestadores de servicios de telecomunicaciones que administraba la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)*"; y menciona la necesidad de conocer en detalle los servicios en cada una de las regiones del país.

Indicó que el fenómeno de la piratería le hace mucho daño al mercado, y precisó que se requieren acciones contundentes para combatirlo.

TIGO

Plantea que un punto relevante dentro de la prevención de la situación de dominancia tiene que ver con el efecto de los nuevos productos y servicios que se posibilitarán por medio del 5G, debido a que las nuevas capacidades sobre las bandas de 3.500 MHz permitirán ampliar el portafolio de productos a servicios fijo-móvil de mayor estabilidad. Indica que dichos productos generan un nuevo portafolio sustituto especialmente de los productos de internet fijo y que, bajo este contexto, el panorama competitivo cambiará en estas nuevas zonas en donde no es necesario realizar el despliegue de redes fijas, sino que, por medio de las tecnologías móviles, los operadores asignatarios de 5G competirán directamente en nuevas zonas rurales o suburbanas que hoy se encuentran cubiertas por proveedores de internet de menor escala.

Agrega que hoy en día los operadores de servicios fijos de menos de 30.000 accesos prestan servicios en el 69% del territorio nacional, específicamente el 66% de estos operadores se encuentran operando en zonas de incipiente, bajo y moderado desempeño. Es decir, 6.070 operadores, microempresarios, están en riesgo de disminuir participación en sus zonas de influencia con más de 160 mil accesos, dadas las nuevas redes.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera importante revisar los efectos de la subasta, ya que esta modificará las actuales dinámicas de competencia en muchas zonas del territorio nacional. Indica que los más impactados serán los proveedores de servicios de telecomunicaciones fijos de pequeña escala quienes, hasta la fecha, han logrado captar estos mercados y atender las necesidades de conectividad en muchas zonas remotas.

Y agrega que esto va en contravía de las iniciativas del Gobierno Nacional de fomentar y fortalecer la posición competitiva de los operadores con menos de 30 mil accesos, así como en total disonancia con la iniciativa planteada en el Plan Nacional de Desarrollo, de fomentar la incursión de los Operadores Comunitarios en la prestación del servicio de internet.

Respuesta CRC:

En relación con el comentario de **ACUI**, debe indicarse que la propuesta planteada excede el alcance del proyecto regulatorio, razón por la cual no se acoge la solicitud. Sin embargo, es importante mencionar que la Comisión se encuentra adelantando un proyecto regulatorio denominado "Actualización del Registro de Números Excluidos" que tiene como objetivo adaptar la regulación que contempla el Registro Nacional de Números Excluidos (RNE) a las disposiciones contenidas en la Ley 2300 de 2023 en cumplimiento del mandato previsto en el inciso segundo del artículo 5 de la norma en cita¹⁵. Una de las medidas contenidas en la propuesta regulatoria publicada el 11 de diciembre de 2023 en desarrollo del proyecto mencionado, consiste en incluir en el RNE la opción para que los consumidores se inscriban a fin de excluir la recepción de mensajes comerciales o publicitarios no solo a través de SMS -como se prevé actualmente- sino también mediante llamadas de carácter comercial o publicitario, aplicaciones web y correo electrónico. Por lo tanto, las propuestas realizadas en el documento remitido serán analizadas en el marco de ese proyecto¹⁶.

Frente al comentario de **COMCEL** en donde señala que el mercado de "Voz Saliente Móvil" debe dejar de ser considerado susceptible de regulación ex ante, debe aclararse que se trata de un asunto que excede el alcance del problema a resolver en el marco de la presente iniciativa regulatoria que corresponde a "Ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles"". Sin embargo, es de señalar que en desarrollo del proyecto regulatorio denominado "Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles"¹⁷ se planteó, en la propuesta regulatoria publicada para discusión sectorial el 29 de diciembre de 2023, la eliminación del mercado relevante "Voz Saliente Móvil" del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante; la decisión final sobre este particular será adoptada en la resolución definitiva que se derive del proyecto mencionado, una vez se surtan los análisis, deliberaciones y las etapas procesales pertinentes. Cabe anotar que en la sección 3.2 del presente documento se analiza la referencia realizada por **COMCEL** a la comoditización del servicio de voz.

Respecto a la solicitud de los **OMV** de intensificar los esfuerzos para supervisar la calidad y continuidad del Roaming Automático Nacional (RAN) con el propósito de asegurar servicios óptimos para los usuarios del Proveedor de Red Origen (PRO) e incluir de mediciones que comprueben la calidad del servicio de RAN proporcionado por el Proveedor de Red Visitada (PRV), es importante recordar que la regulación vigente ya establece mecanismos para garantizar que los PRSTM ofrezcan el acceso a dicha instalación esencial sin discriminación alguna. En efecto, el artículo 4.1.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 dispone que el acceso y uso de la instalación esencial de RAN se rige, entre otros, por el principio de "Trato no discriminatorio con Acceso igual -Cargo igual", conforme al cual, los PRST "deberán dar igual

¹⁵ "El Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones **coordinará con la Comisión de Regulación de Comunicaciones la implementación de las medidas técnicas necesarias para adaptar el Registro de Números Excluidos conforme lo establecido en lo presente ley con un plazo de seis (6) meses.**" (NSFT)

¹⁶ El Documento Soporte del proyecto regulatorio "Actualización del Registro de Números Excluidos" y la respectiva propuesta regulatoria pueden ser consultados en el siguiente link: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-19>

¹⁷ Información del proyecto regulatorio disponible en <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 11 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

trato a todos los proveedores y no podrán otorgar condiciones menos favorables que las que se otorgan a sí mismos o a algún otro proveedor. (...), aunado a lo anterior, el artículo 4.7.2.2.3 de la resolución en cita establece la obligación, en cabeza del PRV de **"Asegurar la interoperabilidad de los servicios prestados de voz, SMS y datos, y de aquellos servicios complementarios que sean factibles desde el punto de vista técnico, así como el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación."**(NFT).

En este orden de ideas, constituye una obligación del PRV garantizar que la calidad bajo la cual suministra el acceso y uso del RAN sea equivalente a la que provee a sus propios usuarios y debe ajustarse a los estándares mínimos establecidos en la regulación para los servicios móviles, de manera que, en caso de que se evidencie un presunto incumplimiento de las disposiciones mencionadas, corresponderá al MinTIC, de oficio, o a solicitud de parte, adelantar las labores de inspección a su cargo, y, en caso de estimarlo pertinente, las investigaciones administrativas sancionatorias en ejercicio de sus funciones de vigilancia, inspección y control del sector¹⁸. En tal sentido, no se considera necesario incluir medidas adicionales en la regulación para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones, que, en cualquier caso, excederían el alcance del proyecto regulatorio.

Aclarado lo anterior, es de indicar que la regla prevista en el artículo 11 de la resolución que acompaña el presente documento de respuestas, por el cual se adiciona el numeral 4.7.2.2.9 al artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁹, tiene como único propósito que el PRV ofrezca la instalación esencial de RAN circunscrito a la zona geográfica específica, como mínimo a nivel de municipio, de acuerdo con la solicitud realizada y las necesidades del PRO, o en mayor desagregación geográfica, pero teniendo en cuenta la capacidad técnica del PRV, y en este sentido, la referencia a la forma en que debe suministrar el RAN, esto es, "en condiciones no discriminatorias", no es más que una reiteración que se deriva del principio de no discriminación vigente y de la obligación contenida en el artículo 4.7.2.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en los términos expuestos en el párrafo anterior.

Respecto de la solicitud de los **OMV** de eliminar el techo tarifario introducido mediante el artículo 5 de la Resolución CRC 7007 de 2022 y que se restablezca la metodología de remuneración anterior, es de mencionar que el proyecto "Revisión de los esquemas de remuneración móvil" surtió todas las etapas del Análisis de Impacto Normativo (AIN) y las establecidas en el Capítulo 3 del Título 13 del Decreto 1078 de 2015 para la participación en el proceso de expedición de resoluciones de carácter general. En esa medida, y dado que el proyecto "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles" no evidenció en la etapa de formulación del problema del proyecto causas relacionadas con la remuneración del acceso OMV y, que, adicionalmente, la Resolución CRC 7007 de 2002 se encuentra

¹⁸ Numeral 11 del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009 modificado por el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019.

¹⁹ **"ARTÍCULO 13.** Adicionar el numeral 4.7.2.2.9 al artículo 4.7.2.2 del Capítulo 7 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

4.7.2.2.9. Ofrecer y suministrar, en condiciones no discriminatorias, la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en la zona geográfica específica, al menos a nivel municipal o en una mayor desagregación geográfica, de acuerdo con las necesidades y la solicitud realizada por el Proveedor de Red Origen, esto último, sujeto a la capacidad técnica del Proveedor de Red Visitada."

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 12 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

vigente, la presente solicitud está por fuera del alcance del actual proyecto. Adicionalmente, debe recordarse que la etapa de discusión sobre esta materia fue debidamente adelantada en los términos dispuestos por la normatividad vigente.

Frente a los comentarios presentados en el foro de socialización por **CANAL 1** y **LA REPÚBLICA**, es de señalar que la CRC, precisamente en garantía de los derechos de los usuarios, ha definido de manera detallada en la regulación el procedimiento que deben seguir los operadores para llevar a cabo y hacer efectiva la portabilidad numérica móvil, y los tiempos que deben observarse para el efecto²⁰. Así mismo, la regulación dispone que, en cualquier momento el usuario puede cancelar la prestación de uno o algunos de los servicios que conforman el paquete contratado, y que puede realizarlo a través de cualquiera de los medios de atención al usuario – salvo que esta interacción haya migrado a la digitalización y se le haya informado previamente al usuario. Así mismo, dispone que, en todo caso, el usuario puede hacer esta cancelación a través de la línea de atención telefónica²¹. Es de precisar también que el incumplimiento de estas obligaciones por parte de los PRST amerita la intervención de la SIC y del MinTIC, quienes tienen a cargo las labores de vigilancia, inspección y control, y, en caso de considerarlo pertinente, estas autoridades están facultadas para imponer sanciones a los PRST en aplicación de lo previsto en el Título IX de la Ley 1341 de 2009. En todo caso, se precisa que estas y las demás temáticas planteadas en el foro que no guardan directa relación con el problema bajo análisis en este proyecto, podrán ser analizadas a futuro por la CRC en desarrollo de posteriores agendas regulatorias, según se estime pertinente.

Con respecto a los comentarios de **PARTNERS**, es importante señalar que no es uno de los objetivos de este proyecto regulatorio analizar variables como el EBITDA a efectos de constatar la dominancia de COMCEL en el mercado “Servicios Móviles”, pues la dominancia de dicho operador ya fue constatada mediante una actuación administrativa de carácter particular adelantada por la CRC durante los años 2017 al 2021, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6146²² de 2021, confirmada mediante la Resolución CRC 6380²³ del mismo año, actos administrativos que se encuentran vigentes y gozan de presunción de legalidad. Por otro lado, se recuerda que lo que advirtió esta Comisión respecto a la inversión en el documento de formulación del problema como una de las consecuencias del problema identificado “Ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista “Servicios Móviles”” corresponde a la “Afectación al bienestar de los usuarios por la pérdida de eficiencia productiva y de eficiencia dinámica”, señalando sobre el particular lo siguiente:

“Otro de los posibles efectos de la ausencia de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones, asociada a la existencia de operador con posición dominante, es que los mercados se aparten de alcanzar tanto la eficiencia productiva como la eficiencia dinámica. Como lo señala el Grupo Europeo de Reguladores de Comunicaciones Electrónicas (BEREC, por sus siglas en inglés, previamente conocido como ERG76), mientras que las empresas expuestas a la presión de la competencia constantemente tienen que implementar esfuerzos para reducir costos y aumentar la

²⁰ Capítulo VI del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016

²¹ Artículo 2.1.7.2.5 de la Sección 7 del Título II Ibidem.

²² Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/normatividad/resolucion-6146>

²³ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/normatividad/resolucion-6380>

Documento de respuestas a comentarios “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 13 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

calidad, e implementar las inversiones necesarias para conseguir estos objetivos, un proveedor dominante no está sujeto a dichas presiones, y por consiguiente no alcanza niveles de eficiencia y calidad correspondientes a los que alcanzaría al participar en un mercado en competencia efectiva. Eso resulta en ineficiencias en el mercado, calidad inferior, e inversión sub-óptima, resultados que generan afectaciones al bienestar económico, incluido el bienestar de los usuarios, comparado con la hipotética situación de competencia efectiva [...]”SFT

Así las cosas, lo que ha identificado esta Comisión es que la ausencia de competencia efectiva en un mercado genera ineficiencias que se ven reflejadas en una desviación hacia niveles no óptimos o subóptimos de variables relevantes como la calidad de los servicios, la inversión y la innovación.

Por otro lado, frente al comentario de la Dirección de Vigilancia, Inspección y Control de **MinTIC** en el que solicita la revisión y modificación de diferentes aspectos del régimen de calidad para los servicios de telecomunicaciones con el fin de "*adelantar una vigilancia, inspección y control más efectiva*", debe decirse que se trata de asuntos que no fueron considerados en etapas previas del proyecto regulatorio, y no guardan relación directa con el árbol de problema identificado. Sin embargo, vale la pena señalar que el diseño de la regulación toma en consideración su impacto en diferentes actores de la industria, entre ellos, las demás entidades públicas que ejercen sus funciones de conformidad con la ley, pero sin dejar de lado la promoción de la competencia y la inversión en el sector, adoptando siempre el enfoque de simplificación normativa de la CRC que se conserva en todos los proyectos regulatorios como parte de su Política de Mejora Regulatoria²⁴. Es así como la calidad de los servicios es fundamental en el quehacer de la Comisión, y en sus agendas regulatorias se vienen incluyendo actividades asociadas a esta temática, siempre en beneficio de los usuarios.

En particular, cabe recordar que mediante la Resolución CRC 6890 de 2022²⁵, se revisaron aspectos esenciales de los indicadores de calidad de servicios fijos, móviles y de televisión, teniendo en consideración las necesidades de las regiones en términos de la disponibilidad y calidad en la prestación de los servicios y, buscando hacer más exigente el régimen de calidad, la resolución expedida amplió la exigencia en el cumplimiento de indicadores de 247²⁶ a 803 municipios, incluidas las 32 capitales departamentales del país. Asimismo, la Comisión viene desarrollando el proyecto regulatorio denominado "*Revisión de las herramientas de mejora continua de la calidad de servicios móviles 4G y análisis de las excepciones de publicidad de los proyectos de regulación*", el cual tiene como objetivo promover el aumento de los niveles de calidad de los servicios móviles 4G en todos los ámbitos geográficos del país, por medio de la definición de umbrales de cumplimiento para los indicadores vigentes y la publicación de información que permita empoderar a los usuarios de estos servicios.

²⁴ CRC. Política de Mejora Regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Agosto de 2022. [Documento en Línea] Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

²⁵ "*Por la cual se modifican algunas disposiciones del régimen de calidad para los servicios de telecomunicaciones contenidas en los capítulos 1 y 2 del Título V de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones*"

²⁶ A partir de la Resolución CRC 5321 de 2018, se exceptuaron 876 municipios de la verificación de cumplimiento de indicadores de calidad y de la presentación de planes de mejora, a fin de promover el despliegue de infraestructura, por lo cual se exigían tales requisitos en 247 municipios.

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 14 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Asimismo, la CRC identificó la necesidad de incluir en su Agenda Regulatoria 2024-2025²⁷ la iniciativa denominada *"Revisión integral de indicadores de disponibilidad de elementos de las redes de acceso fijas y móviles, planes de mejora sobre la calidad de los servicios y metodologías de medición de servicios de datos fijos"* que, como su nombre lo indica, involucra, entre otros aspectos, una revisión de los indicadores de disponibilidad de elementos de las redes de acceso fijas y móviles, con la cual se pretende estudiar, entre otros aspectos, los niveles de agregación de áreas y ámbitos actualmente incluidos en la metodología de medición.

Respecto a los comentarios y propuestas que presentó **RED INTERCABLE** sobre las mejoras a implementar en el servicio al cliente, la información de los operadores del servicio de televisión y la problemática de piratería en ese mismo servicio, se precisa que (i) el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los servicios de Comunicaciones contenido en el Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, establece obligaciones a cargo de los operadores que consisten en realizar permanentemente mediciones de la percepción de los usuarios respecto a la atención que reciben en los diferentes canales y de implementar mejoras de acuerdo con los resultados obtenidos en esas mediciones; (ii) la información sobre el servicio de televisión se captura actualmente a través del Sistema Colombia TIC con base en los formatos establecidos por la CRC en el Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 y en la Resolución MinTIC 3484 de 2012 (modificada por la Resolución MinTIC 175 de 2021); (iii) La información desde 2010 y hasta junio de 2019 del servicio de televisión que capturó la ANTV, así como la que se recopila actualmente a través del sistema Colombia TIC se encuentra disponible para consulta del público en general en la plataforma Postdata²⁸; y (iv) las labores de vigilancia, inspección y control asociadas a las situaciones de piratería en el servicio de televisión o en otros servicios de telecomunicaciones corresponden a actividades que escapan de la órbita de competencia de la CRC, sin embargo, la Comisión se encuentra presta a colaborar, en el marco de sus competencias, con el MinTIC, la Dirección Nacional de Derechos de Autor y las demás entidades correspondientes a fin de combatir esta problemática.

Finalmente, respecto del comentario de **TIGO** en relación con la necesidad de revisar los efectos de la subasta de espectro radioeléctrico y la potencial dominancia en 5G en los operadores de servicios fijos de menos de 30.000 accesos en el país, aunque se trata de un asunto que excede el alcance del proyecto regulatorio, vale la pena recordar que la CRC viene adelantando esfuerzos en los últimos años para promover la conectividad en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso. Es así que, siguiendo las directrices de la Ley 2108 de 2021, la cual declaró el internet como un servicio público esencial, se establecieron medidas regulatorias diferenciales dirigidas a operadores de internet fijo residencial con menos de 30 mil conexiones a nivel nacional, y que ofrecen sus servicios en ese tipo de zonas²⁹. Con la Resolución CRC 6755 de 2022, *"Por la cual se definen condiciones regulatorias diferenciales para promover la conectividad a Internet en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso en Colombia y se*

²⁷ La Agenda Regulatoria de la CRC puede consultarse en el enlace <https://www.crcm.gov.co/es/agenda-regulatoria>

²⁸ Ver base de datos "Suscriptores e Ingresos de Televisión por Suscripción" disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/suscriptores-e-ingresos-de-television-por-suscripcion/resource/0c4b69a7-734d-432c-9d9b>

²⁹ Información del proyecto regulatorio disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-7>

Documento de respuestas a comentarios <i>"Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 15 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

dictan otras disposiciones”, se buscó generar incentivos regulatorios que faciliten la prestación de este servicio a más colombianos en los 32 departamentos del país, a través de la flexibilización de algunas obligaciones relacionadas con atención al usuario, compensación, medición de indicadores y reportes de información, contribuyendo de esta manera a la reducción de costos operativos y administrativos que los pequeños proveedores podrán invertir en el despliegue de su infraestructura en estas zonas, así como en el mejoramiento de la calidad del servicio ofrecido a sus usuarios.

De cualquier modo, es del caso anotar que la tecnología 5G requerirá el transcurrir del tiempo para su adopción, lo cual se espera que suceda inicialmente en zonas urbanas y más densamente pobladas, por lo que el efecto anunciado por **TIGO** no debería presentarse en el corto plazo. De cualquier modo, para la definición de futuras agendas regulatorias la CRC evaluará la pertinencia de realizar análisis específicos de competencia en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso para determinar si efectivamente existe un impacto de la adopción de 5G en la participación de empresas con menos de 30 mil accesos, destacándose en todo caso que, con independencia del tipo de oferta de servicios -fija o móvil- es el usuario quien tiene la posibilidad de elegir la alternativa de servicios que mejor se acomode a sus preferencias.

En relación con lo anterior, cabe también anotar que la Agenda Regulatoria 2024-2025³⁰ incluye una iniciativa denominada *“Condiciones regulatorias para el acceso a Internet fijo comunitario”*, en atención a lo dispuesto en el Decreto 1079 del 30 de junio de 2023 del MinTIC, a través del cual se establecieron condiciones para la prestación del servicio de internet comunitario fijo. En esa medida, en el referido decreto se fijó, entre otros, el deber de la CRC de evaluar *“la necesidad de establecer, entre otras, condiciones de calidad, seguridad de la red y protección a usuarios, para la provisión del servicio de internet comunitario fijo”*³¹. Lo anterior se desarrollará en el marco de las competencias y funciones específicas en cabeza de la CRC³², dentro de las que se destacan *“promover la competencia en los mercados (...), regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin de que la prestación de los servicios refleje altos niveles de calidad”*. A partir de lo expuesto, la formulación de esta iniciativa considerará en lo pertinente el comentario de **TIGO**.

³⁰ La cual puede ser consultada en <https://www.crccom.gov.co/es/agenda-regulatoria>

³¹ Decreto MinTIC 1079 de 2023. *“Artículo 1. Adiciónese el Título 26 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el cual quedará así: “TÍTULO 26. CONDICIONES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE INTERNET COMUNITARIO FIJO. (...) CAPÍTULO 2. REQUISITOS Y OBLIGACIONES. (...) Artículo 2.2.26.2.8. Regulación para la prestación del servicio de internet comunitario fijo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones de conformidad con sus competencias, evaluarán la necesidad de establecer, entre otras, condiciones de calidad, seguridad de la red y protección a usuarios, para la provisión del servicio de internet comunitario fijo”*. (SNFT).

³² Ley 1341 de 2009. Artículos 19 y 22.

Documento de respuestas a comentarios <i>“Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 16 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

2. Comentarios generales

2.1. Sobre el problema identificado

COMCEL

En el espacio solicitado en el Foro, **COMCEL** manifestó su desacuerdo con el problema identificado, pues considera que el mercado “Servicios Móviles” es un mercado ampliamente competido, en relación con lo cual observa que muchas de las solicitudes que hacen los demás agentes, “más que promover la competencia, lo que buscan es la protección regulatoria”.

Reiteró que el mercado “Servicios Móviles” se ha caracterizado por una reducción sostenida en los precios, mientras que las cantidades consumidas de este tipo de servicios han ido creciendo. Al respecto, indicó que Colombia tiene unos de los precios más bajos en servicios móviles de todo el continente, y la concentración en accesos ha caído más de 13 puntos porcentuales y en ingresos más de 11 puntos. Así mismo, anotó que hay un crecimiento inusitado en la movilidad de los usuarios. Como evidencia de lo anterior, indica que actualmente se observa una tasa de *churn* del 5% mensual que se ha mantenido estable desde el año 2012. En cuanto a las barreras de entrada al mercado “Servicios Móviles”, señala que, en las últimas subastas de espectro han ingresado nuevos jugadores o han manifestado el interés de hacerlo, todo lo cual evidencia que el mercado es competido.

Por su parte, en los comentarios remitidos por escrito, **COMCEL** reitera lo manifestado frente al problema en el Documento de Formulación del Problema del proyecto regulatorio, y señala que, a su modo de ver, existe una fuerte competencia en el mercado relevante “Servicios Móviles” que ha incrementado de forma sustancial el bienestar de los consumidores. Para sustentar su planteamiento, indica que (i) existe una tendencia hacia la desconcentración generada por la pérdida de participación del líder del mercado y por el incremento en el nivel de competencia que se puede cuantificar con parámetros como el HHI y la cuotas de mercado de los operadores, lo anterior de acuerdo con el concepto elaborado por la firma **ANALYSYS MASON** que fue remitido a la CRC junto con sus comentarios a la propuesta regulatoria; (ii) el consumidor colombiano ahora recibe y consume mucho más por menos dinero; y (iii) no existen barreras de entrada, lo que se demuestra con el ingreso de WOM en 2019 y la fuerte dinámica de movilidad de los usuarios reflejada en las cifras de portabilidad y churn.

Señala también que, si en el año 2021 la CRC determinó que no eran necesarias medidas ex ante sobre el mercado, la imposición de estas en 2023 no parece estar justificada cuando considera que la situación competitiva es objetivamente mejor. Adicionalmente, plantea que **COMCEL** no es dominante señalando que no actúa de forma independiente respecto de los demás operadores y agrega que *“las dinámicas existentes en el mercado, más que mostrar síntomas de dominancia por parte de un operador, muestran un mercado en sana competencia donde el consumidor es el gran beneficiado”*.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 17 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

ECONCEPT - ON POINT

Tanto en su escrito de comentarios como durante la presentación en el foro de socialización de la propuesta regulatoria señalaron que, a partir de sus estudios, no hay evidencia de riesgo sobre la competencia, indicando que se ha visto una desconcentración sostenida acompañada por la entrada de nuevos competidores en los últimos 2 años, y que la facilidad de movimientos de usuarios entre operadores y la expansión del Roaming Automático Nacional (RAN) son evidencia de las bajas barreras que existen en el mercado minorista y la facilidad de acceso a infraestructura al mercado mayorista, y que por lo tanto, no debería adoptarse regulación asimétrica ex ante.

También indicaron que hay mejoras claras en el bienestar del usuario, argumentando que existe una tendencia a la disminución de precios, aumentos en el tráfico consumido por usuario y existe una mayor variedad en las ofertas de los operadores. Consideran entonces que el mercado refleja más usuarios, con acceso a más servicios, más baratos y en mayor volumen.

PARTNERS

En el foro de socialización manifestó que el proyecto regulatorio es fruto de un sobrediagnóstico de los problemas de competencia del mercado "Servicios Móviles" identificados desde el año 2017 y que la CRC debe hacer uso de las facultades legales que le otorga la Ley 1341 de 2009 para promover la competencia en el mercado, tanto con medidas generales como las incluidas en este proyecto regulatorio, como a través de medidas particulares. En línea con lo anterior, hizo referencia a la solicitud realizada a la CRC por la SIC en el año 2022, de intervenir en ejercicio de sus funciones reguladoras ex ante, y al concepto de abogacía proferido por la autoridad de competencia en el marco del procesos de subasta 5G, en el que la SIC manifestó que los problemas de competencia de este mercado representan barreras de entrada de nuevos competidores, en particular, la posición dominante de uno de los agentes, en virtud de lo cual, solicitó a la CRC intervenir en el mercado. Agregó, sobre este punto, que la firma consultora **ANALYSYS MASON** se pronunció en el año 2020 sobre este aspecto, cuando se estaba llevando a cabo la actuación administrativa de declaratoria de dominancia de COMCEL, momento en el cual concluyó que existía un problema de dominancia y un problema de competencia en el mercado "Servicios Móviles".

Frente al problema identificado por la CRC señala que la persistencia de la dominancia en el mercado no es ni una consecuencia ni una causa, y que se trata del problema en sí mismo como fue planteado en el proceso regulatorio y que, de haberse acogido esta postura, probablemente se tendría una mejor panorámica sobre lo que realmente necesita el mercado, que en su opinión se trata de una intervención directa frente al operador dominante.

También considera que, dado que el problema identificado no es lo suficientemente específico y que su generalidad dio pie al diseño de medidas igualmente generales que, en buena parte no tienen la potencialidad de solventar realmente los problemas que afronta el mercado de Servicios Móviles, y que cualquier medida que pudiera adoptar la CRC sería insuficiente porque en todo caso persistirá la mora

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 18 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

en adoptar las medidas específicas y necesarias respecto del agente económico cuya dominancia ya ha sido constatada por la entidad, para lo cual la CRC tendrá que agotar la respectiva actuación particular. Señala que la expedición de una regulación de carácter general o la promesa de expedirla en un futuro incierto no es un sustituto válido del cumplimiento de las funciones de la CRC, relacionadas con la toma de medidas de carácter particular y concreto sobre el agente de mercado dominante, por lo que persiste la necesidad de adoptar las medidas regulatorias particulares en relación con el agente dominante.

TELEFÓNICA

Señala que si bien coincide con la CRC en la identificación del principal problema de ausencia de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles, discrepa en cuanto a la metodología usada para identificar las causas subyacentes, ya que es incorrecto que la CRC hubiera identificado como una causa independiente del problema los condicionantes estructurales del mercado —barreras de entrada, demanda inelástica y ausencia de servicios sustitutos—, pues desde su perspectiva estos aspectos están presentes en gran parte de los mercados de telecomunicaciones, y refuerzan la existencia de la posición dominante, por lo cual entiende que estas debían ser evaluadas de forma conjunta.

Respuesta CRC:

Frente al argumento que reiteran **COMCEL** y **ECONCEPT-ONPOINT**, en cuanto a que, desde su óptica, en el mercado relevante "Servicios Móviles" existe una fuerte competencia, argumentando que se encuentra presente una tendencia hacia la desconcentración del mercado generada por la pérdida de participación del líder, la CRC reitera lo indicado en la sección 4.1 del documento soporte de este proyecto, en los siguientes términos:

"[E]n primer lugar, no puede perderse de vista que el liderazgo de COMCEL en el mercado "Servicios Móviles" y en el servicio de internet móvil ha permanecido estable en los últimos seis años, dado que ha mantenido participaciones de mercado superiores al 52% en términos de accesos y al 60% en términos de ingresos y que, en el año 2022, las participaciones de mercado de sus mayores competidores —TIGO y MOVISTAR— se mantuvieron estables en términos de accesos (usuarios) e inclusive presentaron un decrecimiento en el caso de MOVISTAR (-0,5pp) en cuanto a los valores facturados. En segundo lugar, como se indicó en el documento «Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles"» los valores del índice HHI alcanzados en 2022 son cercanos a los que se calcularon en el año 2017, es decir, de alrededor de 3.800 para accesos y de 4.300 para ingresos (valores facturados), los cuales continúan siendo notablemente superiores al umbral de 2.500 definido internacionalmente como referente para evaluar el nivel de concentración de los mercados de telecomunicaciones móviles. A su vez, los resultados del índice de dominancia Stenbacka presentados en el documento en mención, muestran que el umbral de dominancia en este mercado, calculado en 2022, es cercano al registrado en 2017, tanto en términos de usuarios como en términos de ingresos, y al igual que sucedió de manera consistente entre 2018 a 2021, a 2022 las participaciones de COMCEL se ubicaron muy por encima de dicho umbral de dominancia, tanto para accesos como para ingresos, lo que indica que la alta concentración en este mercado se ha mantenido a lo largo del periodo analizado (2017-2022)."

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 19 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Lo anterior demuestra que, contrario a lo manifestado por **COMCEL** y **ECONCEPT-ONPOINT**, no se evidencia una tendencia hacia la desconcentración del mercado "Servicios Móviles" ni tampoco una pérdida de participación del líder.

COMCEL y **ECONCEPT-ONPOINT** también indican que el consumidor colombiano ahora recibe y consume mucho más por menos dinero y agregan que por lo tanto se ha incrementado de forma sustancial el bienestar de los consumidores, al respecto, la CRC reitera lo indicado en la sección 4.1 del documento soporte de este proyecto, en cuanto a que si bien se evidenció un decrecimiento en las tarifas por parte de todos los proveedores, lo cierto es que **COMCEL** en su condición de proveedor dominante mantiene precios promedio superiores a los de sus competidores, de forma que, esto, aunado al hecho de que es el operador que ha obtenido de manera consistente en el tiempo unas rentabilidades del capital empleado que exceden de manera significativa su costo promedio del capital, así como las rentabilidades alcanzadas por sus competidores, permite concluir que los usuarios de este operador, que representan más del 50% del mercado "Servicios Móviles" podrían estar gozando de mejores precios. Adicional a lo anterior, el incremento en el bienestar de los usuarios también es cuestionable desde el punto de vista de la calidad de los servicios móviles, toda vez que la comparación internacional de la velocidad de descarga en 4G, como medida de referencia de la calidad objetiva del servicio de internet móvil, muestra que Colombia ha decrecido, siendo el país de la OCDE con la velocidad 4G más baja en 2022. Así las cosas, resulta discutible afirmar que en los últimos años el bienestar de los consumidores se haya incrementado sustancialmente, teniendo en cuenta que en un mercado con competencia efectiva los usuarios podrían estar experimentando una calidad de los servicios superior a la actual.

Por otra parte, en relación con las barreras de entrada, debe indicarse que, contrario a lo manifestado por **COMCEL** y **ECONCEPT-ONPOINT**, y reiterando lo señalado en la sección 4.1 del documento soporte del proyecto, persisten barreras de orden tecnológico, legales o administrativo en este mercado, asociadas a los procesos de selección objetiva que, por mandato legal, deben desarrollarse para asignar los permisos de uso de espectro, que continúan siendo relevantes para aquellos operadores que desean desplegar su propia infraestructura para poder operar como proveedores de red. Adicionalmente, los OMV también enfrentan barreras de tipo jurídico, técnico y económico que les imponen los operadores móviles de red establecidos para permitirles el acceso mayorista en la modalidad de operación móvil virtual. Así mismo, los agentes interesados en entrar al mercado deben enfrentar altos costos hundidos relacionados con las altas inversiones requeridas en infraestructura y marketing. A su vez, las mayores economías de escala y de alcance logradas por el operador dominante en el mercado, representan barreras a la entrada para nuevos competidores, que aún persisten, y ventajas competitivas de este proveedor con respecto a los demás operadores que prestan servicios en este mercado. Todos estos elementos, de manera integral, dan cuenta de la persistencia de barreras de entrada al mercado "Servicios Móviles".

COMCEL menciona también que la movilidad de los usuarios del mercado "Servicios Móviles" presenta una alta dinámica. Al respecto, se reitera lo mencionado en la sección 4.1 del documento soporte de este proyecto regulatorio, en el sentido que, si bien la portabilidad numérica efectivamente constituye

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 20 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

una variable de competencia central, dado que posibilita el libre derecho de los usuarios a cambiar de proveedor, y que la cantidad de solicitudes de portación muestra una tendencia creciente, también es cierto que la cantidad de operaciones registradas por operador en promedio en un mes representa un porcentaje muy bajo del total de usuarios por operador (inferior al 1% en promedio). Igualmente, el análisis indicó que, en general, las nuevas afiliaciones realizadas por los operadores móviles durante el periodo de estudio fueron superiores a las desafiliaciones realizadas, y que para el periodo analizado (2017-2022) COMCEL y MOVISTAR obtuvieron las mayores variaciones netas positivas con 9,9 y 8,5 millones, respectivamente, en relación con la diferencia entre líneas activadas y retiradas. De lo anterior, es posible concluir que la dinámica de movilidad de los usuarios por sí misma, no ha sido suficiente para reducir la alta concentración que este mercado ha mantenido entre 2017 y 2022, ni para lograr una competencia efectiva.

Con relación a lo señalado por **COMCEL**, según lo cual la imposición de medidas ex ante en 2023 no parece estar justificada argumentando que la situación competitiva es objetivamente mejor que en 2021 cuando la CRC determinó que no era necesario, es importante advertir que, contrario a lo afirmado por dicho operador, como se explicó en detalle en el documento soporte del proyecto regulatorio, se evidencia que en el mercado "Servicios Móviles" persiste la problemática de ausencia de competencia efectiva, toda vez que, desde una óptica integral, se encuentra altamente concentrado, presenta barreras a la entrada sustanciales, y si bien la cobertura de los servicios ha aumentado, la calidad no avanza de manera significativa; adicionalmente, dada la tendencia de evolución de la concentración del mercado y la existencia de economías de escala, alcance y barreras a la expansión, no se prevé que evolucione en el corto o mediano plazo hacia un mercado en competencia efectiva. Y adicional a lo anterior, la CRC no estima que la aplicación del derecho de la competencia resulte suficiente para corregir las fallas existentes en dicho mercado mediante regulación ex post, lo que deriva en la necesidad de implementar medidas regulatorias de carácter general que de manera integral contribuyan a dinamizar la competencia en ese mercado y aumentar el bienestar de los usuarios.

En cuanto al argumento de **COMCEL** que no existe un operador con posición dominante en el mercado "Servicios Móviles", ya que, en su concepto, ningún operador en este mercado tiene la posibilidad de actuar de forma independiente, debe reiterarse que, la existencia de posición de dominio en el mercado "Servicios Móviles" de este operador fue ampliamente analizada y constatada en la actuación que llevó a la expedición de las resoluciones CRC 6146 y 6380 de 2021, actos administrativos que se encuentran vigentes y en firme.

Respecto del comentario presentado por **PARTNERS** según el cual el problema en sí mismo a ser abordado es la dominancia de uno de los operadores en el mercado "Servicios Móviles", es importante señalar que, de acuerdo con los análisis desarrollados por la Comisión, el problema identificado tiene un alcance mayor que corresponde a la "Ausencia de competencia efectiva en el mercado servicios móviles", que responde a diferentes causas, siendo una de ellas la "incidencia de la posición dominante en el mercado relevante "Servicios Móviles"" pero no la única. Ello por cuanto también se identificó que la ausencia de competencia efectiva se deriva de (i) condiciones estructurales como las barreras de entrada al mercado, la demanda inelástica y la ausencia de servicios sustitutos, (ii) las ofertas

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 21 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

empaquetadas no replicables por parte de algunos operadores, (iii) los pocos incentivos para competir en calidad del servicio; y (iv) las asimetrías de información relacionadas con las prácticas de retención y recuperación de usuarios. En ese sentido, dado el alcance del problema identificado, la CRC propuso medidas regulatorias de carácter general que de manera integral y en conjunto contribuyen a solucionar todas estas causas, planteando reglas de comportamiento diferenciales que aplicarán a los regulados, según la posición que tengan en el mercado.

Finalmente, es de advertir que, contrario a lo señalado por este operador, de conformidad con los análisis desarrollados por la Comisión, las medidas propuestas contribuyen a resolver de forma estructural la ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante "Servicios Móviles". En todo caso, de acuerdo con la política de mejora regulatoria que sigue la CRC luego de adoptarlas e implementarlas, se realizará un análisis ex post sobre el efecto de dichas medidas, con el fin de determinar su efecto en el mercado y si permiten alcanzar los objetivos regulatorios propuestos en el proyecto. Esto, sin perjuicio de que la CRC, en ejercicio de la facultad atribuida en el numeral segundo del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019³³, decida en el futuro adoptar otras medidas si a su juicio, y conforme a los análisis que realice a futuro, encuentra necesario hacerlo.

En cuanto al comentario de **TELEFÓNICA**, la CRC coincide en cuanto a que condicionantes estructurales, como la existencia de barreras de entrada y demanda inelástica y ausencia de servicios sustitutos, están presentes en gran parte de los mercados de telecomunicaciones, por cuanto las industrias de redes se caracterizan por requerir elevadas inversiones, que representan costos hundidos, y el desarrollo de economías de escala y alcance, que confieren ventajas competitivas a los agentes incumbentes. No obstante, la presencia de esas condiciones estructurales no implica que en todos los casos en esos mercados existan agentes con posición dominante o problemas de competencia. Por lo anterior, la Comisión identificó la pertinencia de incorporar los condicionantes estructurales y la incidencia de la posición dominante en el mercado como causas independientes del problema "Ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles".

³³ **"ARTÍCULO 22. FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES.** *Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes:*

(...)

2. *Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado."*

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 22 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

2.2. Sobre el procedimiento surtido por la CRC para la expedición de las medidas propuestas

COMCEL

Afirma que la CRC mezcla sin justificación legal medidas particulares con medidas generales; que debe desistir de forma inmediata de tramitar medidas particulares a través de un proyecto de carácter general y mantener en el proyecto únicamente las medidas de carácter general y abstracto. Para sustentar esta posición, aportó con sus comentarios un concepto jurídico elaborado por el doctor JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, quien también intervino en el foro de socialización, según el cual, la CRC pretende adoptar medidas de carácter particular y concreto mediante un acto administrativo de carácter general, toda vez que propone algunas medidas que están dirigidas exclusivamente a “los proveedores con posición dominante” en el mercado relevante “Servicios Móviles” como son: (i) la medida relacionada con las condiciones para el desarrollo de gestiones comerciales tendientes a recuperar el cliente portado; (ii) la medida relativa a la modificación de las condiciones de aplicación de la tarifa regulada de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional en los servicios de voz y datos; y (iii) la obligación de reportar información a la CRC sobre infraestructura pasiva.

Indica que el único proveedor respecto al cual la CRC ha constatado la existencia de posición dominante en este mercado es **COMCEL** conforme la Resolución CRC 6146 de 2021, luego existe una conexidad entre esta resolución y el proyecto regulatorio, dado que los efectos de las medidas se dirigen a un sujeto determinado y fácilmente identificable: **COMCEL**, aunque el proyecto evite mencionar por su nombre a este sujeto. Añade que la ausencia de referencia expresa a **COMCEL** en nada afecta la naturaleza particular y concreta de las medidas que la CRC le pretende imponer en su condición de proveedor dominante.

Agrega que los antecedentes del proyecto dan cuenta de la naturaleza particular de las medidas, y señala que en el pasado la CRC ha adoptado medidas similares a las propuestas a través de actos particulares. Así, indica que la CRC mediante las Resoluciones CRT 2062 y 2152 de 2009 constató la posición dominante en el mercado relevante de voz saliente móvil, que había sido definido previamente como un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, y luego, a través de las Resoluciones CRT 2066 y 2171 de 2009, adoptó medidas regulatorias tarifarias frente a **COMCEL**. A su vez, señala que, a través de la Resolución 3139 de 2011 la CRC inició una actuación particular para evaluar la aplicación anticipada a **COMCEL** de la reducción de los cargos de acceso definidos en la Resolución CRT 3136 de 2011, revisar las medidas adoptadas previamente, así comentario establecer la viabilidad de introducir otras medidas adicionales para prevenir su posición de dominio, la cual culminó con la expedición de las Resoluciones 4002 y 4050 de 2012 mediante las cuales la Comisión impuso medidas concretas que modificaron los cargos de acceso a redes móviles de **COMCEL**.

Considera que, de continuarse la actuación administrativa incluyendo medidas que, en su concepto, son particulares y que, por ende, solo podrían ser adoptadas mediante un acto administrativo de carácter

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 23 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

particular, se vulneraría de forma grave el derecho al debido proceso y de defensa de **COMCEL** porque este operador: (i) no habría sido notificado del inicio de la actuación, (ii) no habría tenido la oportunidad de presentar y controvertir las pruebas que soportan la actuación administrativa, dado que, la etapa para presentar comentarios al proyecto no es equivalente ni reemplaza la etapa probatoria prevista en el procedimiento para la expedición de actos administrativos de carácter particular; y (iii) no tendría la oportunidad de interponer recursos contra el acto administrativo que expida la CRC.

Por lo anterior, solicita que la CRC, en aplicación al artículo 41 del CPACA, corrija la actuación administrativa y adopte "las medidas particulares" mediante el procedimiento administrativo previsto para el efecto.

Por otra parte, señala **COMCEL** que no se ha surtido un proceso de discusión sectorial suficiente, como sí ha ocurrido tradicionalmente con otros proyectos desarrollados por la CRC, pues en este caso, el regulador fusionó la etapa de planteamiento de alternativas regulatorias con la propuesta normativa, sin haber recibido previamente comentarios a las alternativas propuestas.

Aunado a lo anterior, indica que existe un grave error metodológico y una falta de motivación al continuar con el proyecto sin haber respondido todos los comentarios ni haber dado fin a la discusión sectorial sobre el documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles" en el cual la CRC sustentó el problema que pretende resolver en el marco de este proyecto regulatorio.

SOLMARINA DE LA ROSA

Sobre los comentarios planteados por el doctor JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO en el foro de socialización, esta ciudadana menciona que el contenido de los artículos 7, 8, 15,16 y 17 de la propuesta regulatoria no son disposiciones de contenido particular, sino general, independientemente de que se esté de acuerdo o no con la propuesta regulatoria.

Así, indica que los artículos 7 y 8 del borrador de resolución, se centran en diferentes proveedores de servicios de telecomunicaciones. Estos artículos buscan prohibir prácticas de recuperación del cliente portado a fin de respetar la voluntad del usuario y a facilitarle el cumplimiento de esa voluntad, y su intención es permitir que los usuarios conozcan las prestaciones y ventajas ofrecidas por el proveedor al que se están portando, evitando así la recuperación de clientes que aún no han experimentado los servicios del nuevo proveedor elegido libremente. Además, destaca que estas prácticas buscan promover la buena fe comercial.

Afirma que, por su parte, los artículos 15 y 16 que se refieren a la remuneración de RAN de los servicios de voz, SMS y datos se dirigen a los "proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles"", es decir, a los que ya han sido declarados con posición de dominio (que en la actuación administrativa particular tuvieron todas las garantías del debido proceso administrativo y de su impugnación tanto en vía administrativa como jurisdiccional) y a aquellos que sean declarados

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 24 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

dominantes, en forma individual y en forma conjunta, luego, el acto administrativo es de carácter general.

PARTNERS

Plantea que el trámite que se ha venido adelantando corresponde a un procedimiento administrativo de carácter general, en el que se ha garantizado la participación de todos los interesados, dando respuesta a sus observaciones, en aplicación de lo dispuesto en el Capítulo I del Título III del CPACA.

Agrega que, difícilmente podría compararse el presente trámite administrativo con aquél que adelantó la CRC durante los años 2017 a 2021, actuación administrativa particular que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6146 de 2021, confirmada por la Resolución CRC 6380 de 2021, mediante la cual constató la posición dominante de COMCEL en el mercado denominado "Servicios Móviles".

Menciona que, aun en el caso en el que se considerara que la regulación de carácter general termina imponiendo una medida diferenciada a algún participante del mercado en consideración a sus características, no por ello puede concluirse que existe algún vicio en el procedimiento o que el mismo cambia su naturaleza y su carácter general a uno de carácter particular, recordando que en oportunidades anteriores la CRC, en ejercicio de sus facultades, ha incluido en regulaciones de carácter general medidas que han impuesto cargas diferenciadas a los diferentes agentes del mercado (entrantes, incumbentes, dominantes, operadores móviles virtuales) y por esa sola circunstancia no puede afirmarse que esas medidas tuvieran que agotar el procedimiento dispuesto para la imposición de este tipo de medidas. Manifiesta que todas las medidas que adopte la CRC para promover la competencia tienen impacto de una u otra manera en el operador dominante y no por ello podría interpretarse que todas ellas deben entonces adoptarse a través de una actuación administrativa particular.

Adicionalmente, señala que la declaratoria de dominancia de un agente tiene la característica fundamental de ser temporal, por lo que, en consecuencia, una medida general que hoy recaiga sobre un operador que tiene esa posición de mercado como característica específica, bien podría aplicar en el futuro a otro agente de mercado, lo que refuerza que este procedimiento es general y que las medidas que se adopten tendrán igual naturaleza y alcance.

TELEFÓNICA

Tanto en sus comentarios escritos como en la presentación realizada en el foro de socialización de la propuesta regulatoria, este agente sostiene que la CRC cuenta con facultades legales para implementar medidas regulatorias de carácter general o particular que promuevan la competencia y la eficiencia en el mercado "Servicios Móviles".

Con relación a las medidas propuestas dirigidas a los proveedores con posición de dominio en el mercado de Servicios Móviles, afirma que esto no las hace particulares, dado que pueden ser aplicables a todos los proveedores que eventualmente adquieran posición dominante sin discriminación.

Frente a los planteamientos hechos por parte de COMCEL durante el foro de socialización, manifiesta que pretender que las competencias de regulación de mercados relevantes en cabeza de la Comisión sólo puedan ser ejercidas a través de actuaciones particulares, equivale a desconocer las facultades de la CRC. Aunado a ello, indica que, en el pasado la CRC ha adoptado medidas de carácter general que complementan decisiones de carácter particular, para lo cual trae como ejemplo, el caso de la regulación de actualización de los valores de interconexión establecidos en actos administrativos particulares, expedida a través de la Resolución CRC 4660 de 2014.

Por último, **TELEFÓNICA** aporta un concepto jurídico, a través del cual explica que la Comisión puede proponer medidas regulatorias dirigidas a los proveedores con posición dominante que conservan su carácter general, como lo ha hecho en el pasado a través de la regulación sobre cargos de acceso diferenciados mediante la expedición de la Resolución CRT 463 de 2001 y el artículo 5.1.8.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 que establece condiciones aplicables a los proveedores que obtienen por primera vez permisos para el uso y explotación de espectro radioeléctrico.

Respuesta CRC:

Respecto a los comentarios de **COMCEL**, en primer lugar, es importante mencionar que, conforme el numeral 2º del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009³⁴, la CRC es competente para promover y regular la libre competencia, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas "*mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares*", pudiendo proponer "*reglas de comportamiento diferenciales*" según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado. En esta ocasión, dada la amplia naturaleza del proyecto y la multiplicidad de causas asociadas al problema identificado, se ha optado por la expedición de un solo acto administrativo, de carácter general y abstracto, con múltiples disposiciones cuyos supuestos normativos, como bien lo expone la sentencia C-620 de 2004 proferida por la Corte Constitucional que se cita en el concepto jurídico, aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, sin que el número de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST) que encaje o llegue a encajar en dichos supuestos de hecho determine la naturaleza del acto, o mute en particulares medidas que son de carácter general y abstracto.

Adicional a lo anterior, es de señalar que en las disposiciones de carácter general que expide la CRC se pueden incluir regulaciones de naturaleza diferencial, cuyos supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y resultarán aplicables a todo aquel que se encuentre comprendido en ellos.

³⁴ Modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 26 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Al respecto, en la sentencia C-263 de 2013, la Corte Constitucional señaló que la intervención de las comisiones de regulación mediante tratamientos diferenciales a las empresas según su posición en el mercado, no constituye una censura al éxito empresarial de una compañía en particular, sino a un mecanismo de racionalidad instrumental que permite que sea un órgano especializado quien, de acuerdo con las dinámicas condiciones del mercado y las necesidades propias de cada sector, adopte con celeridad los ajustes técnicos requeridos en un mercado donde la libre competencia y la iniciativa privada se encuentran constitucionalmente protegidas, pero cuyo fin último es la prestación eficiente y adecuada de servicios públicos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en la medida en que el derecho al debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar que ninguna de las actuaciones de las autoridades dependa de su propio arbitrio sino que se encuentren siempre sujetas a los procedimientos señalados en la ley³⁵, mal puede haberse afectado el derecho al debido proceso de **COMCEL**, como tampoco el de ninguno de los proveedores de redes y servicios cuya situación encaja en los supuestos de hecho de las disposiciones normativas que hacen parte del acto administrativo expedido, en la medida en que se ha actuado de conformidad con las facultades legales otorgadas a la CRC, y se ha cumplido a cabalidad el procedimiento establecido en el Decreto 1078 de 2015, en el marco del cual, tanto el interviniente como los demás proveedores de redes y servicios han tenido la oportunidad de participar y formular los comentarios, observaciones, críticas, objeciones y propuestas que a bien han tenido, y que han sido objeto de atención, análisis y respuesta por parte de esta entidad.

Por otra parte, **COMCEL** manifiesta que no se ha surtido un proceso de discusión sectorial suficiente dado que la CRC, en el proyecto regulatorio fusionó la etapa de planteamiento de alternativas regulatorias con la propuesta regulatoria, sin haber recibido previamente comentarios a las alternativas.

Al respecto, debe mencionarse que la Comisión publicó el 8 de septiembre de 2023 en su página web el documento de formulación del problema del proyecto regulatorio junto con una consulta pública invitando a los interesados a presentar observaciones o sugerencias frente al problema identificado, sus causas, consecuencias y los objetivos del proyecto, hasta el 25 de septiembre de 2023. En desarrollo de esta etapa, recibió comentarios de parte de COMCEL; ETB; FIDE PARTNERS; PARTNERS; COLOMBIA MÓVIL; TELEFÓNICA; y los operadores móviles virtuales VIRGIN MOBILE, SUMA MÓVIL, LOV TELECOMUNICACIONES, LOGÍSTICA FLASH COLOMBIA, LIWA, EZTALK MOBILE y PLINTRON.

Posteriormente, la CRC elaboró el documento soporte de la propuesta regulatoria en el que expuso sus consideraciones sobre los comentarios planteados por dichos agentes al documento de formulación del problema, los cuales fueron parte de los insumos utilizados en la estructuración de los ejes temáticos o situaciones problemáticas a atender, así como de las alternativas identificadas para solucionar el problema. Así mismo, expuso en detalle los análisis y la evaluación de las alternativas bajo la metodología de análisis multicriterio y de simplificación normativa.

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-465 de 2009. Cfr. Sentencia C-980 de 2010, T-559 de 2015, T-051 de 2016 y T-595 de 2020.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 27 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Es de señalar sobre este punto que la decisión de presentar de manera conjunta las alternativas identificadas, su evaluación y la propuesta regulatoria, se sustentó en los principios de eficiencia y economía que orientan la función administrativa sin que haberlo hecho de esta forma signifique que la CRC haya desconocido el proceso de discusión sectorial, pues, en primer lugar, todos estos análisis fueron sometidos a consulta pública desde el 3 hasta el 24 de noviembre de 2023, con el propósito de conocer las apreciaciones y puntos de vista de los agentes interesados sobre la totalidad de los elementos que componen la propuesta, entre ellos, las alternativas regulatorias planteadas por la Comisión.

En segundo lugar, con el fin de generar otros escenarios participativos que permitieran a la CRC conocer los puntos de vista de la mayor cantidad de agentes, la entidad organizó un foro de socialización de la propuesta, al que asistieron representantes de los operadores, medios de comunicación, pequeñas y medianas empresas del sector, representantes de la academia, firmas consultoras en aspectos económicos y jurídicos, entre otros actores, en el que estos tuvieron la oportunidad de expresar libremente sus observaciones, preocupaciones y sugerencias sobre los análisis y planteamientos realizados por la Comisión, así como también pronunciarse sobre las opiniones de los otros participantes y otras temáticas de su interés³⁶.

En tercer lugar, producto de esos procesos de consulta, 17 agentes interesados presentaron por escrito los comentarios, observaciones y consideraciones sobre diversos aspectos, entre ellos, las alternativas regulatorias identificadas, la metodología de evaluación utilizada en cada caso, las medidas propuestas, y sugerencias respecto a otras medidas a adoptar, todo lo cual, se aborda, analiza y responde en el presente documento y evidencia que se garantizó plenamente el debate sectorial.

Finalmente sobre este punto, es de indicar que, el hecho de llevar a cabo una sola iteración para discutir con el sector las alternativas y la propuesta no desconoce la metodología de AIN, pues la CRC llevó a cabo cada una de las fases requeridas para la maduración del proyecto regulatorio, a saber; formulación del problema; definición de objetivos; selección de alternativas; análisis y evaluación de las alternativas; la elección de la mejor alternativa y el proceso de consulta pública, que desarrolló en tres instancias; una para discutir el problema y los objetivos regulatorios, otra para las alternativas y la propuesta, y adicionalmente un foro de socialización, con lo cual, además se garantiza el cumplimiento a cabalidad del procedimiento para la expedición de resoluciones de carácter general contemplado en el Capítulo 3 del Título 13 del Decreto 1078 de 2015.

Por otra parte, **COMCEL** afirma que la CRC incurrió en un error metodológico y una falta de motivación al haber publicado la propuesta regulatoria antes de dar respuesta a los comentarios presentados por el sector al documento denominado "*Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles"*", "en el cual el

³⁶ Para efectos de conocer en detalle los comentarios, observaciones y conclusiones de los agentes interesados sobre sus intervenciones puede ser consultada la grabación del Foro en el siguiente link: <https://www.youtube.com/watch?v=KBuPAYraMAo&t=11s>

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 28 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relaciónamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

regulador manifiesta encontrar el problema que pretende resolver” y considera que dichas inquietudes hacen parte del proyecto regulatorio.

Frente a lo anterior, es de señalar que, una vez finalizado el plazo para recibir comentarios al documento de formulación del problema, la CRC analizó, revisó y dio respuesta a cada una de las observaciones y sugerencias realizadas por los agentes del sector – incluido **COMCEL**- directamente relacionados con el problema identificado, sus causas y consecuencias, como se puede apreciar en la Sección 4.1 *Comentarios recibidos sobre el problema identificado* del Documento Soporte, de manera que, contrario a lo manifestado por dicho operador, no existe ni podría existir una falta de motivación respecto de las decisiones que se adopten en el presente proceso regulatorio, pues, se reitera que en la oportunidad establecida para el efecto, esto es, en el Documento Soporte de la propuesta regulatoria, la Comisión dio respuesta a cada uno de los comentarios directamente relacionados con el problema identificado, que es lo que corresponde realizar en el marco de este proyecto regulatorio.

2.3. Sobre la metodología para el diseño de la regulación

COMCEL

Indica que el proyecto no valora el impacto de las medidas propuestas en el mercado y el usuario y que carece de un Análisis de Impacto Normativo, por cuanto a su modo de ver la CRC debe evaluar con rigurosidad los beneficios y costos de forma que solo se introduzcan o permanezcan las medidas que de forma clara y verificable tengan mayores beneficios que costos en variables como la inversión, el despliegue de redes, la competencia en infraestructura, la competencia en servicios y la calidad, entra otras. Así mismo, indica que la CRC debe hacer un AIN que comprenda tanto aspectos financieros y monetarios como de bienestar, sobre los cuales haya recibido comentarios del sector.

ECONCEPT-ONPOINT

Durante su presentación en el foro de socialización de la propuesta regulatoria señalaron que la inversión es fundamental y plantearon la inquietud sobre cómo van a contribuir las medidas propuestas en el proyecto a generar una mayor inversión en infraestructura, para tener mejores servicios.

GLOBAL HITSS

En el foro de socialización de la propuesta regulatoria manifestó que la CRC debe analizar el impacto de las medidas propuestas en la competencia y consolidación del mercado de servicios mediante el uso de tecnologías 5G. Considera también que las medidas desincentivan la inversión del operador dominante en zonas remotas, lo cual genera que los usuarios no puedan beneficiarse de los servicios. Añade que la regulación no debe corregir las deficiencias que se presentan en el mercado porque los demás competidores no invierten.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 29 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

INTEEGRA

Afirmó, durante el foro de socialización, que el proyecto genera mayor complejidad regulatoria, pone en riesgo las bases que han permitido el desarrollo del sector y no dinamiza el mercado.

NALANDA ANALYTICA

En el marco del foro de socialización del proyecto mencionó que nos encontramos en un contexto post pandemia, y que, ante el cambio climático, los retos son más complejos que los que se enfrentaron en la pandemia. Señala que vivimos en sistemas no lineales, y que los patrones o la información del pasado, ya sea en términos climáticos o económicos, cada vez es menos valiosa y útil para tomar las decisiones que se necesitan para construir el bienestar de la sociedad. Afirmó que en el contexto de recuperación post pandemia, todas las actuaciones del Estado y de los privados deben estar enfocadas en una recuperación que sea inclusiva, sostenible y resiliente. Menciona que extraña algunos de estos elementos en la propuesta regulatoria publicada, para ya no estar mirando hacia atrás cuando se regula, sino mirar hacia el futuro.

Se refirió a la manera de evaluar un proyecto regulatorio, y expuso un resumen de trabajos de análisis regulatorios, exponiendo las temáticas que a su juicio deben considerarse, tanto de un proyecto regulatorio como de un regulador, para determinar si se está ante un proyecto de buena calidad o no. A partir de ello, resumió 6 elementos: **i)** mandato, **ii)** experticia y métodos de trabajo, **iii)** accountability, comunicación y valor público, **iv)** transparencia y participación **v)** estrategias regulatorias, información y eficiencia, y **vi)** emergencias, anticipación y adaptación.

Adicional a lo anterior, **NALANDA** remitió comentarios escritos en los que profundizó en los planteamientos presentados en el foro, afirmando que "*el proyecto se aleja de los estándares de buena regulación*" aduciendo que considera que el proyecto tiene serios déficits en términos de los 6 elementos que mencionó en el foro y que fueron resumidos previamente. De dichos comentarios se destaca lo siguiente:

- En lo relativo a Transparencia y Participación, señaló que, aunque el objetivo principal del proyecto es aumentar el bienestar de los consumidores, en ninguno de los espacios de discusión del proyecto se propició la participación de ciudadanos o asociaciones de consumidores, y solicitó que se informe cómo ha procurado la participación de actores con menos recursos y organización.
- Sobre la Experticia y Métodos de Trabajo, **NALANDA** argumenta, entre otros aspectos, que no encontró en la propuesta regulatoria estudios técnicos acordes con la importancia e impacto potencial del proyecto.
- Sobre Estrategias Regulatorias, Información y Eficiencia, indica que no hay evidencia de un análisis de impacto que distinga entre las personas o regiones con diferentes niveles de ingresos, y comenta que la regulación no está limitada a aproximaciones basadas en comando y control con estándares de producto, sino que puede incluir diversos tipos de mecanismos para impactar el comportamiento,

tales como incentivos, revelación de información, nudging, derecho de la competencia, responsabilidad civil, entre muchas otras opciones.

- En relación al Mandato señala que, lo que extraña en el proyecto regulatorio no es una regulación que exceda las facultades legales de la Comisión, sino mayor evidencia de un trabajo coordinado de gobierno.

360 RADIO

En su participación en el foro, señaló que es cierto que se necesita tomar medidas para garantizar que existan más empresas, más competidores y más opciones para el usuario, que exista un libre mercado, pero estas decisiones no pueden favorecer a operadores que quizás vayan a tener una fusión más adelante y que tienen una participación estatal.

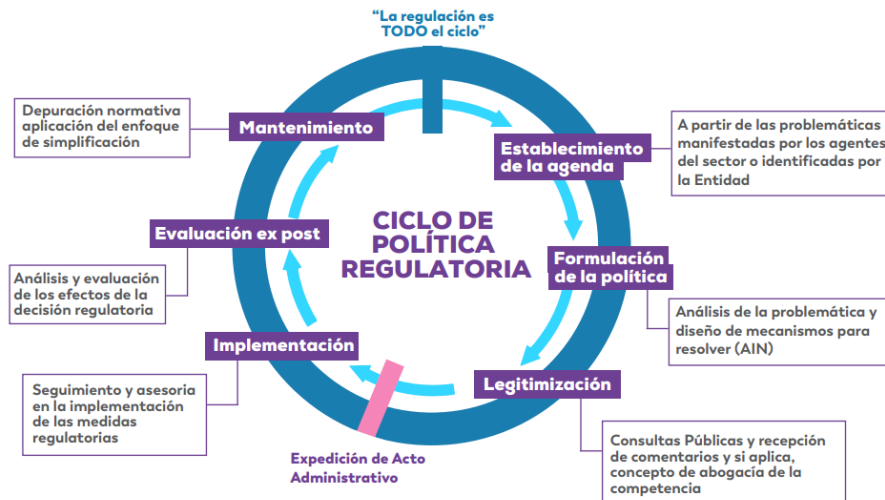
Respuesta CRC:

Como punto de partida, es importante abordar los comentarios de **NALANDA ANALYTICA** en relación con los aspectos que propone para construir una regulación de manera adecuada, aclarando que son estos puntos hicieron parte de los elementos revisados al momento de elaborar la Política de Mejora Regulatoria de la CRC³⁷, la cual ha permitido a la Comisión fortalecer su procedimiento de diseño y desarrollo de la regulación aportando mayor transparencia, eficiencia, eficacia y objetividad para mejorar la calidad de la regulación expedida con la aplicación de herramientas innovadoras en beneficio de los usuarios y la industria. A manera de referencia, cabe recordar el ciclo de política regulatoria en el cual se enmarca el diseño de la regulación por parte de esta Comisión:

³⁷ Disponible para consulta en <https://www.crcm.gov.co/es/micrositios/mejora-regulatoria>

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 31 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Ilustración 1. Ciclo de política regulatoria de la CRC



Fuente: Política de mejora regulatoria.

El ciclo de política regulatoria debe analizarse en consonancia con los pilares de la política en comento. Estos pilares incluyen:

1. **Agenda Regulatoria:** Es el documento indicativo de carácter obligatorio y de expedición anual que contiene los proyectos y estudios que adelantará o continuará desarrollando la Comisión, alineados a los ejes estratégicos identificados por la CRC. Es el plan de acción que da la línea sobre las variables y problemas a analizar y del mercado a regular.
2. **Simplificación del Marco Regulatorio:** Busca soluciones para reducir las cargas administrativas experimentadas por operadores y usuarios del sector de comunicaciones.
3. **Conocimiento del Ecosistema:** Involucra estudios sobre los sectores de Telecomunicaciones, Postal y Contenidos Audiovisuales, así como el monitoreo constante y análisis de información disponible para todos los agentes involucrados.
4. **Metodologías Innovadoras de Regulación:** Se adapta a un contexto sectorial de rápido avance tecnológico y transformación constante de modelos de negocio.
5. **Aplicación de Análisis de Impacto Normativo (AIN):** Utiliza esta herramienta para la toma de decisiones en materia de regulación o políticas públicas, considerando aspectos técnicos, económicos, sociales y ambientales.

Es de señalar entonces que la CRC está adoptando un enfoque integral a través de los cinco pilares mencionados a través del cual expide regulaciones sólidas y rigurosas, destacándose la pertinencia y oportunidad de sus acciones. Sin embargo, debe recordarse que el actuar de las entidades públicas -y la Comisión no es la excepción- para cumplir sus objetivos y su mandato legal, no puede perder de vista los principios de economía y celeridad definidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo (CPACA)³⁸, los cuales establecen, respectivamente, que las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas, y que las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas. En este caso, la ejecución del proyecto regulatorio bajo análisis debe atender las necesidades del mercado y los usuarios, a la vez que se cumplan los plazos definidos en la Agenda Regulatoria para su expedición. Así, la ejecución de las actividades y análisis requeridos para adoptar una decisión en esta materia deben ser realizados en plazos razonables y con los recursos de los que dispone la Comisión.

En línea con lo anterior, si en gracia de discusión la CRC implementara los planteamientos de **NALANDA ANALYTICA**, los cuales demandan un alto nivel de recursos de investigación académica y científica, estos podrían comprometer, dilatar e incluso imposibilitar la adopción de una decisión de manera expedita. En este punto cabe anotar que **NALANDA ANALYTICA** es insistente en destacar lo que considera como deficiencias del proyecto regulatorio, y aunque enuncia diferentes aspectos a tener en cuenta, lo cierto es que no se trata de consideraciones y ejemplos que estén aterrizados a las TIC en el contexto colombiano³⁹ ni a requisitos procedimentales que se encuentren consignados en el Decreto 1078 de 2015 y que deban ser de obligatorio cumplimiento por la Comisión. Es importante aclarar que la CRC en el proyecto regulatorio con su correspondiente regulación expedida, utilizó, tal y como lo enuncia la Ley 1978 de 2019, criterios de mejora normativa, lo que incluyó el análisis de impacto normativo para la toma de decisiones regulatorias⁴⁰.

Ahora bien, respecto al comentario de **NALANDA ANALYTICA** sobre la evaluación del impacto potencial, es importante señalar que las medidas incluidas en la propuesta regulatoria pretenden mitigar el problema identificado y definido como "Ausencia de competencia efectiva en el mercado de "Servicios Móviles"", en atención a que el mercado "Servicios Móviles" es susceptible de regulación ex ante. De lo anterior se desprende que, es en el marco de la aplicación del test de los tres criterios de que trata el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que la CRC debe efectuar el análisis de factores y variables tanto endógenas como exógenas al mercado que permitan evaluar los cambios de corto y mediano plazo en su estructura. En efecto, la aplicación del mencionado test consiste en la evaluación de los siguientes aspectos de manera consecutiva: 1) Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado relevante para determinar si existen fallas de mercado o problemas de competencia; 2) Análisis de competencia potencial en el corto y mediano plazo, a efectos de establecer si las fallas o problemas de competencia identificados en el primer paso pueden ser superados de manera orgánica y no se requiere la intervención de la CRC; y 3) Aplicación del derecho de la competencia, a fin de estudiar la efectividad de la aplicación del derecho de la competencia para corregir las fallas de mercado mediante regulación ex post. Al respecto, todos los análisis y conclusiones a las que arribó la Comisión

³⁸ Según lo establecido en el artículo 3, 2 y 13.

³⁹ Tal es el caso de la mención que realiza a la aplicación de técnicas de dinámica no lineal para el análisis de fenómenos, lo cual es aplicado a nivel investigativo en fenómenos meteorológicos y de señales biomédicas.

⁴⁰ Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019. Inciso final del artículo 22.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 33 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

tras la aplicación del test de los tres criterios al mercado “Servicios Móviles” se pueden consultar en el documento “Revisión del mercado relevante servicios móviles”⁴¹.

También es importante precisar que en el presente ejercicio de evaluación de alternativas se utilizó la metodología de análisis multicriterio que, tal como se detalla en la Sección 7 del Documento Soporte del Proyecto Regulatorio⁴², corresponde a una metodología ampliamente utilizada en la evaluación de políticas públicas y en los procesos de toma de decisiones⁴³, que permite analizar los efectos potenciales de las alternativas propuestas para resolver el problema identificado, reconociendo la complejidad de los problemas a ser estudiados, ofreciendo la posibilidad de incluir dentro de los criterios, simultáneamente, tanto aspectos cuantificables, como aspectos no cuantificables.

Ahora bien, con respecto a lo manifestado por **NALANDA ANALYTICA** en relación con que el análisis de costos y beneficios no haya tenido en cuenta todo el impacto y a su evaluación en términos del bienestar, debe reiterarse que en cada uno de los ejercicios multicriterio efectuados se pueden distinguir criterios asociados a los costos de la medidas como los son de implementación, administrativos y de oportunidad, entre otros y también a los beneficios de las mismas como lo son reducción de barreras de salida de los usuarios, reducción de los tiempos de portación, acceso a mayor información para elegir, inversión en infraestructura de torres, optimización de recursos escasos y uso eficiente de infraestructura, entre otros, que son definidos para que, de manera directa o indirecta puedan reflejar el impacto -positivo o no- en el bienestar en el consumidor. En este sentido, en el marco del proyecto regulatorio destinado a promover la competencia en los mercados de servicios móviles, es esencial enfocar el análisis en los aspectos directamente relacionados con los objetivos centrales de la iniciativa. Si bien es cierto que en los comentarios se plantea una supuesta falta de profundidad en la evaluación de algunos costos en particular, es importante destacar que el enfoque prioritario de la regulación se centra en el estímulo de la competencia y los beneficios resultantes para los usuarios. En todo caso, debe aclararse que los criterios y subcriterios definidos para la evaluación de las alternativas contemplaron la valoración de costos de cada alternativa contrastándolos con cada uno de los subcriterios definidos, ello con fundamento en el objetivo primordial de mejorar la competencia y por esta vía el bienestar de los usuarios de los servicios móviles. Esta explicación resulta aplicable también al comentario relacionado con la necesidad de analizar factores como el empleo, que si bien no se incluyó de manera directa, se capturó de manera general al considerar que las medidas propuestas promueven efectivamente la competencia, al optimizar la eficiencia del mercado, lo cual tiene un

⁴¹ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Revision-MR-Servicios-Moviles-210923.pdf>

⁴² Sección 7 “Metodología de selección de medidas regulatorias” del Documento Soporte, Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf> pp 28- 32.

⁴³ DEAN, Marco. Multi-criteria analysis. En: Advances in Transport Policy and Planning [En Línea]. Vol 6. 2020. Niek Mouter. p. 165-224. ISBN 9780128208212. Disponible en: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2543000920300147>>

Documento de respuestas a comentarios “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 34 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

impacto positivo general en la economía, lo que indirectamente influye en la creación de empleo y el desarrollo de organizaciones empresariales⁴⁴.

NALANDA ANALYTICA también cuestiona la experticia de la Comisión en términos del equipo de trabajo, sobre lo cual debe decirse que este y todos los proyectos regulatorios que adelanta la CRC son soportados por análisis, estudios y conceptos elaborados por servidores públicos y colaboradores externos de las más altas calidades, que con su formación y experiencia -tanto a nivel empresarial como académico y de gestión pública- aportan desde las perspectivas técnica, jurídica, económica y de mercado, entre otras, para lograr la expedición de la regulación en los plazos definidos para ello. Frente a este aspecto, vale la pena señalar también que la Unión Internacional de Telecomunicaciones -UIT- en su "*Benchmark of Fifth Generation Collaborative Digital Regulation*" (*G5 Benchmark*), catalogó a Colombia como líder en el año 2023 en materia de transformación digital de acuerdo con los 5 niveles de regulación, según los cuales el país cuenta con un regulador de quinta generación⁴⁵, siendo el primer país de Latinoamérica, el segundo de la región Américas y el décimo a nivel mundial en este ranking.

Respecto de la necesidad de adelantar un análisis por regiones, vale la pena mencionar que, en los últimos años, la CRC ha venido aplicando técnicas de análisis multivariable para clasificar las regiones del país en atención a sus características geográficas, sociodemográficas, de mercado y de despliegue de infraestructura, como herramienta que permite focalizar esfuerzos de política pública y regulatoria, para así evaluar de manera objetiva las características del territorio nacional, con énfasis en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso. En el presente caso, debe recordarse que en el documento soporte de la propuesta regulatoria se explicó que, en atención a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1341 de 2009, el proyecto regulatorio analiza la manera como la competencia en infraestructura y en servicios pueden lograr la ampliación de la cobertura y la masificación de las ofertas al público, especialmente en municipios en donde se ha identificado que el despliegue de infraestructura es limitado, y se proponen alternativas regulatorias que buscan incentivar el uso de la infraestructura disponible y una mayor competencia en servicios en municipios donde la CRC ha establecido la aplicación de la tarifa regulada para el acceso a la instalación esencial de RAN, dadas sus condiciones económicas, demográficas o geográficas que limitan la competencia por infraestructura, y en los que resulta plausible, a partir de este mecanismo de compartición de elementos activos, promover una oferta plural de servicios móviles. También se explicó que en la actualización del listado de los municipios en donde se aplica la tarifa regulada para el acceso a la referida instalación esencial se analizan las características de las regiones, y se toman en consideración los cambios tecnológicos experimentados en los últimos años.

Por otra parte, también dentro de los análisis adelantados en el citado documento soporte se consideró la situación actual de calidad de los servicios móviles en el país, y en particular, en zonas de difícil

⁴⁴ CNMC (2021). Los beneficios de la competencia para los consumidores. Disponible en: https://www.cnmec.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/Gu%C3%ADa_competencia_consumidores_.pdf. OCDE (2021). The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/role-of-competition-policy-in-promoting-economic-recovery.htm>

⁴⁵ Para elaborar este ranking, la UIT evalúa 4 categorías i) gobernanza colaborativa, ii) herramientas de desarrollo digital, iii) agenda de política de economía digital y iv) principios de diseño de políticas. La categoría "Leading" es la más alta que se puede obtener.

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 35 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

acceso en las que se presentan intermitencias e indisponibilidad de los servicios, y, en consecuencia, se consideran alternativas de regulación por incentivos que propenden por garantizar los derechos de los usuarios a recibir servicios continuos y eficientes de acuerdo con los niveles de calidad establecidos en la regulación.

Finalmente, la CRC difiere de lo planteado por **NALANDA ANALYTICA** en materia de participación ciudadana, en la medida que la entidad considera que ha propiciado los espacios para la discusión del proyecto regulatorio, e incluso, ha abierto instancias adicionales para dar publicidad y promover el debate sobre las medidas. En este sentido, además de publicar para discusión sectorial, en cumplimiento del AIN, los documentos contentivos del problema, y luego las alternativas regulatorias junto con su evaluación y la propuesta regulatoria, el 20 de noviembre de 2023, la Comisión llevó a cabo el foro de socialización de la propuesta regulatoria del proyecto. Para lo anterior, extendió una invitación abierta a los interesados, quienes tuvieron la oportunidad de inscribirse a través de la página web de la CRC para expresar sus observaciones o comentarios sobre la propuesta publicada por la Comisión el 3 de noviembre de 2023. Cabe resaltar que el foro no constituye una exigencia normativa, sino que fue una iniciativa de la entidad para promover escenarios adicionales de participación a los estrictamente contemplados en el Capítulo 3 del Título 13 del Decreto 1078 de 2015.

Como complemento de lo anterior, se realizaron publicaciones institucionales en redes sociales sobre la propuesta regulatoria, con el fin de llegar a un público más amplio y garantizar la difusión de la información. Así mismo, es de mencionar que la CRC dio respuesta a los interrogantes sobre el proyecto contenidos en los cuestionarios remitidos el 23⁴⁶ y 28⁴⁷ de noviembre de 2023 por la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y asistió a la sesión de debate de control político llevada a cabo el 29 de noviembre de 2023, con el fin de dar cumplimiento a la Proposición No. 24/23, en la cual la Comisión tuvo oportunidad de socializar la propuesta regulatoria en el escenario legislativo. En este punto se aclara que, por el enfoque de la iniciativa -orientada a definir condiciones que regulan el actuar de las empresas y la relación mayorista entre ellas-, no se identificó la necesidad de generar espacios de participación específicos para ciudadanos o asociaciones de consumidores; asimismo, en respuesta a la solicitud de **NALANDA ANALYTICA**, se aclara que la participación de actores con menos recursos y organización es garantizada de la misma manera que se garantiza a cualquier ciudadano el derecho de participación, a través de los medios acá referidos.

Con todo lo expuesto, es del caso destacar que el actuar de la CRC para el desarrollo de los proyectos regulatorios se enmarca en su política de mejora regulatoria, así como también en los lineamientos dados por el Departamento Nacional de Planeación al respecto, y en las recomendaciones y mejores prácticas identificadas por organismos multilaterales y de estandarización, con lo cual se propende por lograr la expedición de disposiciones regulatorias que realmente atiendan la necesidad identificada.

En cuanto a los comentarios de **COMCEL**, quien manifiesta que el proyecto no valora el impacto de las medidas propuestas en el mercado y el usuario y que carece de un Análisis de Impacto Normativo, es

⁴⁶ Radicado 2023819421

⁴⁷ Radicado 2023819692

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 36 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

importante precisar que, contrario a lo señalado por este operador, la CRC en cumplimiento de su deber legal⁴⁸ y siguiendo las directrices impartidas por el Departamento Nacional de Planeación⁴⁹ así como su Política de Mejora Regulatoria⁵⁰, desarrolló el proyecto regulatorio bajo la metodología de AIN.

Esta metodología constituye un criterio de mejora normativa para la toma de decisiones regulatorias bajo un enfoque sistémico que permite evaluar de forma crítica los efectos positivos y negativos de la regulación propuesta y existente, y de alternativas no regulatorias, y corresponde a un proceso cíclico que consta de seis etapas, a saber: (i) identificación del problema a resolver, (ii) definición de objetivos de análisis; (iii) definición de alternativas regulatorias; (iv) evaluación y comparación de opciones; (v) adopción de la medida; y (vi) análisis de resultados actuales versus los resultados esperados a través de la evaluación ex post de las medidas.

En este orden de ideas, el proyecto regulatorio en mención partió de la identificación de un problema a resolver que corresponde a la "Ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles", a partir del cual se definió como objetivo general del proyecto: incrementar la competencia efectiva en los mercados de servicios móviles con el fin de mejorar el bienestar de los usuarios. Posteriormente, la Comisión definió 10 ejes temáticos o situaciones problemáticas concretas a atender, y para cada uno de ellos, propuso un conjunto de alternativas regulatorias que contribuyen a solucionar esas situaciones y, en consecuencia, el problema identificado. Seguidamente, la Comisión evaluó y seleccionó, bajo la aplicación las reglas propias del Análisis de Impacto Normativo, la mejor alternativa; en siete de esos ejes temáticos, mediante la técnica de análisis multicriterio y, otros tres, a través del enfoque de simplificación normativa.

Con respecto a los comentarios de **COMCEL, ECONCEPT – ONPOINT, GLOBAL HITSS e INTEEGRA**, relacionados con la evaluación de los costos y beneficios de las medidas sobre el mercado, el bienestar de los usuarios, la inversión, el despliegue de redes, la competencia, la calidad y aspectos financieros y monetarios, es importante mencionar que en la evaluación de alternativas de cada una de las situaciones problemáticas analizadas se tuvieron en cuenta variables como el bienestar de los usuarios, la dinamización de la competencia en el mercado, la reducción de barreras al despliegue de redes, la transparencia en el acceso a información, la calidad de los servicios y costos de implementación y administrativos, entre otras, según cada caso, lo cual puede ser verificado en las secciones 8 y 9 del documento soporte del proyecto regulatorio.

Finalmente, con relación al comentario de **360 RADIO**, cabe precisar que, con las medidas propuestas se busca promover la competencia en el mercado y el bienestar de los usuarios en general, como se

⁴⁸ El inciso del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019 dispone que "La expedición de la regulación de carácter general y el ejercicio de la función regulatoria por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones se hará con observancia de criterios de mejora normativa en el diseño de la regulación, lo que incluye la aplicación de las metodologías pertinentes, entre ellas, el análisis de impacto normativo para la toma de decisiones regulatorias."

⁴⁹ Entre ellos el documento CONPES 3816 de 2014 y la Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN). Versión 2.0. Marzo de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3oUp25s>.

⁵⁰ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/webcrcc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 37 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

evidencia en las variables y criterios tenidos en cuenta en su evaluación y selección y en las justificaciones consignadas en el Documento Soporte y en la sección 3 del presente documento.

2.4. Otras temáticas generales

CCIT

Tanto en su escrito de comentarios como en lo planteado durante el foro de socialización de la propuesta regulatoria de este proyecto, señaló que los análisis realizados por el regulador del mercado deben estar alineados con los objetivos centrales para el desarrollo nacional, el respeto de la libre competencia como columna vertebral de la economía de mercado, la creación de mayor competitividad para las empresas y el beneficio para los usuarios finales.

COMCEL

Entregó junto con sus comentarios un concepto jurídico⁵¹ en el que manifiesta que la CRC debe desistir de la expedición de la resolución, o, en caso de insistir en su expedición, debe modificarla, eliminando la prohibición de contactar a los usuarios que se hayan portado durante los 3 meses siguientes a su finalización; eliminando la obligación en cabeza de quien ostente la posición dominante —individual o conjunta— de incluir dentro de la Oferta Básica de Interconexión (OBI), las condiciones de acceso su infraestructura pasiva, o establecerla para todos los OMR; y eliminar la obligación de quien ostente la posición dominante —individual o conjunta— de cobrar la menor tarifa para datos y voz.

Señala que la CRC mediante el proyecto excede sus competencias legales y constitucionales, porque pretende prohibir la existencia de la posición de dominio en el mercado “Servicios Móviles”, lo cual es legítimo. Indica que el objetivo de la intervención del regulador no es prohibir la dominancia, ni reducir la participación del dominante mediante la regulación afectando su operación, sino evitar los abusos de esa posición y las prácticas comerciales restrictivas de la competencia que sí son ilegales y pueden ser objeto de sanción. Sin embargo, indica que en los documentos que acompañan y justifican la propuesta no se enuncian las conductas restrictivas de la competencia que se pretenden evitar y lo que proponen las medidas es la reducción de **COMCEL** y afectar su capacidad para competir y atender a sus usuarios, favoreciendo sin justificación a sus competidores.

NETCOL INGENIERÍA

Durante el foro llevado a cabo, manifestó que preocupa ampliamente la limitación a la competencia en caso de prosperar alguna de las medidas propuestas, anotando que su perspectiva es la del empresario mediano que está apoyando el despliegue de las redes y que no ven cómo se incentiva la inversión.

⁵¹ Elaborado por Emilio José Archila Peñalosa.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 38 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En tal sentido, señala que las medidas referidas a la tarifa de RAN y la oferta de referencia de infraestructura pasiva de torres, que cataloga como restrictivas, tendrán un impacto directo en la inversión del sector y, por tanto, en su capacidad de innovar y mantenerse al día con los cambios propuestos por el mundo de la tecnología. Agrega que, en empresas como la suya, tienen el reto de mantenerse al corriente con los cambios y sin inversión no habrá cambios ni innovación, y que la geografía del país implica baja o nula rentabilidad para las empresas en algunas zonas, donde su construcción es mucho más costosa y el tráfico mucho menor, y lejos de estas medidas restrictivas debería pensarse en cómo incentivar el desarrollo de las redes en dichas zonas y también su fortalecimiento en las ciudades principales.

Comentó también que el mercado colombiano cuenta con actores serios y honestos que respetan las reglas de juego y han garantizado históricamente las condiciones de competitividad, y para lograrlo también han permitido el surgimiento y crecimiento de empresas como **NETCOL INGENIERÍA**. Con esto pretende hacer ver que en el ecosistema TIC existen pequeñas empresas, hechas a pulso, generadoras de empleo, 100% colombianas, con el mejor capital humano distribuido en todas las regiones del país -incluyendo las más recónditas-, que desarrollan estas redes e infraestructura en las zonas más alejadas del país, y que su futuro económico y su capacidad de generar empleo se verán gravemente afectadas por las medidas propuestas.

TELEFÓNICA

Expresa que la CRC optó por mantener un enfoque de mínima intervención a través de la implementación de remedios simétricos en un contexto de marcada dominancia resultado de la existencia de un operador con poder sustancial de mercado, que eventualmente no tendrán ningún impacto en revertir el problema de ausencia de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles. En relación con lo cual manifiesta que *"[d]icha problemática es aún más preocupante si consideramos el desmejoramiento progresivo de las condiciones de competencia que viene experimentando este mercado y los eventuales riesgos que podrían derivarse de una dominancia sostenida en el tiempo por parte del operador con PSM."*

Adicionalmente indica que *"[h]an transcurrido cerca de seis (6) años desde que la CRC, a través de la Resolución CRC 5108 de 2017, constató la falta de competencia efectiva en este mercado producto de la dominancia de un operador con PSM"*, y que no obstante ello *"Colombia sigue sin contar con un régimen estricto de regulación asimétrica que discipline el poder de mercado de los agentes preponderantes y que garantice condiciones equitativas entre los distintos actores a efectos de promover la competencia efectiva y el bienestar de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones"*.

Por lo anterior indica que el regulador podría "reenfocar las medidas simétricas propuestas bajo un esquema asimétrico, o que eventualmente, realice ajustes en el diseño de dichas medidas para garantizar un tratamiento diferenciado entre operadores dominantes y sus competidores en atención a sus distintas economías de alcance y/o escala."

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 39 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

TIGO

Indica que es importante generar escenarios de revisión periódica de la efectividad de las medidas propuestas.

También plantea que en distintos apartes del proyecto regulatorio se utiliza la expresión "[/]os proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado". Al respecto, plantea que esta expresión resulta poco clara, argumentando que en la actualidad no se encuentra en firme ninguna disposición de la CRC mediante la cual se haya declarado o constatado que más de dos agentes del mercado, de manera conjunta, ostenten posición de dominio. Agrega que, si bien es evidente que la CRC sí ha constatado la existencia de un agente dominante en el mercado de servicios móviles, considera deseable que, en dichos artículos, al hacerse referencia a la posición de dominio -ya sea individual o conjunta- se plantee de la siguiente manera: "[/]os proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado, constatada por la CRC (...)"

Respuesta CRC:

Respecto de los comentarios expuestos por **COMCEL**, debe indicarse en primer lugar, que si bien los PRST se encuentran amparados por el principio constitucional de libertad económica, corresponde al Estado establecer condiciones encaminadas a proteger el interés general en aras de racionalizar la economía, mejorar la calidad de vida de los habitantes a través de la prestación eficiente de los servicios públicos, y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.⁵²

De conformidad con el artículo 333 de la Constitución Política, la actividad económica y la iniciativa privada son libres "dentro de los límites del bien común"; la libre competencia económica es un derecho de todos "que supone responsabilidades"; y la empresa, como base del desarrollo, "tiene una función social que implica obligaciones", por lo que le corresponde al Estado, por mandato de la ley, no solo evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional, sino también, promover la libre competencia en aras de maximizar el bienestar social.

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

"De acuerdo con los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, se reconoce y garantiza la libre competencia económica como expresión de la libre iniciativa privada en aras de obtener un beneficio o ganancia por el desarrollo y explotación de una actividad económica. No obstante, los cánones y mandatos del Estado Social imponen la obligación de armonizar dicha libertad con la función social que le es propia, es decir, es obligación de los empresarios estarse al fin social y a los límites del bien común que acompañan el ejercicio de la citada libertad.

⁵² Artículos 334 y 365 de la Constitución Política.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 40 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

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

*Por ello, **la protección a la libre competencia económica tiene también como objeto, la competencia en sí misma considerada**, es decir, más allá de salvaguardar la relación o tensión entre competidores, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de oferentes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores, y le permita al Estado evitar la conformación de monopolios, las prácticas restrictivas de la competencia o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el sistema económico competitivo. Así se garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado”.*⁵³

Ahora bien, el principio de intervención del Estado por intermedio de la regulación tiene dos objetivos principales, según lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2003: primero, alcanzar los fines sociales que el mercado por sí mismo no alcanzará, según las prioridades de orden político definidas por el legislador y de conformidad con el rango temporal que éste se ha trazado para alcanzarlos; y segundo, alcanzar los fines económicos atinentes a procurar que el mercado funcione adecuadamente en beneficio de todos, y no de quienes dentro de él ocupan una posición especial de poder, en razón a su predominio económico. Según lo ha señalado la Corte, uno de los fines de la regulación de los servicios públicos es la corrección de las fallas de mercado, dado que la intervención estatal en el mercado se justifica cuando éste carece de condiciones de competitividad, o para proteger al mercado de quienes realizan acciones orientadas a romper el equilibrio que lo rige, fenómenos ambos que obedecen al concepto de “fallas de mercado”:

*“[...] La literatura sobre “fallas del mercado” versa sobre este problema. Fenómenos tales como las externalidades, la ausencia de información perfecta, los monopolios naturales y las barreras de entrada o de salida, competencia destructiva, **entre otros**, conllevan a que el precio y la calidad de los bienes, servicios y oportunidades que hay en el mercado no sean ofrecidos de acuerdo con la interacción de la oferta y la demanda, sino en las condiciones impuestas por algunas personas en perjuicio de otras.*

*Esta Corporación ha analizado situaciones en las que se pone de presente que, en determinadas oportunidades, una falla del mercado puede devenir en un problema constitucionalmente relevante. (...) en ciertas circunstancias, **las fallas del mercado afectan los derechos y valores consagrados en la Constitución, lo cual conlleva a la necesaria intervención estatal para orientar el mercado hacia condiciones de libre competencia y de asignación eficiente de bienes y servicios a todos los habitantes del territorio nacional.***

Así pues, la intervención estatal se justifica cuando el mercado carece de condiciones de competitividad o para proteger al mercado de quienes realizan acciones orientadas a romper el

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-815 de 2 de agosto de 2001, expediente D-3367.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 41 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

*equilibrio que lo rige, fenómenos ambos que obedecen al concepto de "fallas del mercado". En efecto, el análisis de este fenómeno permite concluir que la regulación del mercado por parte de los órganos respectivos, es uno de los mecanismos de los que dispone el Estado para proporcionar respuestas ágiles a las necesidades de sectores que, como el de los servicios públicos, se encuentran sujetos a permanentes variaciones. **La corrección del mercado por medio de la regulación es una tarea entre cuyas funciones –además de perseguir condiciones básicas de equidad y solidaridad como ya se analizó– se encuentra la de propender por unas condiciones adecuadas de competitividad. Por eso la Corte ha dicho que "[l]a regulación que hagan las comisiones respectivas sobre las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, sin tener una connotación legislativa, implica la facultad para dictar normas administrativas de carácter general o particular, de acuerdo con la Constitución, la ley, el reglamento y las directrices presidenciales, dirigidas a las personas que prestan servicios públicos domiciliarios para lograr su prestación eficiente mediante la regulación de monopolios y la promoción de la competencia**"⁵⁴ (NFT)*

De tiempo atrás, la teoría económica ha definido las fallas de mercado como aquellas situaciones en las cuales no se da una asignación eficiente de recursos en el mercado, lo que se traduce en una pérdida de bienestar económico y social, y entre las cuales se encuentran principalmente **el poder de mercado**, las externalidades y la provisión de bienes públicos.⁵⁵

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que la posición dominante "*se refiere a un poder de mercado que le permite a un agente económico actuar con independencia de sus competidores, por lo menos dentro de un grado relativamente amplio y apreciable. El poder de mercado implica menos participación colectiva en la fijación de precios y cantidades, y, correlativamente, mayor unilateralidad y relevancia de las decisiones que sobre estos extremos adopten las fuerzas dominantes que, de llegar a ser avasallantes, sustituyen los mecanismos de mercado.*"⁵⁶.

A su vez, en sentencia C-1041 de 2007 señaló esa corporación que "*la posición dominante, por su parte, consiste en una **sustracción de la competencia efectiva**, en una **situación de fortaleza** en la cual se encuentra una determinada empresa, la cual le permite evitar que en un mercado determinado se mantenga una competencia real por conferirle el poder de conducirse en buena medida con independencia de sus competidores, clientes, y en últimas, de los consumidores. La existencia de una posición dominante se determina con ayuda de indicadores económicos, de los cuales el principal es estar en posesión de una gran cuota de mercado. También es necesario tomar en consideración la debilidad económica de los competidores, la ausencia de competencia latente o el dominio del acceso al recurso o a la tecnología.*" (NFT)

En este orden de ideas, si bien a ningún operador le está prohibido adquirir legítimamente la posición dominante en un mercado, una vez alcanzada, dicha posición refleja la situación particular de competencia en este, y dado que la dominancia envuelve una falla de mercado en sí misma - poder significativo de mercado- que impide la competencia efectiva o suficiente en el mercado, la CRC se

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 25 de febrero de 2003, expediente D-4194.

⁵⁵ WEBSTER, T. Managerial Economics: Theory and Practice. Emerald Group Publishing (2003) p. 687 y ss

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia T-375 de 1997, exp. T-130126, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 42 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

encuentra plenamente legitimada, en virtud de las competencias atribuidas por la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, para adoptar medidas razonables y proporcionadas como las propuestas en el proyecto, que tienen como finalidad generar presiones competitivas, con el fin de alcanzar un nivel de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles".

TIGO por su parte, señala que la CRC deberá realizar revisiones periódicas de la efectividad de las medidas propuestas, frente a lo cual, es de advertir que, en efecto, uno de los pilares de la Política de mejora regulatoria adoptada por la CRC⁵⁷ corresponde a la evaluación ex post; este es último paso en la aplicación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo, y su objetivo es analizar los resultados observados de las decisiones regulatorias y compararlos con los objetivos esperados a través de evaluaciones de impacto o de seguimiento de resultados. Para el efecto, la CRC ha definido un procedimiento interno para la evaluación ex post de las medidas regulatorias de carácter general adoptadas en el que se contemplan las diferentes etapas para desarrollar estas evaluaciones.

Aunado a lo anterior, es de indicar que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 13 del Decreto 2696 de 2004, compilado en el artículo 2.2.13.4.1 del Decreto Único Reglamentario 1078 de 2015, la CRC viene realizando, mediante la contratación de expertos en el tema, evaluaciones ex post del marco normativo promulgado por la entidad desde el año 2007, cuando se evaluó el marco regulatorio expedido entre los años 2000 y 2005. A partir de allí, cada 3 años se realizan evaluaciones ex post de las medidas regulatorias de carácter general expedidas por la Entidad, siendo el último de los seis estudios realizados, el publicado en marzo de 2022.

Por otra parte, en relación con la propuesta de **TIGO** quien sugiere reemplazar la expresión "[/]os proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado" por "[/]os proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado, constatada por la CRC(...)" (SFT) incluida en las medidas diferenciales aplicables a dichos sujetos, es necesario señalar que, la Sección III del Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece con claridad los criterios que debe seguir la CRC para determinar la existencia de posición dominante -individual o conjunta, cualquiera sea el caso - en los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante. En tal sentido, el artículo 3.1.3.1 señala que "**Para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, la CRC realizara un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado**"(NFT), de manera que, para que se pueda concluir que existe posición dominante conjunta en el mercado, deberán previamente realizarse los análisis descritos en la regulación y proferirse el acto administrativo correspondiente a través del cual se constate dicha posición, no antes, razón por la cual, no se considera necesario incluir en la redacción de las medidas la modificación propuesta por este operador.

TELEFÓNICA sugiere que las medidas propuestas se deben reenfocar para garantizar un tratamiento diferenciado entre operadores dominantes y sus competidores en atención a sus distintas economías

⁵⁷ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 43 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de alcance y/o escala. Frente a lo anterior, es importante mencionar que el proyecto aborda un conjunto de medidas, que busca, a través de varias herramientas de intervención, atender situaciones de diversa índole y que no tienen únicamente como causa las diferencias de economías de alcance y/o escala que existen entre los agentes, como se señala en el comentario. En ese sentido, y si bien este agente hace un cuestionamiento frente a la propuesta en general, lo cierto es que a lo largo del presente documento se abordarán las observaciones puntuales de este y otros agentes que buscan el reenfoque de varias de las medidas. Lo anterior, habida cuenta que este análisis se debe realizar desde la fundamentación particular de cada medida, la evaluación y selección entre las alternativas regulatorias identificadas, así como de los objetivos intervención encargados a las mismas.

En cuanto a lo planteado por **CCIT** y **NETCOL INGENIERÍA** –este último referido expresamente a las medidas de RAN y compartición de infraestructura pasiva-, es importante señalar que el proyecto regulatorio, así como los demás proyectos y estudios que son adelantados por la CRC, se desarrollan en el marco de las facultades asignadas a la Comisión en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, dentro de las cuales se encuentran promover la competencia en los mercados, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones. Todo lo cual, propende por un mayor desarrollo económico y social, teniendo en cuenta el rol fundamental que juegan los servicios de telecomunicaciones en el país.

En relación con lo anterior, en secciones posteriores del presente documento se explica que la medida regulatoria bajo análisis mantiene el enfoque de promover simultáneamente la competencia en infraestructura y la competencia en servicios, de modo que se apalanque la inversión en infraestructura donde así se requiere, pero también se incentive el aprovechamiento eficiente de la misma buscando beneficiar a los usuarios, con lo cual se aprovechan las economías de escala y alcance y se promueve un mayor ahorro en CAPEX y OPEX. Asimismo, la medida regulatoria busca dotar al mercado de herramientas competitivas, con miras a generar efectos positivos en la inversión en el sector y, consecuentemente, en todos los niveles de la cadena de valor, entre ellos, la provisión de bienes y servicios por parte de terceros a los diferentes PRSTM.

En este punto vale la pena destacar que, de acuerdo con las cifras del Observatorio de Inversión divulgadas el 19 de diciembre de 2023, la inversión por parte de las empresas del Sector de telecomunicaciones en Colombia en el año 2022 ascendió a \$ 8,6 billones, lo cual comparado con los ingresos operaciones representa una relación inversión/ingresos positiva entre los años 2021 y 2022, y refleja una tendencia creciente entre los años 2017 y 2022. En esta línea, cabe anotar que el pasado 20 de diciembre de 2023, el Gobierno Nacional llevó a cabo una nueva subasta de espectro radioeléctrico, en donde diferentes operadores resultaron asignatarios y adquirieron obligaciones de cobertura y prestación del servicio en múltiples áreas del territorio nacional, con lo cual se prevé que la inversión en el sector aumentará en los siguientes años. A manera de referencia, al momento de realizar

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 44 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

dicha subasta, el Ministerio TIC anunció⁵⁸ que Colombia alcanzará una inversión cercana a los \$28 billones en 10 años, es decir, un promedio de \$2,8 billones por año.

3. Sobre las medidas propuestas

3.1. Sobre la publicación de planes tarifarios de fidelización, retención y recuperación de clientes

COMCEL

Indica que esta medida limita la flexibilidad para diseñar ofertas que se adecúen a las demandas específicas de cada tipo de usuario, según su perfil, sus hábitos de consumo y sus necesidades particulares, con lo cual, además de restringir la actividad comercial de los operadores, se estaría reduciendo el bienestar de los usuarios, por lo que sugiere revisar la medida al no estar suficientemente justificada, y solicita como alternativa que se exija la obligación únicamente a los planes o paquetes que cuenten con al menos 30.000 usuarios.

ETB

Considera que actualmente se tiene información incompleta sobre el mercado de servicios móviles en el país dado que, tanto el regulador como los operadores desconocen las ofertas relacionadas con las prácticas de retención, fidelización y recuperación de usuarios de los competidores. Menciona que, si bien es cierto que esto contribuye en gran medida a la ausencia de competencia efectiva en el mercado, también lo es que existe una asimetría de información en perjuicio de los OMV y no de los OMR, puesto que estos últimos conocen las tarifas mayoristas que pagan los OMV y la consecuente imposibilidad que tienen estos operadores de replicar sus ofertas de retención predatorias. Por esa razón, solicita que la obligación de publicar las ofertas de retención, fidelización y recuperación de usuarios aplique inicialmente solo a los OMR, en especial al dominante.

Considera que esta medida sería altamente efectiva para promover la competencia en el mercado, pues su efecto seguramente va a ser el de eliminar la posibilidad a la que hoy recurren los OMR de ofrecer tarifas de retención predatorias que terminan por cerrar el mercado o por excluir a los competidores más pequeños.

⁵⁸ Ver <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/333419:5G-es-una-realidad-para-el-pais-Ministro-Mauricio-Lizcano>

G&V ASESORES

Con respecto a esta medida, afirmó durante el foro de socialización del proyecto que deben reconocerse otros elementos como la cobertura, la calidad y la fidelidad de la señal que pueden resultar para el consumidor más atractivas que revelar las estrategias comerciales.

OMV

Plantean estar de acuerdo con la medida debido a que no solo estimula la libre competencia, sino que genera un gran valor para los usuarios.

PARTNERS

Manifiesta su desacuerdo con que, en un mercado relevante, donde la CRC ya determinó la existencia de un operador dominante, la medida resulte impuesta a todos los demás PRSTM que día a día estarían haciendo esfuerzos para innovar con nuevas ofertas, complementos y mayores beneficios en búsqueda de la atracción de nuevos clientes y la fidelización de clientes actuales.

Afirma que la CRC debe examinar las ofertas de retención, fidelización y recuperación que realiza el operador dominante, pues públicamente puede que se muestre con las ofertas más costosas en los servicios móviles, pero se desconoce si al momento de llevar a cabo los programas manifestados por la CRC, dichas ofertas se reducen hasta hacer inviable las ofertas de los demás PRSTM del mercado.

Señala que, si la medida contempla solamente al dominante, la CRC contará con información que realmente pueda ser analizada y no desborde su capacidad para toma de decisiones en pro de beneficio de los usuarios y la competencia del sector, y que los usuarios tendrán conocimiento de posibles ofertas y requisitos que ofrece el operador dominante para el acceso a programas de fidelización, recuperación y retención, como también podrán comparar si las ofertas realizadas por otros operadores bajo los mismos programas son competitivas.

Menciona que, si bien la transparencia de la información frente al usuario es una característica propia de los mercados competitivos, en este caso con la información que se requiere publicar puede agravarse lo que ya está ocurriendo y es la obstrucción generada por la replicabilidad de las ofertas, y se afectará la competencia ya que el dominante tendrá de primera mano la información sobre las ofertas de sus competidores. Con en esto, considera que la medida debe aplicarse únicamente para aquellos agentes con posición dominante en el mercado.

SIC - USUARIOS y SIC - REGULACIÓN

Tanto en los comentarios remitidos desde la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios como desde el Grupo de Regulación, se hizo referencia al artículo 10 del proyecto de resolución, por medio del cual se incluye un párrafo al artículo 2.1.6.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 46 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

indica lo siguiente: *"PARÁGRAFO: [...]Para cada promoción y plan tarifario el operador de servicios móviles debe especificar de manera clara los requisitos que debe cumplir un usuario para acceder a estos, si así se lo solicita".* Al respecto, solicita revisar la línea *"si así se lo solicita"* pues considera que como está planteado, limita el derecho de los usuarios a obtener información en los términos de la ley y, en ese sentido, sugiere a la Comisión eliminar de la oración el aparte subrayado, de manera que la obligación sea prevista de manera positiva.

Por otro lado, la **SIC - USUARIOS** también se refiere al artículo 11 del proyecto, por medio del cual se modifica el numeral 2.1.7.2.6 del artículo 2.1.7.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, mediante el cual se regulan las condiciones mínimas para que el usuario pueda consultar planes y tarifas de paquetes de servicios en la página web del operador. Al respecto señala que la norma propende porque el usuario realice un ejercicio comparativo de los planes y tarifas que ofrece cada uno de los operadores; sin embargo, la posibilidad de comparación puede verse afectada al no contar con parámetros uniformes que permitan al usuario realizar un adecuado y efectivo cotejo.

TELEFÓNICA

Comenta que en un escenario ideal de competencia efectiva, una propuesta de este tipo podría cumplir, eventualmente, el rol de transparentar las condiciones comerciales de las prácticas de retención de clientes; indica sin embargo, que en un mercado caracterizado por la dominancia de un agente económico, la publicación de esta información sensible proporciona al operador con PSM una ventaja comparativa aún mayor respecto de sus competidores, permitiéndole identificar sus respuestas y desarrollar estrategias de precios con efectos anticompetitivos.

De otro lado, respecto a la falta de información sobre este tipo de ofertas y la dificultad que enfrenta el regulador para analizar el mercado de servicios empaquetados, **TELEFÓNICA** expresa que en el pasado ha señalado que la CRC debe solicitar esta información detallada al dominante como parte de su reporte de información periódica, sin perjuicio de que, al momento de realizar los estudios de mercado que considere, pueda pedir información concreta a los agentes económicos del mercado que no son dominantes; para este operador *"[l]a carga regulatoria de reportar este tipo de información sensible para el monitoreo de las condiciones de competencia debe ser impuesta a quien tiene la capacidad para afectar las condiciones del mercado y no a todos los agentes de manera indistinta"*.

TIGO

Considera que los planes que estructuran los operadores para la fidelización, recuperación y retención de clientes hacen parte del *know how* de las compañías y por ende, dejarlo a disposición y conocimiento público representa un riesgo empresarial, en la medida que a partir de esta información le va a ser muy fácil a un operador dominante, que cuenta con economías de escala, alcance, acaparamiento de usuarios y del ingreso del mercado de servicios móviles en Colombia, recolectar dicha información esencial y sensible para el entendimiento de las economías de costos de sus competidores. Y agrega

Documento de respuestas a comentarios <i>"Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 47 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

que no en vano, la teoría económica identifica que el know how al mismo tiempo podría constituirse en un secreto comercial para la explotación del marketing de un producto.

TIGO considera desfavorable que la CRC pretenda aplicar esta medida a todos los OMR y, no única y exclusivamente al operador declarado dominante, ya que con la misma se podría generar un desequilibrio competitivo significativo, argumentando que otorgaría ventajas indebidas a este último en el mercado.

Por otro lado, considera que sería “engorroso” y poco efectivo para los usuarios la publicación de este tipo de planes, bajo el entendimiento de que actualmente se estima que un operador podría llegar a tener entre cincuenta y cien planes activos mensualmente con propósitos de fidelización, retención y recuperación; en consecuencia, este gran número de planes se sumaría a los 342 planes de internet y telefonía que se encuentran relacionados a noviembre de 2023 en la plataforma de la CRC. Añade también que no tiene sentido publicar esta información si el usuario no va a poder acceder a los mismos cuando no cumple con las condiciones.

Respuesta CRC:

En cuanto al comentario de **COMCEL**, es de precisar que si bien esta propuesta puede implicar esfuerzos adicionales por parte de los operadores para determinar las condiciones para acceder a los planes y promociones y para publicar esta información, las medidas contempladas en esta alternativa se encuentran justificadas toda vez que se genera mayor transparencia en la información tarifaria a la que acceden los usuarios y el regulador, y se amplía el acceso de los usuarios a la información sobre la oferta tarifaria para que estos puedan ejercer de forma más efectiva su derecho a la libre elección de operador y de plan tarifario, y asimismo la CRC contará con más información para sus análisis y toma de decisiones regulatorias. Adicionalmente, contribuye a dinamizar la competencia debido a que los competidores contarán con mayor y más oportuna información de estos planes tarifarios, lo que les facilitará replicar y contestar estas ofertas en el corto plazo. En cuanto a su solicitud respecto a que se exija la obligación únicamente a los planes que cuenten con al menos 30.000 usuarios, no resulta procedente debido a que es de interés de la Comisión proteger a todos los usuarios, sin distinción.

Con respecto al comentario de **ETB** en el cual señala que la medida debería aplicar solo a los OMR y en cuanto a los comentarios de **PARTNERS, TELEFÓNICA** y **TIGO** en los cuales sugieren que la medida aplique solo a operadores con posición dominante en el mercado, es importante precisar que, de conformidad con los análisis desarrollados por la CRC, la situación problemática identificada corresponde a que la asimetría de información existente impide que los usuarios conozcan la totalidad de ofertas y planes, afectando su derecho a contar con información clara y completa respecto de ofertas existentes en el mercado que pueden ser de mayor conveniencia para éstos y a las que podrían acceder, pero que desconocen. Adicionalmente, limita la capacidad y oportunidad de los operadores rivales de replicar y contestar en el corto plazo las ofertas tarifarias y promociones que realiza cada proveedor en las campañas de fidelización, retención y recuperación de usuarios. Por su parte, el regulador cuenta con

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 48 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

limitada información respecto a las condiciones bajo las cuales los PRSTM presentan este tipo de ofertas, lo que puede dificultar, en casos específicos, el análisis y la toma de decisiones en el mercado. Por lo tanto, se ha identificado la necesidad de aplicar la medida a todos los PRSTM, pues si la información fuera suministrada por solo un conjunto, o uno de los agentes que participan en el mercado, esta sería parcial e impediría solucionar la situación problemática identificada, así como alcanzar los objetivos establecidos con esta medida, los cuales son generar una mayor transparencia en el mercado, promover la libre elección por parte de los consumidores y dinamizar la competencia.

Al contrario de lo señalado por **PARTNERS, TELEFÓNICA y TIGO**, en cuanto a que la medida puede afectar la competencia al conferir ventajas al operador dominante, de acuerdo con los análisis desarrollados por esta Comisión, esta medida contribuye a dinamizar la competencia en el mercado "Servicios Móviles" dado que todos los operadores contarán con mayor y más oportuna información acerca de los planes tarifarios y promociones de los programas de fidelización, retención y recuperación ofertados por sus competidores, lo que les facilitará replicar y contestar estas ofertas en el corto plazo. Al mismo tiempo, permitirá a competidores potenciales capturar la realidad comercial del mercado, de manera que puedan refinar su estrategia de entrada y adecuar sus planes de negocio para competir en el mercado.

Con relación al comentario de **G&V ASESORES**, es importante precisar que, con la propuesta de una medida que amplíe el acceso de los usuarios a la información sobre la oferta tarifaria para que puedan ejercer de forma más efectiva su derecho a la libre elección de operador y de plan tarifario, la CRC no desconoce que hay otros elementos que son relevantes en su toma de decisiones como la cobertura y la calidad, y es por ello que la CRC además de promover la transparencia en la información de planes y tarifas por parte de los operadores, y de ofrecer a los usuarios el comparador tarifario para facilitar el acceso a ella, también promueve la transparencia en la información sobre esas 2 variables. En efecto, los PRSTM tienen la obligación de publicar la información sobre la cobertura de su red en sus páginas web. Asimismo, la CRC ha establecido el régimen de calidad de los servicios de comunicaciones, cuyos indicadores son publicados periódicamente por la Comisión para conocimiento de los usuarios y demás interesados. Con todo lo anterior, la CRC busca que los usuarios accedan a información amplia sobre las diferentes variables del servicio para su toma de decisiones.

En cuanto a los comentarios de la **SIC – USUARIOS** y **SIC -REGULACIÓN** respecto de hacer exigible a los operadores la publicación de requisitos de acceso a los planes tarifarios, es de aclarar que lo que establece la regla, es que el PRSTM debe en todo momento publicar los requisitos de las ofertas para que los usuarios puedan acceder a estas, en caso de que lo quieran hacer. En todo caso, se acoge su solicitud de aclaración con la eliminación la referencia a "si así se lo solicita" en el párrafo del artículo 2.1.6.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, con el fin de generar claridad.

Respecto al comentario de **TIGO**, en cuanto a que sería engorroso para los usuarios conocer y comparar este tipo de planes debido a que estiman que correspondería a un amplio número de planes a publicar, y también frente a los comentarios de la **SIC- USUARIOS** y **SIC-REGULACIÓN** según los cuales la posibilidad de comparación puede verse afectada al no contar con parámetros uniformes que permitan

al usuario realizarla adecuadamente, y que además la información sobre las condiciones de acceso debe ser concreta y precisa, es importante señalar que con la publicación estandarizada de los planes de fidelización y retención, de acuerdo con los parámetros que la CRC establezca para su captura a través de web scraping⁵⁹, así como lo ha venido haciendo con la información que es capturada a través de ese método, y su publicación en el comparador tarifario de la CRC⁶⁰ se facilitará el acceso a la información sobre los planes de retención y fidelización y sus características, así como su comparación por parte de los usuarios dado que pueden aplicarse los filtros acordes con los criterios de búsqueda definidos por los agentes que realizan la consulta, gracias a los mencionados procesos de estandarización y parametrización adelantados por la CRC.

Adicional a lo anterior, teniendo en cuenta lo planteado por **TIGO** respecto a la cantidad de planes activos mensualmente con propósitos de fidelización, retención y recuperación se estimó que el proceso de implementación de esta medida puede implicar tiempos adicionales a los previstos en la propuesta regulatoria, por lo que se considera apropiado ampliar su entrada en vigencia, definiendo como fecha el 1º de agosto de 2024.

Por otro lado, **TIGO** indica que la información hace parte del “know how” de la compañía y que, por lo tanto, desde la perspectiva económica puede ser considerada un secreto industrial. Al respecto, debe indicarse que el artículo 260 de la Decisión 486 de 2000 de la CAN, al definir el secreto empresarial requiere que la información sea secreta, en el sentido de que *“no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva”* y, también, que haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta. En el presente caso no se cumplen esos presupuestos. En primer lugar, los planes de fidelización, recuperación o retención de clientes no pueden considerarse secretos, pues esta información es fácilmente accesible por los operadores, y ejemplo de ello es que cualquier operador está en plena capacidad de consultarle a uno o varios usuarios el tipo de plan que tiene contratado con otro operador y la totalidad de sus características, sin que exista impedimento legal, operativo, o de otra índole para que el usuario divulgue esa información. Sobre este aspecto, en los comentarios presentados por **COMCEL** sobre las causas del problema identificado, este operador advirtió que se trata de información que en la dinámica de la competencia y en el día a día de la actividad comercial es conocida por los agentes del sector⁶¹. En segundo lugar, es de señalar que **TIGO** tampoco explica o demuestra cómo es que ha adoptado medidas para mantenerla secreta, pues como se ha señalado, es información que conoce el usuario y está en su facultad de compartirla a cualquiera que se lo pregunte,

⁵⁹ El web scraping o rastreo de páginas web es el proceso de extracción de datos de una página web específica, consistente en realizar una petición HTTP al servidor de un sitio web, descargar el archivo HTML de la respectiva página y analizarlo para extraer los datos deseados.

⁶⁰ Disponible en: <https://comparador.crcm.gov.co/>

⁶¹ En el documento denominado “comentarios al documento de Formulación del Problema del proyecto regulatorio “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles” presentado por COMCEL el 2 de octubre de 2023, indicó que “Al respecto, si bien los operadores no suelen publicar en sus páginas web las ofertas específicas que hacen para retener o recuperar clientes, es información que en la dinámica de competencia y en el día a día de la actividad comercial es conocida por los agentes del sector”. Pág. 25.

Documento de respuestas a comentarios “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 50 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

o puede ser conocida por los demás operadores. En tal sentido, conforme lo dispuesto en el artículo 260 de la CAN, no se evidencia que esta información pueda ser tratada como secreto empresarial.

Aclarado lo anterior, es de señalar que la medida tiene como propósito contribuir a solucionar la falla de asimetría de información que se presenta en el mercado desde diferentes aristas, pues, por una parte, facilita que los usuarios conozcan la totalidad de ofertas y planes, garantizando su derecho a contar con información clara y completa respecto de ofertas existentes en el mercado que pueden ser de mayor conveniencia para éstos y a las que podrían acceder pero que desconocen, por lo que los PRSTM únicamente podrán ofertar a sus usuarios las promociones y planes tarifarios que hacen parte de sus programas de fidelización, retención y recuperación de usuarios que efectivamente se encuentren publicados en el micrositio que sea incorporado en la página web del operador-los cuales deben ser fácilmente identificables para el usuario-, de modo que la medida produzca los efectos pretendidos en relación con la disponibilidad de la información para los diferentes usuarios de los servicios de telecomunicaciones móviles. Por otro lado, la medida otorga elementos a todos los PRSTM para replicar y contestar oportunamente las ofertas tarifarias y promociones que realiza cada proveedor en las campañas de fidelización, retención y recuperación de usuarios y provee información al regulador respecto a las condiciones bajo las cuales los PRSTM presentan este tipo de ofertas para la toma de decisiones regulatorias.

3.2. Sobre la modificación de las condiciones de aplicación de la tarifa regulada de remuneración de Roaming Automático Nacional

COMCEL

Considera que las tarifas reguladas de RAN únicamente deben ser aplicables a operadores entrantes y por un tiempo limitado, de manera que no deben favorecer a los operadores establecidos, para quienes la remuneración siempre debe ser a tarifa negociada, pues de lo contrario se afectan los incentivos a la inversión.

Indica que la CRC no justificó de forma adecuada la medida; que el hecho de que **COMCEL** tenga más infraestructura desplegada que los demás no es un problema que amerite una intervención regulatoria, y lo que hace el regulador es desconocer el esfuerzo inversor sostenido en el tiempo de este operador.

Señala que la competencia en infraestructura se está incrementando, lo cual ha generado a su vez un aumento en la competencia en servicios, pues si bien es cierto que **COMCEL** al cuarto trimestre de 2022 tenía 1.4 veces más sitios que MOVISTAR, 1.3 veces más que TIGO y 1.9 veces más que WOM, la CRC no tiene en cuenta que, un año antes, esto es al cuarto trimestre de 2021, el número de sitios de TIGO creció en 28.71%, los de WOM en 72.29%, mientras que los sitios de COMCEL crecieron 3.27% en ese periodo.

COMCEL acompañó sus comentarios de un concepto elaborado por una empresa de consultoría⁶², en donde se plantea que la CRC no ha identificado ningún problema asociado con el servicio de RAN, argumentando que el servicio funciona de manera efectiva, y que la CRC no es consistente en cuanto a los objetivos que se pretenden a través de las medidas, en su conjunto, señalando que no se ha presentado ninguna evidencia que sugiera que la oferta actual de esa instalación esencial en zonas reguladas esté constriñendo la demanda y que los operadores de red que son usuarios de la misma han venido ofreciendo ofertas minoristas cada vez más generosas (más GB, más minutos, etc.) y por un precio más bajo, por lo que existe una falta de correlación que sugiere que una disminución de la tarifa mayorista no tendrá un impacto relevante en el nivel de competencia en el mercado. Reitera entonces que los precios deben estar abiertos a negociación entre los operadores, interviniendo la CRC solo en caso de desacuerdo, y que la existencia de servicio de RAN fuera de los municipios regulados muestra que los acuerdos comerciales son posibles y realistas en el mercado colombiano.

En tal sentido, **COMCEL** manifiesta que no es claro cuál es la situación problemática que la CRC pretende solucionar, y que no es cierto que sea el principal Proveedor de Red Visitada (PRV), presentando cifras comparativas del tráfico de RAN de datos entre operadores para los últimos cinco trimestres que buscan soportar su afirmación, por lo cual considera que el análisis parte de una premisa falsa y en consecuencia el acto administrativo está viciado de falsa motivación.

También manifiesta que no se explica por qué la CRC pretende establecer una medida asimétrica de RAN incluso para el servicio de voz móvil, cuando la misma CRC ha reconocido que es un servicio que se encuentra en fase de decaimiento y ya se encuentra comoditizado.

COMCEL afirma que se observa un sesgo metodológico en la aplicación del AIN, y que la CRC pareciera forzar la elección de la alternativa, dado que, en su concepto se otorgó una ponderación muy baja a los subcriterios de "competencia basada en infraestructura" (13.1%) y de "inversión en despliegue o ampliación de redes" (16.5%), lo que sesga el resultado de la evaluación y evidencia un alto margen de discrecionalidad en la asignación de los ponderadores, y en concreto, en la matriz de importancia relativas de los subcriterios, frente a la cual, agrega, no divulga información sobre la metodología utilizada para su construcción.

También indica que considera inconveniente que la CRC vuelva a intervenir este mercado mayorista, dado que recientemente expidió la Resolución 7007 de 2022, a través de la cual se redujeron sustancialmente las tarifas reguladas de RAN, lo que vulnera la confianza legítima y la seguridad jurídica, pues esto impide que los operadores realicen sus proyecciones de inversión y planes de negocio.

Por otra parte, indica que en la actuación particular de dominancia en el mercado, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6146 de 2021, la CRC analizó este tipo de medidas, y la descartó al considerar que no resultaba ser una medida útil, y hace énfasis en que se trató de una actuación particular en la cual **COMCEL** tuvo posibilidad de aportar pruebas para controvertir los argumentos de

⁶² Analysis Mason.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 52 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

la CRC y, a partir de su valoración, el regulador tomó la decisión de descartar la intervención en RAN inicialmente planteada, distinto a lo que ocurre en este caso, en el que la CRC pretende desconocer sus derechos de contradicción y defensa imponiendo una medida particular de cargos asimétricos en RAN a COMCEL pero “camuflada” en una actuación administrativa general.

Aunado a lo anterior, **COMCEL** allegó con sus comentarios un concepto jurídico⁶³ en el que manifiesta que, la obligación para los operadores que ostenten posición de dominio en el mercado “Servicios Móviles” de cobrar la menor tarifa para datos y voz, previstas en los numerales 4.7.4.1.1. y 4.7.4.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 cuando sea la red visitante en materia de RAN, vulnera su derecho a la libre competencia en los mercados “Servicios Móviles”, internet y telefonía móvil, pues crea condiciones heterogéneas para el dominante aun cuando este operador no abuse de dicha posición, y ostente condiciones similares a las de TIGO y MOVISTAR.

Lo anterior, señala, dado que la medida no tiene en cuenta que en 2023 MOVISTAR y TIGO no pagarán cargos de acceso por RAN porque ambos compartirán infraestructura y espectro; MOVISTAR y TIGO ostentan el 48% de sitios en el país, cuando COMCEL solo tiene un 33%; WOM usa en porcentajes similares el RAN de COMCEL y MOVISTAR; y en el mercado hay proporcionalidad en el uso de RAN como lo acreditó la CRC en el Documento Soporte.

Finalmente, señala que esta medida es irrazonable y desproporcionada porque:

- (i) El mercado “Servicios Móviles” se encuentra en transición, por lo cual, es mejor no regular dado que la CRC desconoce los efectos que tendrá la subasta 5G, la participación de la Unión Temporal de Tigo y Movistar, y TeleCall; y la participación de NetCo – formada por TIGO y MOVISTAR- en el mercado de administración, mantenimiento y construcción de infraestructura móvil;
- (ii) La CRC parte de supuestos que no corresponden a la realidad del mercado al cuantificar el número de sitios con una o más estaciones base por OMR sin unificar a TIGO y MOVISTAR, operadores que integraron sus operaciones en materia de infraestructura por medio de la creación de NetCo, en virtud de lo cual, estos operadores ostentan un mayor número de sitios a nivel nacional que Comcel, superándolo por 490 sitios, es decir, un 5%, lo que quiere decir que esta sociedad está en plena capacidad de competir por infraestructura, y le permitirá a los dos operadores competir fuertemente en servicios.
- (iii) El mercado actualmente opera bajo condiciones de competencia. Al respecto, señala que con la integración entre TIGO y MOVISTAR entre ellos ya no se van a pagar cargos por RAN, pues estos servicios los suministrará directamente NetCo, además, cambió la estructura de costos en virtud de la integración, pues ahora los dos operadores tienen acceso a más sitios constituyendo una economía de escala que afecta directamente los cargos de acceso que se pagan por RAN.

Adicional a lo anterior, indica que, otra prueba de que el mercado opera en competencia es que a pesar de que MOVISTAR y TIGO hacen uso del RAN al igual que WOM, son los que ofrecen los menores

⁶³ Elaborado por Archila Abogados.

Documento de respuestas a comentarios “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 53 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

precios por Giga en el mercado, de manera que, si las economías de escala representaran una barrera de entrada significativa y real en el mercado, se verían obligados a ofrecer planes con un precio por Giga más caro que el de **COMCEL**, y, en todo caso, indica que al cuarto periodo de 2022 MOVISTAR y TIGO ostentaban una participación del 48.67% de los sitios y **COMCEL** una del 33% de manera que, con la integración es evidente que la supuesta causa del problema de ausencia de competencia por ausencia de economías de escala en los otros operadores va a desaparecer toda vez que TIGO y MOVISTAR ostentan una participación significativa en los mercados aguas abajo del mercado de RAN en datos y minutos.

En este orden de ideas considera que obligar a un operador a ofrecer precios menores a los otros operadores que ostentan una mayor participación distorsionan artificialmente la competencia en materia de RAN.

Teniendo en cuenta lo expuesto, solicita que se elimine la obligación en cabeza de quien ostente la posición dominante de cobrar la menor tarifa para datos y voz, previstas en el numeral 4.7.4.1.1. y 4.7.4.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y que, sin perjuicio de los argumentos expuestos en contra de la medida propuesta, debe aclararse que la medida asimétrica propuesta solo aplica en los municipios listados en el Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

G&V ASESORES

Afirmó en el foro de socialización del proyecto que "(...) *lo que hay que incentivar es la generación de nueva infraestructura, de infraestructura que probablemente habrá de ser mucho más liviana, que ofrezca mayor cobertura, que ofrezca condiciones que terminen beneficiando a los consumidores en esa zona. Decirle [a un operador] que tiene que colgarse en unas condiciones determinadas termina afectando -sin duda alguna- lo que serían los costos de aquel jugador del mercado que ya colocó su infraestructura y la ofreció por unos años (...) hay que reconocer cuales fueron los estudios, los esfuerzos y los costos que llevaron a ese operador a instalar ese tipo de infraestructura que ahora dejan que los demás se cuelguen (...) no vemos que esta sea una solución al problema de competencia (...)*".

INTEEGRA y NETCOL INGENIERÍA

En el foro llevado a cabo, **NETCOL INGENIERÍA** manifestó que la mayor preocupación está en la asimetría en la tarifa de RAN cuando se plantea que el pago por el uso de la infraestructura será cerca de la mitad (52 o 53%), ya que para los operadores que usan la infraestructura será más rentable utilizar la infraestructura de un tercero que desarrollar la suya propia y así los actores económicos que trabajan en el desarrollo de la infraestructura verán cómo se bloquea el desarrollo de nuevas redes y dependerán de la decisión de crecimiento de una sola empresa, lo cual genera parálisis y un pseudo-monopolio de mercado absoluto y, peor aún, esto se dará principalmente en las zonas menos conectadas donde dejarán de prestar servicios y generar empleo.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 54 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Estos mismos comentarios fueron referidos posteriormente por **INTEEGRA** en el documento allegado a la CRC.

PARTNERS

Señala que esta medida podría tener un mayor impacto de promover mejores condiciones competitivas en los mercados de servicios móviles, aunque podría resultar insuficiente si no se adoptan otras. Afirma que la tarifa final de la senda de reducción tarifaria tanto para voz, SMS y datos, aplicada en los casos que la red visitada sea la del operador con posición dominante, en los municipios del listado, es la que tiene mayor impacto y eficacia, en tanto que promueve la competencia por servicios y permite que los operadores competidores del dominante pueda atender usuarios en zonas donde no han desplegado aún infraestructura propia o incluso, donde no resulte eficiente replicar infraestructura por aspectos técnicos o de mercado, y también se permite que sean los usuarios finales quienes tengan un mayor beneficio por la competencia misma y por poder contar con más ofertas de servicio, con planes diferentes e incluso, con condiciones de servicio diferentes, que les pueden reportar un bienestar adicional al atender de mejor forma sus necesidades. Indica también que ello debe darse sin desatender que el regulador también *"pretende generar los incentivos necesarios para el despliegue de infraestructura, de manera tal que el valor de remuneración que paguen los operadores entrantes a establecidos sea equivalente al costo incremental de largo plazo o LRIC puro con el fin de reflejar de manera precisa aquellos costos que son efectivamente atribuibles a la tarifa"*.

TELEFÓNICA

Afirma que el marco regulatorio colombiano resulta contradictorio pues ha impuesto de forma simétrica a todos los operadores proporcionar el RAN bajo tarifas reguladas, pese a que existe un operador que cuenta con una posición de dominio sostenida en el tiempo.

Al respecto, expresa que este agente económico dominante quien ostenta la mayor cobertura y posee mayores proporciones de espectro asignado respecto a sus competidores por lo que cuenta con el acceso a un insumo esencial para que estos últimos puedan competir en igualdad de condiciones, y que no obstante eso la propuesta regulatoria no solo mantiene la obligación de proporcionar RAN de forma simétrica, sino que únicamente establece una diferenciación temporal de dos (2) años respecto a las tarifas que pueden cobrar el operador con PSM y sus competidores, lo que no logra brindar una solución al problema de dominancia en el mercado móvil.

Por lo anterior, considera que *«esta suerte de "asimetría" en las tarifas entre los OMR y el operador con PSM debería mantenerse de forma indefinida en tanto este último continúe siendo el agente económico con posición dominante en el mercado y no supeditar dicha obligación para el dominante a un límite temporal de dos (2) años, luego del cual esta aparente "asimetría" será inexistente ya que el resto de OMR alcanzarán la senda prevista para el 2025»*.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 55 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Así mismo, indica que teniendo en cuenta que la opción adoptada en Colombia parte de incorporar la obligación de acceso al RAN de manera simétrica a todos los operadores con red, la CRC debería aplicar una tarifa diferenciada al operador dominante —orientada a costos— en aquellas zonas geográficas en donde sea el único operador con cobertura mientras dicho agente económico mantenga su posición de dominante en el mercado de servicios móviles; de otro lado, para aquellas zonas en las que la cobertura del dominante se solape con la de otros operadores, la tarifa podrá ser común para todos los OMR, incluido el operador con PSM. Menciona también que *"Un análisis de este tipo permite identificar las zonas geográficas en las que el operador dominante tiene el monopolio en el acceso a la red, insumo esencial para que sus competidores puedan prestar servicios minoristas finales en condiciones de igualdad y no discriminación"*.

Para **TELEFÓNICA** la situación descrita toma mayor relevancia según las recomendaciones de la SIC en el marco del proceso de subasta de 5G, por lo que se requiere que las condiciones descritas sean definidas especialmente para 5G (zonas geográficas donde el operador con PSM actúe de forma monopolística conforme el despliegue que realice en tecnología 5G luego de la subasta), y de igual manera defina reglas y procedimientos de acceso real y efectivo a la instalación esencial de RAN en 5G para el operador dominante. Por lo anterior, señala que la CRC puede establecer un mecanismo de acceso provisional e inmediato al RAN en 5G para el operador dominante, en cumplimiento de las facultades otorgadas por la ley 1341 de 2009, especialmente conforme lo establecido en el artículo 49.

TIGO

Plantea que la medida resulta acertada para buscar equilibrar las condiciones competitivas del mercado promoviendo en mayor medida la competencia por servicios donde el operador con condición de dominancia cuente con infraestructura propia. Y propone que la tarifa que pueda aplicar en los municipios que no se encuentran en el listado del Anexo 4.8 sea la misma tarifa definida en los numerales 4.7.4.1.1 y 4.7.4.2.1, es decir, que para la totalidad de municipios el proveedor dominante tenga la obligación de suministrar el acceso a RAN con tarifa regulada en las condiciones planteadas de solo utilizar el valor final de la senda definida en los numerales 4.7.4.1.1 y 4.7.4.2.1. para los servicios de voz SMS y datos respectivamente.

Respuesta CRC:

De este grupo de comentarios, se tiene en primer lugar que, mientras **COMCEL** señala que las tarifas de RAN deben aplicar solamente a operadores entrantes y por un periodo de tiempo limitado y que la remuneración a operadores establecidos debe ser siempre a tarifa negociada, **TELEFÓNICA** señala que el marco regulatorio colombiano es contradictorio -al definir reglas simétricas para todos los agentes- y que obligaciones como la incluida en la propuesta deberían estar únicamente en cabeza del operador

dominante. Al respecto, la CRC ha explicado en otras oportunidades⁶⁴ que la compartición de infraestructura reduce el costo de la instalación de redes, especialmente en zonas rurales o mercados ubicados en zonas geográficas con menor desarrollo, que puede estimular la migración hacia nuevas tecnologías y la entrada de nuevos operadores al mercado, y que las condiciones regulatorias asociadas al RAN tienen como objetivo facilitar el ingreso al mercado de nuevos entrantes, a la vez que les permite a los proveedores establecidos incrementar su cobertura y mejorar la calidad de sus servicios a partir de la compartición de la infraestructura ya desplegada, todo lo cual beneficia a los usuarios de los servicios de comunicaciones al permitir un incremento en las ofertas de servicios al público.

Asimismo, debe recordarse que la Resolución CRC 5050 de 2016 define el RAN como la instalación esencial asociada a las redes de telecomunicaciones con acceso móvil que permite, sin intervención directa de los usuarios, proveer servicios a éstos, cuando se encuentran fuera de la cobertura de uno o más servicios de su red de origen, sin que dicha instalación se asocie únicamente a proveedores con posición dominante en algún mercado y, en este sentido, la obligación de proveer el acceso a RAN - cuando este cumple las características de instalación esencial- recae sobre cualquier PRST que detente la infraestructura-. También debe reiterarse que el acceso a RAN no está condicionado a algún plazo porque su característica de "esencial" no desaparece por el sólo paso del tiempo, sino porque desaparezcan las condiciones que hacen de ella una instalación de tal naturaleza.

Ahora bien, **COMCEL** presenta diferentes comentarios que buscan desvirtuar el sustento y enfoque de la medida regulatoria propuesta. Así, señala que: **i)** no se ha identificado ningún problema asociado con el servicio de RAN y no es claro cuál es la situación problemática que la CRC pretende solucionar; **ii)** tener más infraestructura no es un problema que amerite una intervención regulatoria; **iii)** la competencia en infraestructura y servicios está incrementando y no se ha presentado ninguna evidencia que sugiera que la oferta actual de RAN en zonas reguladas esté constriñendo la demanda; y **iv)** no se justificó de forma adecuada la medida.

Para dar respuesta a estas observaciones y aclarar que -contrario a lo que aduce **COMCEL**- la CRC sí sustentó adecuadamente la medida propuesta; cabe recordar que en desarrollo del proyecto regulatorio se expuso que unas de las causas identificadas en el árbol del problema son: **(i)** la incidencia de la posición dominante en el mercado "Servicios Móviles" ⁶⁵ dado que se evidenciaron índices de concentración que inciden en la competencia efectiva; y **(ii)** la existencia de condiciones estructurales que abarcan barreras de entrada al mercado, particularmente, la existencia de economías de escala y de alcance en el despliegue de redes, asociadas a la cantidad de infraestructura con la que cuentan los PRSTM. En tal sentido, se aclara que la inclusión de esta medida en la propuesta regulatoria no requería identificar un problema específico respecto del RAN o demostrar que su acceso esté limitando la

⁶⁴ Documento soporte del proyecto regulatorio "Revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017". Disponible para consulta en https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-4-2/Propuestas/3.%20Documento_Soporte%20RAN.pdf

⁶⁵ Documento soporte "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles", sección 8.6, página 93 y siguientes. Disponible para consulta en <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 57 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

demanda, pero sí que ésta tuviera relación con el árbol del problema, lo cual efectivamente se planteó en el documento soporte y acá se reitera.

Asimismo, y en respuesta al comentario de **G&V ASESORES** en el que señala que debe incentivarse la generación de nueva infraestructura que beneficie a los consumidores, en el documento soporte de la propuesta regulatoria se señaló que la promoción de la competencia por infraestructura -en aquellos sitios donde existen las condiciones para que se den despliegues de red de los PRSTM asignatarios de espectro para IMT- como la promoción de la competencia por servicios -en aquellos municipios donde se identifican condiciones económicas, demográficas o geográficas que impiden una competencia efectiva por infraestructura-, corresponden a ejes de alta relevancia en el diseño de la regulación, destacando que uno de los mecanismos utilizados para promocionar la competencia por servicios ha sido la definición de una tarifa regulada de remuneración por el uso del RAN en el servicio de voz, SMS y datos para los proveedores establecidos, y se expuso que existe un conjunto de municipios donde las condiciones económicas, demográficas o geográficas dificultan el desarrollo de una competencia efectiva por infraestructura en la prestación de servicios móviles, por lo cual resulta importante garantizar que se desarrolle una competencia por servicios en esos municipios.

En línea con lo anterior, debe señalarse también que **TELEFÓNICA** afirma que la medida propuesta no logra brindar una solución al problema de dominancia en el mercado móvil y **COMCEL** comenta que una disminución de la tarifa mayorista no tendrá un impacto relevante en el nivel de competencia en el mercado, sobre lo cual la CRC difiere, aclarando que, para incentivar el desarrollo de la competencia por servicios en los municipios del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, a través del análisis de impacto normativo, la propuesta regulatoria incluyó la alternativa en donde se acelera la senda de remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN cuando se haga uso de la red de los proveedores que ostenten posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", lo cual facilitará el acceso a tarifa de RAN a todos los demás OMR, promoviendo en mayor medida la competencia por servicios en los municipios definidos en el Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016 donde los operadores con condición de dominancia cuenten con infraestructura propia. Con ella, se busca mantener un balance entre la promoción de la competencia en infraestructura y en servicios, promoviendo a la vez un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente y la dinamización de la oferta comercial a los usuarios en municipios en donde únicamente tiene presencia un operador o existe baja pluralidad de ofertas de servicios. A manera de referencia, **TIGO** comentó que la medida resulta acertada y **PARTNERS** afirmó que esta medida es la que tiene mayor impacto y eficacia en la promoción de mejores condiciones competitivas en los mercados de servicios móviles.

Frente al comentario de **PARTNERS** en donde señala que esta medida podría resultar insuficiente si no se adoptan otras, cabe aclarar que la CRC ha propuesto en el proyecto regulatorio un conjunto de medidas regulatorias que se complementan entre sí, y en lo relacionado con la competencia, como ya se anotó, apuntan a un doble objetivo: promocionar la competencia por infraestructura por medio de medidas como el reporte de información de infraestructura pasiva que busca impulsar la instalación de elementos de red activos en las torres de los Operadores Móviles de Red y promocionar la competencia

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 58 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

por servicios en municipios donde las condiciones económicas, demográficas o geográficas dificultan la competencia por infraestructura.

Ahora bien, **TIGO** propone que la tarifa que sea definida al operador dominante pueda aplicarse en todo el territorio nacional, sobre lo cual debe aclararse que en el proyecto regulatorio que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021 se definió que las tarifas reguladas por el acceso a RAN -en el caso de operadores establecidos- son aplicables únicamente en el listado de municipios del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, los cuales por sus condiciones geográficas y sociodemográficas, entre otras, requieren la promoción de la competencia por servicios, por lo que no resulta procedente acoger la solicitud realizada por dicho proveedor. Sin embargo, debe aclararse también que el único caso en el cual estas tarifas son aplicables en todo el territorio nacional es para el caso del uso de RAN por parte de operadores “entrantes”.

En tal sentido, a partir del comentario de **TIGO**, es importante aclarar que, según las modificaciones realizadas a los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, cuando la red visitada en los municipios listados en el Anexo 4.8 sea la de proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, la tarifa aplicable por estos, en su calidad de proveedores de la red visitada, corresponderá al valor final de la senda definida para los servicios de voz y datos, según corresponda, por lo que en este caso y según los valores definidos, el RAN de voz se remunera a un valor de \$3,51⁶⁶ por minuto, y el RAN de datos se remunera a un valor de \$3,19⁶⁷ por megabyte, valores que resultan aplicables en los municipios del Anexo 4.8 con independencia de la calidad del PRSTM que solicite dicho acceso -entrante o establecido-. En el resto del territorio nacional, el acceso a RAN se remunera según las condiciones que le resulten aplicables a cada uno de ellos: operadores establecidos a la tarifa que sea negociada entre las partes, y operadores entrantes al valor que esté definido para el año en el que se haga uso de la instalación esencial.

En este punto, cabe anotar que, dado que la finalidad de la medida adoptada es facilitar el acceso a tarifa de RAN a todos los demás OMR, promoviendo en mayor medida la competencia por servicios en los municipios donde los operadores con tal condición de dominancia cuenten con infraestructura propia, los análisis de las alternativas y el resultado obtenido, son aplicables también a operadores entrantes, quienes requieren un estímulo frente a sus demás competidores para lograr las economías de escala que le permitan competir y mantenerse en el mercado, a la vez que desarrollan su propia infraestructura, lo que en últimas beneficia a los usuarios, quienes tendrán acceso a mayores planes y mejores tarifas producto de dicha competencia.

Por su parte, **TELEFÓNICA** comenta que la tarifa diferencial al operador dominante no debería tener el límite temporal de 2 años, siendo necesario aclarar -como el mismo operador lo reconoce- que con posterioridad al mes de mayo de 2025 no habrá alguna diferenciación para operadores entrantes y establecidos en términos de remuneración de redes. Al respecto, vale la pena mencionar que la Agenda Regulatoria 2024-2025 incluye el desarrollo del proyecto “*Delimitación geográfica de Roaming*”

⁶⁶ Valor expresado en pesos constantes de enero de 2022.

⁶⁷ Valor expresado en pesos constantes de enero de 2022.

Documento de respuestas a comentarios “ <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> ”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 59 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Automático Nacional como instalación esencial”, en donde, entre otros aspectos, se analizarán las condiciones regulatorias de remuneración del acceso a dicha instalación esencial que hoy en día se encuentran vigentes en la Resolución CRC 5050 de 2016, para determinar la pertinencia y necesidad de modificarlas en atención al resultado de la revisión de la información de despliegue de infraestructura móvil y el uso del RAN en el territorio nacional, entre otros aspectos que se estimen relevantes -sin que ello suponga modificaciones adicionales a las acá referidas en relación con el acceso y uso de la instalación esencial de RAN.

Por otro lado, **COMCEL** señala que la CRC parte de supuestos que no corresponden a la realidad del mercado al cuantificar el número de sitios con una o más estaciones base por OMR sin unificar a **TIGO** y **TELFÓNICA** y afirma que el mercado relevante “Servicios Móviles” se encuentra en transición y es mejor no regular -por asuntos como la subasta realizada en 2023 y la integración de esos operadores - , sobre lo cual se sugiere al operador revisar su planteamiento teniendo en cuenta que **TELFÓNICA** y **TIGO** comparten actualmente sitios, tal y como se explicó en el Documento Soporte de la propuesta regulatoria que acá se analiza, y por lo tanto es incorrecto desde el punto de vista metodológico sumar los sitios de los dos operadores porque se estarían contando algunos de estos sitios dos veces. Asimismo, como se explica más adelante (sección 3.6), en el documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles” publicado por la CRC, se realizó un análisis del impacto potencial de la integración de las redes de acceso de TIGO y MOVISTAR, en donde se concluyó, entre otros aspectos, que “(...) las eficiencias derivadas de la compartición de infraestructura de acceso móvil de MOVISTAR y TIGO, resultado de la posible integración a adelantarse bajo las condiciones previamente descritas, no sean suficientes para que cada uno de estos operadores obtenga las mismas economías de escala y alcance del proveedor con mayor tamaño del mercado (...)”⁶⁸.

Ahora bien, debe decirse que **COMCEL** yerra en su planteamiento según el cual hay falsa motivación porque no es el principal Proveedor de Red Visitada (PRV), toda vez que la medida se enfoca en los municipios en los que aplica la tarifa regulada para acceder a RAN. En efecto, en el Documento Soporte de la propuesta regulatoria se analizó esta temática, revisando las condiciones de provisión del RAN en los 460 municipios del actual anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en donde se identificó que en esos municipios, en efecto, el operador catalogado como dominante en el mercado de servicios móviles es quien ofrece acceso a RAN en mayor proporción, tanto en servicios de voz como de datos, y por ende, tiene mayores posibilidades de competir en esos municipios tomando en cuenta que ostenta mayores economías de escala y alcance en ellos.

Por otro lado, frente al comentario de **COMCEL** según el cual el servicio de voz está en “fase de decaimiento” y se encuentra comoditizado, es del caso anotar que en el marco de la segunda fase del proyecto regulatorio denominado “Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles”, la CRC publicó el documento que contiene la revisión de los mercados relevantes minoristas “Voz Saliente

⁶⁸ CRC (2023). Revisión del mercado relevante Servicios Móviles. [En línea]. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Revision-MR-Servicios-Moviles-210923.pdf> (Consultado el 21 de diciembre de 2023). (p. 143)

Documento de respuestas a comentarios “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 60 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Móvil” e “Internet Movil”⁶⁹, en donde se señaló que el tráfico total de telefonía móvil entre el primer trimestre de 2020 y el segundo trimestre de 2023 disminuyó un 35% y que, a pesar de que la cantidad de líneas activas de telefonía móvil continúa en aumento, el consumo mensual promedio por abonado del servicio de voz móvil se redujo en un 47,9%, pasando de 206 minutos mensuales en el primer trimestre de 2020 a 107 minutos mensuales en el segundo trimestre de 2023. En tal sentido, el volumen de tráfico total trimestral en la red sigue siendo elevado, estando por encima de los 25.000 millones de minutos a nivel nacional en el primer trimestre del 2023, lo que indica que todavía es un servicio de gran importancia para algunos de los usuarios del mercado “Servicios Móviles”, más aún en los municipios actualmente incluidos en el anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, por lo que contar con RAN de servicios de voz sigue siendo un atributo importante para impulsar la competencia por servicios en dichos municipios.

Ahora bien, **COMCEL** afirma que la medida propuesta vulnera su derecho a la libre competencia en los mercados “Servicios Móviles”, internet y telefonía móvil y menciona que, dada la reciente expedición de la Resolución CRC 7007 de 2022, esta nueva intervención vulnera la confianza legítima y la seguridad jurídica, sobre lo cual vale la pena recordar que la jurisprudencia ha señalado que el principio de confianza legítima es el “límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible (...)”⁷⁰. El principio de confianza legítima encuentra fundamento en el principio de buena fe previsto en el artículo 83 de la CP y trae consigo un límite en lo que refiere a la modificación de situaciones jurídicas que generan unas expectativas legítimas, lo que a su vez conlleva la proscripción de decisiones arbitrarias por parte de la Administración. En tal sentido, el principio de buena fe puede entenderse como un mandato de “honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña la palabra comprometida (...) permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de (...) estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener cierto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo”⁷¹.

De lo anterior es viable concluir que los principios de buena fe y confianza legítima son correlativos y salvaguardan el principio de seguridad jurídica, de manera tal que la Administración se abstenga de modificar situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas. En criterio de esta Comisión, la exigencia de estos principios de ninguna manera pueden inhibir el actuar de la Administración, y mucho menos permiten sostener, como **COMCEL** indica, la imposibilidad de ejercer sus competencias y modificar la regulación general sobre un determinado asunto, sino que protege a los ciudadanos frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades, cuando previamente han despertado en los administrados la confianza a defraudarse⁷², lo cual no ha ocurrido en este caso porque la CRC, a partir de los objetivos regulatorios que ha perseguido,

⁶⁹ Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-453 de 2018.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En el mismo sentido ver las sentencias T-248 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil, y T- 141 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁷² Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1998; SU-360 de 1999.

Documento de respuestas a comentarios “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 61 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

ha modificado cuando lo ha considerado necesario, y con el sustento que se ha estimado pertinente, las condiciones de remuneración del RAN -tal como sucede en el presente caso-.

Ahora bien, diferentes agentes se refieren a la posibilidad de que la medida regulatoria afecte la inversión. Así, **INTEGRA** y **NETCOL INGENIERÍA** mencionan que el pago de uso de la infraestructura a la mitad desincentiva el desarrollo de las redes y se afectarán las zonas menos conectadas y, por su parte, **COMCEL** plantea que se desconoce su esfuerzo inversor sostenido en el tiempo. Al respecto, vale la pena reiterar, como se anotó en la sección 2.4 del presente documento, que la inversión por parte de las empresas del Sector de telecomunicaciones en Colombia en el año 2022 ascendió a \$ 8,6 billones, y la reciente asignación de espectro radioeléctrico IMT a diferentes PRSTM representará una inversión cercana a los \$28 billones en 10 años, es decir, un promedio de \$2,8 billones por año⁷³. En complemento con ello, según se explicó en el documento soporte, siendo claro que debe propenderse por un balance entre la competencia en infraestructura y la competencia en servicios, la ponderación de los criterios y la evaluación de las alternativas hizo evidente que la promoción de la competencia en servicios se torna relevante en aquellos municipios en los que sus condiciones geográficas y sociodemográficas conllevan la necesidad de promover el aprovechamiento de la infraestructura existente -en los que se aplica la tarifa regulada para el acceso a RAN-, aprovechando las economías de escala y alcance y promoviendo un mayor ahorro en CAPEX y OPEX; todo lo anterior en beneficio de los usuarios de todos los PRSTM.

En línea con lo anterior, teniendo presente que la medida busca estimular la competencia por servicios en aquellos lugares en que se dificulta la competencia por infraestructura, lo cual es un fin legítimo bajo la Constitución, debe decirse que la identificación de los lugares donde se dificulta la competencia por infraestructura, y la aplicación de una tarifa regulada a aquellos operadores con posición dominante individual o conjunta, busca generar condiciones competitivas entre los distintos prestadores se constituyen en salvaguarda para el adecuado funcionamiento de los diferentes segmentos de la cadena de valor, de modo que se continúe materializando tanto la inversión en infraestructura, como la masificación de los servicios y la promoción de la conectividad en todo el país. Nótese que ni **COMCEL**, ni algún otro agente, está impedido para competir por servicios en los municipios donde aplica la tarifa regulada, y mucho menos en infraestructura en el resto del país, siendo claro que en este último caso la tarifa no será fijada por el regulador sino acordada libremente entre las partes. Adicionalmente, sin perjuicio del contenido de la sección 3.8 del presente documento, en donde se responden los comentarios relativos a la revisión del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, vale la pena mencionar, tal como se expuso en el documento soporte de la propuesta regulatoria⁷⁴, que en el total de municipios el referido anexo se mantienen 422 municipios⁷⁵ y entran 76 nuevos; de cualquier modo,

⁷³ Ver <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/333419:5G-es-una-realidad-para-el-pais-Ministro-Mauricio-Lizcano>

⁷⁴ Sección 9.3, página 121. Documento disponible en <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>

⁷⁵ Esta cifra incluye 100 municipios para los cuales no se contó con información que permitiera adelantar el análisis, pero en todo caso se trata de municipios ya incluidos en el Anexo 4.8.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 62 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relaciónamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

se continuará efectuando la revisión periódica definida en la Resolución CRC 6298 de 2021 ante el evidente dinamismo en el comportamiento del Sector.

A los anteriores elementos debe sumarse el hecho de que, aunque en diferente intensidad, todos los PRST tienen sus planes de inversión y despliegue de infraestructura, por lo que no es acertado afirmar que un único agente sea oferente de empleo en el país, y prueba de ello es que en la reciente subasta de espectro radioeléctrico se contó con participación de 4 agentes que adquirieron obligaciones de inversión y despliegue, como ya se anotó. En ese sentido, al perseguir el objetivo regulatorio de dotar al mercado de herramientas competitivas para los distintos prestadores, se impacta positivamente la inversión en el sector y, consecuentemente, en todos los niveles de la cadena de valor, entre ellos la provisión de bienes y servicios por parte de terceros a los PRSTM. Ello por cuanto, como ya se ha explicado, la medida regulatoria analizada en la presente sección mantiene el enfoque de promover simultáneamente la competencia en infraestructura y la competencia en servicios -esta última siendo igualmente relevante en términos de inversión porque permite que los PRSTM amplíen participación en el mercado y posteriormente puedan tomar decisiones de despliegue de infraestructura para atender las necesidades de los usuarios-, de modo que se apalanque la inversión en donde así se requiere, pero también se incentive el aprovechamiento eficiente de la misma buscando en ambos casos beneficiar a los usuarios. En este sentido, el ámbito de aplicación de la tarifa regulada para el acceso a RAN puede variar en atención a la revisión que se realice periódicamente del Anexo 4.8, e igualmente los PRSTM pueden decidir proveer servicios con su propia infraestructura a los usuarios en virtud del comportamiento del tráfico, por lo que no se prevé que el acceso a RAN bajo tarifa regulada sea permanente -y mucho menos en las condiciones definidas en el proyecto regulatorio, en donde se adopta la decisión de aplicar tarifas diferenciales a operadores con posición dominante individual o conjunta, acelerando la senda de remuneración definida actualmente en la regulación general-.

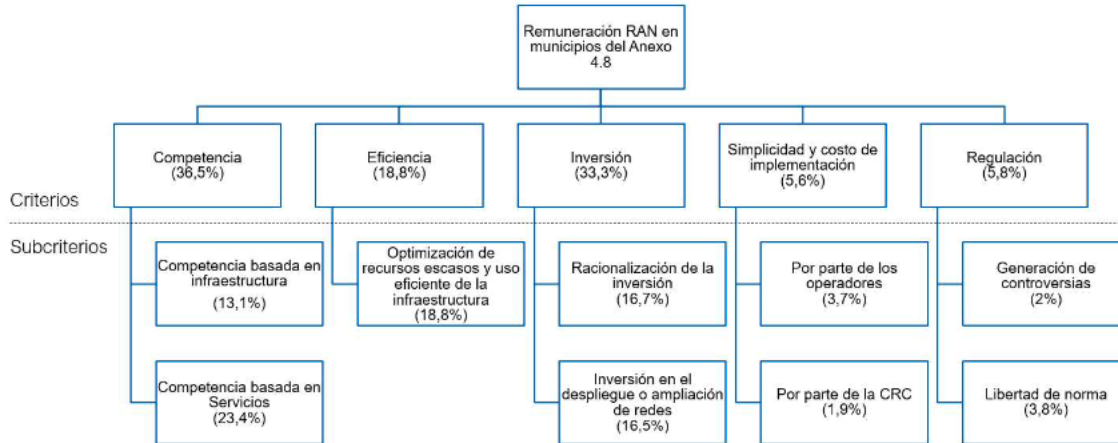
En línea con lo anterior, **COMCEL** señala que los operadores de red que son usuarios de RAN vienen definiendo ofertas minoristas cada vez más generosas (más GB, más minutos, etc.) y por un precio más bajo y que la existencia de servicio RAN fuera de los municipios regulados muestra que los acuerdos comerciales son posibles y realistas en el mercado colombiano, sobre lo cual cabe anotar que el acceso a RAN "negociado" (es decir, sin aplicar la tarifa regulada) no resulta aplicable en los municipios que hacen parte del Anexo 4.8, y en tal sentido la tarifa negociada no tendría vocación de dinamizar la oferta de servicios en los municipios en donde se ha identificado que por sus condiciones geográficas, sociodemográficas, de mercado y de despliegue de infraestructura, en efecto se requiere promover la competencia a través de la definición de una tarifa regulada. Asimismo, cabe reiterar que la condición de aceleración de la senda de remuneración por el acceso a RAN para los servicios de voz y datos, cuando se trata de la red de operadores con dominancia individual o conjunta en el mercado "Servicios Móviles", es aplicable en los municipios del Anexo 4.8, tanto para operadores establecidos como para operadores entrantes.

Por otro lado, **COMCEL** afirma observar un sesgo metodológico en la aplicación del AIN y que la matriz de importancia relativas de los subcriterios no divulga información sobre la metodología utilizada para su construcción. Al respecto es importante recordar que la evaluación mediante análisis multicriterio

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 63 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

consideró 5 criterios y 9 subcriterios como se muestra a continuación y que las dimensiones asociadas con los criterios de competencia (con el 36,5% del peso) e inversión (con el 33,3% del peso) fueron las que obtuvieron mayor puntaje. Esto se ilustró gráficamente en el documento soporte de la medida regulatoria y se reproduce a continuación:

Gráfico 1. Importancia relativa criterios y subcriterios: Remuneración del acceso a RAN en municipios del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016



Fuente: Documento soporte de la propuesta regulatoria⁷⁶

Ahora bien, es importante recordar, una vez más, que la medida regulatoria mantiene el enfoque de promover simultáneamente la competencia en infraestructura y la competencia en servicios, pero esta última es la que se identifica como más relevante para dinamizar la oferta de servicios en los municipios del Anexo 4.8, dado que la CRC ha encontrado suficiente evidencia en sus análisis en relación con que existen elementos objetivos que muestran que en esos municipios se presentan condiciones económicas, demográficas o geográficas que dificultan la competencia por infraestructura, tal y como quedó evidenciado a partir de las estadísticas descriptivas de los clústeres en la sección 9.3 del documento soporte.

Es por esa razón que en el análisis de la CRC la "Competencia basada en servicios" (23,4%) tiene un mayor peso, lo que reconoce la mayor dificultad de competir en infraestructura en estos lugares y por ende, favorece las alternativas que fomentan escenarios de competencia en el servicio móvil (número de competidores presentes, competencia basada en innovación de servicios -que puede implicar mayor diversidad de planes-) que faciliten la replicabilidad y diversidad de ofertas en áreas donde las condiciones económicas, demográficas o geográficas pueden hacer ineficiente la coexistencia de más de una red. Eso también se refleja en el criterio de optimización, subcriterio de "Optimización de recursos escasos y uso eficiente de la infraestructura" que además recoge uno de los principios orientadores de

⁷⁶ Página 105. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>

la Ley 1341 de 2009 modificada por la Ley 1978 de 2019 y que se le asigna un peso de 18,8%; y en el criterio de "Racionalización de la inversión" con un peso de 16,7% el cual favorece las alternativas que fomentan el ahorro, en términos agregados del sector, en gastos de capital (CAPEX) y gastos operacionales (OPEX), para evitar despliegue de elementos de red redundantes, en áreas donde las condiciones económicas, demográficas o geográficas pueden hacer ineficiente la coexistencia de más de una red".

Teniendo en cuenta lo expuesto, aunque el diseño de la evaluación se centró en aspectos que impactan las decisiones de los PRST a nivel mayorista, tales como la promoción de la competencia basada en servicios en los municipios del Anexo 4.8 y su relación con la competencia en infraestructura, y en tal sentido no se incluyeron criterios que de manera taxativa se refieran a los derechos de los usuarios o la calidad, se trata de aspectos que están íntimamente relacionados con la competencia y la posibilidad de dinamización de la oferta en esos municipios, por lo que se prevé un impacto positivo ante su dinamización. Ello coincide, por ejemplo, con el comentario de **PARTNERS** en donde reconoce que la medida permite que sean los usuarios finales quienes tengan un mayor beneficio por la competencia misma y por poder contar con más ofertas de servicio, con planes diferentes e incluso, con condiciones de servicio diferentes, que les pueden reportar un bienestar adicional al atender de mejor forma sus necesidades; incluso, **PARTNERS** indica que esto debe darse sin desatender que el regulador también *"pretende generar los incentivos necesarios para el despliegue de infraestructura, de manera tal que el valor de remuneración que paguen los operadores entrantes a establecidos sea equivalente al costo incremental de largo plazo o LRIC puro con el fin de reflejar de manera precisa aquellos costos que son efectivamente atribuibles a la tarifa"*.

Por su parte, **TELEFÓNICA** refiere las recomendaciones de la SIC en el proceso de subasta 5G, y solicita que la CRC establezca un mecanismo de acceso provisional e inmediato al RAN en 5G para el operador dominante. Al respecto, de acuerdo con lo expuesto por la CRC en el documento de respuestas a comentarios de la Agenda Regulatoria 2024-2025⁷⁷, el artículo 51 de Ley 1341 de 2009 impone a los PRST contar con una Oferta Básica de Interconexión -OBI- que regirá la totalidad de las condiciones en que operará el acceso y/o interconexión y, asimismo, mantener dicha oferta debidamente actualizada conforme la normativa aplicable; instrumento que puede ser empleado para identificar la oferta de acceso a infraestructura 5G y, eventualmente quien requiera acceso a esa infraestructura y tecnología pueda lograrlo, tanto en el marco de una negociación entre partes como, eventualmente, en los trámites de solución de controversias o de imposición de servidumbre tanto provisional como definitiva que deban ser conocidos por la CRC.

Por último, **COMCEL** manifiesta que en la actuación particular de dominancia en el mercado, la CRC descartó una medida similar al considerar que no resultaba útil, y agrega que en este caso la CRC pretende desconocer sus derechos de contradicción y defensa imponiendo una medida particular de cargos asimétricos en RAN pero "camuflada" en una actuación administrativa general. Al respecto, por una parte, cabe anotar que la referida Resolución CRC 6146 de 2021 explicó en diferentes apartes que

⁷⁷ Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/agenda-regulatoria>

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 65 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

la razón por la cual no se consideraba viable en ese momento seguir adelante con la imposición de medidas particulares en materia de RAN a **COMCEL** -en todo caso diferentes a la que acá se analiza dado que acá se trata de una medida de carácter general-, tuvo que ver con que "(...) *no es factible que el impacto que se previó que tendrían las medidas mayoristas planteadas al inicio de la presenta actuación administrativa, se materialice con la implementación de estas luego del primer trimestre de 2020*"⁷⁸, ante los cambios que se presentaron en el mercado luego de 2017, producto de los cuales el diferencial entre los precios mayoristas y minoristas que se pretendía establecer, con el fin de promover la competencia en el mercado de "Servicios Móviles", se redujo en magnitud. Por otro lado, en relación con el comentario sobre la manera como se desarrolló el proyecto regulatorio, amablemente remitimos a la sección 2.2. del presente documento.

3.3. Sobre la obligación de reportar información a la CRC sobre ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.

COMCEL

Señala que la CRC no justifica la razón de implementar una medida de este tipo y que establecerla incrementa los costos de cumplimiento regulatorio, por lo que reduce los recursos disponibles para invertir en despliegue de infraestructura.

Indica que el empaquetamiento de servicios, como lo ha reconocido la CRC y la SIC, es beneficioso para los usuarios y es una consecuencia positiva en la dinámica competitiva, por tanto, el regulador debe permitir que estas ofertas se sigan desarrollando autónomamente, sin ningún tipo de intervención. Agrega que la preocupación de la CRC respecto a que "el empaquetamiento puede ser utilizado como estrategia de la empresa dominante para extender su poder hacia otros mercados" es infundada pues tanto la participación de **COMCEL** como la concentración en el mercado "Servicios Móviles" se ha reducido, y, en cuanto a los mercados minoristas de servicios fijos, en internet fijo no se evidencia ningún problema de competencia, y en la Resolución CRC 7156 de 2023 decidió no establecer un mercado relevante municipal de internet fijo, ni residencial ni corporativo, como susceptible de regulación ex ante, a su vez, en el servicio de televisión por suscripción se ha estancado como consecuencia del crecimiento de los OTT, aduciendo que, si la exigencia del formato se sustenta en esa preocupación que es infundada, el acto administrativo estaría viciado de falsa motivación.

Aunado a lo anterior, manifiesta que existe una imposibilidad técnica para implementar el formato, como ya lo había indicado **COMCEL** en el marco del proyecto que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6333 de 2021, pues sus sistemas y plataformas no están diseñados para la obtención de la información en la manera en que la solicita la CRC y se necesitaría procesar la información de manera detallada a nivel de usuario, por lo que adecuarlos al formato propuesto, implicaría ajustes estructurales en sus sistemas informáticos que no generarían ningún beneficio.

⁷⁸ Resolución CRC 6146 de 2021, sección 8.2.3.1.1, página 458.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 66 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

ETB

En relación con el plazo de entrega del reporte, solicita que el plazo se amplíe a 45 días calendario después de finalizado el trimestre, señalando que la información del Formato T.1.9 debe ser consistente con la información de los Formatos T.1.3 y T1.4, los cuales tienen plazo de entrega de 45 calendario.

En la parte A "6. Accesos móviles mixtos", solicita aclarar si solo se deben registrar los accesos móviles que reciben un beneficio por tener contratado servicios fijos.

En la parte A "7. Accesos fijos mixtos", solicita aclarar si solo se deben registrar los servicios de voz que reciben un beneficio por tener contratado servicios móviles.

En la parte B "6. Nuevos usuarios mixtos móviles", solicita absolver las siguientes inquietudes: i) ¿Se deben registrar los nuevos accesos móviles que reciben un beneficio por tener contratado servicios fijos? ii) ¿Los servicios fijos tienen que haberse dado de alta en el mismo periodo (mes)? iii) ¿Qué pasa si el servicio fijo se instaló en otro periodo, este se tendría que reportar? iv) ¿Si el servicio móvil se instala en el periodo, pero se da de baja antes de fin de mes o semestre, este se debe reportar?

En la parte B "7. Nuevos usuarios mixtos fijos", solicita absolver las siguientes inquietudes: i) ¿Se deben registrar los nuevos accesos fijos que reciben un beneficio por tener contratado servicios móviles? ii) ¿Los servicios móviles tienen que haberse dado de alta en el mismo periodo (mes/semestre)? iii) ¿Qué pasa si el servicio móvil se activó en otro periodo, este se tendría que reportar? iv) ¿Si el servicio fijo se instala en el periodo, pero se da de baja antes de fin de mes o semestre, este se debe reportar?

OMV

Sugieren a esta Comisión establecer de manera taxativa esta obligación solo para el operador que ofrezca los servicios de forma conjunta directamente, es decir, si el operador está habilitado para prestar el servicio de fijo y móvil de manera simultánea, y no, para aquellos que tengan otro tipo de acuerdos de distribución de servicio, ya que al no ser prestatario directo de los servicios no se tiene control sobre su infraestructura, ofertas comerciales etc.

MinTIC

Sugiere que se verifique el artículo en cuanto a la terminología que se usa, señalando como necesario que se aclaren términos como: (i) conectados, (ii) activos y, (iii) funcionando. Asimismo, afirma que debe verificarse la delimitación temporal, en caso de que las anteriores condiciones lo requieran.

También sugiere delimitar a qué se refiere la disposición al señalar: "cualquier tipo de beneficio".

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 67 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

PARTNERS

Hace énfasis en dos medidas que fueron comentadas o consideradas en el procedimiento regulatorio en curso, relacionadas con prohibir o restringir el empaquetamiento de servicios fijos y móviles y las exclusividades, para todo aquel que ostente una posición de dominio declarada en uno de los mercados minoristas de telecomunicaciones, señalando que ambas cumplen los criterios señalados por la CRC para ser incluidas dentro de los ejes temáticos identificados en el documento soporte.

En tal sentido, solicita que se incluya como medida regulatoria la prohibición al empaquetamiento de servicios fijos y servicios móviles y refiere diferentes argumentos dados previamente por la CRC para exponer la teoría del apalancamiento estratégico a través del empaquetamiento de servicios, como conducta a través de la cual un operador con dominancia o poder significativo de mercado afecta o contagia las fallas de competencia de un mercado en otro conexo o complementario, generando efectos nocivos para la competencia.

Afirma no entender la razón por la cual, tras presentar de manera consistente estos argumentos en este y otros documentos regulatorios al menos desde el año 2021, respaldados además por otros organismos de referencia internacional, la CRC salta a concluir, *"sin hilo argumental alguno"*, que no cuenta con *"información completa y actualizada sobre la evolución de estas ofertas conjuntas de servicios móviles"*, por no contar con un reporte de información periódico por parte de los agentes para tal fin, aduciendo que el análisis cualitativo y cuantitativo que ha adelantado en los últimos años la entidad sobre el mercado de Servicios Móviles, así como la teoría económica que lo respalda, son elementos que satisfacen con creces el criterio de suficiencia para que el regulador encuentre motivada una intervención regulatoria particular, orientada a prevenir la materialización de efectos restrictivos de la competencia derivados del empaquetamiento de servicios móviles y fijos por parte del agente dominante, y agregando que se reconoce la utilidad de contar a futuro con información periódica detallada sobre ofertas empaquetadas en el mercado, pues esto facilita que se den acciones oportunas de seguimiento, inspección, vigilancia y control *ex post* por parte de las autoridades competentes, pero aclarando que, para efectos del proyecto existen argumentos más que suficientes para que se adopte la medida de prohibir el empaquetamiento de servicios fijos y móviles, cuando exista dominancia declarada del agente que la realiza en uno de los mercados relevantes que conforma el servicio correspondiente.

Así, **PARTNERS** solicita que se adopte la restricción al empaquetamiento de servicios móviles y fijos, por parte de un operador que tenga posición de dominio declarada en uno o más mercados minoristas de telecomunicaciones móviles, como medida regulatoria general para promover la competencia.

Por otro lado, se refiere a la prohibición de exclusividades, señalando que una estrategia que se observa con frecuencia en el mercado de Servicios Móviles es la firma de contratos de exclusividad por parte del operador dominante ya sea "aguas abajo" con distribuidores o "aguas arriba" con empresas controlantes de infraestructura, y que lo mismo ocurre con la provisión de equipos terminales móviles (ETM), en donde pueden existir estipulaciones contractuales con proveedores de estos productos diseñadas para

Documento de respuestas a comentarios <i>"Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 68 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

obstruir de alguna forma su acceso. Reitera sus comentarios frente a la declaratoria de dominancia en cabeza de COMCEL para el mercado de Servicios Móviles por parte de la CRC, considerando que este es asimilable al modelo de "firma dominante con franja competitiva", exponiendo diferentes argumentos sobre el particular.

Señala que la CRC ha reconocido en distintas oportunidades que en el mercado de Servicios Móviles existen múltiples características estructurales que hacen que se presenten fuertes barreras de entrada y expansión de competidores, refiriendo las economías de escala y alcance, los efectos de red y el requerimiento de grandes redes de distribución, y que se encuentran acreditados múltiples factores que la CRC, la literatura económica y organismos de referencia internacional, han reconocido como indicadores de que la libre suscripción de acuerdos de exclusividad por parte de un agente dominante resulta contraria a la libre competencia. Manifiesta extrañeza de que se haya descartado cualquier tipo de medida en el mercado minorista relacionada con la prohibición o limitación de exclusividades por parte del dominante, con lo cual podría sin duda atacarse la problemática presentada, y propone i) limitar la proporción de ventas del agente dominante que pueden ser cubiertas a través de acuerdos de exclusividad con sus distribuidores, y ii) que en todo caso los acuerdos de exclusividad no tengan cláusulas de renovación automática, penalizaciones ni ningún tipo de condición que en la práctica lleve a impedir o dificultar la terminación del acuerdo.

SAI

En el foro de socialización de la propuesta regulatoria, manifestó que ya hay indicios de contagio de problemas de competencia del mercado "Servicios Móviles" al mercado de servicios fijos. Considera que, solicitar información sobre el empaquetamiento es bueno dado que permite corregir fallas, pero, preventivamente prohibir cualquier empaquetamiento entre servicios fijos y móviles por parte del operador que ostenta posición dominante en este mercado es necesario. Propone como alternativa, o complementación frente a lo anterior, que se elimine la cláusula de permanencia que puede pactarse actualmente en los contratos de servicios fijos cuando el usuario decida adquirir servicios móviles y fijos de forma empaquetada o de forma conjunta.

TELEFÓNICA

Plantea que resulta contradictorio que la CRC proponga imponer una obligación simétrica de reporte de ofertas convergentes a todos los OMR, que representa una fuerte carga regulatoria, cuando la causa de la problemática detectada se encuentra relacionada a los efectos de eventuales prácticas de abuso de posición del operador con PSM a través de ofertas empaquetadas convergentes.

Por lo anterior, indica que la obligación de presentar información periódica de monitoreo de las ofertas empaquetadas convergentes debería ser impuesta únicamente al operador con PSM, toda vez que es su condición de dominante lo que justifica que se le imponga esta carga regulatoria, más aún cuando la causa del problema detectado, esto es, los empaquetamientos anticompetitivos, tienen efectos

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 69 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

negativos en el mercado en su conjunto solo cuando son desarrollados por un agente dominante como el operador con PSM.

Al respecto, insiste en que el regulador debería adoptar remedios para revertir el problema asociado a la causa de falta de replicabilidad de los empaquetamientos en el mercado minorista, es decir el aseguramiento de la replicabilidad tanto técnica como económica de las ofertas móvil ("Servicios Móviles") y las ofertas convergentes fijo-móvil del operador dominante.

Por lo anterior, tanto en el documento de comentarios como durante la presentación en el foro de socialización de la propuesta regulatoria señaló que la CRC debe contar con mecanismos suficientes para prevenir la aplicación de subsidios cruzados y garantizar la replicabilidad económica de las ofertas minoristas del operador con PSM de forma anterior a su lanzamiento (a través de pruebas ex ante) y de forma posterior (a través de pruebas ex post). Para tal efecto, propone la implementación de pruebas de replicabilidad económica de sus ofertas minoristas, en los siguientes términos:

a) La implementación de una prueba de replicabilidad económica ex ante.

En primer término, propone que el regulador establezca una obligación asimétrica consistente tanto en la realización de una prueba de replicabilidad económica de las ofertas de Servicios Móviles del operador con Poder Significativo de Mercado, así como, adicionalmente, la realización de una prueba de replicabilidad económica para las ofertas empaquetadas convergentes fijo-móvil del operador con PSM, de forma anterior a su lanzamiento comercial en ambos casos.

b) La implementación de una prueba de replicabilidad económica ex post.

Adicionalmente a la prueba ex ante previa al lanzamiento del punto anterior, expresa que es importante que la CRC analice la replicabilidad económica de todas las ofertas comerciales de servicios móviles y empaquetamientos convergentes fijo-móvil del operador con PSM con una periodicidad continua, por ejemplo, de forma trimestral, de manera ex post para un periodo de análisis ya pasado.

En este caso, la CRC deberá considerar la replicabilidad económica del conjunto de servicios de la oferta, calculando para ello el costo de cada uno de esos elementos (costo de mercado, precio implícito, a partir de la separación contable, etc.).

Finalmente, señala que el remedio de replicabilidad técnica y económica es una obligación asimétrica usualmente impuesta por los reguladores cuando se determina la existencia de posición dominante en algún mercado de telecomunicaciones.

TIGO

Tanto en la intervención realizada en el foro de socialización de la propuesta regulatoria, como en el escrito de comentarios allegado durante plazo concedido para el efecto, planteó que se requiere una

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 70 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

medida preventiva, que busque mitigar que la concentración del mercado se traslade ahora al mercado fijo. En este sentido indicó que se deben prohibir la ventas atadas o empaquetadas entre estos dos mercados para el operador dominante, argumentando que COMCEL cuenta con la capacidad de apalancar su actual posición de dominio del mercado de servicios fijos a los servicios móviles vía empaquetamiento.

Agrega que una segunda medida consiste en una restricción efectiva de la comercialización del producto fijo-móvil, argumentando que con el advenimiento de la tecnología 5G, las soluciones de FWA como se conocen este tipo de servicios, se convertirán en productos sustitutos directos del portafolio fijo; lo anterior, se deberá principalmente a la estabilidad de las conexiones de 5G que no son alcanzables por las actuales redes 4G, es así como este tipo de servicios corren el riesgo de transferir la falla de mercado de los servicios móviles al fijo vía la comercialización de un nuevo servicio. Señala que esta segunda medida, se presenta como la oportunidad de prevenir igual desde otro frente, el contagio de la situación de dominancia.

Adicionalmente, sugiere que la CRC imponga de carácter particular y exclusivamente para el dominante la obligación de entregar al regulador el reporte de su oferta conjunta de servicios fijos y móviles; propuesto en el actual proyecto regulatorio y denominado como formato T 1.9.

TIGO considera que el pretender aplicar esta obligación a todos los operadores que no ostentan una posición de dominio y que a todas luces no cuentan con la mayor participación de los mercados relevantes ni de los servicios móviles, ni del fijo, es contraproducente e inoportuno; bajo el entendimiento que actualmente el regulador puede conocer información del empaquetamiento de productos de telecomunicaciones mediante otros tipos de reportes existentes como lo son el formato T.1.3. y T.1.4.

En este sentido, plantea algunas consideraciones que solicitan sean aclaradas y subsanadas:

A fin de tener claridad sobre si un PRST debe o no realizar el reporte de información del Formato T.1.9, solicita que el regulador precise qué considera o se entiende como "oferta comercial de servicios fijos en conjunto con servicios móviles". Indica que esta situación puede presentarse cuando existe una oferta conjunta, donde los servicios se incluyen en una misma factura y, puede incluir o no, beneficios particulares para los usuarios, así como también en una oferta convergente, donde los servicios se facturan por separado y pueden incluir o no, beneficios para los usuarios o en ambos tipos de oferta.

Entendiendo que la información que se debe incluir en el formato T.1.9, corresponde a "Cantidad de líneas o accesos fijos", así como "cantidad de líneas o accesos móviles", solicita a la CRC indicar si, se espera que la información de este nuevo reporte coincida con la información incluida, respectivamente en los formatos T1.3 y T1.4 de la Resolución CRC 6333 de 2021.

Finalmente, advierte la necesidad de disponer de tiempos amplios para el desarrollo del proceso de implementación, el cual requiere de una etapa de pruebas y estabilización de los sistemas y bases de datos necesarios para la construcción de este reporte y una adopción de mínimo seis meses.

Respuesta CRC:

Respecto de los comentarios de **COMCEL**, debe recordarse que la Comisión, mediante el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, se encuentra facultada para requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones para el cumplimiento de sus funciones. Adicionalmente, en el documento soporte de la propuesta, la misma Comisión reconoció que adicionar una nueva obligación periódica de información acarrea para los operadores costos adicionales. Posteriormente, mediante una exposición de las ventajas y desventajas (entre las cuales se mencionaron los costos para los obligados), la CRC encontró que los beneficios argumentados superan los costos de implementación.

Así las cosas, si bien es cierto que sumar nuevos requerimientos de información acarrea costos para los operadores, resulta desproporcionada la relación mencionada por **COMCEL** entre el cumplimiento de las medidas de reporte derivadas de la nueva regulación y la reducción de la inversión. Ello por cuanto no se encuentran en los mismos órdenes de magnitud la implementación de este requerimiento por parte de los operadores y la inversión de un sector que ronda los 8,6 billones de pesos⁷⁹.

Contrario a la opinión de **COMCEL**, la CRC no considera infundada la preocupación de que por la vía de *“la práctica del empaquetamiento, puede apalancarse en su posición para preservarla o fortalecerla, o para ganar participación y eventualmente trasladar su dominancia hacia otros mercados cuyos productos o servicios hacen parte de los respectivos paquetes”*⁸⁰. Esto teniendo en cuenta que, según se expuso en el documento soporte del proyecto, existe amplia literatura económica⁸¹ que ha estudiado el fenómeno, y por tal motivo, es responsabilidad de la Comisión analizar y revisar su impacto en el mercado de “Servicios Móviles”.

Afirma también **COMCEL**, que existe una imposibilidad técnica para implementar el mencionado formato. Sin embargo, en comunicación⁸² del 12 de diciembre de 2023, en respuesta al requerimiento de información 2023-012 “oferta conjunta de servicios móviles y fijos” como piloto formulado por la Comisión con el fin de *“lograr un entendimiento unificado de información solicitada y solucionar*

⁷⁹ Dataflash del Observatorio de Inversión. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2023-025-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>.

⁸⁰ CRC (2023). “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”. Documento Soporte. p. 109. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>.

⁸¹ Nalebuff (2005), Carlton & Waldman (2002), Whinston (1990).

⁸² Radicado 2023820720.

Documento de respuestas a comentarios <i>“Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 72 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

*inquietudes que puedan tener los operadores*⁸³, dicho proveedor anexó un archivo que evidencia claramente la posibilidad de suministrar la información del reporte pues cumple con los datos solicitados. Así las cosas, dado que las variables del piloto son las mismas que las del formato T.1.9. propuesto, no resulta consistente que el remitente no se encuentre en condiciones de cumplir con el nuevo requerimiento establecido por la Comisión y, a la vez, remita la información que se le requiere.

Respecto de la sugerencia de redacción del artículo 20 planteada por los **OMV**, la CRC no comparte que deba hacerse una referencia taxativa de que la obligación de reporte sea “solo para el operador que ofrezca los servicios de forma conjunta directamente”. Más aún, cuando en la actualidad existen operadores móviles que ofrecen paquetes que incluyen tanto servicios fijos como móviles, y, -aunque los segundos son prestados por ellos, es otro PRST el que se encarga de la instalación, facturación y reportes a la CRC y el MinTIC de todo lo relacionado con el servicio fijo. De este modo, dada esta realidad en el mercado, introducir la aclaración propuesta por los **OMV** no permitiría capturar en su totalidad el fenómeno de la venta conjunta de servicios móviles y fijos.

Sobre las recomendaciones de aclaración remitidas por **MinTIC** en la redacción del artículo 20 de la propuesta regulatoria, la Comisión hizo un uso unificado de términos previamente incluidos en la regulación y, especialmente, en la sección 3 del título “REPORTES DE INFORMACIÓN” de la Resolución CRC 5050 de 2016. Dado que esta entidad no identificó, durante el desarrollo del piloto del formato, ni en las mesas de trabajo virtuales con los equipos de **TIGO**⁸⁴, **TELEFÓNICA**⁸⁵ y **COMCEL**⁸⁶ en diciembre de 2023, que hubiera confusión sobre las variables consultadas, por tanto, no se considera pertinente o necesario introducir explicaciones adicionales.

Por otra parte, respecto de la solicitud de **TELEFÓNICA** y **TIGO** de que esta obligación de reporte de información sobre venta conjunta de servicios sea exclusiva para los operadores móviles con posición dominante, debe hacerse énfasis en que uno de los principios de buenas prácticas regulatorias consiste en el sustento de las decisiones sobre información que permita, en primer lugar, un entendimiento global de la problemática y la extensión de la práctica (en este caso, la venta conjunta de servicios fijos y móviles) en todo el mercado. Adicionalmente, contar con información de todos los operadores es pertinente dado que las características de la competencia en los mercados fijos no son simétricas en todos los municipios del país y, por lo tanto, en una etapa inicial no puede estudiarse una práctica comercial que compromete tanto a los servicios fijos como móviles con la atención puesta exclusivamente sobre un tipo particular de operadores móviles: los OMR que ostenten posición de dominio individual o conjunta.

⁸³ CRC (2023). “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”. Documento Soporte. p. 111. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>.

⁸⁴ Diciembre 12 de 2023.

⁸⁵ Diciembre 12 de 2023.

⁸⁶ Diciembre 20 de 2023.

Documento de respuestas a comentarios “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 73 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En este sentido, enfatizando que la práctica estratégica de venta conjunta de servicios fijos y móviles se encuentra en una etapa de evaluación, no resulta pertinente, por el momento, acoger las recomendaciones de **PARTNERS, TELEFÓNICA, TIGO** y **SAI** sobre la introducción de medidas regulatorias relacionadas con el empaquetamiento. Así mismo, se insiste en la necesidad de la CRC de contar con información de todo el mercado para poder caracterizar el fenómeno que se pretende estudiar, por cuanto el regulador requiere la información con el fin de entender estas dinámicas y no tener un entendimiento parcial con los análisis enfocados en un único tipo de proveedores (los dominantes).

Por otro lado, se aclara a **PARTNERS** que la CRC sí cuenta con un “hilo argumental” sobre sus acciones relacionadas con la práctica del empaquetamiento, y así como ha manifestado la necesidad de contar con información oportuna y suficiente sobre dichas ofertas, la Comisión actúa con pertinencia y proporcionalidad. En ese sentido, resulta prematuro plantear en esta etapa la prohibición de prácticas comerciales cuando no se conoce el volumen real del fenómeno y si éste se ha constituido como un canal nocivo para la competencia en el mercado relevante de “Servicios Móviles” o para el apalancamiento estratégico en los servicios fijos. Por tales motivos, en este proyecto, no entran a considerarse los remedios regulatorios sugeridos por **PARTNERS, TELEFÓNICA** y **TIGO**. Sin embargo, se recuerda a los remitentes que, según se publicó en la Agenda Regulatoria 2024-2025, la CRC continuará durante el 2024 monitoreando el comportamiento del mercado de “Servicios Móviles” y de considerarlo pertinente propondrá medidas regulatorias adicionales que contribuyan con la promoción de la competencia y por esta vía al bienestar del usuario.

Se descarta también en esta etapa del estudio del empaquetamiento -que inicia con la nueva obligación de reporte de información-, la solicitud de **TELEFÓNICA** de adelantar periódicamente pruebas de replicabilidad económica de todas las ofertas comerciales de servicios móviles y empaquetamientos convergentes fijo-móvil del operador con posición dominante, por tratarse de una medida prematura en un momento en el cual la Comisión se encuentra recolectando evidencias que permitan caracterizar el potencial apalancamiento estratégico a través de la venta conjunta de servicios fijos y móviles. Así, una vez la CRC cuente con los análisis sobre la información recabada, podrá evaluar la pertinencia de proponer alternativas regulatorias como las sugeridas.

Respecto del tiempo de implementación adicional solicitado por **TIGO**, resulta pertinente aclarar que el plazo de entrada en vigor de la obligación establecida en la resolución expedida, esto es el 1° de abril de 2024, difiere del plazo publicado en la propuesta regulatoria (6 meses después de la publicación en el Diario Oficial) con el fin de atender la recomendación de la SIC de que la Comisión cuente con “*la mejor información posible sobre el mercado y la práctica de oferta conjunta de servicios fijos y móviles antes de tomar una medida*”⁸⁷. Observando esta recomendación, la Comisión aceleró la entrada en vigor de la obligación de información contenida en el Formato T.1.9., modificó la periodicidad de semestral a trimestral y adicionó variables que permiten ahondar en la caracterización de la actividad comercial de venta conjunta de servicios fijos y móviles. En ese sentido, el primer reporte de información deberá

⁸⁷ Radicado SIC No. 23-528873. p. 30.

Documento de respuestas a comentarios “ <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> ”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 74 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

realizarse a más tardar el 15 de agosto de 2024, correspondiente a los meses de abril, mayo y junio. A partir de esta fecha, el Formato T.1.9. continuará con la periodicidad trimestral establecida en el acto administrativo que acompaña este documento.

Por su parte, se acoge la solicitud de **ETB** de que el plazo se amplíe a 45 días calendario después de finalizado el trimestre, para guardar consistencia con los plazos establecidos de los Formatos T.1.3 y T1.4, los cuales tienen el plazo de entrega solicitado.

Sobre la solicitud de claridad de **TIGO** del concepto de "oferta comercial de servicios fijos en conjunto con servicios móviles", se resalta que, como explica el remitente, estas ofertas se entienden más allá de paquetes incluidos en una misma factura y que pueden facturarse por separado e incluir o no, beneficios para los usuarios. Por otra parte, respecto de la inquietud de **TIGO** sobre si la "cantidad de líneas o accesos fijos", así como la "cantidad de líneas o accesos móviles" del nuevo formato T.1.9. debían coincidir con los formatos T1.3 y T1.4 de la Resolución CRC 6333 de 2021, es correcta. Sin embargo, se aclara que dichos campos no hacen parte del formato finalmente establecido.

Finalmente, en cuanto a las dudas de **ETB** sobre el diligenciamiento del formato, se aclara que respecto de los accesos mixtos de la parte A se deben registrar aquellos (móviles o fijos, según corresponda) que se encuentran activos al último día del trimestre a reportar que reciben cualquier tipo de beneficio por tener contratados o vinculados uno o más servicios. En forma complementaria, sobre los nuevos usuarios mixtos móviles de la parte B, se aclara que el formato definitivo T.1.9. no cuenta con una parte B, sino solo con una parte A.

3.4. Sobre el alcance geográfico del Roaming Automático Nacional

COMCEL

Con relación a la obligación de dar acceso a RAN a nivel municipal o con una mayor desagregación conforme la necesidad del PRO, manifiesta que la CRC no justifica adecuadamente este ajuste que pretende introducir en la regulación, y que no explica en el documento soporte cuál es el problema que pretende solucionar, ni cuál es el resultado específico que buscaría. Adicionalmente señala que el regulador no tiene en cuenta los costos que esta norma generaría para los PRST y para la Comisión, toda vez que se incrementará la cantidad de conflictos.

Indica que debe tenerse en cuenta que la zona de cobertura ha sido diseñada por el PRV para atender sus necesidades de comunicación en cada zona geográfica y que la cobertura provista por una estación base puede abarcar diferentes zonas geográficas, por lo cual, en muchas ocasiones puede ser difícil segmentar la zona en la cual se provee el RAN, de manera que solicita que se elimine la medida, o, en caso de continuar con esta, debe quedar claro que la provisión de RAN en los términos planteados siempre estará sujeta a la capacidad técnica del PRV.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 75 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

ECONCEPT - ON POINT

Explican que los acuerdos de RAN son centrales en la separación del mercado mayorista del minorista, y que lograr mayor agilidad y transparencia en el despliegue de acuerdos de RAN resulta coherente.

PARTNERS

Considera positivo que la CRC haya propuesto que el PRV otorgue el acceso de acuerdo con las necesidades demográficas y no sean ellos —en referencia a los PRV— quienes establezcan un mayor número de municipios en compartición de RAN cuando el PRO no los ha solicitado. Sin embargo, con el fin de facilitar esta medida, sugiere que pueda existir una desagregación por LAC si así lo solicita el PRV. Con lo anterior, se busca evitar afectaciones a los usuarios y facilitar los acuerdos de RAN.

TELEFÓNICA

En relación con la limitación de la provisión del RAN a una zona geográfica, resalta que las observaciones y comentarios realizados por la industria sobre el particular “tienen como origen los comportamientos obstruccionistas del operador con PSM para denegar tácita y/o explícitamente el acceso al RAN o encarecer el servicio prestado a los solicitantes”. Por eso, considera inadecuado que el regulador refiera que esta práctica viene siendo realizada por todos los PRSTM, cuando este problema se deriva del abuso de la posición de dominio del operador con PSM, situación que, afirma, ha puesto de presente en varias oportunidades.

Por lo tanto, estima que esta medida debería ser implementada de manera asimétrica en conjunto con mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo de esta obligación.

Indica también que la CRC debe garantizar que el acceso al RAN en las zonas se realice con el mayor grado de granularidad posible —mínima cantidad necesaria de servicio solicitado— y atendiendo a las condiciones técnicas disponibles en el mercado, esto es, “mediante la metodología tradicional en los puntos de interconexión acordados o a través del uso de las tecnologías MOCN y MORAN que permitan una mayor flexibilidad, compartición, y elección del grado de cobertura y punto de entrega del tráfico por parte del operador solicitante”. Así mismo señala como otro punto crucial, la necesidad de adicionar la obligación de restringir la práctica de incluir un número exagerado de municipios aledaños cuando el solicitante realiza una petición de RAN, bajo la excusa de que su configuración de red genera unos LAC de esa magnitud y se niega a realizar ajustes en los LAC para reducir el consumo. Desde su perspectiva “[s]e debe exigir al operador dominante la adecuación de su topología aclarando que el operador solicitante solamente pagará el servicio de RAN en los municipios que ha solicitado y el consumo en municipios no solicitado será asumido por Proveedor de la Red Visitada”.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 76 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

TIGO

Considera que es una medida necesaria, entendiendo que la habilitación de RAN debe ser únicamente en el ámbito geográfico donde ha sido solicitado, y no como ocurre actualmente que cuando se solicita acceso a RAN en una zona geográfica específica se termina dando acceso a dicha zona geográfica junto con áreas aledañas, lo anterior basado en el argumento que esto implica realizar una mayor desagregación de la red, lo cual conlleva a configuraciones adicionales causando un mayor esfuerzo en el proceso de localización geográfica de los usuarios. Lo anterior repercute en mayores costos de RAN para el PRO al tener que pagar por este servicio en zonas que no son requeridas.

Frente a lo anterior, plantea que el artículo 4.7.2.2.9 propuesto presenta una limitante que podría dejarlo sin efecto real, al sujetar la condición de delimitación geográfica a condiciones técnicas "(...) a la capacidad técnica del Proveedor de Red Visitada". Argumenta que esta condición será un elemento que podrá usar un operador que no pretenda acatar lo establecido en la norma como una estrategia anticompetitiva. Y agrega que es importante resaltar que la imposición de una medida diferencial de contraprestación por el acceso a RAN para los proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", debe ir acompañada de la correcta delimitación geográfica donde se da el acceso, de forma tal que se asegure integralmente que los costos de los PRO sean gestionados de manera adecuada a fin de competir efectivamente en el mercado.

Teniendo en cuenta lo anterior, **TIGO** propone la siguiente redacción:

"4.7.2.2.9. Ofrecer y suministrar, en condiciones no discriminatorias, la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en la zona geográfica específica, al menos a nivel municipal o en una mayor desagregación geográfica, de acuerdo con las necesidades y la solicitud realizada por el Proveedor de Red Origen, cuando el Proveedor de Red Visitada ostente la condición de posición Dominante".

Respuesta CRC:

- **Sobre la situación identificada y el propósito de la medida**

Frente al cuestionamiento que hace **COMCEL** sobre el sentido y propósito de la medida bajo análisis, es importante recordar que el problema que se identificó por parte de la CRC en relación con el alcance geográfico del RAN consistió en que la provisión del servicio de RAN por parte del proveedor de red visitada (PRV) está incluyendo zonas geográficas que no han sido solicitadas por el proveedor de red de origen (PRO), creando costos adicionales innecesarios para este proveedor⁸⁸.

⁸⁸ CRC. "REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES. Documento soporte". [En línea] Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>. Página (118-121)

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 77 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Teniendo lo anterior como punto de partida, y luego del análisis de ventajas y desventajas de alternativas regulatorias posibles que quedó recogido en el documento soporte publicado, la medida regulatoria proyectada para resolver esta situación quedó expresada en el borrador de resolución en la forma de un complemento y un ajuste de las condiciones generales para la provisión de RAN contenidas en el Capítulo 7 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016. En efecto, como se puede leer en el proyecto de acto administrativo se propuso, bajo un enfoque de simplificación regulatoria, aclarar la regulación vigente sobre la materia así:

- En primer lugar, mediante el complemento del listado de obligaciones previsto en el artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en el sentido que el operador que tenga la calidad de PRV, deberá ofrecer y suministrar en condiciones no discriminatorias, la instalación esencial de RAN en la zona geográfica específica, al menos a nivel municipal o en una mayor desagregación geográfica, de acuerdo con las necesidades y la solicitud realizada por el PRO, esto último, sujeto a la capacidad técnica del PRV.⁸⁹
- En segundo lugar, a través del ajuste del artículo 4.7.2.3 de la misma resolución que establece la obligación en cabeza del PRO de informar las proyecciones de tráfico diferenciadas de acuerdo con el servicio a ser soportado y las zonas geográficas requeridas, discriminadas al menos a nivel de municipio o mayor desagregación geográfica de acuerdo con sus necesidades. Esta modificación, obedece a la necesidad de conservar la correspondencia entre las obligaciones del PRO, frente al suministro de la información de proyecciones de tráfico discriminadas a nivel de municipio o con una mayor desagregación geográfica, y la obligación de suministro de RAN como mínimo a nivel municipal a cargo del PRV, que es objeto de la aclaración del artículo 4.7.2.2, *ibid.*⁹⁰

Adicionalmente, como parte del ajuste planteado al artículo 4.7.2.3 en comento, se indicó que *"[d]ichas proyecciones serán revisadas, en conjunto por los dos proveedores involucrados, al menos cada tres (3) meses, con el objeto de revisar el comportamiento del tráfico de cada zona geográfica."* (NFT)

Además del balance de ventajas y desventajas presentado como justificación, en el documento soporte se destacó que la alternativa 2, al limitar la provisión de RAN únicamente a la zona geográfica solicitada por el PRO, fomenta el uso eficiente de dicha instalación esencial en la medida que se adecúa a las necesidades del PRO. Esto evita que el PRO incurra en costos innecesarios, impulsando la competencia en infraestructura en aquellas zonas geográficas donde el PRO potencialmente puede utilizar red propia para proveer servicios, de manera que racionalmente el PRO no va a incurrir en costos evitables que puede destinar mejor al despliegue de red propia o a otra área de la operación. Además, la medida permite en el marco del suministro de RAN, la materialización del principio de separación de costos por elementos de red, previsto en la normatividad supranacional⁹¹ así como en el régimen de acceso, según el cual *"los proveedores involucrados en la relación de acceso y/o interconexión no deban pagar por*

⁸⁹ Artículo 14 del proyecto de resolución publicado.

⁹⁰ Artículo 15 del proyecto de resolución publicado.

⁹¹ Artículo 18 de la Resolución 432 de 2000 sobre normas comunes sobre interconexión, modificada por la Resolución 1922 de 2017. Disponible en el URL <<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/GACE2989.pdf>>

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 78 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

elementos o instalaciones de la red que no necesiten para la prestación de sus servicios, lo anterior con el fin de garantizar la transparencia en la remuneración por el acceso y/o la interconexión".⁹²

De acuerdo con lo anterior, y frente al comentario realizado por **COMCEL**, es claro que en el documento soporte quedó definida explícitamente la situación problemática a ser resuelta, así como la manera como la medida atendería dicha situación. Así mismo, en el proyecto de resolución, tanto en su parte motiva como en la parte resolutive, quedaron reflejadas las adecuaciones necesarias para instrumentalizar la solución regulatoria en concreto.

El siguiente comentario de **COMCEL** señala que el regulador no tiene en cuenta los costos que generaría la medida para el PRST y también para la CRC, toda vez que se incrementará la cantidad de conflictos. En cuanto a la primera parte del comentario, el proveedor no ofrece detalles adicionales, aparte de mencionar los costos administrativos por procesamiento de información —que ya habían sido advertidos por la CRC— que permitan entrever, frente al escenario actual, de qué manera, en qué medida y cuál sería específicamente la fuente generadora de los costos que acarrearía la implementación de la medida proyectada. A pesar de la falta de explicación por parte de **COMCEL**, es importante destacar que en el marco regulatorio actual la unidad de desagregación municipal ya estaba contemplada para definir la remuneración de la red del PRV y el PRO, según lo establecido en el párrafo al artículo 4.7.4.1⁹³ y el 4.7.4.2⁹⁴, que rigen desde el año 2022⁹⁵. Adicionalmente, lo expuesto por el proveedor desconoce el hecho de que, según lo dispuesto tanto en la normatividad nacional, como en la supranacional, los proveedores ya tienen la obligación de ofrecer los elementos de red de manera desagregada para que únicamente acceda a aquellos que requiera. En este sentido, no se acogerá el comentario, ya que la medida proyectada busca precisar los términos de la provisión de RAN, le cierra el paso a interpretaciones divergentes y es coherente con las reglas existentes sobre esta materia así como con los principios regulatorios generales. Esto no solo busca prevenir conflictos sobre el alcance geográfico de la instalación, sino también, en el evento en que estos se susciten, proporcionar una guía clara en el marco regulatorio que facilite su resolución.

⁹² Numeral 4.1.1.3.4 del Artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁹³ "PARÁGRAFO 1. La remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de voz y SMS a los valores a los que hacen referencia los numerales 4.7.4.1.1 y 4.7.4.1.2, solo será aplicable **en aquellos municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV** de la presente resolución o aquella disposición que lo adicione, modifique o sustituya." (NFT)

⁹⁴ "PARÁGRAFO. La remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de datos, a los valores contemplados en el numeral 4.7.4.2.1 del presente artículo, solo será aplicable **en aquellos municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV** de la presente resolución o aquella disposición que lo adicione, modifique o sustituya." (NFT)

⁹⁵ Según lo previsto en el artículo 6 sobre vigencias de la Resolución CRC 6298 DE 2021 "Por la cual se modifican los artículos 4.7.4.1, 4.7.4.2. del Título IV y se adiciona el ANEXO 4.8 al Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones".

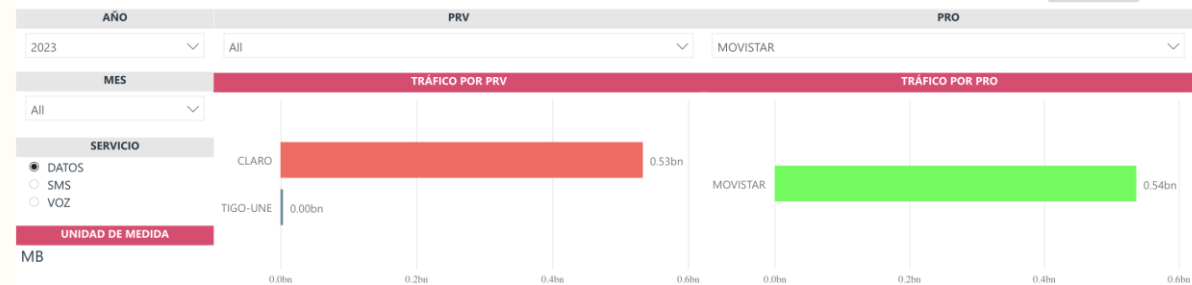
Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 79 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

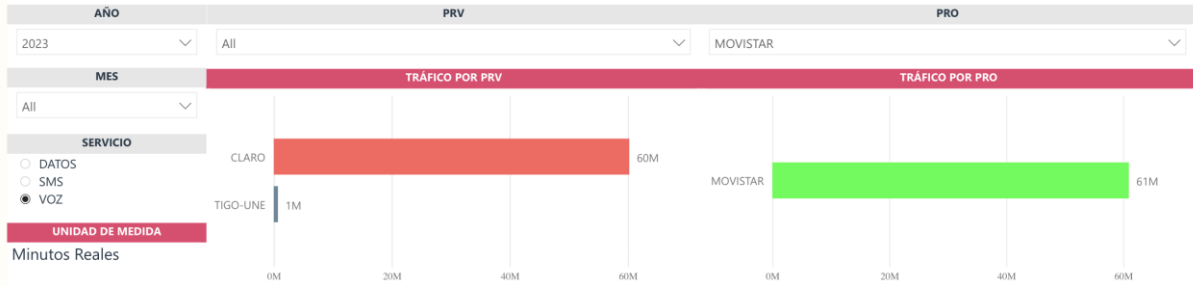
- **Sobre los sujetos destinatarios de la medida**

Tanto **TIGO** como **TELEFÓNICA** señalan que la medida debe ser implementada de manera asimétrica y, según este último proveedor, en conjunto con mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo de esta obligación. **TIGO** no presenta una justificación detallada que indique cuál es el sustento de su propuesta, mientras que **TELEFÓNICA**, por su parte, indica que “las observaciones y comentarios realizados por la industria sobre el particular tienen como origen los comportamientos obstruccionistas del operador con PSM para denegar tácita y/o explícitamente el acceso al RAN o encarecer el servicio prestado a los solicitantes”. Por eso, **TELEFÓNICA** considera inadecuado que el regulador refiera que esta práctica viene siendo realizada por todos los PRSTM.

Ante estos argumentos, la CRC considera que la medida debe mantenerse para todos los operadores porque si bien **TELEFÓNICA** y **TIGO** utilizan principalmente a **COMCEL** como su PRV, el cual gestiona casi el 100% del tráfico de RAN de estos dos proveedores (Gráficos 2 y 3); lo cierto es que **PARTNERS** (WOM, en la gráfica) usa como PRV para su tráfico de RAN a los otros tres operadores, se apoya más en la red de **TELEFÓNICA** (Movistar, en la gráfica) (50,63% del tráfico de RAN de datos y el 50% del tráfico de RAN de voz) pero también utiliza a **TIGO** como PRV (25,31% del tráfico de RAN de datos y el 21,42% del tráfico de RAN de voz) y a **COMCEL** (Claro, en la gráfica), (24,05% del tráfico de RAN de datos y el 30,95% del tráfico de RAN de voz) como se muestra en el Gráfico 4. Adicionalmente, en el caso de **COMCEL**, su principal PRV es **TELEFÓNICA** (69,51% del tráfico de RAN de datos y el 64,47% del tráfico de RAN de voz) pero también utiliza a **TIGO** como PRV (30,49% del tráfico de RAN de datos y el 35,53% del tráfico de RAN de voz) como se muestra en el Gráfico 5.

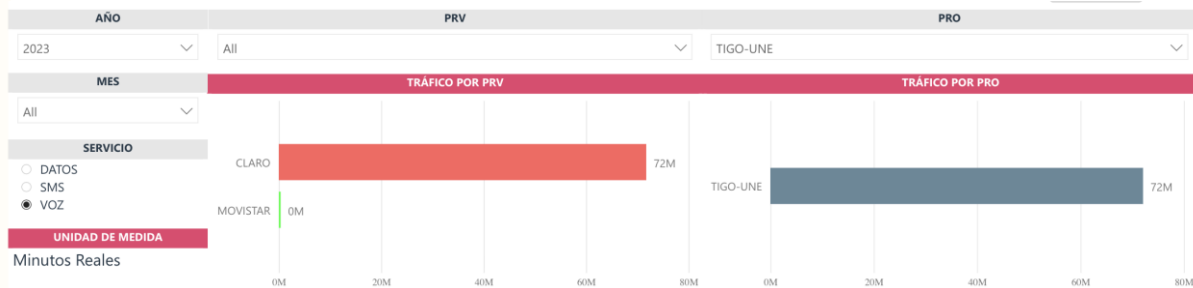
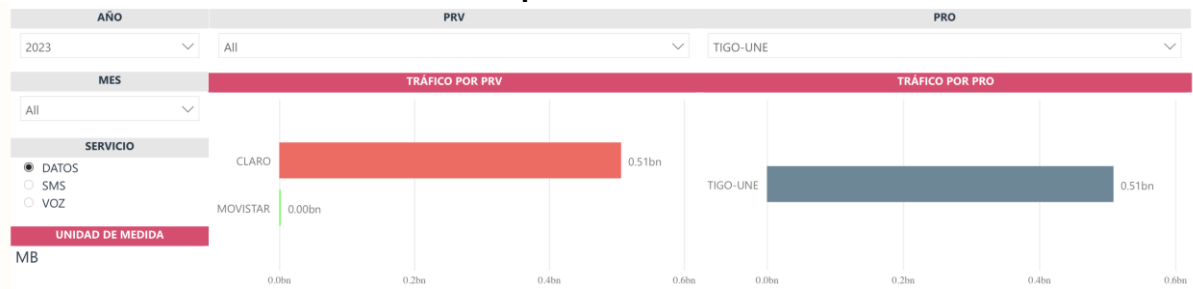
Gráfico 2. Distribución del tráfico en RAN de datos (arriba) y voz (abajo) de Movistar entre los PRV – acumulado primer semestre de 2023





Fuente: CRC Postdata.

Gráfico 3. Distribución del tráfico en RAN de datos (arriba) y voz (abajo) de TIGO entre los PRV – acumulado primer semestre de 2023



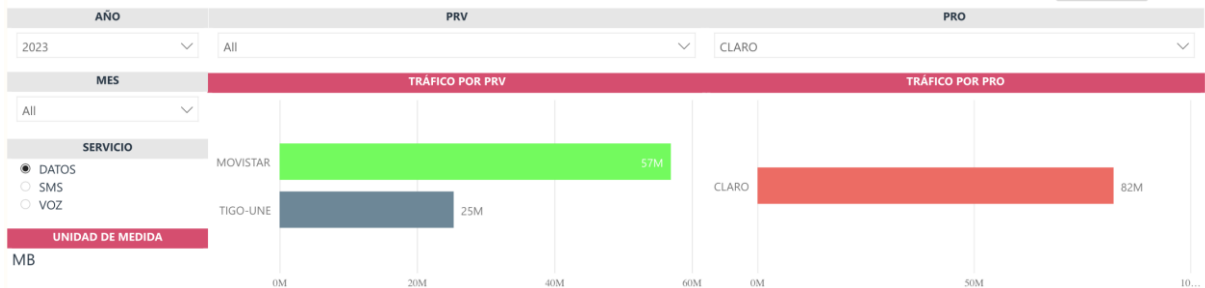
Fuente: CRC Postdata.

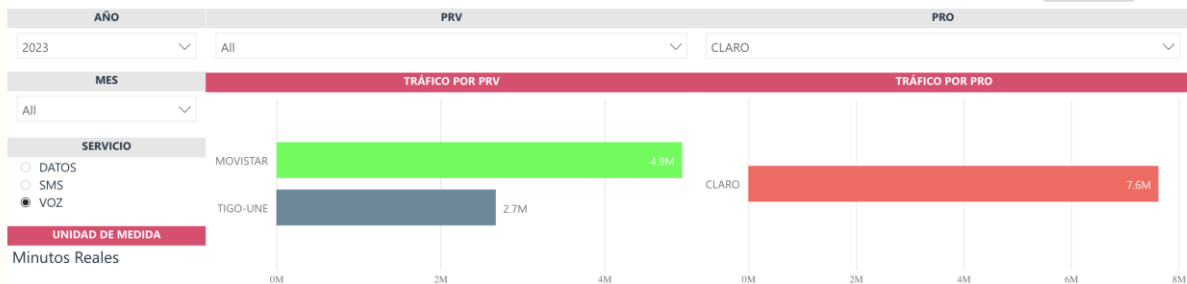
Gráfico 4. Distribución del tráfico en RAN de datos (arriba) y voz (abajo) de WOM entre los PRV – acumulado primer semestre de 2023



Fuente: CRC Postdata

Gráfico 5. Distribución del tráfico en RAN de datos (arriba) y voz (abajo) de COMCEL entre los PRV – acumulado primer semestre de 2023





Fuente: CRC Postdata

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que (salvo el caso de WOM que no actúa como PRV) existe una dinámica de reciprocidad o dependencia entre los diferentes agentes en el suministro del RAN. Aunque **TELEFÓNICA** y **TIGO** se muestran a favor de una implementación asimétrica de la medida, la evidencia que respalda las conclusiones de la CRC muestra que los operadores, incluso aquellos que utilizan principalmente a un operador como PRV, también dependen y utilizan las redes de otros operadores en ciertos porcentajes. Por ejemplo, **PARTNERS** (WOM) se apoya más en la red de **TELEFÓNICA** (Movistar) pero también utiliza las redes de **TIGO** y **COMCEL**. Asimismo, **COMCEL** utiliza principalmente a **TELEFÓNICA** como PRV, pero también recurre a **TIGO**. Este escenario refleja una interdependencia en el suministro del RAN entre los proveedores, lo que respalda la decisión de la CRC de mantener la simetría en la medida, por lo que no se encuentra un motivo que permita reducir su ámbito de aplicación, a lo que se agrega que, bajo un enfoque de mejora regulatoria y simplificación, se trata de un ajuste motivado en la claridad y la coherencia que se espera de las disposiciones contenidas en la regulación.

- **Sobre el alcance de la obligación de desagregación geográfica**

COMCEL indicó que la cobertura dada por una estación base puede abarcar diferentes zonas geográficas, por lo cual en muchas ocasiones puede ser muy difícil segmentar la zona en la cual se provee el servicio de RAN. Sobre este punto, la CRC entiende que las condiciones de propagación radioeléctrica particulares de un elemento de infraestructura como es el caso de una estación base ubicada en un determinado municipio pueden implicar que el RAN termine siendo provisto a usuarios que se encuentran físicamente por fuera del municipio en cuestión, pero esto es una consecuencia inevitable de las leyes de la física y por tanto no se puede pretender que el costo de dicha comunicación en RAN sea asumido por el PRV como lo propone **TELEFÓNICA** en sus comentarios. Sin embargo, como la obligación ha sido establecida como mínimo a nivel municipal, considera la CRC que la medida regulatoria sí contribuye a que el problema del suministro de RAN en zonas geográficas que no han sido solicitadas por el PRV disminuya en tanto que el PRV, en aplicación del principio de trato no discriminatorio y transparencia, deberá proveer el acceso a RAN con la infraestructura que se encuentre destinada para prestarle servicio a sus propios usuarios.

Es decir, es sólo en aquellos casos en los que exista la capacidad técnica que se podrá establecer una mayor desagregación geográfica dentro de un municipio (es decir, menor que el área geográfica total de un municipio). A ese respecto, tanto **PARTNERS** como **TELEFÓNICA** mencionaron la posibilidad de hacer un mayor uso de los LAC (Siglas en inglés de *Location Area Code*⁹⁶). Sin embargo, reitera la CRC que la obligación mínima regulada es a nivel de municipio y cualquier desagregación menor estará sujeta a capacidad técnica.

COMCEL refirió que el regulador no tuvo en cuenta los costos que esta norma generaría para los PRST (costos administrativos de mayor dificultad de procesamiento de información) y para la propia CRC (mayor cantidad de conflictos que deberían ser dirimidos por la CRC). Esto sin embargo no es del todo preciso, porque al realizar el análisis de ventajas y desventajas en el documento de soporte la CRC claramente identificó entre estas últimas que la alternativa que finalmente fue seleccionada podría comportar un posible aumento de costos operativos o transaccionales entre las partes, así como también mencionó que podría eventualmente implicar, un mayor procesamiento de información por parte del PRV a efectos de liquidar el uso del RAN. Sin embargo, el análisis de la CRC muestra que las ventajas derivadas de realizar el ajuste a la regulación son más importantes que sus desventajas porque como se indicó en el mismo documento soporte: "(...) no limitar la provisión de RAN a la zona geográfica solicitada por el PRO, encarece el uso de dicha facilidad para el PRO al tener que asumir el costo de la provisión de RAN en zonas geográficas no solicitadas, lo que además va en contravía del presupuesto de uso limitado de RAN, según el cual, esta instalación debe ser utilizada únicamente en las zonas donde esta sea necesaria para el PRO".

- **Sobre la efectividad de la medida**

TELEFÓNICA y **TIGO** plantean cuestionamientos sobre la efectividad de la medida como se encuentra proyectada. **TELEFÓNICA** sugiere que su implementación debería ir acompañada de mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo de esta obligación. **TIGO**, por otro lado, señala que vincular la delimitación geográfica a la capacidad técnica del PRV, como se menciona en la propuesta de norma, podría convertirse, según sus palabras, en una herramienta que un operador podría utilizar como estrategia anticompetitiva para eludir las disposiciones establecidas en la norma.

Conforme a lo expuesto hasta este punto, y a partir de la redacción de la propuesta, es claro que la medida a ser expedida establece la obligación cierta y perentoria de ofrecer y suministrar el RAN al menos a nivel municipal. Como se indicó anteriormente, la obligación a nivel municipal implica que el RAN debe ser habilitado únicamente en la infraestructura cuyas coordenadas geográficas se encuentren dentro de los límites territoriales municipales.

No obstante, lo anterior, y con respecto al comentario de **TIGO**, es fundamental recalcar que lo que se encuentra sometido o sujeto a la capacidad técnica del PRV corresponde a solicitudes que haga el PRO que correspondan a "una mayor desagregación geográfica" teniendo como punto de referencia la

⁹⁶ Código de Área de Ubicación.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 84 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

municipal, según el tenor literal de la norma. Es decir, los proveedores se encuentran obligados a ofrecer el servicio, al menos, con una desagregación a nivel municipal.

Ahora bien, teniendo en cuenta las observaciones planteadas, es cierto que la medida podría perder eficacia si, ante una solicitud de RAN en una mayor desagregación presentada por el Proveedor de Red Origen (PRO) debido a necesidades específicas de cobertura o la coexistencia de su propia red, el Proveedor de Red Visitada (PRV) puede oponerse a esta petición simplemente afirmando no contar con la capacidad técnica para brindar la instalación en la extensión solicitada por el PRO.

En ese sentido, se introducirá un complemento a la redacción del numeral 4.7.2.2.9 del artículo 4.7.2.2 que implique que la negativa a entregar el RAN en una mayor desagregación sustentada en una imposibilidad técnica, deberá estar acompañada de una acreditación detallada sobre tal circunstancia. La incorporación de este tipo de cargas no es una cuestión atípica en la regulación, pues en varias disposiciones esta prevé que la denegación del acceso o suministro de una facilidad esencial por motivos técnicos no puede quedar deferida a la simple afirmación de no contar con la capacidad técnica del agente que la detenta⁹⁷. Más bien, tal negativa deber estar acompañada de una justificación, y esta ser lo suficientemente detallada, de forma tal que permita concluir que no se trata de una negativa arbitraria, sino que la misma descansa sobre bases técnicas objetivas.

Así las cosas, la redacción que incorporará este último elemento quedará así:

"4.7.2.2.9. Ofrecer y suministrar, en condiciones no discriminatorias, la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en la zona geográfica especificada de acuerdo con las necesidades y la solicitud realizada por el Proveedor de Red Origen. En el evento en que el Proveedor de Red de Origen requiera el acceso a la instalación esencial en un nivel de

⁹⁷ Así por ejemplo, el artículo de 4.1.2.6. la Resolución CRC 5050 de 2016 que establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 4.1.2.6. OPOSICIÓN A LA INTERCONEXIÓN. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones sólo podrán negarse u oponerse a otorgar la interconexión solicitada **cuando demuestren fundada y razonablemente ante la CRC**, en un plazo no mayor de quince (15) días calendario, contados a partir de la respectiva solicitud, que la misma causa daños a la red, a sus operarios o perjudica los servicios que dichos proveedores deben prestar.

El proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que se niegue a otorgar la interconexión está obligado a presentar, en su argumentación ante la CRC, las propuestas para evitar los daños alegados y los responsables sugeridos para adelantar tales acciones.

En caso de no llegarse a un acuerdo entre las partes afectadas, la CRC resolverá la controversia. Lo resuelto por la CRC será de obligatorio acatamiento por las partes sin perjuicio de las sanciones y acciones a que haya lugar". (NFT)

Por su parte, con relación al acceso a la infraestructura elegible para el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones, el parágrafo 2° del artículo 4.10.1.5. ibidem indica que:

"PARÁGRAFO 2o. El proveedor de infraestructura elegible **sólo podrá negarse u oponerse a otorgar el acceso solicitado cuando se demuestre fundada y detalladamente al proveedor de redes o servicios de telecomunicaciones que el uso compartido de la infraestructura degrada la calidad del servicio que el propietario de la infraestructura o red presta, o que existen restricciones técnicas o de disponibilidad que impiden dicho acceso**. El proveedor de redes o servicios de telecomunicaciones podrá presentar alternativas para que el acceso pueda producirse.

En todo caso, se deberá otorgar siempre el acceso respecto de aquella infraestructura contenida en la solicitud que no presente restricciones técnicas o de disponibilidad. La negación injustificada de la solicitud de acceso dará lugar a las sanciones o acciones previstas en la Ley". (NFT)

desagregación geográfica mayor al municipal, el Proveedor de Red Visitada deberá suministrarla, a menos que demuestre fundada y detalladamente que existen restricciones técnicas o de disponibilidad que impidan otorgar el acceso a dicha instalación esencial en ese nivel de desagregación, evento en el cual, deberá suministrar la instalación al menos a nivel municipal."

3.5. Sobre la ampliación de la franja horaria para el trámite de portabilidad

COMCEL

Manifiesta que la CRC reconoce que la Portabilidad Numérica Móvil (PNM) ha tenido un efecto positivo en la eliminación de barreras a la movilidad de los usuarios entre diferentes operadores y, por lo tanto, no sería necesario introducir ninguna medida adicional frente a la portabilidad, más cuando la CRC expidió recientemente la Resolución 7151 de 2023⁹⁸. Señala que la Comisión continúa considerando que las portaciones representan un porcentaje muy bajo del total de usuarios (10% anual) desconociendo que este es un porcentaje similar al de países con mercados más maduros y desarrollados, y que, en todo caso, lo que debe tenerse en cuenta no es la cantidad de portaciones, sino la posibilidad real que tienen los usuarios de cambiarse de operador, lo cual les permite ejercer su derecho a la libre elección y representa un factor dinamizador de la competencia porque exige que los operadores se esfuercen constantemente por mantener a sus clientes.

Agrega que se requiere demostrar de forma rigurosa que los beneficios perseguidos exceden los costos de implementación y que los análisis deben considerar las conclusiones del estudio de hábitos y usos desarrollado por el Centro Nacional de Consultoría (CNC), según el cual, solo el 2% de los encuestados consideró que el trámite es "muy demorado", y la principal razón para permanecer en un operador es que se encuentra satisfecho con el operador actual, de modo que los usuarios no se cambian porque consideren que existen problemas con el trámite de PNM sino porque no desean cambiar.

Por otra parte, señala que la medida implica un mayor procesamiento tecnológico, que los operadores deberán reevaluar y configurar en los sistemas los nuevos tiempos de respuesta para analizar las solicitudes de portación y enviar la respuesta de aprobación o rechazo de la solicitud. En tal sentido, indica que el tiempo mínimo para que estos y el ABD se adecúen a la norma debería ser de seis (6) meses y no de tres (3) meses después de publicada la resolución en el Diario Oficial.

ETB

No comparte la propuesta, ya que considera que, en lugar de promover la competencia efectiva en el mercado, el cambio en la franja horaria para la portabilidad podría exacerbar la concentración y la

⁹⁸ "Por la cual se modifican disposiciones del régimen de Portabilidad Numérica Móvil definidas en el Capítulo 6 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones"

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 86 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

dominancia por los siguientes motivos: i) Recientemente la CRC, mediante la expedición de la Resolución 7151 de 2023, introdujo cambios importantes en el trámite de la portabilidad relacionados con las causales de rechazo y con mecanismos para reducir el fraude. Dichos cambios regulatorios requirieron inversión en desarrollos en los sistemas y tiempo de implementación. Los nuevos cambios que se proponen en este proyecto regulatorio nuevamente suponen desarrollos y es importante que la Comisión tenga en cuenta que los costos de estos desarrollos tienen un peso más relevante en las finanzas de los pequeños prestadores de servicios móviles como los OMV, que para los OMR. ii) Al tener mayor músculo financiero, los OMR tienen mucha más fuerza comercial los fines de semana y los días festivos, que los operadores más pequeños. En ese sentido, tendrán una ventaja competitiva, generando el efecto contrario al que se pretende. iii) La propuesta debería ser producto de un análisis de impacto normativo.

En el evento de que como resultado de los análisis se advierta la necesidad de introducir nuevos cambios en el proceso de la portabilidad, es fundamental y necesario que la CRC otorgue un periodo de implementación suficientemente amplio (idealmente de 12 meses contados a partir de la fecha de publicación de la resolución), de manera que se pueda amortizar el costo de los recientes desarrollos y obtener recursos para los nuevos.

MÓVIL ÉXITO

Plantea que tal y como está el proceso de PNM actualmente, ya el usuario cuenta con la garantía de poder solicitar la portabilidad en cualquier momento a través de los diferentes canales de atención y definir a su voluntad la fecha en que se hará efectiva la misma. Por esto considera que la propuesta de ampliación del horario soportada en la necesidad que tienen los usuarios de poder solicitar las portaciones por fuera de su horario laboral no justifica lo que implica este cambio, como es la necesidad de realizar nuevos desarrollos por parte de todos los PRSTM y el ABD, relacionados con los cambios en los tiempos de atención de cada etapa del proceso. Adicionalmente, señala que los costos que se generan van en contravía del principio de eficiencia de la PNM, más aún cuando los usuarios disponen de los todos medios de atención establecidos, diferentes a las oficinas físicas, para realizar sus solicitudes. Señala que los OMV están en posición de desventaja frente a los OMR y con esta medida, se ampliaría más la brecha competitiva que ya existe en el mercado y que, además, el horario hábil actual no genera ninguna barrera para el usuario sobre el ejercicio de su derecho a portarse.

Adicionalmente, indica que no deben olvidarse el ajuste y los nuevos desarrollos que implicó la implementación de la Resolución CRC 7151 de 2023, ya que el cumplimiento de dichos cambios en el proceso de portabilidad ha tenido un fuerte impacto económico, operativo y técnico para todos los actores del sector.

NIETO & NIETO

Afirma que es menester que una vez proferida esta resolución, se haga un estudio pormenorizado sobre estas medidas, para medir el grado de eficacia que tuvieron estas modificaciones en el sector de

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 87 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

servicios móviles. Ampliar los plazos y reforzar la flexibilidad para realizar los trámites de portabilidad móvil tiene un fin loable, pero puede resultar siendo una medida endeble para materializar el espíritu constitucional del artículo 333.

OMV

Refiere que tal como lo indicó la CRC en estudios previos, los OMV están en posición de desventaja con los OMR y esta medida ampliaría más la brecha competitiva que tienen en el mercado. Consideran que aplicar esta medida tendría impactos sobre: i) costos de nuevos desarrollos, personal, plataformas, y ii) atracción de usuarios por grandes operadores a través de ofertas depredadoras difíciles de igualar los fines de semana.

Adicionalmente, en el mismo sentido, durante el foro desarrollado el 20 de noviembre de 2023, **VIRGIN MOBILE** en representación de los OMV manifestó su desacuerdo frente a la medida de ampliación del horario y días hábiles para presentar la solicitud de portación del número móvil. Indicó que actualmente el usuario puede programar la portabilidad para cualquier fecha. Señaló que esta medida no aumenta la competencia y precisó que se otorga una ventaja para los operadores de mayor tamaño. Mencionó que la medida propuesta genera mayores costos a los OMV por la necesidad de atención en fin de semana.

PARTNERS

Manifiesta estar de acuerdo con la medida, dado que estimula la portabilidad y con ello la competencia en los mercados de telecomunicaciones móviles. Sin embargo, sugiere que la ampliación de la franja horaria se extienda hasta las 18:00 horas, buscando precisamente la misma finalidad que pretende el regulador al ampliar los horarios y días hábiles a efectos de la portabilidad numérica móvil. Afirma que el impacto o el costo de dicha ampliación sería neutro, puesto que los PRSTM cuentan con pasarelas de enlace o *gateway* de portabilidad automatizados para dar respuesta oportuna a las solicitudes y que los procesos de respuesta también se encuentran automatizados en el ABD, lo cual facilita los tiempos de respuesta y por ende la ampliación de la franja horaria.

Considera necesario que la CRC tenga en cuenta que se tienen establecidos tiempos de respuesta máximos de cuatro (4) horas, únicamente en caso de rechazo por parte del operador donante, lo cual, para las solicitudes aceptadas, no sería un tiempo crítico del proceso de portación, pues si la portación va a ser rechazada, necesariamente habrá que esperar al siguiente día para subsanar cualquier tipo de error al momento de la solicitud.

TIGO

Plantea que las medidas propuestas de ampliación de la franja horaria para el trámite de PNM y la restricción de contactabilidad en términos generales son positivas ya que buscan incrementar los niveles de competencia. Y agrega que ambas medidas deben implementarse conjuntamente para que se logre el objetivo propuesto.

Por otro lado, señala que extender la franja horaria de la PNM a domingos e incluso festivos para personas jurídicas o segmentos B2B puede resultar inconveniente, bajo el entendimiento que las validaciones necesarias para este segmento, como certificados de existencia y representación legal, en días no hábiles, hacen el proceso más complejo y manual en comparación con la portación de personas naturales. Por lo tanto, plantea que resulta conveniente que la CRC determine que para el caso del segmento B2B (personas jurídicas), se extenderá el horario de 8:00 a.m. a 4:00 p.m. pero se mantendrá solo para días hábiles.

Respuesta CRC:

Frente a los comentarios de **COMCEL**, la Comisión recuerda, en primer lugar, que la intención de promover la portabilidad numérica es una iniciativa que se encuentra sustentada por los resultados de la evaluación ex post⁹⁹ de la Resolución CRC 5929 del 2020, presentados, también, en el documento soporte del proyecto.

Por otra parte, comparte la CRC con **COMCEL** la importancia de “la posibilidad real que tienen los usuarios de cambiarse de operador” al emitir diagnósticos sobre la portabilidad numérica móvil y que en tal medida y como lo planteó desde la evaluación de las alternativas regulatorias¹⁰⁰ en la cual se incluyó como subcriterio para el análisis la reducción de barreras de salida de los usuarios. Y es precisamente a partir de esta preocupación, que la Comisión planteó alternativas que contemplaran la ampliación de la franja para el trámite de la portabilidad numérica y la inclusión de los fines de semana con el fin de impactar sobre el bienestar de los usuarios a través de menores barreras al cambio y con el fin de que los usuarios pudieran aprovechar los beneficios de los operadores hacia aquellos que se portan en un día, que era la motivación de la citada Resolución CRC 5929 de 2020.

Adicionalmente, con respecto a la reducción del tiempo para el trámite de portabilidad numérica móvil, derivado de la anterior resolución, de tres a un día hábil, es importante mencionar que la evaluación ex post realizada por la CRC permitió determinar que la medida impulsó la cantidad de operaciones de portabilidad y que este incremento en el número de portaciones resultó a su vez en una reducción del 10% en la concentración del mercado de telefonía móvil, medido a través del IHH¹⁰¹ basado en tráfico. Estos resultados permitieron concluir que “*facilitar la portabilidad numérica reduce la concentración de mercado del servicio de telefonía móvil*”¹⁰².

⁹⁹ Disponible en: https://www.postdata.gov.co/sites/default/files/Evaluacion_Ex_Post_Resolucion_CRC_5929_de_2020.pdf.

¹⁰⁰ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>

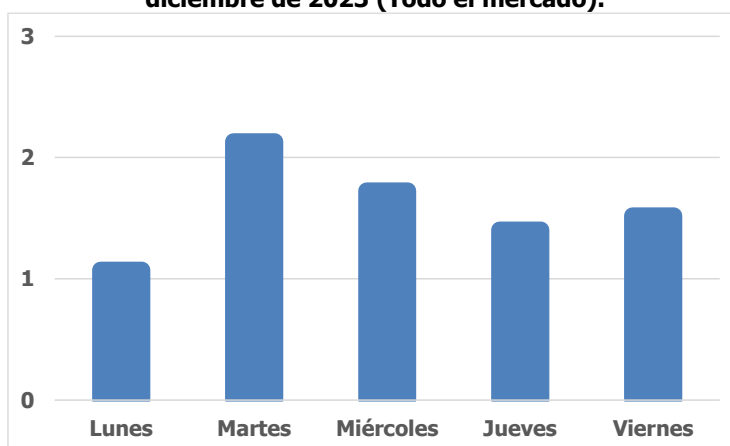
¹⁰¹ Índice de Herfindahl-Hirschman.

¹⁰² CRC (2023). Evaluación Ex-Post Resolución CRC 5929 de 2020. Página 34. Disponible en: https://www.postdata.gov.co/sites/default/files/Evaluacion_Ex_Post_Resolucion_CRC_5929_de_2020.pdf

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 89 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

A pesar de los amplios beneficios probados de la reducción del tiempo para el trámite de portabilidad para la competencia y los usuarios, quienes encuentran menos costoso cambiarse de operador, la Comisión encontró que resulta oportuno una ampliación adicional de dicha franja. En específico, al estudiar la distribución del número de portaciones exitosas por día de la semana, la CRC evidenció que, sin distinción de operador origen o destino, ni del mes del año, las medidas de tendencia central para las portaciones de los miércoles, jueves y viernes son similares. Sin embargo, es de destacar que los lunes son los días con menores portaciones y los martes los días de mayores portaciones finalizadas, siendo este número, incluso más del doble que las del lunes en algunos meses de 2023 (ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Millones de portaciones exitosas por día de la semana entre el 1° de enero y el 10 de diciembre de 2023 (Todo el mercado).



Fuente: Cálculos CRC a partir de información de Inetum.

Este comportamiento estaría explicado por los trámites que concluyen de todos los usuarios que solicitan cambio de operador (sin perder su número), entre el viernes a las 3:00 PM y el lunes siguiente a las 3:00 PM (incluyendo el sábado y el domingo, en el medio). Probando así la hipótesis de la Comisión de que existe un volumen importante de usuarios interesados en portarse y que solo encuentran tiempo disponible el fin de semana para realizar el trámite y que hoy en día no están siendo alcanzados por los beneficios de la "portabilidad en un día" que se derivó de la Resolución CRC 5929 del 2020.

Si bien **COMCEL** cita la conclusión de que "solo el 2% de los encuestados en el estudio de hábitos y usos desarrollado por el Centro Nacional de Consultoría consideró que el trámite es muy demorado", la Comisión encuentra, a partir de la distribución diaria de trámites presentada, que hay un porcentaje potencial que podría estar disfrutando de la portabilidad en un periodo superior a 24 horas, el cual se estima estaría alrededor del 9.5%, e indica la pertinencia de la intervención regulatoria propuesta.

Adicionalmente, a la cuantificación de los beneficiarios potenciales de la medida, la Comisión reconoce la existencia de costos de implementación, como lo traen a colación los comentarios remitidos por **COMCEL**, los **OMV** y **MÓVIL ÉXITO**. Al respecto, se debe señalar que resulta natural que todas las

intervenciones estén sujetas a costos u adecuaciones de implementación, pero en el caso de la medida en discusión no se trata de inversiones que pongan en riesgo la operación de los obligados o las inversiones estratégicas. La medida cuenta con el beneficio de que se trata de una extensión a lo establecido en la Resolución CRC 5929 de 2020 y que, por lo tanto, los operadores están familiarizados con las actividades e inversiones que deben llevar a cabo para dar cumplimiento a la ampliación de la franja del trámite. En este sentido, pueden orientar de manera más eficiente sus acciones y evitar retrasos o gastos adicionales que podrían estar más asociados a la ejecución de una intervención novedosa en el mercado y que resulta desconocida.

En complemento, al identificarse los beneficios asociados a la medida, encontrado una proporción de los usuarios que no está explotando la portación en un día y cuantificado el impacto de la reducción en el trámite de la portabilidad sobre la concentración del mercado móvil (por vía de la mencionada evaluación ex post), se concluye que no resulta un exceso de discrecionalidad la medida presentada por la Comisión.

De acuerdo con lo previamente expuesto se encuentra explicada la razonabilidad de la intervención, que es cuestionada por **MÓVIL ÉXITO** en sus comentarios.

Frente a los comentarios de **COMCEL, ETB y MÓVIL ÉXITO** sobre las adecuaciones recientes en materia de portabilidad derivadas de la expedición de la Resolución CRC 7151 de 2023, se insiste en los beneficios identificados por parte de la Comisión y de la urgencia de que los usuarios puedan contar con los resultados de esta medida en materia de bienestar y competencia. Además, debe recordarse que la citada norma impactó a la portabilidad en cuanto a: i) Contenido del mensaje a través del cual se remite el NIIP, ii) Eliminación de la obligación de pagar deudas pendientes como condición para la portación, iii) Equiparar el requisito de titularidad de la línea a portar en la modalidad prepago y en la modalidad pospago, iv) Cambios en las causales de rechazo de portaciones por parte del proveedor donante y sus soportes, v) Transparencia en el proceso de portabilidad y vi) la obligación de divulgación y pedagogía para prevenir el fraude. Ninguno de estos numerales relacionado con la ventana del trámite de portabilidad.

El problema identificado con ocasión del desarrollo del proyecto regulatorio "Registro de Números Excluidos y fraude en la Portabilidad Numérica Móvil", que culminó con la expedición de la Resolución CRC 7151 de 2023, era la multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la portabilidad numérica móvil, asociada a fraude. Si bien se trata de una medida relacionada con la portabilidad numérica, está puntualmente enfocada sobre una problemática operativa del proceso que tenía consecuencias sobre la validación de la titularidad en el proceso de portación, la presencia de rechazos no procedentes y, en últimas, inconvenientes en los procesos de portabilidad.

En ese sentido, y, a pesar, de que se trata de dos aproximaciones sobre la portabilidad, la relacionada con el proyecto "Registro de Números Excluidos y fraude en la Portabilidad Numérica Móvil" estudió un problema relacionado con un aspecto operativo que no guarda relación con la propuesta de ampliación

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 91 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de la franja para el trámite de la portabilidad numérica que hace parte de una batería de medidas orientadas a atender la ausencia de competencia efectiva en el mercado “Servicios Móviles”.

Una vez probado el impacto en la disminución de la concentración del mercado móvil por cuenta de la implementación de la Resolución CRC 5929 de 2020, por medio de la evaluación ex post de la medida, era natural la proposición para evaluación y discusión de una intervención que profundizara el derecho a la portabilidad numérica dado su relación con mejores condiciones competitivas en el mercado de “Servicios Móviles”.

Por otra parte, la solicitud de **COMCEL** y **ETB** de ampliar la entrada en vigor de la regulación no se acepta dado el antecedente de la Resolución CRC 5929 de 2020 que tuvo un plazo de cuatro meses para su implementación y que fue cumplido por los obligados. Dentro del desarrollo de la propuesta regulatoria del proyecto "Revisión de los Regímenes de Portabilidad y de Compensación por llamadas caídas"¹⁰³, la CRC, mediante información suministrada por los operadores móviles, pudo conocer los procesos de cada uno desde los roles de donante y receptor, donde se evidenció la posibilidad de depurar el proceso para ser realizado en un tiempo inferior a un día. Adicionalmente, la CRC reconoció que la ampliación de la franja para el trámite de portación tiene impactos tanto en los proveedores como en el administrador de la base de datos y que se debían modificar dichos procesos, principalmente en lo correspondiente a la aceptación que debe hacer el operador donante. En la medida que se trata de dos intervenciones semejantes, se considera que la vigencia propuesta, esto es, a partir del 1° de mayo de 2024, es adecuada.

Sobre la afirmación de **ETB**, los **OMV** y dentro de estos últimos específicamente **VIRGIN MOBILE** (en el foro), en el sentido de que esta medida va en contravía de la competencia al favorecer a los OMR con mayor músculo financiero quienes tendrían mayor fuerza comercial los fines de semana, y también respecto del comentario de **MÓVIL ÉXITO** en el sentido de que la medida amplía más la brecha competitiva que ya existe en el mercado, debe recordarse que las propuestas regulatorias se estructuran con base en la evidencia e información de mercado y la CRC en su análisis no encontró evidencia que demostrara la situación descrita en este comentario.

Según se mencionó previamente, el comportamiento atípico de las portaciones realizadas los martes, es decir, luego del fin de semana y, acumulada de las solicitudes realizadas desde el viernes, es generalizado y no guarda distinción respecto de operadores o meses del año: en todas las muestras el martes destaca como el día con mayor número de portaciones exitosas. Al respecto, en la siguiente gráfica se muestran las portaciones exitosas por día de la semana durante 2023 que terminaron (sin distinción del operador donante) en operadores con menos de diez millones de líneas, esto es: todos con excepción de Comcel, Colombia Telecomunicaciones y Colombia Móvil.

La gráfica exhibe la misma distribución que la de todo el mercado (ver Gráfico 6), lo que permite concluir que: i) no se trata de un comportamiento exclusivo de los operadores móviles más grandes y que ii)

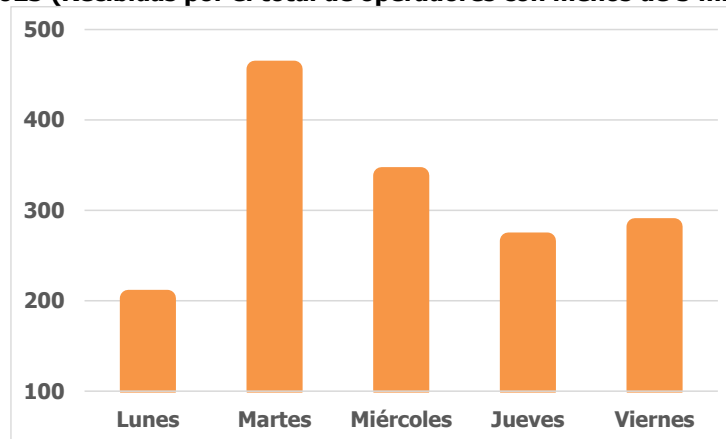
¹⁰³ Disponible para consulta en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-71-13>.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 92 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

también existe una proporción importante de usuarios que solicitan la portación hacia redes de operadores “pequeños” durante los viernes por la tarde y los fines de semana.

Así, el Gráfico 7 muestra que la práctica comercial de captar líneas los fines de semana es una práctica transversal vigente en el mercado, así los volúmenes de portaciones que ganan los operadores con más líneas sean mayores que los de los demás.

Gráfico 7. Miles de portaciones exitosas por día de la semana entre el 1° de enero y el 10 de diciembre de 2023 (Recibidas por el total de operadores con menos de 5 millones de líneas).



Fuente: Cálculos CRC a partir de información de Inetum.

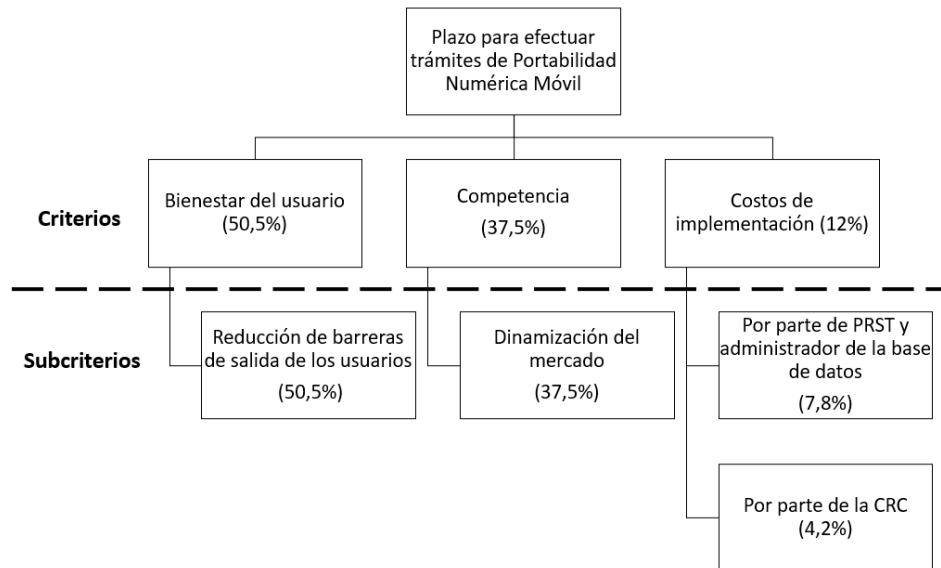
Lo anterior, permite evidenciar que más allá del volumen de portaciones que cada operador esté ganando, todos los operadores están iniciando trámites de portación después de las 3:00 p.m. del viernes y durante los fines de semana para ganar clientes. Así, no puede afirmarse que la medida en discusión pueda favorecer exclusivamente a algún tipo de operadores, sino que, más bien, un porcentaje significativo del público en general está interesado en portarse los fines de semana y debería tener la posibilidad de ejercer su derecho en el menor plazo una vez solicitado el trámite.

Adicional a la anterior evidencia, la Comisión acoge las preocupaciones de **ETB, MÓVIL ÉXITO**, los **OMV** y dentro de estos últimos específicamente **VIRGIN MOBILE**, respecto del impacto de la medida en discusión sobre la competencia en el mercado de Servicios Móviles.

En ese sentido, y con el fin de acoger cabalmente con esta solicitud se procede a reevaluar las alternativas regulatorias relacionadas con el trámite de portabilidad mediante la inclusión de un criterio de competencia que acompañe los de “bienestar del usuario” y “costos de implementación” que fueron

considerados por la Comisión en la propuesta regulatoria del proyecto¹⁰⁴. Los criterios de reevaluación y su importancia relativa se resumen en la siguiente gráfica:

Gráfico 8. Importancia relativa criterios y subcriterios: Plazo para efectuar trámites de PNM



Fuente: CRC.

A continuación, se presentan las definiciones de los subcriterios que se establecieron para la reevaluación de las diferentes alternativas.

Criterio bienestar del usuario.

- Reducción de barreras de salida de los usuarios: Grado en que la alternativa reduce las barreras de salida de los usuarios y les facilita cambiarse de PRSTM.

Criterio competencia.

- Dinamización del mercado: Grado en que la alternativa promueve mejores condiciones de competencia por medio de la captación de usuarios a través de variaciones en la ventana del trámite.

Criterio costo de implementación.

¹⁰⁴ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>, p, 38.

- Por parte de los PRSTM y el administrador de la base de datos: Grado en que la alternativa incrementa la complejidad y costo por parte de los PRSTM y del administrador de la base de datos en la implementación y adopción de la PNM. Este criterio es inverso: a mayor complejidad y costo, menor puntaje.
- Por parte de la CRC: Grado en que la alternativa incrementa la complejidad y el costo en que incurre la CRC para incluir y mantener la medida en la regulación. Este criterio es inverso: a mayor complejidad y costo, menor puntaje.

En el marco de esta reevaluación, se acoge la recomendación de **PARTNERS** de considerar extender la hora máxima diaria del trámite hasta las 6:00 p.m. de lunes a domingo (incluyendo festivos). En ese sentido, esta ventana de trámite es incluida (como la Alternativa 4) dentro de las opciones que se evalúan usando los criterios explicados anteriormente. Se ponderan también las otras intervenciones que hicieron parte de la propuesta regulatoria original. Así, el conjunto de alternativas definitivo es el siguiente:

Tabla 1. Alternativas de la temática “Ampliación de la franja horaria para el trámite de la portabilidad numérica”

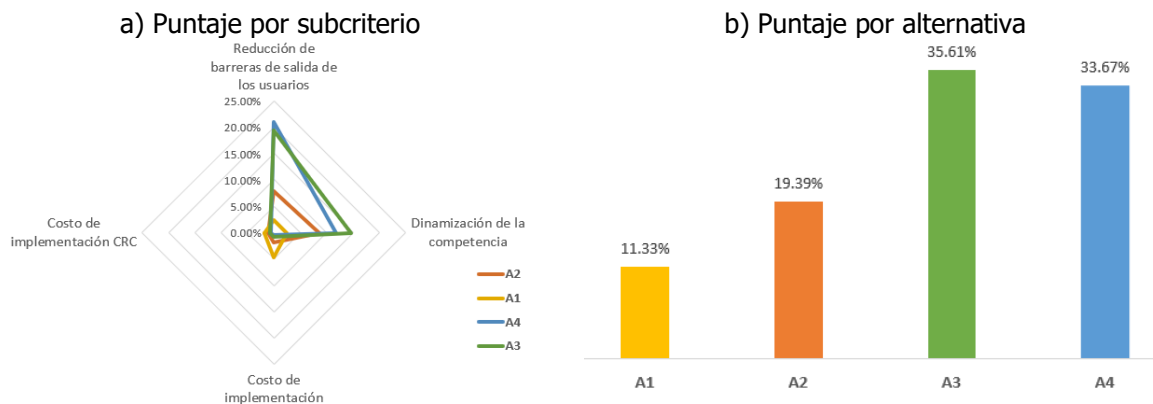
Situación identificada:	Los tiempos en los cuales puede adelantarse el trámite de PNM - entre las 8:00 a.m. y las 3:00 p. m. de lunes a viernes sin incluir sábados, domingos y días festivos- pueden restarle efectividad a la portabilidad numérica, considerada como un elemento que aporta a la dinamización de la competencia.
Alternativa 1: Statu Quo	Mantener la definición de “DÍA HÁBIL PARA LA PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL” contenida actualmente en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016 según la cual corresponde al “Período comprendido entre las 8:00:00 a.m. y las 3:00:00 p.m., de lunes a viernes, sin incluir festivos.”
Alternativa 2:	Modificar la definición de “DÍA HÁBIL PARA LA PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL” contenida en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016 con el fin de que contemple el período comprendido entre las 8:00:00 a.m. y las 4:00:00 p.m., de lunes <u>a sábados</u> , sin incluir festivos.
Alternativa 3:	Modificar la definición de “DÍA HÁBIL PARA LA PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL” contenida en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016 en sentido que contemple el período comprendido entre las 8:00:00 a.m. y las 4:00:00 p.m., de lunes <u>a domingo</u> , <u>incluyendo días festivos</u> .

Situación identificada:	Los tiempos en los cuales puede adelantarse el trámite de PNM - entre las 8:00 a.m. y las 3:00 p. m. de lunes a viernes sin incluir sábados, domingos y días festivos- pueden restarle efectividad a la portabilidad numérica, considerada como un elemento que aporta a la dinamización de la competencia.
Alternativa 4 (nueva):	Modificar la definición de "DÍA HÁBIL PARA LA PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL" contenida en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016 en sentido que contemple el período comprendido entre las 8:00:00 a.m. y las 6:00:00 p.m., de lunes <u>a domingo</u> , <u>incluyendo días festivos</u> .

Fuente: Elaboración propia.

El resultado de la evaluación de las cuatro alternativas sobre el eje temático de la presente sección se presenta en la Ilustración 2. En el panel a) de la misma se encuentra el puntaje de cada alternativa por subcriterio y en el panel b) se observa el puntaje total de cada alternativa, el cual corresponde a la sumatoria de la multiplicación entre el puntaje de cada subcriterio por su respectivo ponderador.

Ilustración 2. Resultados de la evaluación: Ampliación de la franja horaria para el trámite de la portabilidad numérica



Fuente: Elaboración CRC

Según el resultado de la evaluación de las cuatro alternativas regulatorias en función de cada uno de los subcriterios establecidos, la alternativa 3 corresponde a la más adecuada, dado que obtuvo el mayor puntaje o participación (35.61%). Esta alternativa propone el establecimiento de una franja para el trámite de portación comprendido entre las 8:00:00 a.m. y las 4:00:00 p.m., de lunes a domingo, incluyendo días festivos.

A continuación, se presenta la descripción de la puntuación de la alternativa ganadora para cada uno de los subcriterios:

- a. Respecto al subcriterio "Reducción de barreras de salida de los usuarios" (50,5%) se considera que existe una relación directa entre la ampliación de la franja del trámite y la reducción de barreras y costos de cambio para los usuarios de Servicios Móviles, al hacer el derecho de portación más asequible a los usuarios en función de sus restricciones de tiempo y de los recursos que puedan estar asociados a conseguir la portación (costos de desplazamiento, por ejemplo). Si bien, la alternativa 4 es la que propone la ventana de trámite más amplia (y por lo tanto tiene el mayor puntaje del criterio de bienestar de los usuarios), está seguida por la alternativa 3 que también incluye la opción de trámite los sábados, domingos y festivos. El puntaje está sustentado en la observación de la distribución de portaciones exitosas que fue discutida acompañado de lo resumido en las gráficas 7 y 8 en donde se concluyó que hay un porcentaje importante de usuarios (que inician el trámite los viernes por la tarde y los fines de semana) que no están beneficiándose de la "portabilidad en un día".
- b. En cuanto al subcriterio "Dinamización del mercado" (37,5%), se tuvieron en cuenta las observaciones manifestadas por **ETB, MÓVIL ÉXITO, OMV y VIRGIN MOBILE** sobre el potencial impacto de los remedios regulatorios propuestos sobre el aumento de brechas competitivas entre operadores "grandes" y "pequeños" y el aprovechamiento de una franja más amplia para su explotación comercial por parte de los "grandes". Bajo ese entendimiento, es razonable que una alternativa como la 4 tenga menor puntaje que la 3. Pero, a la vez, no puede desconocerse el impacto del aumento de la franja del trámite sobre la concentración del mercado, verificado por la evaluación ex post de la Resolución CRC 5929 del 2020. En ese sentido, la evaluación de las alternativas propuestas bajo un criterio de mercado pondera dos efectos que van en sentidos opuestos. Sin embargo, los resultados resumidos en la gráfica 7 son concluyentes respecto de que todos los operadores ("grandes" y "pequeños") están iniciando trámites de portación después de las 3:00 p.m. del viernes y durante los fines de semana para ganar clientes, por lo que no se trata de una práctica que sea de explotación comercial exclusiva de los operadores que cuentan con mayores recursos para la captura de clientes por medio de la portabilidad, sino de una realidad transversal del mercado.
- c. Con relación al criterio de costos de implementación (tanto por PRST, ABD y la CRC), resulta natural que las alternativas 1 y 2 sean aquellas que capturen el mayor puntaje al ser las que involucran menos inversiones (o ninguna en el caso de la alternativa 1). Sin embargo, al estar asociadas a un ponderador (12%) significativamente menor que el de bienestar de los usuarios y competencia (que suman 88%) su impacto sobre la puntuación total no consigue superar las puntuaciones de las alternativas restantes.

Por otra parte, extraña el comentario de **ETB** cuestionando que la ampliación de la franja del trámite de portabilidad no fue producto de un análisis de impacto normativo, cuando el proyecto "*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*" ha surtido todas las etapas de publicidad y

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 97 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

metodologías propias del AIN: iniciando con la formulación y discusión del problema y seguido por la propuesta regulatoria que fue resultado de la evaluación de alternativas bajo la metodología de análisis multicriterio sobre la cual se recibieron y contestaron los comentarios remitidos más el espacio de participación abierto del foro del 20 de noviembre de 2023. Se recuerda que, particularmente sobre esta medida el documento soporte del proyecto "Revisión de medidas aplicables a Servicios Móviles", identificó una alternativa óptima a partir del resultado de la evaluación de desempeño de las tres alternativas regulatorias publicadas en función de cada uno de los subcriterios establecidos. Adicionalmente, y buscando promover espacios de participación regulatoria, la CRC reevaluó las medidas incluyendo las observaciones de los interesados y, en particular, las de **ETB**. Los resultados de esta nueva evaluación fueron presentados previamente en esta misma sección.

Ahora, en lo que respecta al comentario de **NIETO & NIETO**, sobre la necesidad de realizar un estudio pormenorizado sobre estas medidas, para medir el grado de eficacia que tuvieron las modificaciones en el sector de servicios móviles, es preciso recordar que el último paso en el ciclo regulatorio en aplicación del Análisis de Impacto Normativo, que orienta las acciones de la CRC, es la evaluación ex post de las medidas regulatorias expedidas por la entidad. En esa medida, y, como ya lo ha hecho con anterioridad, y, en particular, en materia de portabilidad con la evaluación ex post de la Resolución CRC 5929 del 2000 que se publicó en junio de 2023, la Comisión adelantará en el futuro la evaluación de impacto de esta y todas las medidas contenidas en la resolución expedida.

Respecto del comentario de **NIETO & NIETO**, en el que se afirma que, a pesar de los fines loables de la medida, estos pueden ser "endebles para materializar el espíritu constitucional del artículo 333", se recuerda al remitente que en todas las intervenciones en los mercados de comunicaciones las acciones de la CRC están orientadas por los principios legales de promover la competencia en los mercados y evitar el abuso de posición dominante y, por supuesto, en la obligación constitucional de proteger el derecho a la libre competencia. En ese contexto, las decisiones de las Comisión no son arbitrarias y se encuentran fundamentadas en criterios de decisión que recogen los beneficios esperados de las medidas, así como los costos y restricciones asociados a su implementación sobre los obligados. Ejemplo de esto es que la medida de trámite de portabilidad se derive de los resultados del análisis multicriterio sobre un conjunto de alternativas propuestas e, incluso más, en que a partir de los comentarios recibidos la Comisión consideró pertinente realizar una reevaluación que incorpore los criterios que los obligados consideran importantes en la valoración de los remedios regulatorios que se decida aplicar sobre el mercado. En ese sentido, la limitación a la actividad económica que pudiera introducir una nueva regulación relacionada con el trámite de la portabilidad numérica móvil se encuentra plenamente sustentada por los beneficios explicados y guarda proporción con impactos que puedan limitar a los operadores para el desarrollo de sus actividades comerciales e inversiones.

Sobre la solicitud de **TIGO** de excluir a las personas jurídicas de los beneficios de la medida en comento, la Comisión no encuentra una justificación suficiente en las validaciones de información citadas por el remitente que no estarían disponibles los fines de semana. Es el usuario quien conoce los requisitos para la portación y en esa medida debe contar con todos los elementos para la realización del trámite.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 98 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En esa medida, la ausencia de los requisitos para la realización del trámite será el motivo para no poderse llevar a cabo la portación, y no por restricciones regulatorias.

Adicionalmente, es pertinente recordar que los tratamientos diferenciales, por cuenta de toda nueva intervención, de los diferentes tipos de usuarios debe estar plenamente justificado, so pena de incurrir en un trato discriminatorio ilegítimo.

En este sentido, no se encuentra justificación para incurrir en ese tipo de trato diferencial propuesto y no se acoge la propuesta de ajuste planteada.

3.6. Sobre la obligación de reportar información a la CRC de infraestructura pasiva de torres y el deber de los proveedores con posición dominante individual o conjunta de publicar en página web las condiciones de referencia para la compartición de dicha infraestructura

COMCEL

Respecto de la obligación en cabeza del proveedor que ostente posición dominante individual o conjunta de publicar las condiciones para la compartición de infraestructura pasiva incluida en la medida regulatoria propuesta, indica que si lo que en teoría persigue la medida es generar una mayor transparencia en el sector respecto de la infraestructura pasiva, *"no se entiende por qué se le exige publicar la oferta de infraestructura pasiva únicamente a **COMCEL** y no al resto de operadores"*.

Señala que la CRC no explica cuál es la causa de la situación problemática, ni presenta evidencia de que existen problemas de competencia derivados de la compartición de infraestructura pasiva; así mismo manifiesta que la ausencia de despliegue de infraestructura o su insuficiencia, no se debe a que algunos operadores no compartan sus torres, sino a la falta de voluntad de los demás operadores en invertir, lo cual empeorará si se impone la compartición forzada de infraestructura.

También señala que la CRC no explica cuál es el efecto concreto que espera lograr en el mercado, por lo cual considera que se trata de una medida improvisada; manifiesta que la CRC debió evaluar el impacto en infraestructura que tendrá la integración de redes que realizarán TIGO y MOVISTAR a través de la creación de NetCo, lo que generará que la red de estos operadores sea más grande que la de **COMCEL** de manera que se desdibuja la justificación para imponerle una medida asimétrica, y que debe conocer primero cuál ha sido el impacto de las medidas que ha expedido que guardan relación con la esta propuesta, como la reducción de tarifas de compartición.

Adicionalmente, **COMCEL** aportó junto con sus comentarios un concepto jurídico, mediante el cual, haciendo referencia a lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, indica que la CRC no está facultada para expedir una regulación que condicione la oferta mayorista, si con esta se

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 99 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

afectan o se reducen los incentivos adecuados a la inversión, lo cual en su concepto ocurre, al proponer la obligación, en cabeza del operador dominante, de publicar en su OBI las condiciones de compartición de su infraestructura esencial. Lo anterior por cuanto, por una parte, esto reduciría los niveles de inversión de **COMCEL** en materia de infraestructura pasiva, y por otra parte, los demás operadores podrían considerar que resulta más beneficioso esperar a que el dominante invierta en su infraestructura pasiva y cumplir las obligaciones previstas en su OBI para acceder a esta, en vez de invertir en su propia infraestructura, o, realizar un despliegue parcial de una infraestructura únicamente en capitales o zonas de alta demanda y en las demás zonas hacer uso de la infraestructura del dominante.

Aunado a lo anterior, **COMCEL** señala que esta medida afecta el núcleo esencial del derecho a la libre competencia en tanto (i) elimina la competencia en el mercado de infraestructura pasiva, (ii) restringe injustamente el derecho a la libre competencia del operador dominante; y (iii) limita injustificadamente el derecho a la libre competencia de los nuevos poseedores o propietarios de infraestructura pasiva, argumentando lo siguiente:

(i) Elimina la competencia en el mercado de infraestructura pasiva:

Frente este primer punto, señala que el mercado de infraestructura se compone de varios agentes: los OMR, los operadores que tengan infraestructura susceptible de compartición en los sectores de energía, transporte y el sector de mobiliario urbano, los torreros, y otros agentes que proveen infraestructura pasiva. Indica que el proyecto reduce y/o elimina la competencia en este mercado específicamente en materia de precios, pues, si se obliga al dominante a publicar las condiciones de referencia de compartición en su OBI —incluyendo un precio de referencia—, a contratar con cualquier operador interesado y a someter a aprobación previa de la CRC tales condiciones, esto traería como consecuencia que los demás operadores estén en la obligación de ofrecer sus servicios al mismo precio, eliminando la competencia.

Señala que, en los mercados competitivos como el de infraestructura, por la existencia de un gran número de oferentes y demandantes de bienes homogéneos “los agentes que interactúan son precio-aceptantes”¹⁰⁵, de manera que si el operador dominante debe establecer un precio para la prestación de cualquier servicio de su infraestructura pasiva, se le obliga a contratar, y cuenta con el 99% de cobertura en el país, los otros agentes económicos se verán obligados a aceptar los precios establecidos por este operador, lo cual afecta la formación de precio, que en un mercado competitivo debería formarse por la relación entre la oferta y la demanda.

(ii) Restringe injustamente el derecho a la libre competencia del operador dominante:

Sobre este aspecto, afirma que la medida restringe injustamente el derecho a la libre competencia del operador dominante, pues, en primer lugar, si el objetivo de la medida es reducir barreras en materia de infraestructura, la medida debería adoptarse para quien ostente posición dominante individual o

¹⁰⁵ Superintendencia de Industria y Comercio, resolución 21855 de 2022

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 100 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

conjunta en el mercado de infraestructura pasiva, que corresponde a un mercado diferente al de servicios móviles.

Adicionalmente, sobre este aspecto señala que la medida afecta la libertad del operador dominante de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que estime oportunas, pues deberá determinar los precios de referencia, las características, procedimientos técnicos y mecanismos para garantizar la compartición, entre otros aspectos, y, en segundo lugar, limita la posibilidad de elegir el operador con el cual contrata, al tener que incluir en la OBI las condiciones de referencia, y suscribir el contrato con cualquier operador interesado que cumpla dichas condiciones.

(iii) Limita injustificadamente el derecho a la libre competencia de los nuevos poseedores o propietarios de infraestructura pasiva:

Al respecto, **COMCEL** manifiesta que la medida limita injustificadamente el derecho a la libre competencia de los nuevos poseedores o propietarios de infraestructura pasiva. En primer lugar, porque se impone a las personas naturales o jurídicas a quienes el operador dominante transfiera a cualquier título la infraestructura pasiva las obligaciones previstas para el operador dominante, de manera que ambos deberán publicar las condiciones y precios de referencia para la compartición de su infraestructura, a diferencia de los demás agentes de ese mercado, quienes podrán libremente fijar sus tarifas conforme la oferta y la demanda. Además, señala que la CRC carece de competencia para imponer limitaciones sobre activos de propiedad de terceros que no sean Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones, en caso de que el dominante le transfiera la propiedad a un agente que no tenga esta naturaleza.

Aunado a lo anterior, indica que, con la medida se generan distorsiones artificiales en el mercado de infraestructura y desincentivos para que los OMR inviertan en más infraestructura pasiva, pues serán conscientes de que una vez adquieran la infraestructura existen altos costos de transacción para poder transferir su propiedad.

Por otra parte, señala **COMCEL** que la CRC indica que el objetivo es reducir barreras de entrada en mercados locales donde los operadores no disponen de suficiente infraestructura propia o arrendada de redes pasivas (torres), con lo cual desconoce que ya existe una medida regulatoria: el RAN, a través del cual, un operador que se encuentre en estas condiciones puede hacer uso del Roaming para prestar sus servicios.

COMCEL también plantea que, si la CRC quiere guardar reserva de la infraestructura de los otros PRST pero pretende que **COMCEL** deba publicar toda la información sobre su infraestructura, es porque es consciente de que esa información tiene valor estratégico, de manera que, con la medida propuesta estaría vulnerando el artículo 206 de la Decisión Andina 486 de 2000 relativo al secreto empresarial, pues esta información hace parte de su *know how*, dado que la topología de las redes de telecomunicaciones, así como las características de la infraestructura utilizada para la prestación de los servicios móviles por parte de cada uno de los PRSTM, entre ellas, la identificación de las estaciones

base, no es conocida en el sector y genera una ventaja competitiva para **COMCEL**. Agrega que, conocer la ubicación exacta de cada infraestructura pasiva les permite a los otros PRST tener una idea de los planes de expansión de la empresa y su estrategia comercial en materia de cobertura, principal atributo de competencia de este operador, y principal factor de elección del usuario.

En virtud de lo expuesto. **COMCEL** solicita que se elimine la obligación en cabeza de quien ostente la posición dominante en el mercado "Servicios Móviles" de incluir dentro de la Oferta Básica de Interconexión (OBI), las condiciones de acceso a su infraestructura pasiva, o establecerla para todos los OMR, garantizando en todo caso la protección de la información comercial estratégica garantizada por las normas de secreto empresarial.

COMCEL – ANALYSIS MASON

En el concepto realizado por **ANALYSIS MASON** para COMCEL señala que imponer obligaciones de acceso a un operador concreto y a nivel nacional, no parece consecuente con la lógica regulatoria observada en otras regiones, indicando que en general, en los casos en los que hay competencia en infraestructura no debería regularse el acceso a la infraestructura de un operador concreto. Y agrega que en caso de que la CRC identifique un problema en una zona concreta, debería analizarse el mercado relevante en cuestión para proponer una solución eficaz que se ajuste a las necesidades del mercado en esa zona. Indica que imponer una regla general aplicada sobre todo el país, cuando en la mayor parte del mismo existe competencia en infraestructura tendrá efectos nocivos, no solo sobre COMCEL, si no sobre el resto de las empresas que proporcionan servicios mayoristas en estas zonas.

Indica que en las zonas urbanas existe competencia en infraestructura, señalando que TIGO, MOVISTAR y COMCEL se encuentran en niveles similares en términos de emplazamientos móviles, y que WOM podría coubicarse en emplazamientos de COMCEL, TIGO o MOVISTAR. Argumenta también que, frente a ese contexto, la posible situación de dominancia de COMCEL, así como la imposición de una obligación asimétrica parece quedar injustificada.

En cuanto a las zonas rurales, considera que el impacto que esta medida tendrá sobre la cobertura real de los operadores será muy limitada argumentando que los operadores disponen del servicio RAN el cual implica un costo variable en función del tráfico, pues señala que la densidad de usuarios existente no lleva a que exista un caso de negocio positivo de desplegar, salvo en situaciones marginales.

Considera que la medida propuesta no resultaría efectiva argumentando que: (i) existen alternativas más flexibles como RAN, (ii) el caso de uso más probable de la medida es la de densificar las redes ya existentes en zonas donde realmente no se necesita, lo que representaría a su juicio un uso ineficiente del (limitado) capital disponible, y un impacto neto negativo sobre la industria en su conjunto: y (iii) perjudicaría de forma directa a otros agentes del mercado, como por ejemplo a otros operadores de infraestructura móvil, que verían sus perspectivas de negocio empeoradas repentinamente.

Por último, señala que ninguno de los análisis de la CRC para fundamentar su propuesta de medida considera el alcance e impacto de los acuerdos RAN sharing para 4G entre MOVISTAR y TIGO y su reciente anuncio de creación de NetCo, que en su opinión neutralizan de una forma efectiva cualquier ventaja en términos de escala y alcance que pueda tener COMCEL sobre esos operadores.

ECONCEPT - ON POINT

Afirman que la medida tendiente a que haya disponibilidad de información de infraestructura y estandarización de procedimientos es razonable y tiene sentido para todos los operadores, sin discriminación o aplicación de condiciones específicas para el operador dominante.

EPM

Solicita a la CRC ampliar el ámbito de aplicación del artículo 4.11.2.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, planteando que es importante que las empresas del sector de los servicios públicos domiciliarios, entre otros, puedan acceder a la infraestructura pasiva del sector telecomunicaciones (torres, ductos, postes, etc.) en la medida que según lo indican, esto contribuye efectivamente al proceso de transición energética mediante el despliegue de la infraestructura de medición avanzada.

Así las cosas, propone la siguiente redacción:

"ARTÍCULO 4.11.2.1. OBLIGACIÓN DE DISPONER DE CONDICIONES DE REFERENCIA PARA LA COMPARTICIÓN DE INFRAESTRUCTURA PASIVA. Los PRSTM que tengan posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", deberán publicar en su página Web las condiciones de referencia para la compartición de infraestructura pasiva (torres, mástiles, monopolos, espacio en piso y servicios adicionales) sobre la cual tengan la propiedad, posesión, o control del acceso a cualquier título.

(...)

La capacidad excedente (espacio en torre, mástil, monopolo, espacio en piso que no se encuentren ocupados por ningún equipo) de toda la infraestructura pasiva así como los servicios adicionales, deberán estar disponibles y otorgarse a los otros PRSTM y a otros agentes prestadores de servicios públicos, sobre bases no discriminatorias, sin ningún derecho de exclusividad y sin condicionamientos que atenten su acceso y uso a la compra de otros bienes y servicios adicionales a los solicitados." SFT

ETB

Afirma que es necesario que se tenga en cuenta la excesiva carga operativa y económica que representan los reportes de información, tanto para la CRC como para los operadores, pues actualmente la regulación exige a los operadores efectuar más de mil reportes al año. Así las cosas, solicita a la Comisión analizar de manera especial este aspecto en su ejercicio de simplificación. En concreto, espera

que la CRC evalúe juiciosamente la necesidad de contar de manera periódica con la información requerida en los dos nuevos formatos que se proponen en este proyecto, o si, por el contrario, sería posible obtenerla mediante requerimientos particulares.

En relación con el plazo de entrega del reporte, solicita que el plazo se amplíe a 45 días calendario después de finalizado el trimestre, toda vez que el plazo propuesto en el proyecto de resolución (15 días calendario) no tiene en cuenta la operatividad que implica la construcción de un reporte y por lo tanto no resultaría suficiente.

G&V ASESORES

Durante el foro de la propuesta regulatoria planteó la siguiente inquietud: "La CRC debe ser consciente de la coyuntura y de la integración entre Movistar y Tigo. ¿Es prudente intervenir el mercado ahora? Ante esta nueva realidad del mercado".

INTEEGRA

"La obligación de compartición de torres genera una Red Neutral Nacional de facto y así las empresas que hoy trabajamos en el desarrollo de redes solo tendremos un cliente posible en la mayoría del territorio nacional".

MinTIC

Sugiere que se aclaren las definiciones de los requisitos establecidos en el artículo 17 del proyecto de resolución, particularmente lo atinente a los parámetros técnicos, sugiriendo aclarar, por ejemplo, lo que se busca con la referencia a "los parámetros e indicadores de calidad" que entiende deben ser reportados.

NETCOL INGENIERÍA

En el foro llevado a cabo el 20 de noviembre de 2023, señaló que la medida de compartición de torres genera una red neutral nacional de facto y que las empresas que hoy trabajan en el desarrollo de redes sólo tendrán un cliente posible en la mayoría del territorio nacional.

PARTNERS

Considera que se trata de una medida con buenas intenciones pero que no tiene en cuenta la realidad del mercado. En primer lugar, afirma que el mercado de infraestructura pasiva se caracteriza por la celebración de contratos a largo plazo que impiden que sea considerado un mercado dinámico, así como también porque, en su opinión, "los principales agentes de ese mercado son torreras como agentes que no entran dentro del alcance o ámbito de competencias del regulador sectorial. Por lo tanto, la obligación

de compartición también involucra de manera directa a los “torreros” quienes no son regulados por la CRC.”

En cuanto a la publicación sobre los requisitos para compartición, indica que esto no cambiará la situación actual, pues lo más probable es que, así como ocurre con el RAN, el dominante establezca exigencias no cumplibles o demoras injustificadas en el proceso y, seguramente afirmará que no cuenta con capacidad excedente para compartir como ha venido ocurriendo, según lo afirma este proveedor.

De otro lado, **PARTNERS** manifiesta que “también sería previsible esperar que algunos agentes con el propósito de escapar al ámbito de aplicación de la regulación propuesta deriven el control de la infraestructura pasiva en manos de empresas que no tengan la calidad de PRST, eludiendo el ámbito de acción de la CRC, haciendo inocua la medida”.

A lo anterior añade que “desde una visión de costo beneficio y de eficacia de la medida, vemos como esta pueda afectar negativamente a los PRST, por lo que llevaría a que estos tengan incentivos para crear filiales o subsidiarias de infraestructura que escapen del alcance del regulador sectorial, por sus competencias.”

Comenta que, si en gracia de discusión se mantiene la iniciativa, debe ser aplicada únicamente al operador dominante, puesto que como bien lo muestra la CRC en el documento soporte del proyecto regulatorio, el dominante con corte al segundo trimestre de 2023 comparte únicamente el 3,2% de sus sitios propios. Así, debido a que el operador dominante tiene comprobada tendencia de dilatar la compartición de infraestructura pasiva con los demás competidores, la medida tanto del nuevo reporte como de la publicación en la página web de los sitios sujetos a compartición, debe estar dirigida exclusivamente a quien tenga declarada tal posición de dominio y no someter a quienes no ostentan tal condición, a una nueva carga operativa de información.

TELEFÓNICA

Asevera que la propuesta normativa no logra combatir las causas del problema relacionadas a la posición de dominio del operador con PSM y las condiciones estructurales del mercado que coadyuvan a que dicho agente refuerce esta condición, en particular, las diferencias en las economías de escala y alcance entre los OMR.

Señala que de los análisis de la CRC se puede concluir que los OMR competidores del dominante son los que, por iniciativa propia, vienen celebrando acuerdos de compartición para el uso de su infraestructura pasiva; mientras que es el dominante, que es el operador que posee el 69% de la infraestructura propia de todos los PRSTM del país, el que no viene realizando esta práctica, que sin duda favorece a los operadores con menores economías de escala y alcance.

Así, señala que pese a identificar que el problema en la compartición de infraestructura pasiva se presenta debido a la conducta del operador dominante, el regulador propone una obligación de

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 105 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

“transparencia de torres” simétrica entre los operadores para que, supuestamente, todos los OMR puedan ampliar su cobertura e impulsar la competencia basada en despliegue en infraestructura, por lo que afirma que “los hallazgos detectados no guardan relación alguna con el comportamiento de los OMR, sino exclusivamente del dominante.”

De otro lado, advierte que la CRC deja de lado que el detalle de los reportes solicitados a todos los OMR respecto a su infraestructura pasiva contiene información de naturaleza sensible que revela la estrategia comercial para la celebración de acuerdos, entre ellas la ubicación geográfica y otras condiciones técnicas y comerciales para la compartición; lo anterior, según lo indica, en la medida que involucra aspectos relacionados a las operaciones de los proveedores y devela sus estrategias de despliegue para competir en el mercado.

Señala que la propuesta refiere que únicamente en el caso en que la información comercial de la infraestructura pasiva sea de titularidad de terceros, no tendrá carácter público y será utilizada, de ser el caso, de manera agregada en la elaboración de los análisis regulatorios de la CRC, y por tanto, entiende que la información de la infraestructura pasiva de titularidad propia de los OMR sería de naturaleza pública, encontrándose a disposición del operador dominante, lo que en su opinión puede generar incentivos para que este utilice dicha información de manera indebida, al conocer las dimensiones del despliegue de cada uno de sus competidores para monitorear las condiciones de mercado y perfeccionar sus estrategias en el mercado mayorista de acceso a la infraestructura pasiva, limitando el acceso a terceros.

De otra parte, destaca que la experiencia de regulación comparada a la que refiere a la CRC, en lo que respecta a la imposición de obligaciones de acceso y uso compartido de la infraestructura pasiva, obvia que el Instituto Federal de Telecomunicaciones – IFT, a diferencia del Proyecto Regulatorio, optó por establecer un régimen asimétrico para el dominante, para el acceso y uso compartido de su infraestructura activa y pasiva, y que además, en lo que respecta a la transparencia de la información de la infraestructura de los operadores, el IFT impuso la obligación de poner a disposición dicha información sensible solo al dominante a efectos que los competidores puedan acceder a su oferta mayorista regulada. Para redondear esta idea, explica que la experiencia internacional no muestra otros países en los que se haya impuesto obligaciones a todos los operadores de publicar información sensible sobre su infraestructura y que terceros competidores puedan acceder a la misma, pues de hecho, en la mayoría de las experiencias internacionales la información se presenta de manera voluntaria con el objetivo de que los operadores puedan coordinar nuevos despliegues (Suecia, Reino Unido, etc.) o tiene el carácter de obligación asimétrica hacia los operadores que detentan poder significativo de mercado (Brasil o México, por ejemplo).

En síntesis, estima que el regulador debería únicamente imponerle al operador con PSM la obligación de exponer la información de su red, capacidad y ubicación en virtud de su dominancia y ventaja competitiva, a fin de que el resto de los operadores puedan acceder a esta información y poder utilizarla para posteriormente solicitar los servicios mayoristas que mejor les convengan. En cambio, si el operador con PSM tiene acceso a información de infraestructura y nuevos despliegues de la

competencia, “dicha información podría permitirle llevar acciones encaminadas a mantener o incrementar su participación de mercado, contrarrestando los esfuerzos inversores que llevan a cabo el resto de los operadores para diferenciarse en infraestructura”.

Así, por ejemplo, en la experiencia internacional las autoridades de competencia han mostrado su preocupación por investigar y/o sancionar prácticas anticompetitivas derivadas del intercambio o puesta a disposición de información sensible entre competidores, por ejemplo, aquella referida al despliegue de la infraestructura pasiva y/o activa de los operadores móviles¹⁰⁶. Cabe señalar que si bien en la experiencia internacional, las prácticas anticompetitivas derivadas de los intercambios de información estratégica para la operación comercial entre operadores han sido evaluadas bajo la forma de acuerdos colusorios¹⁰⁷, en el presente caso no se ha evaluado, siquiera tangencialmente, los riesgos a la competencia derivados de que un operador dominante que viene negando el acceso a su infraestructura pasiva pueda contar con información privilegiada de sus competidores para mejorar sus estrategias en el despliegue de redes y/o infraestructura.

TIGO

Plantea que entendiendo que la compartición de parte de los operadores seguidores no es un problema por resolver, no se deberían imponer cargas administrativas innecesarias a estos actores. En este sentido, indica que las medidas regulatorias deberían estar focalizadas en el operador Dominante para que tenga la obligación de permitir el acceso a su infraestructura.

Sobre este punto, es de agregar que en el foro de socialización **TIGO** manifestó que el operador Dominante en el mercado “Servicios Móviles”, pese a contar con el 68% de la infraestructura pasiva (postes, monopolos y torres), solo comparte con los demás operadores el 3% de esa infraestructura, lo cual genera ineficiencias en el mercado y termina afectando a los usuarios, si se tiene en cuenta que Colombia es el país que tiene la calidad más baja en términos de velocidad de descarga de los países de la OCDE y el operador Dominante mantiene los mayores precios relativos, es decir, los precios no se han reducido lo que deberían si existiera competencia efectiva en el mercado.

Adicional a lo anterior, manifiesta **TIGO** que las medidas que no solamente deben permitir la compartición, sino que además deben evitar que se utilicen políticas que desincentiven el acceso a los sitios ya compartidos, como, por ejemplo, la demora en las aprobaciones de ingreso a las Estaciones Base lo cual termina repercutiendo en la pronta solución de averías, y por tanto, en una mala experiencia del usuario ante la demora del restablecimiento del servicio, sumado al hecho de que sería un desincentivo para solicitar acceso a nuevos sitios.

106 Por ejemplo, a nivel de la región, el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL en Perú, ha venido realizando investigaciones contra algunos operadores móviles por el intercambio de información sensible sobre la compartición de información confidencial para la ubicación de sus estaciones base a efectos de excluir a otros competidores del acceso a su infraestructura pasiva. Puede consultarse la Resolución del Cuerpo Colegiado Permanente N.º 053-2018-CCP/OSIPTEL del 11 de octubre de 2018 (Exp. 001-2017-CCO-ST/LC)

107 OECD. (2010). Policy Roundtables. Information Exchanges Between Competitors under Competition Law. Disponible en: <https://www.oecd.org/competition/cartels/48379006.pdf>

Además, indica que es necesario que se establezcan condiciones para viabilizar y aprobar las solicitudes de acceso a la infraestructura pasiva, especificando que se requiere señalar el tiempo máximo que se puede tomar el dueño de la infraestructura para viabilizar una solicitud de acceso. En esto se debe indicar el plazo que debe durar todo el proceso, dentro del cual debe contar con un periodo que permita aclarar, modificar o complementar la información de la solicitud en caso de ser necesario, sin que esto sea considerado como una nueva solicitud.

Asimismo, señala que se deben establecer medidas para evitar que el proveedor dominante se niegue a otorgar el acceso y uso compartido cuando no existan limitaciones y/o restricciones físicas, tecnológicas, técnicas, ambientales o de seguridad en la infraestructura de telecomunicaciones, o cuando no existan niveles de congestión real o potencial derivados de limitaciones de espacio o tiempo.

En esta misma línea, plantea que la resolución debería fijar tarifas para uso de la infraestructura del operador dominante, las cuales deberían ser definidas en los términos y condiciones establecidos en los artículos 4.3.2.16 y 4.3.2.17 de la Resolución 5050 de 2016 relativas a la prueba de imputación para los cargos de acceso, a efectos de asegurar que las condiciones que ofrecerán a los operadores seguidores sean las mismas que se imputan a ellos mismos. Asimismo, propone que se extiendan las medidas regulatorias a la infraestructura pasiva regulada de postes y ductos en el caso que se utilice como apoyo para el *backhaul* de redes móviles, adicionando una tarifa tope asimétrica que le aplique al operador dominante en aras de promover la inversión y la competencia.

En cuanto a la obligación de reportar información a la CRC sobre infraestructura pasiva —de acuerdo con el artículo 4.11.1.3 propuesto—, señala que la Comisión impone una obligación de imposible cumplimiento ya que no pueden los operadores realizar reportes de información respecto de infraestructura pasiva de terceros, respecto de la cual no se tiene control y en muchos casos se tienen restricciones propias relacionadas con la confidencialidad de la información establecidas en los contratos que se suscriben con dichos terceros para la utilización de la infraestructura. Por otra parte, en cuanto al reporte de la información propia para que esta pueda ser solicitada por los demás PRSTM a la CRC, indica que esto no es procedente y tendría un impacto negativo en la promoción de la competencia, siendo esta información un activo sensible, valioso y estratégico de las empresas que podría ser usada por los competidores para enfocar sus esfuerzos de expansión o mejora en áreas específicas que lleven a crear mayor concentración de mercado. También indica que revelar la ubicación exacta puede poner en riesgo la seguridad física de las instalaciones debido a que ante un escenario de filtrado de información podría llevar a que personas malintencionadas usen esa información para dirigir ataques específicos a la infraestructura.

Por otra parte, indica que se hace necesario que la Comisión haga claridad respecto a las menciones al “control de la infraestructura” y “control de acceso a cualquier título” referidas en el proyecto de Resolución, en los Artículos 4.11.1.2 y 4.11.2.1 respectivamente, de manera tal que se aclare si las situaciones de control mencionadas se encuentran enmarcadas dentro de la definición de situación de control a que hace referencia a nuestro Código de Comercio o cuál es el entendimiento que debe darse

a dichas menciones. Lo anterior, con el objeto de que se tenga total y absoluta claridad sobre el alcance de estas disposiciones por parte de todos los operadores y a efectos de poder darles una correcta aplicación.

Respuesta CRC:

- **Sobre la situación identificada y el propósito de la medida**

COMCEL afirma que la CRC no explica cuál es la causa de la situación problemática, ni cuál es el efecto concreto que espera lograr en el mercado con estas medidas. En relación con lo afirmado por este agente, en primer lugar, resulta necesario acudir a lo indicado en la sección 8.5 del documento soporte en el que se identificó que la causa que da origen a la situación problemática a ser tratada se afina en las *"Diferencias en las economías de escala y de alcance entre los Operadores Móviles de Red, originadas por la disponibilidad de sitios para la instalación de infraestructura activa de redes móviles, que afecta la competencia basada en infraestructura en el mercado de servicios móviles"*. En dicho documento, también se indicó que la capacidad total de las redes de los OMR, su habilidad para gestionar el tráfico y proporcionar servicios de calidad, depende del despliegue de su red de acceso, el número de sectores de estación base y el espectro disponible en una determinada área geográfica. Igualmente, se indicó que la cobertura, determinada por la cantidad y diversidad de sitios geográficos, también es esencial para la disponibilidad de servicios móviles.

Adicional a lo anterior, en el citado documento soporte se explicó como la disponibilidad de sitios también se traduce en mayores economías de alcance para los OMR. Esto se ha manifestado, por ejemplo, en la disponibilidad de facilidades pre-existentes (sitios y torres) para el despliegue de la red móvil 4G. Sobre este particular, en el referido documento soporte se indicó que *"tener sitios y torres disponibles facilita no sólo implantar en un mismo sitio diferentes tecnologías móviles, sino también un mayor potencial para incrementar la capacidad de la red móvil (mayor número de sectores para un área geográfica determinada) y para extender la cobertura de nuevas tecnologías aprovechando la existencia de sitios desplegados previamente. Esto ha sido relevante en el despliegue de redes 3G y 4G; y también lo será a futuro en el despliegue de redes 5G."*

En lo que respecta al efecto concreto esperado en el mercado con la obligación de reportar a la CRC la información de la infraestructura pasiva (torres, mástiles, monopolos, espacio en piso y servicios adicionales), la CRC expresó que con esta medida se busca introducir transparencia en el mercado de infraestructura de torres. El objetivo es propiciar la compartición de esta infraestructura entre los PRSTM, y se espera que esta medida permita a los PRSTM conocer más opciones de sitios para la ampliación de la cobertura de sus redes móviles, facilitar la densificación de las futuras redes 5G y mejorar las economías de escala y de alcance. Además, desde allí se anticipó que la compartición de infraestructura contribuirá a impulsar la competencia basada en el despliegue de infraestructura activa, mejorando la calidad de los servicios y beneficiando a los usuarios finales.

Documento de respuestas a comentarios <i>"Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 109 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Así las cosas, no se acogerá el comentario de **COMCEL**, pues a diferencia de lo planteado por este PRST, se evidencia que la CRC en el documento soporte de la propuesta efectivamente abordó la causa de la situación a resolver o situación problemática. Así mismo, se observa que la CRC también planteó, como parte de la fundamentación de la propuesta publicada, los objetivos de la intervención regulatoria ligados a la promoción de la competencia.

- **Sobre el impacto de la integración de redes entre TIGO y MOVISTAR**

G&V ASESORES cuestionó si era prudente intervenir el mercado bajo la coyuntura de la integración entre estos dos PRST. **COMCEL** por su parte, se refirió a la evaluación del impacto en infraestructura que tendría este proceso de integración y la justificación que tendría una medida asimétrica debido a que, por cuenta de esta integración, la red de estos operadores sería más grande que la de **COMCEL**.

En relación con lo planteado por estos dos agentes es importante aclarar que en el documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles” publicado por la CRC, se realizó un análisis del impacto potencial de la —en ese momento— eventual integración de las redes de acceso de TIGO y MOVISTAR¹⁰⁸.

Este análisis se concluyó que “(...) teniendo en cuenta el hecho de que las PARTES [TIGO y MOVISTAR] tienen previsto continuar operando independiente y separadamente con sus respectivas bases de usuarios, y que por ende prevén seguir siendo competidoras en la prestación de los servicios a los usuarios finales, es dable concluir que las eficiencias derivadas de la compartición de infraestructura de acceso móvil de MOVISTAR y TIGO, resultado de la posible integración a adelantarse bajo las condiciones previamente descritas, no sean suficientes para que cada uno de estos operadores obtenga las mismas economías de escala y alcance del proveedor con mayor tamaño del mercado (...)”¹⁰⁹

Más aun, la Comisión indicó que “(...) no se puede esperar que esta eventual integración pueda incorporar elementos que modifiquen sustancialmente las condiciones del mercado minorista de “Servicios Móviles”, de tal manera que este mercado avanzara hacia un estado de competencia efectiva en el corto y mediano plazo, que implique que el mismo pueda dejar de ser considerado como un mercado relevante susceptible de regulación ex ante”.¹¹⁰

Las conclusiones anteriores se basaron justamente en el análisis de la integración de las redes de acceso de los operadores TIGO y MOVISTAR, a nivel mayorista, con base en la infraestructura desplegada por estos operadores y descrita en el mismo documento publicado por la Comisión¹¹¹.

¹⁰⁸ CRC (2023). Revisión del mercado relevante Servicios Móviles. [En línea]. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Revision-MR-Servicios-Moviles-210923.pdf> (Consultado el 21 de diciembre de 2023). (p. 143)

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ Id.

¹¹¹ CRC (2023). Revisión del mercado relevante Servicios Móviles. [En línea]. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Revision-MR-Servicios-Moviles-210923.pdf> (Consultado el 21 de diciembre de 2023). (p. 121-123)

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 110 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

De esta manera, al analizar el impacto de la integración de las redes de acceso móvil de MOVISTAR y TIGO en el tamaño de la infraestructura de acceso de estos operadores, se encuentra que efectivamente la eventual integración tiene el potencial de permitir a estos operadores alcanzar un mayor tamaño en su infraestructura, y por esta vía de alcanzar eficiencias en costos de inversión y gastos asociados a esta infraestructura. Sin embargo, el aumento en el tamaño de la infraestructura de estos OMR no es suficiente para que, en el corto o mediano plazo, esta alcance el tamaño que algunos de los comentarios le atribuyen, en términos de sectores y cubrimiento de municipios, componentes que son fundamentales en la determinación de las economías de escala de los proveedores de servicios móviles.

Ahora bien, dejando a un lado el análisis relacionado con el impacto que se avizora de la integración al que se ha hecho referencia, y en atención a los reparos que trae a colación **COMCEL**, a continuación se hará referencia a la justificación de la implementación de la medida asimétrica en materia de compartición de infraestructura conforme lo plantea la propuesta publicada en el marco del proyecto.

- **Sobre los sujetos destinatarios de la medida**

COMCEL cuestiona que la obligación de publicar las condiciones para la compartición de infraestructura pasiva incluida en la medida regulatoria propuesta únicamente esté en cabeza del operador que ostente posición dominante individual o conjunta.

Al respecto, debe decirse que, a partir de la caracterización de la compartición de infraestructura pasiva, la CRC construyó una propuesta orientada bajo los principios de necesidad y proporcionalidad en pro de la competencia basada en infraestructura. De ese modo, las nuevas obligaciones impuestas por la CRC deben estar ponderadas por los costos y el impacto de su implementación. De allí que la Comisión propusiera solamente para los PRSTM con posición dominante individual o conjunta en el mercado "Servicios Móviles" publicar en su página web las condiciones de referencia para la compartición de infraestructura pasiva de su propiedad, así como la extensión de esta obligación a la persona, natural o jurídica a quien se le transfiera, la propiedad, la posesión, la tenencia, el control o los derechos ejercidos sobre la infraestructura pasiva.

Conceptualmente, uno de los criterios que permite la caracterización de la dominancia en los mercados de telecomunicaciones es el tamaño absoluto del operador que ostenta posición de dominio individual o conjunta. Dicho tamaño absoluto implica ventajas potenciales y la sostenibilidad en el tiempo de esas ventajas explicadas por el tamaño de quien ostente posición dominante en comparación con sus competidores.

Si bien este es solo uno de los criterios para tener en cuenta, no puede desconocerse que el tamaño de una empresa desempeña un papel crucial en la caracterización de la dominancia. En la mayoría de los estudios empíricos que evalúan el tamaño de una firma, se emplean variables como el total de activos, los ingresos operativos y el número de empleados. No obstante, independientemente de la variable

utilizada para medir el tamaño, se ha demostrado que este influye en la capacidad, alcance, estructura y resultados de dicha empresa.

De acuerdo con Majumdar (1997)¹¹², las firmas de mayor tamaño aprovechan sus habilidades para explotar las economías de escala y alcance, logrando así un mejor desempeño que aquellas de menor tamaño. Por su parte, Falkowski (2012)¹¹³ refuerza la hipótesis de la influencia positiva del tamaño de la firma sobre la estructura financiera de la organización. A este respecto, en el ejercicio empírico realizado por Lopez-Valeiras et al. (2016)¹¹⁴ se logró demostrar una relación positiva entre tamaño de la firma y su desempeño financiero. Estos autores enfatizan que firmas de mayor tamaño tienen un mayor número de recursos disponibles para uso organizacional, haciendo que tengan un mayor poder de negociación con clientes y proveedores, así como mayor facilidad de acceso al mercado de capitales.

Un elemento adicional a la caracterización del tamaño absoluto de los operadores que ostentan posición dominante individual o conjunta es la explotación de economías de escala y alcance. En lo que se refiere a las economías de escala¹¹⁵ en el despliegue de una red móvil, un operador que logre una mayor escala puede distribuir los costos fijos entre un mayor número de usuarios, lo que conduce a costos unitarios más bajos. En esos términos, la capacidad de un operador para alcanzar economías de escala puede resultar en costos operativos más eficientes, lo que puede ser una barrera para la entrada de nuevos competidores o para el crecimiento de los presentes en el mercado. Por su parte, las economías de alcance¹¹⁶ en el contexto del despliegue de redes, deriva en que contar con sitios y torres disponibles facilita no sólo implantar en un mismo sitio diferentes tecnologías móviles, sino también un mayor potencial para incrementar la capacidad de la red móvil (mayor número de sectores para un área geográfica determinada). Esto ha sido relevante en el despliegue de redes 3G y 4G; y también lo será a futuro en el despliegue de redes 5G, como se anotó en el Documento Soporte publicado.

En ese sentido, propiciar la publicación de las condiciones de referencia para la compartición de infraestructura pasiva de los operadores con posición dominante individual o conjunta, coincide con el objetivo de proporcionar al mercado información acerca de la infraestructura mayorista de quien explota economías de escala y alcance gracias a su tamaño absoluto, sin incurrir en cargas adicionales para los demás operadores que no gozan de la mencionada posición. Con esto, se busca mitigar los costos de transacción involucrados en el acceso a la infraestructura para los operadores que no ostentan posición dominante, a partir de facilitar el acceso a los sitios para hacer despliegue de infraestructura activa, de modo que estos agentes puedan mejorar su desempeño competitivo.

¹¹² Majumdar, S. K. (1997). The impact of size and age on firm-level performance: some evidence from India. *Review of industrial organization*, 12(2), pp. 231-241.

¹¹³ Falkowski, J. (2012). Vertical coordination, access to capital, and producer loyalty in the Polish dairy sector. *Agricultural Economics*, 43 (2), pp. 155-164.

¹¹⁴ Lopez-Valeiras, E., Gomez-Conde, J., & Fernandez-Rodriguez, T. (2016). Firm Size and Financial Performance: Intermediate Effects of Indebtedness. *Agribusiness*.

¹¹⁵ Las economías de escala se refieren a las ventajas de costos que una empresa puede obtener a medida que aumenta su escala de producción o su nivel de actividad.

¹¹⁶ Las economías de alcance se refieren a las eficiencias que una empresa puede lograr al producir múltiples productos o servicios utilizando los mismos recursos o activos.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 112 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Visto así, la medida diferencial se justifica, en tanto que esta tiende a lograr de manera más expedita la formalización de acuerdos de compartición para el acceso a la infraestructura soporte de quienes ostenten la condición de dominante en el mercado y a contrarrestar de manera efectiva los bajos incentivos a la compartición que puedan tener quienes tengan la condición de dominante en el mercado. En primer lugar, gracias a que de antemano los PRSTM interesados conocen las condiciones mínimas que gobiernan el acceso a dicha infraestructura soporte, lo que facilitaría la negociación de acuerdos sobre la base de condiciones que han sido aprobadas previamente por el regulador. En segundo lugar, la transparencia en cuanto a las condiciones de acceso a la infraestructura de quienes ostenten la posición dominante en el mercado facilita el control ex post del cumplimiento de dichas condiciones.

Ahora bien, es pertinente tener en cuenta que existen en la regulación vigente disposiciones que obligan por igual a todos los PRST a permitir el acceso a "[l]os *elementos de infraestructura civil que puedan ser usados por ambas partes al mismo tiempo, siempre y cuando sea factible técnica y económicamente, tales como derechos de vía, ductos, postes, torres, energía e instalaciones físicas en general*"¹¹⁷. Al respecto, es importante recordar que la medida de publicación de condiciones de referencia para la compartición de infraestructura fue acompañada de la obligación, de aplicación transversal, de reportar información a la CRC sobre infraestructura pasiva (torres, mástiles y monopolos) respecto de la que el PRSTM ostente la propiedad, posesión o tenencia, o utilice, a cualquier título, con el propósito de adelantar, de buena fe, negociaciones para su compartición.

Por lo anterior, se estima que a efectos de introducir transparencia en el mercado resulta adecuado, en un primer estadio de la intervención regulatoria, que todos los PRSTM sean destinatarios de la obligación de reportar la información en materia de infraestructura pasiva de torres, lo que no obsta para que a futuro la CRC pueda extender el alcance de la publicación de una oferta de condiciones a todos los OMR presentes en el mercado, como medida de aplicación transversal, fruto de los análisis adicionales que tiene presupuestado realizar en desarrollo de la Agenda Regulatoria 2024-2025¹¹⁸.

Así, por las razones previamente expuestas, no se acogerá el comentario de **COMCEL** en el sentido de llevar a cabo la modificación del ámbito subjetivo¹¹⁹ de la medida a ser expedida.

Con relación a comentario de **EPM** en el que plantea que se debería ampliar el ámbito de aplicación del artículo 4.11.2.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 para que las empresas del sector de los servicios públicos domiciliarios, entre otros, pudieran acceder a la infraestructura pasiva del sector telecomunicaciones, debe recordarse que el ejercicio de las competencias de la CRC para establecer las

¹¹⁷ Resolución CRC 5050 de 2016, Artículo 4.1.5.2, numeral 4.1.5.2.1.

¹¹⁸ La CRC tiene prevista la realización del *Estudio de tendencias para fomentar el despliegue de infraestructura móvil* el cual tiene como propósito, entre otros, hacer una revisión de las principales tendencias en materia de condiciones de acceso a infraestructura soporte de torres, así como de los agentes involucrados en la prestación de este tipo de infraestructura pasiva, y las condiciones bajo las cuales dicho modelo de negocio se encuentra operando en Colombia, todo lo anterior, desde la perspectiva del beneficio que representa fomentar el despliegue de infraestructura de redes móviles a nivel nacional. CRC. Agenda Regulatoria CRC 2024-2025 [Disponible en línea] <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/agenda/Agenda-Regulatoria-2024-2025.pdf> (p. 49-50)

¹¹⁹ Referido a los sujetos a los que le aplica la medida.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 113 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

condiciones mediante las cuales puedan ser utilizadas las infraestructuras y las redes de otros servicios se encuentra circunscrito a un ámbito de aplicación específica y a una finalidad restringida: la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Así las cosas y si bien no es posible acoger el comentario presentado en relación con la modificación del ámbito de aplicación de las medidas en materia de compartición, debe decirse que la regulación expedida hasta la fecha en materia de uso compartido de infraestructura pasiva, no imposibilita acuerdos entre agentes de otros sectores y proveedores de infraestructura, y por el contrario, puede servir como marco de referencia tanto desde el punto de vista económico como desde el procedimental para la negociación de acuerdos cuyo objeto sea el desarrollo de procesos de compartición que tengan propósitos diversos a la prestación de servicios de telecomunicaciones.

- **Sobre las competencias de la CRC y los objetivos de la regulación del acceso a infraestructura pasiva según la Ley 1341 de 2009**

Sea lo primero señalar que, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la CRC tiene competencia para:

- "1. Establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios.*
- 2. Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, **mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.***
- 3. Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, **los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias.***
- 4. Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados.*
- 5. **Definir las condiciones en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, bajo un esquema de costos eficientes. (...)**"(NFT)*

En consecuencia, no puede sostenerse —como lo hace **COMCEL** en uno de los conceptos jurídicos aportados y, también, **PARTNERS** en sus comentarios—, que la CRC carece de competencia para regular el acceso a infraestructura pasiva soporte de redes de telecomunicaciones propiedad de terceros

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 114 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

no proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, o que no puede adoptar regulación diferencial en relación con los agentes del mercado que ostenten posición dominante, pues la Ley le confiere potestades regulatorias amplias y suficientes para ambas cosas.

Por otra parte, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro proveedor que lo solicite, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la CRC, para asegurar los siguientes objetivos: a) Trato no discriminatorio, con cargo igual acceso igual; b) Transparencia, c) Precios basados en costos más una utilidad razonable; d) Promoción de la libre y leal competencia; e) Evitar el abuso de la posición dominante; y f) Garantizar que en el lugar y tiempo de la interconexión no se aplicarán prácticas que generen impactos negativos en las redes.

Ha sido entonces la Ley la que, por anticipado, dispuso que tanto la interconexión con las redes de telecomunicaciones de los proveedores, así como el acceso y uso de las instalaciones esenciales que estos detentan, por parte de cualquier otro proveedor que se los solicite, tiene como finalidad la promoción de la competencia en los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones. De acuerdo con ello, el artículo 4.1.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece, de vieja data, que, con el objeto de proveer redes y/o servicios de telecomunicaciones, aplicaciones y/o contenidos, cualquier proveedor tiene derecho al acceso a las instalaciones esenciales de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, definidas en el numeral 4.1.5.2.1 del artículo 4.1.5.2 del capítulo 1 del TÍTULO IV de la citada norma.

Precisamente, el artículo 4.1.5.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 incluye, entre las instalaciones que califica como esenciales para efectos del acceso y/o la interconexión, a los elementos de infraestructura civil que puedan ser usados por ambas partes al mismo tiempo, siempre y cuando sea factible técnica y económicamente, tales como derechos de vía, ductos, postes, torres, energía e instalaciones físicas en general.

En ese contexto normativo, tanto la obligación a cargo de todos los PRSTM de reportar a la CRC la información de la infraestructura pasiva (torres, mástiles, monopolos, espacio en piso y servicios adicionales), propia o de terceros, para los fines allí dispuestos, como aquella obligación diferencial según la cual los proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", deberán publicar en su página web las condiciones de referencia para la compartición de dicha infraestructura, y remitirlas a la CRC para efectos de su aprobación, constituyen medidas regulatorias orientadas a precisar y promover la eficacia de las obligaciones de acceso a infraestructura pasiva actualmente vigentes, que como se ha dicho, tienen por objeto, por disposición de la Ley, promover la competencia en los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 115 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En consecuencia, es equivocado afirmar, como se hace en el concepto jurídico allegado por **COMCEL**¹²⁰, que las medidas tienen por objeto último promover la competencia en lo que denomina "*mercado de infraestructura pasiva*", pues todas las medidas propuestas y que serán adoptadas por la CRC en esta ocasión, diferenciadas en función de la posición de los proveedores en el mercado de "Servicios Móviles", tienen por objeto último promover la competencia en dicho mercado así como promover el bienestar de los usuarios de servicios de telecomunicaciones móviles.

Ahora bien, en el mencionado concepto se señala que la medida de compartir infraestructura pasiva por parte de los operadores dominantes del mercado afecta injustificada y desproporcionadamente la libre competencia entre los operadores en materia de telecomunicaciones, en tanto elimina la competencia en lo que dicho documento denomina "*mercado de infraestructura pasiva*".

La eliminación de la competencia en el mercado a la que se refiere uno de los conceptos jurídicos aportados por **COMCEL**¹²¹ se deriva, a su juicio, del hecho de que la obligación en cabeza de los proveedores con posición dominante en el "Mercado Servicios Móviles" traería como consecuencia que los demás operadores estén en la obligación de ofrecer sus servicios al mismo precio, eliminando la competencia en esta materia. Lo anterior porque, según este, en los mercados competitivos, como el mercado de infraestructura pasiva, por la existencia de un gran número de oferentes y demandantes de bienes homogéneos, los agentes que interactúan son precio-aceptantes, razón por la cual, si aquel o aquellos que sean operador(es) dominante(s) de manera conjunta o individual, se ve(n) en la obligación de establecer un precio para la prestación de cualquier servicio de su infraestructura pasiva, se le(s) obliga a contratar, y tiene(n) una cobertura del 99% del territorio colombiano, los otros agentes económicos se verán obligados a tomar los precios establecidos por este (o estos) operador(es).

Sea lo primero entonces señalar, a ese respecto, que el citado concepto jurídico parece desconocer que todos los proveedores de redes móviles de telecomunicaciones, dominantes o no, tienen hoy en día, y desde hace casi 20 años, la obligación de proveer acceso a la infraestructura pasiva que detentan, por corresponder a una instalación esencial, razón por la cual ningún PRSTM puede negarse a la prestación de este servicio. Resulta, en consecuencia, desacertado, atribuirle a la propuesta regulatoria cualquier consecuencia negativa asociada a la provisión obligatoria de acceso a infraestructura pasiva. Así, las medidas que se han adoptado en virtud del proceso regulatorio tienen por objeto precisar y promover la eficacia de la obligación de acceso a infraestructura pasiva actualmente vigente, a través de reglas diferenciadas en función de la posición que los agentes tienen en el mercado de "Servicios Móviles", y no en un aludido mercado de infraestructura pasiva, con el fin previsto legalmente: promover la competencia en los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones.

Dicho lo anterior, debe señalarse que, como lo expone la teoría de la regulación económica, la existencia de agentes de mercado "precio-aceptantes" sólo se produce en el modelo teórico de competencia perfecta. Barrantes (2018) lo expone así:

¹²⁰ Suscrito por el abogado Emilio Archila Peñalosa.

¹²¹ Ibid.

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 116 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

"El modelo de competencia perfecta se construye sobre la base de cuatro supuestos esenciales:

(1) Ningún agente tiene la capacidad de influir en el precio o la cantidad de equilibrio. En otras palabras, tanto los productores como los consumidores son precio-aceptantes. Cada productor provee una proporción suficientemente pequeña de la producción total del mercado, por lo que sus decisiones no influyen en el precio de mercado. Por su parte, cada consumidor compra una proporción pequeña de la demanda total del mercado y por ello, su volumen de compras no influye en el precio final. Muchas veces, este supuesto es expresado en los siguientes términos: infinidad de productores o consumidores participan del mercado, o que ningún agente tiene poder de mercado.

(2) Producto homogéneo. Los productos transados en el mercado son idénticos o casi idénticos, es decir, son sustitutos perfectos u homogéneos. Es por este motivo que ninguna empresa cobra un precio mayor al de equilibrio ya que perdería una gran parte de sus ventas. Este supuesto es muy importante ya que garantiza un único precio de mercado, lo que se denomina como "la ley de un solo precio". Algunos ejemplos de productos homogéneos pueden ser los obtenidos de la agricultura o aquellos provenientes de la extracción de recursos naturales (conocidos también como commodities).

(3) Ausencia de costos de entrada y salida del mercado, también conocido como la libertad de entrada y salida del mercado, o ausencia de barreras a la entrada o salida del mercado. Esto significa que no hay ningún costo, diferente al costo de producción, que dificulte la entrada de una nueva empresa a la industria o la salida de una empresa si ya no puede obtener beneficios. En consecuencia, los proveedores pueden entrar o salir sin problema del mercado. De manera similar, los consumidores pueden cambiar fácilmente de proveedor, es decir, sin costo.

(4) Información perfecta o información completa, es decir, todos los agentes que participan en el mercado tienen toda la información relevante para tomar decisiones de compra o de venta. Esta información, a su vez, es compartida por todos los productores y por todos los consumidores.

Bajo estas condiciones, la interacción entre oferentes y demandantes en el mercado llevará al máximo bienestar social, es decir, a la máxima suma de excedente del productor y excedente del consumidor.

No solo ello, la competencia perfecta así planteada permitirá alcanzar los tres tipos de eficiencia previamente definidas: la eficiencia productiva, es decir, la producción a mínimo costo; la eficiencia distributiva, es decir, que cada agente se queda con su parte del bienestar social; y, lo principal, la eficiencia en la asignación de recursos, es decir, que la disponibilidad a pagar es igual al precio de mercado (valor de cambio) y este, a su vez, será igual al costo marginal, es decir, igual al costo que estos demandantes imponen a la sociedad por estos bienes."¹²²

Sin embargo, como es sabido, los mercados en competencia perfecta no existen en realidad por tratarse de un modelo de mercado ideal, en el marco de la economía neoclásica, que describe una estructura que, aunque útil para explicar cómo la oferta y la demanda afectan la formación de precios y el comportamiento de los agentes en una economía de mercado, es eminentemente teórica y por ende mal puede traerse a colación como si existiera en realidad, mucho menos desde la premisa de la que

¹²² BARRANTES, R. Teoría de la regulación. Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Economía (2018) Pág.7. En el mismo sentido, DAMMERT et al. Teoría de la regulación económica. USMP (2013) Pág. 38

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 117 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

parte el interviniente, esto es, de una actividad económica real de compartición de infraestructura pasiva soporte de redes de telecomunicaciones.

En consecuencia, existe una debilidad conceptual manifiesta cuando se formula un argumento contra una medida regulatoria, partiendo de la premisa de describir una actividad económica real asumiendo que allí se cumplen los supuestos del mercado de competencia perfecta, cuando, incluso tomando como mercado aquel al que se refiere el concepto jurídico allegado por **COMCEL**, en la provisión de infraestructura pasiva soporte de redes de telecomunicaciones **i)** no existe infinidad de productores o consumidores; **ii)** no existe sustitución perfecta en el producto —homogeneidad de producto— (por la ubicación de las torres, por su capacidad, por la altura, por el tipo, por el combustible, por la instalación, etc.); **iii)** no existe libre entrada (los altos costos de capital, los permisos locales de instalación, y los altos costos de transacción involucrados son barreras de entrada) ni libre salida (la existencia de costos hundidos, la recuperación de la inversión de capital, los contratos de provisión de infraestructura a largo plazo, los permisos de desmonte de la infraestructura, las implicaciones medioambientales de tal desmonte, la dependencia tecnológica, las consecuencias reputacionales, y la gestión del recurso humano, son todas barreras de salida); y **iv)** no existe información perfecta (existe asimetría de información en cuanto a la disponibilidad de emplazamientos adecuados para torres, ubicación, altura, capacidad excedentaria, espacios disponibles, etc).

Ahora bien, resulta ciertamente paradójico y de hecho contradictorio, que el autor del concepto jurídico presentado por **COMCEL** describa un mercado (que denomina de infraestructura pasiva) que a su juicio presenta un comportamiento de competencia perfecta, y al mismo tiempo sostenga que el solo hecho de obligar a uno de sus agentes a divulgar sus condiciones de referencia de compartición que ofrece elimine, per se, toda la competencia en el mercado que, afirma, existe, en cuanto a la dimensión de precio. Resulta extremadamente difícil imaginar que un mercado como el que describe el interviniente, inclusive si en realidad se considera cercano al modelo de competencia perfecta, presente fundamentos estructurales tan débiles que la oferta de referencia de un solo agente anule por completo la competencia en la dimensión de precio, mucho menos cuando la regulación adoptada no regula precios de acceso a la infraestructura pasiva de torres soporte de redes de telecomunicaciones para ningún PRSTM, y por ende cada agente mantiene la libertad de fijar los precios en función de su plan y modelo de negocios, bajo criterios de costos eficientes conforme lo previsto en la ley¹²³. Tampoco se ha observado en la experiencia internacional que ese sea al resultado, pese a la multiplicidad de países en los que existe regulación de compartición de infraestructura pasiva para los operadores de telecomunicaciones.

Por otra parte, el escenario que pronostica el concepto presentado, en el que **COMCEL** se convierte, según lo que allí se indica, en líder (*price-setter*) del mercado al que se refiere —infraestructura pasiva de torres—, convirtiéndose los demás agentes en simples seguidores (*price takers*), desconoce que, para que ello ocurra, se deben presentar características económicas muy especiales, que aquí brillan por su ausencia: un número pequeño de oferentes, homogeneidad de producto, demanda inelástica, y

¹²³ Artículo 22, numeral 5 y artículo 50 de la Ley 1341 de 2009.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 118 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

similitud en el costo total medio de largo plazo (*long-run average total cost* LRATC-) de todos los oferentes. De hecho, la descripción del mercado totalmente competitivo de la que parte la objeción sugiere una estructura de mercado con características económicas completamente distintas.

- **Sobre la promoción de la competencia en el mercado de "Servicios Móviles" y la publicación de condiciones de compartición ofrecidas**

La CRC disiente de los efectos lesivos de la competencia que en el concepto jurídico aportado por **COMCEL** se le atribuye a la publicación de condiciones de compartición. En efecto, la divulgación de las condiciones de referencia ha sido una tipología de obligaciones implementada en el derecho comparado (bien sea a través de ofertas o, de forma más general, a través de obligaciones de publicidad y transparencia), desde hace décadas, como un instrumento que, al facilitar la interconexión o el acceso a infraestructura activa o pasiva de telecomunicaciones, promueve la competencia en los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones. Resulta entonces útil remitir al interviniente a lo señalado por la CRC, a través de la publicidad de condiciones, por ejemplo, respecto de la Oferta de Interconexión de Referencia:

"8.1 La OBI, su alcance y contenidos.

*Sobre el particular, en primer lugar es preciso señalar que a nivel internacional la mejor práctica regulatoria ha dictado que el establecimiento de una oferta básica de interconexión definida por el regulador que estandarice sus condiciones **permite prevenir conflictos entre los proveedores en la medida en que se configura como una garantía que propende por el acceso no discriminatorio de todos los proveedores a la red** del proveedor dominante, en Colombia este derecho/obligación se ha determinado para todos los proveedores respecto de todas las redes.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta la relevancia que adquiere la OBI por virtud de la Ley 1341 de 2009, es claro que las condiciones allí señaladas **permiten promover una sana competencia entre los agentes del mercado, ya que a través de la OBI se determina de manera clara las condiciones en que se materializan el derecho/obligación de acceso e interconexión a las redes de telecomunicaciones**, por tal razón el legislador le asignó la función a la Comisión de Regulación de Comunicaciones de aprobar las OBIS de los proveedores, las cuales a su vez, deben estar permanentemente actualizadas con las condiciones generales, financieras y técnicas determinadas por el proveedor, **así como las que fije la regulación y la Ley.***

*Es de indicar que la definición de la oferta de interconexión y acceso, se encuentra **no sólo dirigida a hacer efectiva las obligaciones comunitarias asociadas a la interconexión**, sino que de contera permite materializar los compromisos adquiridos como país miembro contenidos en la Decisión 462 de 1999 (...).*

De lo anterior se evidencia que la OBI tiene como finalidad que con su simple aceptación se genere bien sea un acuerdo de acceso, o bien uno de interconexión, según el tipo de relación proyectada. Lo anterior, de acuerdo con lo previsto en los postulados y principios de la Ley de TIC.

(...)

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 119 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

8.1.1 La OBI como instrumento transversal al acceso y a la interconexión

(...)

En atención a lo dispuesto en dicha norma, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben registrar su OBI ante esta Entidad para su respectiva aprobación. **Esta aprobación**, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo en comento, reviste de efectos vinculantes a la OBI, lo cual implica que [con] su simple aceptación por parte del proveedor que solicita acceso y/o interconexión, se genera el acuerdo de acceso y/o de interconexión con todos sus efectos jurídicos.

(...)

Así, de conformidad con lo anteriormente expuesto se perfila dentro de la propuesta la definición de la oferta bajo los parámetros delimitados en las normas de rango superior inserta en el contexto de su trámite de aprobación, como aquel "proyecto de negocio que un proveedor pone en conocimiento general y que contiene los elementos esenciales para el acceso y/o interconexión a su red sometido a aprobación de la CRC", **que como instrumento jurídico persigue promover la generación de las relaciones de acceso y/o interconexión** que recaigan sobre la infraestructura de un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones. Lo anterior, en tanto la misma se encuentra sujeta a un procedimiento administrativo previo de aprobación, **orientado** al establecimiento de las condiciones que maximicen el aprovechamiento de la infraestructura instalada y **a impedir la generación de condiciones que dificulten la competencia, la calidad y la eficiencia**, en la prestación de servicios de telecomunicaciones a través de mecanismo de **transparencia y reducción de costos de transacción entre los agentes** involucrados.¹²⁴ (NFT)

Es en consecuencia desacertada la crítica que formula **COMCEL** a la propuesta regulatoria, pues tanto la teoría como la práctica regulatoria, nacional e internacional, dan cuenta de la importancia y eficacia de este tipo de obligaciones de publicidad para la promoción de la competencia en los mercados de telecomunicaciones.

De igual manera, pierde de vista que los mercados de servicios de telecomunicaciones móviles corresponden a una industria verticalmente integrada, en cuya cadena de valor a la provisión de servicios de telecomunicaciones precede el despliegue y operación de redes móviles terrestres de telecomunicaciones (en sus segmentos de red troncal y red de acceso), a la cual, a su turno, precede la instalación de infraestructura pasiva que sirva de soporte de dichas redes.

En esa lógica, el Documento Soporte explicó de manera amplia y detallada cómo la calidad y la cobertura, como atributos del servicio que son ampliamente valorados por los usuarios y utilizados como criterios de selección del proveedor móvil de su preferencia, dependen de la cantidad y diversidad de sitios¹²⁵ en los que se encuentra desplegada la red móvil, lo cual, a su turno, se traduce en mayores economías de alcance para todos los PRSTM, en tanto que la disponibilidad de sitios facilita: **i)** la instalación, en un mismo sitio, de equipos de diferentes tecnologías móviles, **ii)** la instalación de un

¹²⁴ CRC. Régimen de redes en ambiente de convergencia. Documento soporte de la propuesta regulatoria. Coordinación de Regulación de Infraestructura. Abril de 2011. Pág. 169 y ss.

¹²⁵ Entendiendo por sitio la ubicación o emplazamiento físico en la cual se instalan los equipos de radio para proporcionar cobertura inalámbrica, es decir, donde se albergan antenas, transeptores y otros equipos necesarios para la comunicación con dispositivos móviles, de manera que se garantice una cobertura y capacidad óptimas en toda una zona geográfica.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 120 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

mayor número de sectores en un mismo elemento soporte; y **iii)** la extensión de la cobertura de nuevas tecnologías aprovechando la existencia de sitios desplegados previamente, lo cual ha sido relevante en el despliegue de redes 3G y 4G, como también lo será a futuro en el despliegue de redes 5G, dada la densidad de red que dicha tecnología comporta, así como la economías de densidad que generará.

En ese contexto, resulta apenas natural la iniciativa regulatoria para promover la eficacia de la obligación de acceso a infraestructura pasiva de la que son titulares todos los PRTM, como un instrumento de promoción de la competencia en el mercado "Servicios Móviles".

Es entonces razonable entender las medidas regulatorias en este aspecto como un instrumento orientado a dotar al mercado de información en materia de infraestructura de torres susceptible de compartición, a efectos de que los agentes puedan conocer más opciones de sitios, adicionales a los que actualmente ofrecen agentes especializados en proveer elementos de soporte al sector de telecomunicaciones, los denominados "torreros" y al desarrollo de sus propios sitios, facilitando la ampliación de su infraestructura de red móvil, la densificación de las futuras redes 5G, y contribuyendo a impulsar la competencia basada en el despliegue de infraestructura activa, así como a mejorar las economías de escala y de alcance de los PRSTM.

Como puede verse, y a diferencia de la lectura que se hace en el concepto jurídico aportado por **COMCEL** de las medidas adoptadas, las medidas regulatorias no tienen como un fin, en sí mismo, la promoción de la competencia en lo que en dicho concepto denomina el "mercado de acceso a infraestructura pasiva", sino la promoción de la competencia en el mercado "Servicios Móviles", a través de reglas que permitirán un cumplimiento más eficaz de la obligación de acceso e infraestructura pasiva que de tiempo atrás contiene la regulación emanada de esta Comisión, dada la importancia de dicho insumo en el dinamismo del mercado, tanto en la dimensión de calidad como en la de cobertura.

Desde otra perspectiva, el autor del concepto, sostiene que siendo el mercado de acceso a la infraestructura uno independiente del mercado "Servicios Móviles", si el objetivo de la regulación es reducir barreras en materia de infraestructura pasiva, las medidas deberían ser adoptadas en este mercado, y no en el de "Servicios Móviles", esto es, deberían imponerse sobre el operador dominante en materia de infraestructura. A su juicio, un operador dominante en el mercado "Servicios Móviles" tiene esta calidad por factores asociados, principalmente, con los ingresos, abonados y tráfico que ostenta en la prestación de los servicios de telefonía móvil, internet móvil y los servicios empaquetados, siendo un criterio residual el número de sitios que este ostenta, a diferencia de un operador que, independiente o conjuntamente, sea dominante en el mercado de infraestructura, el cual tendrá esta calidad por su participación e ingresos en este mercado.

La Comisión difiere de estas consideraciones económicas. En primer lugar, se reitera, la finalidad última del proyecto no es, en sí misma, la reducción de barreras en materia de infraestructura pasiva, considerada como un mercado relevante en sí mismo, sino la promoción de la competencia en el mercado "Servicios Móviles", teniendo en cuenta las condiciones estructurales persistentes, identificadas como causas del problema de falta de competencia efectiva en este último, en especial, de las

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 121 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

relacionadas con barreras de entrada —y de hecho de expansión—, asociadas a la existencia de economías de escala y alcance que se ven fuertemente influenciadas por la disponibilidad de sitios. Siendo así, resulta desacertada, en el contexto del objeto del proyecto regulatorio, la idea según la cual las medidas diferenciales deberían imponerse al proveedor o proveedores dominantes en el que denomina “mercado de infraestructura pasiva”.

Igualmente y de nuevo, la observación del interviniente desconoce la naturaleza vertical propia de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, en la que la disponibilidad de torres constituye un eslabón fundamental en la cadena de valor aguas arriba, que impacta la cobertura de las redes, la calidad de los servicios, la estructura de costos de los proveedores, y por ende el desempeño de los mismos en el mercado, razón por la cual resulta ciertamente artificial la separación que propone entre acceso a infraestructura pasiva soporte de redes de telecomunicaciones, y el mercado “Servicios Móviles”, como si nada tuviera que ver lo uno con lo otro. Esa aproximación equivocada es la que impide al interviniente observar la pertinencia de iniciativas regulatorias orientadas a hacer eficaz la obligación de acceso a infraestructura pasiva de la que son titulares todos los PRSTM, incluyendo aquella de naturaleza diferencial que, en razón de su poder de mercado, se plantea en relación con los proveedores que ostenten posición dominante individual o conjunta.

No se comprende, de otra parte, la oposición de **COMCEL**, a través del concepto jurídico remitido, a las medidas regulatorias diferenciales, bajo el argumento de que una cosa es el mercado de infraestructura y otra el de “Servicios Móviles”, y que sugiera no adoptar medidas regulatorias relacionadas con segmentos mayoristas o aguas arriba cuando se evidencia, como es el caso, que la intervención mayorista constituye un mecanismo idóneo para promover el funcionamiento óptimo de mercados minoristas, lógica apenas básica en materia de regulación económica de sectores en red, que aconseja intervenir, cuando sea posible, los eslabones mayoristas en orden a optimizar el funcionamiento del mercado minorista, conforme incluso lo prescribe la Ley 1341 de 2009, que precisamente en el párrafo al artículo 23 establece que “la CRC hará énfasis en la regulación de mercados mayoristas”.

Como aspecto adicional, la CRC no está de acuerdo con la opinión del interviniente, según la cual la dominancia en el mercado “Servicios Móviles” tiene esta calidad por factores asociados, principalmente, con la participación en los ingresos, abonados y tráfico, resultando residual la referida al número de sitios para despliegue de infraestructura pasiva. Para esta Comisión es absolutamente claro que, aunque las participaciones de mercado son el primer y más importante elemento en la evaluación de la posición dominante en un mercado, tales parámetros distan de ser suficientes para concluir que un agente ostenta tal posición, como quiera que es necesario realizar un estudio conjunto de factores tales como la concentración del mercado, el tamaño absoluto, las barreras de entrada y de expansión, la competencia potencial, entre otros, entre los cuales el análisis correspondiente a la existencia de economías de escala y alcance es significativo y plenamente relacionado con la infraestructura de torres que soporta el despliegue de redes de telecomunicaciones, según se ha explicado.

Documento de respuestas a comentarios “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 122 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

- **Sobre las barreras de entrada y el RAN**

Finalmente, **COMCEL** a través del concepto jurídico remitido, afirma que, dado que la propuesta de regulación en materia de compartición tiene como objetivo la reducción de barreras de entrada en mercados locales donde los operadores no disponen de suficiente infraestructura propia o arrendada de redes pasivas (torres) debido a inviabilidad económica, inviabilidad técnica o a la existencia de barreras normativas municipales, la CRC desconoce que esta supuesta barrera de entrada ya tiene en el Roaming Automático Nacional una solución regulatoria, situación que hace evidente que este proyecto regulatorio no soluciona ninguna barrera de entrada al mercado "Servicios Móviles".

Al respecto, debe reiterarse, en primer lugar, que el fin último del proyecto que fue puesto a consideración del sector como un conjunto de medidas simétricas y diferenciadas de carácter general y abstracto, es la promoción de la competencia en el mercado "Servicios Móviles", a través de diferentes instrumentos idóneos para incentivar la generación de presiones competitivas entre los PRSTM, uno de los cuales se ocupa de dotar de eficacia a la obligación vigente a cargo de todos los proveedores de conceder acceso a la infraestructura pasiva soporte de redes móviles de telecomunicaciones. Lo anterior, según se ha explicado, dado el impacto que la disponibilidad de sitios tiene en la formación de economías de escala y alcance de los PRSTM, la cobertura de sus redes, la calidad de sus servicios, su estructura de costos y por ende su desempeño en el mercado "Servicios Móviles".

Cosa distinta es que en el desarrollo de la evaluación multicriterio propia del análisis de impacto normativo de la propuesta regulatoria, el criterio de competencia considere, como sub-criterio, el beneficio potencial de la medida para promover la compartición de infraestructura en municipalidades donde los PRSTM enfrenten barreras asociadas a la inviabilidad económica, inviabilidad técnica o existencia de barreras normativas municipales, que les impidan disponer de suficiente infraestructura pasiva propia o arrendada, siempre atendiendo al fin último de la medida, cual es, se repite, la promoción de la competencia en el mercado "Servicios Móviles". Ello, naturalmente, no convierte el medio en fin, como parece entenderse en el concepto jurídico allegado.

En segundo lugar, la observación desconoce que el acceso a RAN y el acceso a infraestructura pasiva soporte de redes de telecomunicaciones no son instrumentos sustitutos sino complementarios, en tanto apuntan a propósitos específicos distintos y satisfacen necesidades puntuales diferentes en cada momento. En efecto, el acceso a RAN comporta una modalidad de compartición de infraestructura activa, que le permite al PRO ofrecer servicios en un área geográfica determinada en la que carece de cobertura de servicios, bien porque su red no se halla desplegada en tal área, bien porque la misma no soporta, técnicamente, cierto tipo de servicios.

El acceso y uso de tal instalación esencial, sin embargo, presenta dos limitantes para el PRO: por una parte, lo hace completamente dependiente del PRV en cuanto a todas las características funcionales de la red visitada: potencia, cobertura, capacidad, congestión, calidad, etc., y por ende le impide diferenciarse del PRV en su oferta técnica; por otra parte, en la medida en que la unidad de pago del RAN es el minuto de voz o el MB de datos, el uso de RAN comporta costos variables crecientes para el

PRO, en la medida en que, entre más tráfico curse a través del RAN, más tendrá que pagar al PRV, hasta el punto en que le resultará económicamente más favorable desplegar allí su propia red, que por la naturaleza esencialmente fija de sus costos, le permitirá reducir sus costos promedio entre más tráfico curse por ella.

La lógica de la compartición de infraestructura pasiva es completamente distinta, pues en ella el proveedor que requiere acceso a torres, mástiles y monopolos ha tomado ya la decisión de invertir en infraestructura activa de red, la cual requiere precisamente de la infraestructura pasiva, escenario donde puede enfrentar, y a menudo enfrenta, barreras asociadas a inviabilidad económica, inviabilidad técnica o existencia de barreras normativas municipales para su despliegue o uso. La economía del uso de la infraestructura pasiva, frente al uso del RAN, es también diferente, pues mientras este comporta costos variables crecientes, hasta el punto en que el PRO prefiere desplegar su propia red para cubrir tal área geográfica, en el acceso y uso de infraestructura pasiva el proveedor que la requiere adquiere una capacidad física determinada para instalar allí sus equipos activos de red, y por ende el uso de dicha infraestructura pasiva no comporta costos variables crecientes aunque el tráfico aumente, por lo menos no hasta que se llega al tope de la capacidad de tráfico que permite la red soportada en la infraestructura pasiva arrendada.

Es evidente entonces que ambos instrumentos de compartición de infraestructura son diferentes, satisfacen necesidades distintas en cada momento del tiempo, y comportan costos diferentes para el proveedor que las requiere, razón por la cual no pueden entenderse como sustitutos como lo plantea **COMCEL** en sus comentarios sino como complementarios dentro de la estructura y estrategia de un operador de servicios móviles.

- **Sobre la efectividad de la medida**

Por otra parte, **PARTNERS** opina que, si bien la medida tiene buenas intenciones desconoce que el mercado de participación de infraestructura pasiva no es dinámico (según señala, porque se celebran contratos a largo plazo) y que además no tiene en cuenta que los principales agentes de ese mercado son los "torreros" "que no entran dentro del alcance de competencias del regulador". En relación con la primera parte de este comentario es de indicar que tanto la situación identificada, como el objeto de las medidas, se centró "en dotar al mercado de información en materia de infraestructura de torres susceptible de compartición, **de modo que se propicie la compartición de infraestructura pasiva de "torres" entre PRSTM**"¹²⁶, tal y como se indicó en el documento soporte. Adicionalmente, en el referido documento se indicó que:

"Una medida de este tipo permitirá que los PRSTM puedan conocer de más opciones de sitios (adicionales a los que actualmente ofrece el mercado de torreros y al desarrollo de sus propios sitios), los cuales les permitirán la ampliación de la cobertura de su infraestructura de red móvil, y facilitarán la densificación de las futuras redes 5G, contribuyendo a la vez a impulsar la competencia basada en el despliegue de infraestructura activa y a mejorar las economías de escala y de alcance de los PRSTM."

¹²⁶ Negrilla fuera del texto original.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 124 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Así las cosas, no le asiste la razón a **PARTNERS** cuando señala que la medida no tendrá impacto por no abordar asuntos como la duración de contratos que se suscriben con agentes especializados en la compartición de torres -asunto que, en todo caso, no fue considerado en el diseño de la propuesta regulatoria-, reiterando que la medida tiene como foco principal la dinamización de la compartición de sitios que sean o hayan sido de propiedad, o cuyo acceso se encuentre bajo control de proveedores con posición dominante en el mercado "Servicios Móviles", o bien que hayan sido transferidos a terceros. Lo anterior, con el fin de brindar alternativas adicionales a las que ofrecen actualmente los agentes especializados en el desarrollo y administración de sitios para la instalación de antenas, quienes ya tienen esta actividad como principal línea de negocio. En tal sentido, no hay lugar a efectuar alguna modificación a la medida regulatoria con ocasión de este comentario.

En otra parte del comentario **PARTNERS** se refiere a la posibilidad de que algunos agentes entreguen el control de la infraestructura pasiva a empresas que no tengan la calidad de PRST o que creen "filiales o subsidiarias de infraestructura que escapen del alcance del regulador sectorial, por sus competencias" con el fin de eludir los efectos de la regulación sobre la materia.

Sobre este particular, como ya se explicó, la CRC ostenta potestades regulatorias amplias y suficientes para regular, además de la obligación de interconexión y el acceso, uso y remuneración de instalaciones esenciales de telecomunicaciones, la infraestructura pasiva soporte de redes de telecomunicaciones de propiedad de terceros no proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones. Y esto es así, pues la Ley 1341 de 2009, desde su redacción original, determinó en cabeza de esta Comisión la función de, "(...) definir las condiciones en las cuales podrán ser utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, bajo un esquema de costos eficientes".

Desde el punto de vista jurídico, la competencia relacionada con la *definición de las condiciones de uso*, comporta la facultad a cargo de la CRC para fijar las condiciones bajo las cuales se deben desenvolver las relaciones en torno a la utilización de la infraestructura (en este caso, de las infraestructuras y redes de otros servicios) con un propósito esencial: permitir y asegurar la prestación de servicios de telecomunicaciones y, en esa medida, como regulador que ejerce funciones de intervención económica, la Comisión puede establecer ese tipo de condiciones bien sea mediante regulaciones generales o en ejercicio de su facultad de solución de controversias, en ambos casos, para incentivar la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores definidos en la Ley 1341 de 2009.

Ahora bien, la Ley 1978 de 2019, que introdujo diversas reformas a la Ley 1341 de 2009 para la modernización del marco legal del sector TIC, modificó la facultad de la CRC contenida en el numeral 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, para lo cual precisó y extendió el alcance de los servicios con derecho al uso de las infraestructuras y redes de otros servicios a todas las modalidades del servicio público de televisión (incluyendo la televisión abierta radiodifundida) y al servicio de radiodifusión sonora; además, estableció que la definición de las condiciones de uso de tales infraestructuras y redes de otros servicios está en cabeza de la CRC en forma exclusiva y, fijó los criterios que deberá analizar y tener en cuenta la CRC para la definición de las condiciones de utilización, con un énfasis especial en

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 125 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

aquellas referidas a la remuneración eficiente¹²⁷, todo ello, dentro del alcance establecido originalmente en la Ley 1341 de 2009, sobre la posibilidad de fijar este tipo de reglas de utilización respecto de las infraestructuras y redes de otros servicios.

Como lo ha indicado la CRC, en el marco de otras intervenciones regulatorias que han tenido como objeto definir condiciones de acceso a elementos soporte pertenecientes a otros sectores, debe decirse que la redacción del numeral 5 del artículo 22 al referirse a "*infraestructuras y redes de otros servicios*" es amplia y otorga un extenso margen de acción para la intervención regulatoria a la CRC con un propósito específico: la definición de condiciones de uso de dichas infraestructuras para y con ocasión de la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.

Específicamente, en el documento soporte que antecedió a la expedición de la Resolución CRC 7120 de 2023, la CRC se refirió al alcance de la función otorgada por el numeral 5 del artículo 22 respecto a los elementos de infraestructura soporte a cargo de agentes especializados, en los siguientes términos:

"[C]uando la Ley se refiere a "*otros servicios*", no se restringe únicamente a la naturaleza de servicios públicos definidos en la Constitución Política y la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional (como el caso del servicio de energía eléctrica), sino también a otro tipo de servicios, entendido esto en un sentido amplio, provistos bajo redes e infraestructuras que puedan considerarse de naturaleza privada (como, por ejemplo, el caso de la infraestructura que despliegan agentes especializados en proveer elementos de soporte al sector de telecomunicaciones, los denominados "torreros"¹²⁸), y cuya utilización puede o no ser inherente a la provisión de servicios públicos (como el caso de la infraestructura aeroportuaria o de la infraestructura en centros comerciales, a manera de referencia)¹²⁹.

Fue, precisamente, con base en esta competencia que la CRC extendió el alcance de las obligaciones de publicidad de las condiciones de referencia para la compartición de infraestructura pasiva, a quien reciba, la propiedad, la posesión, la tenencia, el control o los derechos ejercidos sobre la infraestructura pasiva de parte de PRSTM que tengan posición dominante.

Siendo clara hasta este punto la fuente de la competencia que habilita a esta Comisión para intervenir las infraestructuras necesarias para el despliegue de redes y servicios de telecomunicaciones que

¹²⁷ La ley dictaminó que la CRC "*con el fin de determinar una remuneración eficiente del uso de la infraestructura*", debe considerar factores tales como (i) esquemas de precios, (ii) condiciones capacidad de cargas de los postes, (iii) capacidad física del ducto, (iv) ocupación requerida para la compartición, (v) uso que haga el propietario de la infraestructura, entre otros factores relevantes, incluyendo (v) la definición de reglas para la división del valor de la contraprestación entre el número de operadores que puedan hacer uso de la infraestructura de acuerdo con la capacidad técnica del poste y física del ducto que defina la CRC.

¹²⁸ En tanto que el servicio que un "torrero" presta (torres, postes, entre otros servicios conexos) no constituya un servicio de telecomunicaciones, se tratará entonces de la provisión de un servicio que conceptualmente se inscribe dentro del conjunto de "otros servicios".

¹²⁹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Documento soporte proyecto regulatorio "Compartición de Infraestructuras para el Despliegue de Redes y la Masificación de Servicios de Telecomunicaciones". Septiembre de 2022. Página 7-8. [Documento en línea] Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-19B/Propuestas/documento-soporte.pdf> |

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 126 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

detentan agentes distintos a los PRST, a continuación, se hará referencia a las demás preocupaciones planteadas **PARTNERS** y **TIGO** sobre la efectividad de la medida.

Con relación a lo que manifiesta **PARTNERS** sobre la efectividad de la regulación proyectada, se ajustarán los supuestos de hecho que dan lugar a la extensión de la obligación consistente en publicar las condiciones de referencia para la compartición de infraestructura pasiva a terceros agentes a quienes, los PRSTM que tengan posición dominante en el mercado “Servicios Móviles”, le transfieran o le hubieran transferido dicha infraestructura. Lo anterior, pasa por determinar el momento que debe tomarse como punto de referencia para que la obligación de publicidad a la que se refiere el acto administrativo a ser expedido se haga exigible una vez este empiece a regir, para lo cual se tendrá en consideración la fecha de corte¹³⁰ de los datos reportados en virtud de lo dispuesto en el Formato 3 de la Resolución MinTIC 3484 de 2012¹³¹ que fueron objeto de los análisis por parte de la CRC que quedaron recogidos en la sección 8.5. del documento soporte de la propuesta regulatoria publicada. Para este efecto, conforme se reflejará en la redacción final de la norma, se hará extensiva la referida obligación de publicidad a aquellos agentes a quienes se les haya transferido los bienes afectos a la infraestructura pasiva a los que se refiere la norma en comento, dentro de los seis meses anteriores a la expedición de la norma que acompaña este documento.

Por otra parte, **PARTNERS** y **TIGO** manifiestan su preocupación sobre la eficacia de la medida ante eventuales exigencias desmedidas, demoras en las aprobaciones de ingreso a los sitios, denegación del acceso por falta de capacidad y, en general, por la utilización de políticas que desincentiven el acceso a los sitios ya compartidos. Al respecto, y frente a estas preocupaciones, conviene recordar que en la medida en que los comportamientos anteriormente referidos constituyan contravenciones a la obligación de permitir el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro proveedor que lo solicite de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la CRC, prevista en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, las mismas se encuentran sometidas al régimen sancionatorio contenido en el parágrafo de este artículo, que establece que “[l]as sanciones consistirán en multas diarias hasta por quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, por cada día en que incurra en la infracción, según la gravedad de la falta, el daño producido y la reincidencia en su comisión, sin perjuicio de las acciones judiciales que adelanten las partes”. En ese sentido, es claro que el ordenamiento jurídico ya establece un régimen sancionatorio especial, para la obligación de interconexión y el acceso, dados los objetivos y los efectos que tienen estos institutos sobre la promoción de la competencia y los derechos de los usuarios.

- **Sobre el reporte de la información de la ubicación de infraestructura pasiva**

En cuanto a las consideraciones que hace **TIGO** en torno al riesgo que, desde su óptica, supone para la seguridad poner en conocimiento la ubicación específica de cada estación base, conviene traer a

¹³⁰ 2023-2T.

¹³¹ Modificada mediante la Resolución MinTIC 175 de 2021.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 127 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

colación lo que indicó esta Comisión sobre la materia al establecer una obligación de información similar en el marco del proyecto de *Revisión de régimen de acceso, uso e interconexión*¹³²:

[R]resulta oportuno recordar que las estaciones base son elementos que en la mayoría de los casos no están completamente ocultos o no siempre están totalmente "encubiertos" por los PRST. Así, por lo general estas se encuentran visibles a tal punto que su ubicación puede llegar a ser conocida por cualquier persona por simple avistamiento. Incluso, si bien algunas administraciones locales buscan la mimetización y/o el camuflaje de los elementos que conforman las estaciones para minimizar el impacto visual de su instalación (localización e instalación), conservando las características del entorno, esto no significa que siempre las estaciones se encuentren totalmente ocultas.

Parte del proceso de despliegue de infraestructura, involucra la identificación de sitios estratégicos – por parte de las autoridades locales- para ubicar las estaciones base, de tal manera que se puedan mejorar las condiciones de seguridad pública en la zona donde estas se ubiquen. Circunstancia que evidencia que la estrategia para definir la ubicación de las estaciones base no está orientada a lograr únicamente su ocultamiento.

De otro lado, es de mencionar que a la fecha existen aplicaciones o herramientas tecnológicas que permiten conocer la intensidad del campo generado por el conjunto de las emisiones que producen las estaciones base, y en ocasiones, la geolocalización de estas. Así por ejemplo, aplicaciones desarrolladas por Opensignal¹³³ y Ookla¹³⁴, u otras empresas, como son Cell analytics, Netmonitor y G-Net Track Lite, que permiten conocer la ubicación de las estaciones base a partir de la intensidad de campo generada por el conjunto de emisiones que las mismas producen¹³⁵.

HERRAMIENTA	DETALLE
Opensignal	<i>Es una solución basada en la metodología de crowdsourcing, la cual captura información de las redes móviles a través de los dispositivos de los usuarios finales. A partir de ello, elabora reportes y mapas de cobertura.</i>
Ookla (Cell analytics, Speed test, entre otras)	<i>Es una solución basada en la metodología de crowdsourcing, la cual captura información de las redes móviles a través de los dispositivos de los usuarios finales, por medio de mediciones activas, activas automáticas y pasivas. A partir de ello, implementa herramientas de visualización de los datos recolectados tanto para internet móvil como internet fijo, adicionalmente, permite la observar la localización de las estaciones base de los operadores y mapas de cobertura.</i>

¹³² <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-59-4>

¹³³ <https://www.opensignal.com/>

¹³⁴ <https://www.ookla.com/>

¹³⁵ Los operadores utilizan la información reportada por Opensignal y Ookla para lanzar campañas publicitarias y sustentar las ofertas que promocionan, como es el reciente caso de TIGO, COMCEL y ETB. En sus páginas web se pueden observar diferentes piezas publicitarias a los reconocimientos efectuados por las mediciones [a través de las aplicaciones o herramientas tecnológicas mencionadas](#).

HERRAMIENTA	DETALLE
Netmonitor	<i>Es una aplicación móvil que permite monitorear redes 2G, 3G, 4G y 5G, y desagrega la información así: celda activa y vecina, intensidad de la señal y calidad de la señal. Geolocalización. Información sobre las celdas: ubicación</i>
G-Net Track Lite	<i>Es una aplicación móvil que se puede usar para realizar un drivetest básico para redes móviles 2G, 3G, 4G y 5G. Permite monitorear la información de la celda activa y vecinas, y el servicio de la red móvil.</i>
Rootmetrics	<i>A través de una aplicación móvil realiza mediciones controladas para conocer el rendimiento de la red móvil, ya sea 2G, 3G, 4G o 5G. Desde la información que se recolecta en las mediciones, entre otras cosas, se construye un mapa de cobertura desde donde se puede observar la ubicación de las celdas que prestan los servicios móviles a los usuarios.</i>
WePlan	<i>Realiza mediciones de crowdsourcing activas y pasivas, desde las cuales recolecta información del rendimiento de la red desde la experiencia del usuario. Aplica para internet móvil en todas las tecnologías. Dispone de las ubicaciones de las celdas y el operador al que pertenecen.</i>

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, existen autoridades locales, como la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá que publica la dirección exacta de cada una de las estaciones base, el nombre, el código del predio, la dirección del terreno, la dirección de aprobación de la instalación de la estación, entre otras variables¹³⁶. La herramienta utilizada por esta autoridad para la mencionada publicación cuenta con un visor geográfico, una galería de planos, herramientas interactivas de dibujo, configuración de marcadores, opciones de consulta plana¹³⁷, geográfica¹³⁸ y en grados -minutos y segundos¹³⁹, opciones de consulta de predios urbanos (por código de lote, matrícula inmobiliaria, cédula catastral o chip), e importación de datos geográficos a partir de archivos en formatos shp, Csv, kml.¹⁴⁰

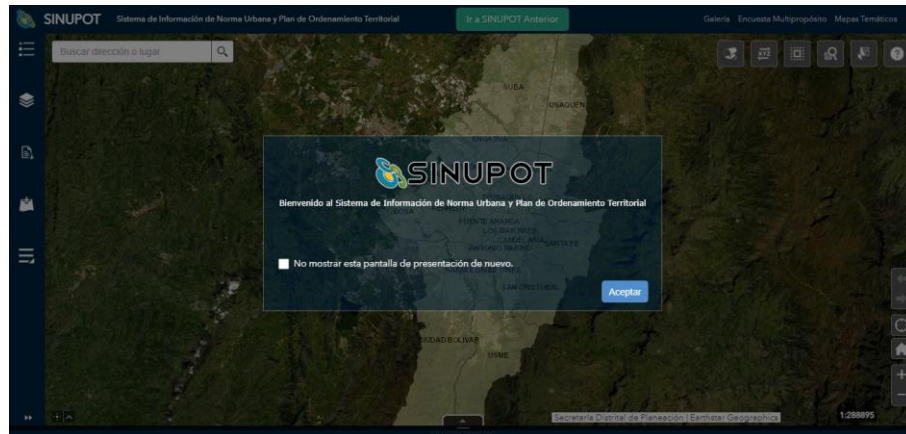
¹³⁶ <https://sinupot.sdp.gov.co/visor/>

¹³⁷ Magna_BogotaDC

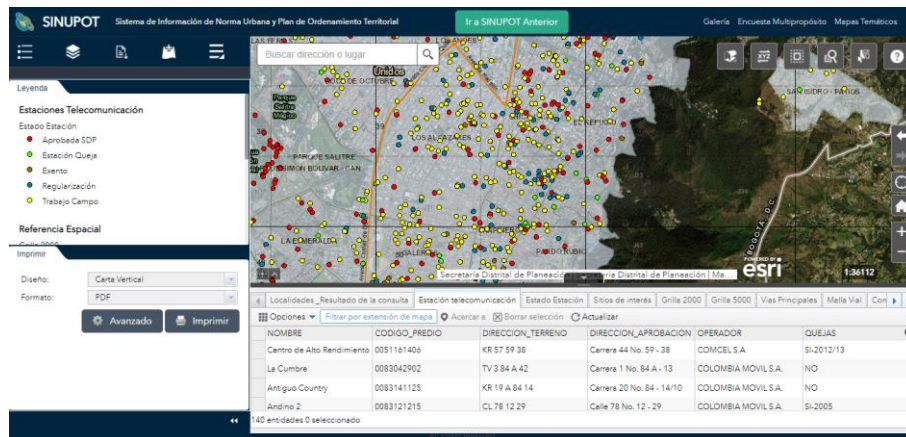
¹³⁸ WGS84

¹³⁹ Ibidem

¹⁴⁰ Manual del usuario Visor Sinupt Versión 2.0. Disponible para consulta en <https://sinupot.sdp.gov.co/portal/sharing/rest/content/items/ae9d3ae34ce04c92aebc7bcfcf21c3d7/data>



Fuente: Sistema de Información de Norma Urbana y Plan de Ordenamiento Territorial



Fuente: Sistema de Información de Norma Urbana y Plan de Ordenamiento Territorial

Esta publicación tiene como propósito precisamente, permitirle a toda la ciudadanía o a cualquier interesado conocer información de la ubicación de las estaciones de telecomunicaciones sin que a la fecha hayan sido reportadas situaciones afectaciones producto de la disponibilidad de dicha información al público en general.¹⁴¹

De acuerdo con lo anterior, como lo ha expresado la CRC de tiempo atrás, es claro que las estaciones base de telecomunicaciones, en su mayoría, no están completamente ocultas y a menudo pueden avistarse fácilmente y además, existen aplicaciones y herramientas tecnológicas que permiten conocer

¹⁴¹ CRC. (2022). Revisión del régimen de acceso, uso e interconexión. Documento de respuesta a comentarios. Publicado en febrero de 2022. Disponible en: https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Documento%20de%20respuesta%20a%20comentarios%20E2%80%93%20Resoluci%C3%B3n%206522/Documento_de_respuestas_VF_2000_59_4.pdf. (pp. 164-166)

la intensidad del campo generado por las emisiones de las estaciones base, lo que facilita su geolocalización, por lo que puede decirse que la medida regulatoria no acrecienta ostensiblemente el riesgo para la seguridad de estas infraestructuras, conforme lo plantea el PRST en su comentario.

En relación con lo manifestado por este mismo PRST cabe señalar, que no es claro a lo que se refiere el proveedor cuando alude al “control” de la información como un atributo del cual afirma carecer y que, a su juicio, hace de la obligación propuesta una de “imposible cumplimiento”. A pesar de la falta de claridad antes referida, lo cierto es que la norma propuesta no le exige a los PRSTM informar nada de lo cual carezcan en su condición de PRST que hacen uso de infraestructura pasiva de terceros como soporte de su red de telecomunicaciones, como es el caso del Código del Sitio (código único para nombrar sitios al interior de su propia red, de acuerdo con su propia nomenclatura); el área arrendada en piso y la tarifa promedio mensual por semestre que pagó por ella; el espacio en metros lineales empleado para ubicar equipos en torre, mástil o monopolo, y la tarifa promedio mensual por semestre que pagó por tal espacio; y el uso o no de servicios adicionales como energía y aire acondicionado y la tarifa promedio mensual por semestre que pagó por ellos, de ser el caso. Ninguna información hay allí que el PRSTM pueda no conocer, siendo él, como efectivamente lo es, parte de la relación de acceso mayorista a infraestructura pasiva y quien conoce plenamente, por tal razón, lo relativo a los aspectos objeto de reporte.

Por otra parte, el interviniente aduce que la obligación de reporte de información es de “imposible cumplimiento” por cuanto, en muchos casos, TIGO tiene restricciones propias relacionadas con la confidencialidad de la información, establecidas en los contratos que suscribe con terceros para la utilización de la infraestructura. Al respecto, es importante tener presente que la regulación expedida por esta Comisión constituye una modalidad de intervención del Estado en la economía (C.P Art. 334) que tiene la virtualidad de limitar el principio de la autonomía de la voluntad privada, así como la libertad económica de los particulares en sus dimensiones de libertad de empresa, libertad contractual y libre competencia económica, razón por la cual resulta jurídicamente inadmisibles sostener, como lo hace el interviniente, que el contenido de un contrato entre empresas, sujeto al derecho privado, prevalece sobre la regulación del Estado sobre la economía, máxime cuando, de conformidad con el numeral 9º del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria de la CRC, entidad que tiene competencia para **i)** expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con, entre otras, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas; y el régimen de acceso y uso de redes; y **ii)** definir las condiciones en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

A lo anterior, se agrega que, la información asociada a la geolocalización de la infraestructura pasiva utilizada en el despliegue de redes móviles no corresponde a información reservada, como ya ha sido explicado por esta Comisión en otras oportunidades, así:

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 131 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relaciónamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

"(...) es menester mencionar que la Decisión 486 de 2002 define secreto empresarial en los siguientes términos:

"Artículo 260- Se considerará como secreto empresarial cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, en la medida que dicha información sea:

a) secreta, en el sentido que **como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes**, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible **por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva**;

b) tenga un valor comercial por ser secreta; y

c) haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta.

La información de un secreto empresarial podrá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios." (NFT)

Con relación al concepto y a los requisitos de los secretos empresariales, la propia Superintendencia de Industria y Comercio ha indicado frente a los supuestos de literal a) lo siguiente: "Que la información sea secreta "en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva"; **supone que los datos de que se trate ostenten el carácter de reservados u ocultos, esto es, que no exista un conocimiento general de los mismos**"¹⁴² (NFT)

A la luz de los supuestos previstos en la norma trascrita, y tal como se mencionó en respuestas anteriores, la ubicación de las estaciones base, para algunas autoridades locales, está llamada a ser conocida por cualquier ciudadano, en la medida la finalidad de su instalación – en la ubicación determinada- no busca su ocultamiento. Adicionalmente, dicha información resulta de fácil acceso para terceros, haciendo uso de las aplicaciones y herramientas mencionadas. De ahí que no se verifique el primero de los requisitos previstos para la configuración del secreto industrial.

(...)

Al respecto, es de indicar que, desde el punto de vista técnico para una empresa que presta servicios de telecomunicaciones móviles desplegando una red para ello, la selección de los sitios de ubicación de las estaciones base de la red de acceso (geolocalización de las estaciones) es uno de los pasos esenciales dentro del proceso de diseño de la red y por tanto en la calidad con que podrá prestar sus servicios, sin embargo no es el único. En efecto, dicha geolocalización forma parte de los análisis técnicos que, acompañada de simulaciones de propagación radioeléctrica, permiten lograr la

¹⁴² Superintendencia de Industria y Comercio. Sentencia No. 16 del 13 de octubre de 2010.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 132 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

cobertura deseada o requerida; la ubicación de las estaciones base, resulta ser una de las diferentes variables que se deben considerar y que se debe interrelacionar con otras, entre las cuales se destacan (i) la potencia de transmisión, la (ii) altura, azimut e inclinación de antenas; (iii) los patrones de radiación; y (iv) la planeación de usos de frecuencias, cuya complejidad –a su vez– depende de la tecnología utilizada. Por supuesto, estas simulaciones de propagación deben realizarse además considerando la orografía e igualmente teniendo en cuenta otros obstáculos naturales y artificiales presentes en la zona de interés.

En síntesis, el funcionamiento de una estación base no depende exclusivamente de su ubicación o localización, pues la puesta en marcha del conjunto de elementos que la componen supone el desarrollo de análisis técnicos asociados a la instalación física de cada estación y su parametrización de tal modo que permitan lograr la cobertura, por lo que la información aislada de su ubicación no representaría un conocimiento profundo y preciso por parte del PRO de la red del PRV, y mucho menos de los planes de expansión y de la estrategia comercial en materia de cobertura y servicios de un competidor.

En este sentido, en tanto que la entrega de la información de la ubicación de las estaciones base no implica revelar el conjunto de información necesaria para su “correcto” funcionamiento, ni tampoco descubrir información operativa o técnica que, dado el carácter específico de la red de cada PRSTM pueda suponer alguna revelación de la configuración completa de esta última, no se estaría revelando información “secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva” a la que se refiere el literal a) del artículo 260 de la Decisión 486 ya mencionada, teniendo en cuenta que la información aislada de la ubicación de una estación base per se no representa un conocimiento profundo y preciso por parte del PRO de la red del PRV.¹⁴³

• Sobre la necesidad de los reportes de información en materia de compartición

Con relación al comentario de **ETB**, y como lo ha indicado en múltiples oportunidades la CRC, el enfoque de simplificación al que alude el comentario de este PRST es un pilar de la mejora regulatoria de aplicación constante, que tiene como finalidad contar con un marco regulatorio dinámico, sencillo, que goce de lenguaje claro, y que per se no se refiere únicamente a la reducción o eliminación de regulación como un fin en sí mismo, sino que es un concepto más amplio que incluye mejoras en los procesos de interacción con los sujetos de la regulación.

Al respecto, en el documento soporte, se hizo referencia a la necesidad de introducir una medida de transparencia orientada a dotar al mercado de información en materia de infraestructura de torres susceptible de compartición, de modo que se propicie la compartición de infraestructura pasiva de “torres” entre PRSTM. El propósito de dicha medida era permitir que los PRSTM puedan conocer de más

¹⁴³ CRC. (2022). Revisión del régimen de acceso, uso e interconexión. Documento de respuesta a comentarios. Publicado en febrero de 2022. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Documento%20de%20respuesta%20a%20comentarios%20%E2%80%93%20Resoluci%C3%B3n%206522/Documento%20de%20respuestas%20VF%202000%2059%204.pdf>. (pp. 167-169)

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 133 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

opciones de sitios (adicionales a los que actualmente ofrece el mercado de torres y al desarrollo de sus propios sitios), sobre los cuales llevar a cabo la ampliación de la cobertura de su infraestructura de red móvil, y facilita la densificación de las futuras redes 5G, contribuyendo a la vez a impulsar la competencia basada en el despliegue de infraestructura activa y a mejorar las economías de escala y de alcance de los PRSTM.

Adicionalmente, también se explicó que el reporte de información tenía como destino la CRC para la elaboración de sus propios análisis regulatorios.

Así las cosas, es claro que, de cara a los objetivos del proyecto, la necesidad de contar con información sobre los sitios se encuentra íntimamente vinculada con los objetivos de promoción de la competencia a los que se ha hecho referencia a lo largo de esta sección. Igualmente, al ser el despliegue de redes inalámbricas una actividad de alto dinamismo resulta necesario contar con información permanentemente actualizada, atributo que difícilmente se lograría a través de requerimientos puntuales. En segundo lugar, no es menor la consideración referida a la necesidad que tiene la CRC de contar con información que le permita hacer un seguimiento al desenvolvimiento de la actividad de compartición de infraestructura, a efectos de realizar el diagnóstico y la formulación de alternativas regulatorias, coherentes con la realidad del mercado, para lo cual resulta de vital importancia contar permanentemente con información exhaustiva proveniente del mismo.

De otro lado, y al hilo de lo explicado anteriormente, no se acogerá la sugerencia de ampliación del plazo previsto para el cumplimiento de reporte, precisamente dado el dinamismo que adquirirá la compartición en los próximos años y la necesidad que tienen los PRST de contar con información a efectos de la planificación de sus despliegues.

- **Sobre la aclaración de aspectos técnicos de las condiciones de referencia**

En cuanto a la aclaración solicitada por el **MINTIC** sobre el alcance del ordinal (iv) del numeral 4.11.2.2.3. en materia de aspectos técnicos, es pertinente indicar que la mención a parámetros de calidad está asociada a las condiciones bajo las cuales se brinda el acceso a la infraestructura pasiva, así como bajo las cuales se prestan los demás servicios complementarios involucrados en la compartición. Así las cosas, se acogerá este comentario y se hará la aclaración en el texto final de la resolución, de manera que se entienda que tales parámetros de calidad se encuentran referidos a los acuerdos de nivel de servicio asociados y los plazos máximos para la prestación de los servicios complementarios al acceso.

- **Sobre el impacto de la medida en la cadena de valor y el empleo**

En cuanto a lo indicado por **INTEGRA** y **NETCOL INGENIERÍA** en cuanto a la reducción a un solo cliente que demande sus servicios por cuenta de las medidas en materia de compartición amablemente nos remitimos a las explicaciones dadas en la sección 3.2., las cuales se hacen extensibles a lo planteado por estos agentes.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 134 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Como resultado de la revisión de los comentarios anteriores, la redacción final de las medidas adoptadas frente al eje temático analizado quedará así:

“CONDICIONES APLICABLES A PROVEEDORES CON POSICIÓN DOMINANTE, INDIVIDUAL O CONJUNTA, EN EL MERCADO “SERVICIOS MÓVILES”

ARTÍCULO 4.11.2.1. OBLIGACIÓN DE DISPONER DE CONDICIONES DE REFERENCIA PARA LA COMPARTICIÓN DE INFRAESTRUCTURA PASIVA. *Los PRSTM que tengan posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, deberán publicar en su página Web las torres, mástiles, monopolos, espacio en piso y servicios adicionales sobre la cual tengan la propiedad, posesión, o control del acceso a cualquier título.*

A igual obligación se sujetará la persona natural o jurídica, a quien, el o los PRSTM mencionados en el inciso anterior, le transfiera o le hubiera transferido dentro de los seis (6) meses anteriores a la entrada en vigencia de la presente disposición, a cualquier título, la propiedad, la posesión, la tenencia, el control o los derechos ejercidos sobre la infraestructura pasiva objeto de la obligación acá prevista. Así mismo, no se podrá contemplar disposición alguna que tenga por objeto o como efecto el acceso exclusivo por parte de dichos PRSTM o que comporte una limitación de la prestación de servicios soportados sobre la infraestructura pasiva.

La capacidad excedente de toda la infraestructura pasiva (espacio en torre, mástil, monopo, espacio en piso que no se encuentren ocupados por ningún equipo), así como los servicios adicionales, que son objeto de la obligación acá prevista, deberán estar disponibles y otorgarse a los otros PRSTM sobre bases no discriminatorias, sin ningún derecho de exclusividad y sin condicionamientos que aten su acceso y uso a la contratación de otros bienes y servicios adicionales a los solicitados.

ARTÍCULO 4.11.2.2. CONDICIONES DE REFERENCIA PARA LA COMPARTICIÓN DE INFRAESTRUCTURA PASIVA. *Los PRSTM que cumplan las condiciones definidas en el artículo 4.11.2.1. de la presente resolución, o sus sucesores en la propiedad, posesión, tenencia, o a cualquier título en el control de la infraestructura pasiva, deberán publicar las condiciones de referencia para la compartición de dicha infraestructura, cumpliendo los parámetros de información dispuestos en el presente artículo.*

4.11.2.2.1. Aspectos generales:

- i. Descripción de la infraestructura pasiva susceptible de compartición, especificando para cada una de las torres, mástiles y monopolos, entre otros, el código y el nombre con el que el PRSTM identifica el sitio donde se encuentra instalada la infraestructura pasiva de que trata el presente capítulo, el código del municipio de acuerdo con la división político-administrativa de Colombia, DIVIPOLA, presente en el sistema de consulta del DANE.*
- ii. y el nombre del municipio en el cual se encuentra instalada, la latitud y longitud geográfica de ubicación; y la capacidad excedente.*
- iii. Cronograma de actividades necesarias para habilitar el acceso a la infraestructura pasiva.*
- iv. Procedimientos técnicos y mecanismos para garantizar la adecuada compartición de la infraestructura pasiva.*

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 135 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

4.11.2.2.2. Aspectos Financieros:

- i. Descripción de procedimientos, responsables y plazos para el intercambio de cuentas, aprobación y pago de las mismas.
- ii. Precios de referencia para determinar las contraprestaciones aplicables a todos los servicios de acceso y uso de la infraestructura pasiva, así como de los servicios complementarios; los cuales deberán estar orientados a costos eficientes.

4.11.2.2.3. Aspectos Técnicos:

- i. Características técnicas de los elementos de infraestructura pasiva susceptible de compartición.
- ii. Normatividad técnica de la infraestructura pasiva susceptible de compartición.
- iii. Procedimientos detallados (con sus correspondientes diagramas de flujo), que deben seguir los otros PRSTM para solicitar servicios, realizar mantenimientos programados, reparar averías y gestionar incidencias, incluyendo los niveles de escalamiento.
- iv. Parámetros de calidad y Acuerdos de Nivel de Servicio -SLA- (incluyendo los plazos máximos para la prestación de todos los servicios complementarios mencionados previamente).
- v. Procedimientos detallados para todos los servicios complementarios tales como visita técnica, análisis de factibilidad, adecuación de sitio, recuperación de espacio, verificación de colocación y gestión de proyectos de nuevas obras civiles.

PARÁGRAFO 1. Para el caso de los PRSTM que cumplan con los supuestos definidos en el artículo 4.11.2.1. de la presente resolución, las condiciones aquí referidas estarán sujetas a aprobación de la CRC, las cuales deberán publicarse y mantenerse actualizadas en la página Web del PRSTM una vez surtido el trámite de aprobación correspondiente.

Para el caso de las personas naturales o jurídicas a las que se refiere el inciso segundo del artículo 4.11.2.1., deberán publicar y mantener actualizadas en su página Web las condiciones de referencia para la compartición de la infraestructura pasiva objeto de la obligación acá prevista.

PARÁGRAFO 2. Los PRSTM que cumplan las condiciones definidas en el artículo 4.11.2.1. de la presente resolución, o sus sucesores en la propiedad, posesión, tenencia, o el control de la infraestructura pasiva deberán mantener actualizado el listado de torres susceptibles de compartición junto con su capacidad disponible, incluyendo la información a la que hace referencia el ordinal (i) del numeral 4.11.2.2.1., del artículo 4.11.2.2. El respectivo listado deberá incorporar todos los sitios que se encuentren operativos en la red del PRSTM. En caso de nuevos sitios, estos deberán incluirse en el listado a más tardar veinte (20) días después de que estén operativos."

3.7. Sobre la modificación de la definición de Operador Móvil Virtual

COMCEL

Señala que es debatible pretender ajustar la regulación para favorecer a operadores que decidan no participar en la subasta de espectro a nivel nacional, sino únicamente a nivel regional, pues generaría un mal precedente y desincentivaría la participación en futuros procesos de espectro, pues un operador podría desmotivarse al saber que tendrá que invertir gran cantidad de recursos mientras otros operadores competirán por espectro en una competencia más reducida. Adicionalmente, solicita que se evalúe el impacto en los incentivos a la inversión y en la competencia por el mercado.

ETB

Solicita que la nueva definición de OMV se desvincule de los permisos de uso del espectro, con el fin de no imponer barreras al desarrollo de nuevos modelos de negocio y a los diferentes tipos de acuerdos que pueden surgir entre los operadores móviles presentes en el mercado.

En su defecto, como segunda alternativa, con el fin de hacer viables las asignaciones de espectro regional en Colombia, se requiere que la definición de OMV permita la diferenciación entre segmentos de negocio, masivo o corporativo. Así, se debería permitir que un operador que obtenga un permiso de uso de espectro sea nacional o regional, y que solo emplee dichas frecuencias para el desarrollo de redes privadas o soluciones corporativas, pueda seguir operando como OMV para la prestación del servicio móvil a clientes del segmento masivo. De lo contrario, una empresa que actualmente tenga la condición de OMV no tendría incentivos para invertir en un permiso de uso de espectro regional, pues esto implicaría un cambio total en las condiciones mayoristas en el ámbito geográfico donde aplique dicho permiso.

Propone la siguiente definición: *"OPERADOR MÓVIL VIRTUAL – OMV: Es el Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que no cuenta con permiso para el uso de espectro radioeléctrico identificado para IMT en un ámbito geográfico, que puede ser nacional o regional, o que contando con este permiso no lo use para la prestación del servicio móvil en el segmento masivo"*.

MinTIC

Sugiere revisar la definición de "operador móvil virtual", en cuanto a que la misma se mantenga en un contexto general, y que no solo tenga como enfoque la Subasta 5G.

MÓVIL ÉXITO

Plantea que está de acuerdo con la iniciativa de la Comisión de realizar un cambio en la definición del concepto de OMV, considerando las posibles asignaciones de espectro regional.

OMV

En el foro llevado a cabo el 20 de noviembre de 2023, **LOV TELECOMUNICACIONES** (en representación de los **OMV**) hizo referencia a la propuesta relacionada con oficinas físicas, preguntando qué pasará con las obligaciones de los OMV en sitios en los cuales tuviera asignación de espectro, señalando que tener oficinas físicas va ser muy costoso y querría tener los beneficios de tener espectro, pero también tener las excepciones de los OMV. Plantea otro tipo de interrogantes como cuántas regiones se le van a asignar a estos OMR/OMV, y cuál va a ser el costeo de esos sitios. En tal sentido, solicita incluir un párrafo en el que se aclare que los OMV no deben tener oficinas de atención físicas.

Adicionalmente, en los comentarios allegados, los **OMV** realizan la siguiente propuesta definición regulatoria de OMV:

“OPERADOR MÓVIL VIRTUAL - OMV: Es el Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que Puede contar o no con permiso para el uso de espectro radioeléctrico, identificado para IMT en un ámbito geográfico, que puede ser nacional o regional, motivo por el cual presta servicios de comunicaciones móviles al público en dicho ámbito geográfico a través de la red de uno o más Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que lo aloje(n)”. (subrayado fuera de texto)

Mencionan que si un OMV tiene marcas blancas asociadas a la prestación de su servicio, estas se constituyen también como proveedores de servicios del OMV. Así mismo, consideran que la asignación del espectro no debe cambiar la condición de OMV, ya que obligarlos a cumplir la carga regulatoria de un OMR, desincentiva la participación en la asignación del espectro.

Afirman que, en este contexto, el operador que licencie espectro regional también deberá brindar acceso a otros operadores en RAN y con ofertas a los OMV que lo soliciten. Indican que surgen dudas que deberán aclararse oportunamente como: ¿Cuántas regionales? ¿Cómo se limitará la frontera en donde le aplique obligaciones? ¿Cómo se medirá? ¿Cómo se vigilarán las obligaciones según la región en donde tenga o no licencia de espectro regional?

PARTNERS

Afirma que, si el regulador tiene previsto modificar la definición de operador móvil virtual, y con ello el tratamiento, posibilidades y naturaleza regulatoria de los OMV, esa modificación debería someterse a un proceso de expedición regulatoria particular en el que surtan todos los pasos que la misma CRC se ha impuesto a sí misma en las iniciativas de mejora regulatoria que ha adoptado; considera que no debe incluirse esa medida o decisión, como parte de un proceso normativo que tiene un objeto y finalidad diferente.

Menciona que no existe relación causal entre la medida y los problemas de competencia planteados en el proceso, y que abrirles la posibilidad de ser titulares de espectro y al mismo tiempo OMV en diferentes zonas o regiones del país, no fueron aspectos analizados de manera profunda en ningún momento y

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 138 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

que, en gracia de discusión, una modificación como la pretendida por la CRC se descartaría desde el punto de vista de los análisis de experiencias internacionales, pues como lo determinó el mismo regulador en el documento soporte de este proyecto regulatorio, de 15 países analizados, solamente 1 país contempla una definición de OMV regional.

Advierte que no se entiende como la CRC, para proponer la medida sobre OMV le bastó simplemente con su planteamiento y una hipótesis de necesidad.

TELEFÓNICA

Indica que la propuesta normativa parte de realizar una segmentación artificial de las zonas geográficas en las que un PRSTM cuenta o no con espectro asignado, lo que conduce a equiparar a aquellos OMV que no cuentan con espectro asignado en el territorio nacional, con aquellos que se comportan como OMR a escalas regionales, cuando se entiende que, *"se trataría de un operador que cuenta con una mejor posición competitiva que un OMV "puro" y probablemente con ingresos y mayores rentabilidades derivados de este nuevo posicionamiento"*.

Al respecto, señala que la propuesta no debería buscar equiparar a estos nuevos OMR regionales con un OMV, pues no se encuentran en la misma condición competitiva, sino que, en principio, debería otorgárseles un tratamiento similar a los demás OMR o, cuando menos, debería establecerse un régimen de incentivos diferenciados para estos OMR regionales respecto de las condiciones diseñadas originalmente para los OMV.

TIGO

Plantea que la visión de solo dos actores en el mercado (OMV y OMR) es insuficiente al explorar todas las posibilidades que pueden darse con la nueva asignación regional y que este nuevo otorgamiento de espectro permite la creación de un tercer actor: Los operadores móviles de red regionales. Al respecto, indica que la especialización del mercado por parte de estos nuevos actores permitirá focalizar los recursos de una manera más eficiente y proporcionar ofertas diferenciales y competitivas; dado que estos actores han solicitado la posesión de espectro en cantidades que responden a los requerimientos de la región en cuestión, la cual, a su vez es seleccionada según el plan de negocio y de expansión proyectado por el operador.

Indica que actualmente, la estructura regulatoria de los OMV sugiere que la condición diferencial de estos prestadores es no poseer los permisos de uso del espectro para la provisión de servicios móviles y, por tanto, no deben pagar las diferentes tarifas, ni cumplir las obligaciones propias a las que un OMR debe sujetarse por el uso del espectro. Un OMR que ostente la posesión del uso de este recurso debe cumplir con: pagos en efectivo, planes de cobertura y calidad, constitución de garantías por el tiempo de la tenencia de este recurso, indexación de pagos, pago de permisos para enlaces de última milla, y ejecución de obligaciones de hacer a nivel nacional, resultado en sobrecostos que han llevado a una disminución de los márgenes netos de las empresas que se encuentran dentro del borde competitivo.

Documento de respuestas a comentarios <i>"Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 139 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Las definiciones adoptadas para estos prestadores mantienen el equilibrio de incentivos en el mercado móvil, pues efectivamente, permite a los OMV desarrollar nichos de mercado y a los OMR desarrollar sus redes y prestar un servicio nacional manteniendo el equilibrio costo–beneficio. Plantea que bajo este esquema, la propuesta de regulación que le otorga la posibilidad a un PRST ser un OMR y OMV afectaría las relaciones económicas dentro del mercado de servicios móviles, desincentivando la adquisición de espectro nacional (evitando la realización de obligaciones) y la competencia entre operadores móviles virtuales, los cuales tienen un competidor que posee espectro y a la vez negocia tarifas mayoristas como OMR con los OMV, que a su vez serán OMV en las zonas en donde no posee espectro.

A partir de lo anterior, propone continuar con la alternativa 1: Statu Quo, argumentando que al igual que los OMV, los operadores móviles de red regionales podrán desarrollar nichos de mercado en las regiones donde proyecten solicitar permisos de espectro, solicitar RAN a los demás OMR continuando con el modelo de negocio en donde no tiene permiso de uso de espectro IMT y desarrollar ofertas competitivas, con la ventaja de contar con una base de clientes a la cual ofrecerle sus servicios e infraestructura en toda la cadena de valor de los servicios móviles y considerando que tendrán tarifas diferenciadas de RAN al convertirse en un operador entrante en el mundo de los operadores de red. Además, no se entiende el beneficio que tendrían los eventuales OMR regionales del cambio de definición, ya que, si se piensa desde el punto de vista del RAN, ya la regulación provee un beneficio para primeros asignatarios de permisos de uso de espectro IMT, así que si lo que se piensa de mantener la doble condición OMV y OMR, es obtener tarifas diferenciales de la instalación esencial del RAN puede decirse que no hay diferencia en los topes regulados de ambas condiciones, y por lo tanto desde este punto de vista no hay diferencia.

Por lo anterior, indica que, la alternativa 2 distorsionaría el mercado de servicios móviles, permitiendo que los operadores que cuenten con una doble figura (OMV y OMR) buscando eventuales beneficios de tarifas como operadores virtuales y a la vez teniendo espectro en las regiones que consideran nichos de mercado, esto complicaría las relaciones de interconexión y el ecosistema entre OMV y OMR. Así las cosas, le solicitan a la CRC, que incluya dentro del estudio casos internacionales, en donde se presente esta doble condición, ya que ni siguiera en la regulación de Brasil, en donde la subasta de 5G asignó espectro regional, se presentó la dualidad que pretende establecer el proyecto. Si esta fuera la alternativa elegida, se debería entonces incluir una opción regulatoria para que los OMR con espectro nacional, también fueran OMV en zonas donde no tengan influencia o cobertura para que las condiciones fueran equitativas entre OMR nacionales y regionales.

Respuesta CRC:

Inicialmente, es importante recordar que, a través del documento “*Plan de Acción - Proceso de Selección Objetiva: Camino para la Oportuna Masificación de 5G*”¹⁴⁴, el Ministerio TIC señaló el plan de acción para lograr un desarrollo amplio y eficaz de la tecnología 5G en Colombia. En este documento, se planteó la idea de “regionalizar” la banda de 3.500 MHz en bloques de hasta 40 MHz¹⁴⁵. En respuesta a la invitación pública realizada por el Ministerio TIC¹⁴⁶, en diciembre de 2022, tres compañías¹⁴⁷ presentaron manifestaciones de interés para operar y prestar servicios en dicha banda a nivel regional.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en el documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo del DNP “Colombia, Potencia Mundial de la Vida – Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026” se señala que se implementará una estrategia de conectividad focalizada que permita, entre otros, asignar los permisos de uso del espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, especialmente para servicios 5G, a través de esquemas y condiciones que maximicen el bienestar social, con condiciones reglamentarias diferenciales a nivel local, regional y/o para casos de uso en la asignación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico¹⁴⁸.

Bajo este contexto, el 1º de agosto de 2023 el Ministerio TIC, con el primer borrador de la resolución que definió los requisitos de participación, condiciones y procedimiento del proceso de subasta para otorgar permisos de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles, incluida la tecnología 5G, en las bandas de 700 MHz, 1.900 MHz, AWS extendida (AWS-3), 2.500 MHz y 3.500 MHz, anunció que “*en 2024 se asignarán permisos para el uso del espectro a nivel regional y local de la banda de 3500 MHz para quienes no tengan permisos de uso de espectro en bandas identificadas para las Telecomunicaciones Móviles Internacionales, IMT.*”¹⁴⁹

De acuerdo con lo anterior, es claro que desde la política pública se prevé la asignación de permisos de uso de espectro para ámbitos regionales y por ende se da la posibilidad de que en el futuro próximo ingresen al mercado operadores que ofrezcan servicios móviles solo en ese ámbito regional. Por tanto, la potencial aparición de la figura de operador móvil de red (OMR) regional depende del desarrollo de la mencionada política y de las condiciones que sean definidas por el MINTIC para asignación de permisos de uso de espectro en ámbitos geográficos diferentes al ámbito nacional.

Bajo este escenario, en el documento soporte del proyecto regulatorio se identificó que una de las temáticas que requería revisión y que aporta en la solución del problema identificado “*Ausencia de competencia efectiva en el mercado “Servicios Móviles”*” corresponde al despliegue de redes

¹⁴⁴ MinTIC. (2022). *Plan de Acción Proceso de Selección Objetiva: Camino para la Oportuna Masificación de 5G*.

¹⁴⁵ Id. Página 29

¹⁴⁶ Resolución MinTIC 4543 de 2022

¹⁴⁷ EGC COLOMBIA, ETB y OSC TOP SOLUTIONS GROUP COLOMBIA SAS

¹⁴⁸ Bases Plan Nacional de Desarrollo – PND 2022 – 2026, ver página 97. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

¹⁴⁹ Fuente: Ministerio TIC. Sitio Web: <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/277264:Empieza-en-firme-el-proceso-de-subasta-5G-en-Colombia>

Documento de respuestas a comentarios “ <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> ”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 141 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

inalámbricas a nivel regional. En este caso, acorde con la causa relacionada con las condiciones estructurales, en específico dentro de las barreras de entrada al mercado, se identificó que la definición regulatoria de Operador Móvil Virtual —en la que se señala que un OMV no puede contar con asignación de espectro radioeléctrico— podría desincentivar la participación de los OMV en los procesos de asignación de permisos de espectro de ámbito regional, dado que bajo la regulación actual perdería la condición de OMV en las demás zonas del país donde no tendrían espectro ni red desplegada y donde requieren, por su modelo de negocio, continuar operando bajo la figura de OMV. Así las cosas, contrario a lo señalado por **PARTNERS**, la temática revisada de despliegue de redes inalámbricas a nivel regional, así como la medida planteada de modificación de la definición de OMV, efectivamente se relaciona con una de las causas del problema identificado.

Adicionalmente debe observarse que la medida corresponde a un ejercicio de simplificación normativa¹⁵⁰ en el que se armoniza la regulación con la política sectorial. En concreto, la medida elimina un desincentivo o una limitante que tendrían los OMV de acceder a permisos de uso de espectro a nivel regional, debido a la pérdida de la condición de OMV, y los beneficios que ello representa, en las zonas o regiones en donde no tendría permiso de uso de espectro.

En este punto, es importante precisar que la medida no se ocupa de incluir dentro de las definiciones regulatorias la de “OMR regional”, sino de posibilitar, a través de la modificación de la definición regulatoria de OMV, que los Operadores Móviles Virtuales puedan acceder a permisos de uso de espectro de ámbito regional. En este sentido, frente a la solicitud de **COMCEL**, de realizar un análisis del impacto en la inversión y en la competencia de la asignación de espectro a nivel regional, así como también en lo que respecta a las inquietudes planteadas por **LOV TELECOMUNICACIONES** y los demás **OMV**, sobre las condiciones en que serán asignados los permisos de espectro a nivel regional, la CRC precisa que tales aspectos exceden el alcance del proyecto regulatorio e incluso las competencias legales de la CRC. Es importante tener en cuenta que con el cambio realizado en la definición regulatoria de OMV lo que se busca es eliminar una barrera regulatoria que podría convertirse en un desincentivo frente a la consecución de los permisos de espectro a nivel regional por parte de los OMV y, de contera, en un obstáculo indeseable a la política para el despliegue de redes y cierre de la brecha en conectividad.

En lo que respecta a las observaciones de **TELEFÓNICA** y **TIGO** en las que señalan que la figura de OMR regional corresponde a otro modelo de negocio diferente, con mayores ventajas al de OMV y que la medida conduce a equiparlos, se debe precisar nuevamente que con la modificación de definición se da la posibilidad de que los OMV también puedan acceder a permisos de uso de espectro IMT en el ámbito regional para que puedan prestar servicios móviles soportados en dicho espectro o que accedan a ese permiso con el fin de proveer otros servicios (diferentes a las comunicaciones móviles) que pueden ser complementarios a los servicios móviles. Esto no implica que las condiciones regulatorias que aplican para los OMV también tengan aplicación en las zonas o regiones en que estos operadores podrían tener

¹⁵⁰ El enfoque de simplificación es un pilar de la mejora regulatoria de aplicación constante, que tiene como finalidad contar con un marco regulatorio dinámico, sencillo, que goce de lenguaje claro y que reconozca que hace parte de un marco normativo sectorial, y no se refiere únicamente a la reducción o eliminación de regulación, sino que es un concepto más amplio que incluye mejoras en los procesos de interacción con los sujetos de la regulación y de estos con sus usuarios.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 142 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

la condición de OMR¹⁵¹. Con el fin de evitar otro tipo de interpretación, esta última aclaración se incluyó en la nueva definición regulatoria de OMV. Adicionalmente, en la definición regulatoria de OMR se incluyó un inciso en que se señala que la categoría de OMR se asocia con el ámbito geográfico del permiso de uso de espectro que tiene el PRST.

Ahora bien, en lo que corresponde a la sugerencia de **PARTNERS** y **TIGO** de optar por el statu quo y realizar un proyecto específico o estudios adicionales, que incluyan casos internacionales en los que se presente la doble condición de OMR regional y OMV, con el fin de evaluar los posibles riesgos económicos en las relaciones entre operadores, se reitera que la medida no se ocupa de establecer condiciones regulatorias para potenciales OMR regionales, sino que se enfoca la eliminación de un desincentivo que tendrían los OMV para acceder a espectro IMT regional. Tal como se señala en el documento soporte, la modificación a la definición ofrece diferentes ventajas frente al statu quo, como son que (i) se promueve la inversión y la competencia basada en el despliegue de redes inalámbricas, (ii) se promueve la competencia basada en diversidad de ofertas e innovación de servicios y (iii) se incentiva el despliegue y uso de nuevas tecnologías de acceso en redes móviles¹⁵². Adicionalmente, frente a las preocupaciones manifestadas de la posible afectación de relaciones mayoristas que se pueden presentar una vez se materialice el acceso a espectro regional por parte de un OMV, lo cual también fue planteado dentro de los comentarios de los **OMV** agrupados, la CRC considera que si bien la modificación de la definición de OMV posibilita que estos operadores puedan acceder a dicho espectro, los cambios en el modelo de negocio de un OMV y las implicaciones que ello puede tener en el relacionamiento que tiene con otros operadores, son aspectos que hacen parte de la innovación y las dinámicas que caracterizan al sector TIC, los cuales eventualmente conllevan a que los operadores revisen y modifiquen o renegocien sus acuerdos comerciales.

Frente a la observación de **PARTNERS** en la que indica que no se entiende cómo la CRC propone la medida sobre OMV simplemente con su planteamiento y una hipótesis de necesidad, es necesario aclarar que en las secciones 7.2 y 9.1 del documento soporte se presentó suficiente argumentación de la necesidad de modificar la definición regulatoria de OMV debido a que esta desincentiva o inhibe la participación de los OMV en los potenciales procesos de asignación de permiso de uso de espectro IMT a nivel regional. Se debe tener en cuenta que el análisis para este caso se desarrolló bajo el enfoque de simplificación normativa, a partir del cual se analizaron las ventajas y desventajas de introducir cambios en dicha definición con el fin de posibilitar que estos operadores accedan a permisos de espectro regional y puedan fortalecer su posición en el mercado. Así las cosas, bajo los estándares metodológicos de mejora normativa aplicados, el ajuste regulatorio está debidamente justificado en las mencionadas secciones del documento soporte. Lo anterior, máxime, cuando el proceso de discusión sectorial permitió complementar la propuesta publicada y aclarar aquellos aspectos sobre el nuevo alcance de la definición de OMV.

¹⁵¹ Entendido como el operador móvil de red que tiene asignado permiso de uso de espectro para IMT a nivel regional y utiliza ese espectro para prestar servicios de comunicaciones móviles al público.

¹⁵² Documento Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles, página 117. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 143 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Con respecto a la propuesta de **ETB**, de excluir o desvincular de la definición regulatoria de OMV la condición de no contar con permiso de uso de espectro, se precisa que una modificación de ese tipo excede el alcance del proyecto, puesto que dicha definición es la que ha sido utilizada para acotar las obligaciones que tienen los OMV dentro de diferentes medidas regulatorias.

En lo que respecta a la propuesta de los **OMV**, de señalar dentro de dicha definición que dichos agentes pueden o no tener permiso de uso de espectro, se precisa que el hecho de contar con espectro radioeléctrico para IMT y de hacer uso de este para proveer servicios de comunicaciones móviles al público, corresponden a dos condiciones que caracterizan a un operador móvil de red y, por tanto, el PRST que tenga tales características debe cumplir con las obligaciones que aplican a los OMR. Se recuerda que con la modificación que se realiza a la definición de OMV, se da la posibilidad de que este tipo de operadores también puedan acceder a permisos de uso de espectro IMT en el ámbito regional y puedan desplegar su propia red regional para prestar servicios móviles en ese ámbito, sin riesgo perder la condición de OMV en las demás regiones del país en las que no tienen permiso de uso de espectro IMT. Ahora bien, ante la posibilidad de que un OMV pueda acceder al permiso de espectro para IMT, pero no haga uso de este para prestar servicios de comunicaciones móviles al público sino para otros fines, esta Comisión encuentra pertinente que en la definición regulatoria de OMV también se aclare la condición del uso del espectro IMT, es decir que, si un OMV tiene permiso de uso espectro IMT para un determinado ámbito regional, pero no lo utiliza para prestar servicios de comunicaciones móviles al público, mantiene la condición de OMV en ese ámbito regional.

En lo que respecta a la propuesta de **ETB**, en la que indica que se requiere que la definición de OMV permita la diferenciación entre segmentos de negocio, masivo o corporativo, es necesario precisar que si un OMV adquiere permiso para uso de espectro a nivel regional para proveer servicios de comunicaciones móviles, debe cumplir con las obligaciones de OMR (a nivel mayorista y minorista) en la región para la cual le fue asignado el espectro IMT, independiente del nicho de negocio al que dedique el uso de este. Adicionalmente, es importante recordar que la regulación ya contempla un tratamiento diferencial para aquellos PRST (OMR u OMV) que solo atienden al segmento corporativo, puesto que no les es exigible las medidas contenidas en el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones y en el Régimen de Calidad de Servicios de Comunicaciones (contenidos en el Capítulo I del Título II y el Capítulo I del Título V de la Resolución CRC 5050 de 2016, respectivamente). Por tanto, bajo el estado actual de la cuestión, no se considera pertinente que la definición regulatoria de OMV también se condicione al modelo de negocio que desarrolla el PRST.

Frente al comentario de **TIGO** en el que señala que la actual definición, permite a los OMV desarrollar nichos de mercado y a los OMR desarrollar sus redes y prestar un servicio nacional manteniendo el equilibrio costo–beneficio, y al comentario de **PARTNERS** en el que indica que con la modificación de la definición de OMV se modifica el tratamiento, posibilidades y naturaleza regulatoria de los OMV, se precisa que la modificación que se realiza únicamente otorga la posibilidad de que los operadores móviles virtuales accedan a permisos de espectro IMT a nivel regional (zona o región en la que tendrán la condición de OMR regional cuando utilicen ese espectro para proveer servicios de comunicaciones

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 144 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

móviles), manteniendo su condición de OMV (i) en las demás zonas o regiones donde no tiene permiso de uso de espectro IMT y (ii) en el ámbito regional para el que tenga permiso de uso de espectro cuando no utilicen este para prestar servicios de comunicaciones móviles al público. Si bien es posible que el OMV y el OMR que lo aloja deban revisar y adecuar el acuerdo de acceso a la red del OMR, para diferenciar o exceptuar la región en que el OMV tenga permiso de uso de espectro IMT y lo utilice para prestar servicios de comunicaciones móviles al público, el equilibrio de la relación y de los beneficios dependerá de la negociación entre las dos partes.

En lo que corresponde a los comentarios de **ETB** y de los **OMV** agrupados, en los que señalan que la asignación del permiso de uso espectro no debe cambiar la condición de OMV, ya que, de no ser así ello implicaría un cambio total en las condiciones mayoristas en el ámbito geográfico donde aplique dicho permiso, se debe precisar que la modificación que se realiza a la definición regulatoria de OMV solo tiene la finalidad de eliminar el desincentivo que podrían tener estos operadores de acceder a permisos de uso de espectro para IMT regional, ante la incertidumbre de perder la condición de OMV en las demás regiones en las que no tiene permiso de uso de espectro IMT o en la región que tienen asignado es permiso, pero lo no lo utiliza para prestar servicios de comunicaciones móviles al público. En todo caso, el alcance de la propuesta nunca ha sido que los OMR regionales o los OMV que obtengan permiso de uso de espectro regional y provean servicios de comunicaciones móviles con su propia red, estén exentos de cumplir las obligaciones que tendrían como OMR en tales regiones.

Acorde con lo sugerido por **TELEFÓNICA** y **TIGO**, se reitera que todo PRST que provea servicios de comunicaciones móviles al público utilizando el espectro IMT para el cual tiene permiso de uso (incluso los que sean OMV en zonas en las que no tienen permiso de uso de espectro), debe cumplir con las obligaciones que establece la regulación para los OMR. En este sentido, se reitera que se incluyó como parte de la definición regulatoria de OMV un inciso en que se señala que la condición de OMV tiene aplicación exclusivamente en el área geográfica en la que el PRST no tiene permiso para uso de espectro radioeléctrico para IMT, así como también en el ámbito geográfico para el que cuenta con ese permiso cuando no lo utiliza para la provisión de servicios de comunicaciones móviles al público. Adicionalmente, en la definición regulatoria de OMR se incluyó un inciso en el que se precisa que la condición de OMR tiene aplicación en el ámbito geográfico en el que el PRST tiene asignado el permiso para uso de espectro para IMT y lo utiliza para proveer servicios de comunicaciones móviles al público.

En lo que respecta a la solicitud de **LOV TELECOMUNICACIONES** de que se aclare que los OMV que adquieran permisos de uso regional también estarán exentos de la obligación de disponer de oficinas físicas de atención en las ciudades capitales, se precisa que la excepción de la obligación que señala el parágrafo 1 del artículo 2.1.25.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁵³ se mantiene sin ninguna modificación. Sin embargo, en la zona o región en la que el OMV adquiera la condición de OMR regional (dada la asignación del permiso de uso de espectro IMT y la utilización de este para proveer servicios de comunicaciones móviles al público) sí debe cumplir con todas las obligaciones que le aplican a los OMR, entre ellas, la que se establece en el mencionado artículo de disponer de una oficina física de

¹⁵³ PARÁGRAFO 1o. Los operadores móviles virtuales y los operadores del servicio de televisión por suscripción no están en la obligación de disponer de estas oficinas.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 145 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

atención al usuario en todas las capitales de departamento o en el municipio en que tenga mayor número de usuarios. Cabe mencionar que el parágrafo 2 del mismo artículo también plantea una exoneración de esta obligación cuando el PRST garantice que todas las interacciones, incluidas las solicitudes de cesión del contrato, portación del número celular, garantía y soporte del equipo terminal, se pueden adelantar a través de otros medios de atención idóneos.

En lo que corresponde la propuesta de los **OMV** de que en la definición de OMV se indique que “*si un OMV tiene marcas blancas asociadas a la prestación de su servicio, éstas se constituyen también como proveedores de servicios del OMV*”, se aclara que dentro de la regulación se contempla, en específico en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016, las definiciones de “OMV Revendedor”¹⁵⁴ y “Facilitador y/o Agregador de red (MVNE/MVNA)”¹⁵⁵, por tanto, por el momento, no se considera necesario adicionar una nueva categoría de OMV dentro de las definiciones que ya existen.

Con respecto a la sugerencia de **MINTIC** de revisar que la definición se mantenga en un contexto general, y que no solo tenga como enfoque la Subasta 5G, se aclara que si bien la política de asignación de permisos de uso de espectro a nivel regional surgió como parte de la implementación de la tecnología 5G en Colombia, el ajuste que se realizó a la definición regulatoria de OMV no hace referencia a ninguna tecnología en específico sino a la tenencia o no de permiso de espectro para IMT, que puede ser a nivel nacional o regional y que obedece al interés de posibilitar que los OMV puedan acceder a permisos de uso de espectro regional, sin perder su condición de OMV (i) en las regiones en las que no tiene dicho permiso y (ii) en la región para la que tenga tal permiso, siempre y cuando no utilice este para prestar servicios de comunicaciones móviles al público.

Finalmente, es importante señalar que la CRC reconoce las diferentes posibilidades de uso que puede tener la tecnología 5G para la provisión de servicios de comunicaciones y con ello la implementación de nuevos modelos de negocio, para lo cual se considera que la actual regulación no es un obstáculo sino un facilitador para su desarrollo. Así, por ejemplo, a través del mecanismo del Sandbox regulatorio, los operadores pueden proponer productos, servicios o soluciones enfocados en la innovación en cualquier aspecto de la provisión de redes y servicios de comunicaciones.

De acuerdo con todo lo expuesto, esta Comisión considera que es viable realizar la modificación propuesta a la definición regulatoria de OMV, con el fin de eliminar el desincentivo que tendrían los OMV

¹⁵⁴ OMV que cuenta con una marca reconocida y una infraestructura de distribución, de tal forma que la operación de su negocio está centrada en las ventas y en impulsar las relaciones con el cliente. Este tipo de OMV revende los servicios con pequeños márgenes de ganancia con relación al precio acordado con el operador de red, tiene el control sobre sus procesos de mercadeo y ventas, y su diferenciación está únicamente en los precios y la identidad de marca.

¹⁵⁵ Es el actor que se posiciona entre un proveedor de red y un OMV para proveer servicios que puede ir desde servicios de valor agregado y de “back office” hasta definición de la oferta del servicio móvil. Tienen la opción de realizar acuerdos tanto con el OMR para el acceso a la red, como con el MVNE para desarrollar la operación del servicio. Adicionalmente, cuando el MVNE tiene el acuerdo de acceso a la red, el OMV puede optar por realizar el acuerdo para uso de la red solamente con el MVNE. En este caso el MVNE se conoce como MVNA (Mobile Virtual Network Aggregator) y corresponde al modelo de negocio en el que el OMR entrega a un tercero la oferta y operación mayorista. La diferencia entre un MVNE y un MVNA corresponde a la relación que tiene con el OMR, que en el primer caso es a través del OMV y en el segundo es directa.

para participar en procesos de asignación de permisos de uso de espectro IMT a nivel regional. Adicional a lo anterior, como se mencionó previamente, es necesario aclarar también en la definición regulatoria de OMR el ámbito en el que esta categoría de PRST tiene aplicación. En este sentido, las definiciones de OMR y OMV quedaron así:

"OPERADOR MÓVIL DE RED - OMR: Es el Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) que cuenta con permiso para el uso del espectro radioeléctrico para IMT y con una red de la que puede hacer uso otro PRST o un OMV.

Para efectos de la aplicación de lo previsto en la presente resolución, el PRST ostentará la condición de OMR exclusivamente en el ámbito geográfico en el que cuenta con permiso para el uso de espectro radioeléctrico para IMT y lo utilice para proveer servicios de comunicaciones móviles.

OPERADOR MÓVIL VIRTUAL - OMV: Es el Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) que no cuenta con permiso para el uso de espectro radioeléctrico para IMT en un ámbito geográfico, que puede ser nacional o regional, o que contando con ese permiso no lo utiliza para prestar servicios móviles al público, motivos por los cuales presta estos servicios a través de la red del Operador o de los Operadores Móviles de Red (OMR) que lo aloje(n).

Para efectos de la aplicación de lo previsto en la presente resolución, el PRST ostentará la condición de OMV en el ámbito geográfico en el que no cuenta con permiso para el uso de espectro radioeléctrico para IMT, así como también en el ámbito geográfico para el que cuenta con ese permiso, siempre y cuando no lo utilice para la provisión de servicios de comunicaciones móviles."

3.8. Sobre la actualización del Anexo 4.8 del Título Anexos Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016

COMCEL

Mediante comunicación del 16 de noviembre de 2023, radicada internamente bajo el número 2023818947, **COMCEL** allegó un derecho de petición en donde señaló que la explicación incluida en el documento soporte para justificar la modificación del Anexo 4.8 no es rigurosa, aduciendo que el regulador se limitó a mencionar que realizó un cambio de metodología con respecto a la que usó para expedir la Resolución CRC 6892¹⁵⁶ de 2021, mencionó la lista de criterios de infraestructura y socioeconómicos que tuvo en cuenta, sin que -en su sentir- resulte clara dicha explicación, y publicó unos archivos en formato Excel, que, en su opinión, simplemente contienen la lista de municipios actuales y los que quedarían tras el ajuste propuesto.

Agrega que, tras la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021, dicho operador había entendido que la CRC había buscado que restringir el RAN a tarifa regulada entre establecidos sería una medida propicia

¹⁵⁶ El número correcto de la resolución en mención es **6298**.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 147 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

para incentivar el despliegue de infraestructura, y manifiesta extrañeza con que ahora la CRC cambie su postura y busque incrementar el número de municipios pasados más de 2 años desde que se estableció el Anexo 4.8 y en los cuales se ha instalado infraestructura por parte de los operadores, señalando que se afectará evidentemente los incentivos a la inversión.

COMCEL afirma que el documento soporte incluye una contradicción que debe ser aclarada por el regulador, por cuanto se indica que saldrán 64 municipios e ingresarían 76, lo que implicaría que ingresarían al listado 12 más de los que salen, pero el listado que se propone de 498 municipios corresponde a agregar realmente 38 municipios con respecto a la lista actual de 460.

Con todo lo anterior, en su derecho de petición **COMCEL** solicitó lo siguiente:

- Justificación pormenorizada del cambio de metodología para determinar los municipios que harán parte del Anexo 4.8;
- Todos los documentos que evidencien el paso a paso que usó la CRC para llegar a la propuesta de 498 municipios, de tal forma que sea absolutamente claro y transparente y sea posible replicar el ejercicio por cualquier persona interesada;
- Explicación detallada del efecto que tuvo el Anexo 4.8. vigente (con 460 municipios) en el despliegue de infraestructura;
- Explicación pormenorizada del efecto que va a tener sobre los incentivos a la inversión en infraestructura el listado propuesto de 498 municipios.”

Posteriormente, en los comentarios allegados a la propuesta regulatoria, **COMCEL** planteó que el Anexo 4.8 debe eliminarse, pues considera que el RAN entre operadores establecidos debe remunerarse a tarifa negociada entre las partes, lo cual ha sido propuesto por este operador en los proyectos regulatorios que dieron lugar a la expedición de las Resoluciones 5107 de 2017¹⁵⁷ y 6298 de 2021¹⁵⁸. Además, señala que esta posición también fue compartida por la SIC en el concepto de abogacía rendido sobre el proyecto que culminó con la expedición de la Resolución CRC 4660 de 2014, en el cual, la CRC había aclarado que la remuneración de RAN entre establecidos debía definirse por negociación directa entre los operadores, postura que la CRC cambió sorpresivamente en la Resolución CRC 5107 de 2017.

Señala que esta posición también se respalda en los análisis de la OCDE, quien recomendó en su estudio, denominado “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia” publicado en 2014, que Movistar y TIGO no deberían tener derecho a bajos precios en RAN y que el RAN para los entrantes debía tener una cláusula de extinción, pues de lo contrario se afectarían los incentivos al despliegue, razonamiento que, en concepto de **COMCEL**, es extensible al RAN regulado para los operadores establecidos.

¹⁵⁷ “Por la cual se actualizan las condiciones generales para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional y se dictan otras disposiciones”

¹⁵⁸ “Por la cual se modifican los artículos 4.7.4.1, 4.7.4.2. del Título IV y se adiciona el ANEXO 4.8 al Título ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones”

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 148 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Menciona que la medida no está suficientemente justificada, pues la intención de la norma que introdujo el Anexo 4.8 era establecer el RAN a tarifa regulada sólo en los lugares donde el RAN tuviera la connotación de instalación esencial, para promover la inversión en infraestructura, luego no tiene sentido que la CRC ahora pretenda incrementar el número de municipios del listado, con lo que se agudizará el problema de insuficiente inversión. Además, agrega que, la CRC persigue el objetivo equivocado con la medida, pues en vez de buscar promover la competencia infraestructura, textualmente indica que lo que busca es promover la competencia en servicios.

Indica que, además de que la medida no está justificada, la metodología utilizada por la CRC para determinar los municipios del listado es confusa y compleja, lo que le impide comprender completamente la forma en que será actualizado el listado, pues no se acompaña de un anexo que indique el paso a paso de la forma en que se realizó, ni se programó una mesa de trabajo para mostrar de forma transparente los cálculos realizados. A su vez, indica que ninguna de las solicitudes planteadas en su derecho de petición fue atendida pues la metodología es imposible de replicar.

También indica que, al analizar el listado de experiencias internacionales del Documento Soporte, no se encuentra ningún país que haya utilizado la metodología propuesta por la CRC, y, por el contrario, se encuentran países como Perú que estableció criterios sensatos para determinar los lugares en los que es aplicable el RAN.

Por otra parte, **COMCEL** señala que la medida no tiene en cuenta que, tanto la subasta de espectro realizada en 2019 como la subasta 5G contienen obligaciones de hacer que han incrementado la cobertura en muchos municipios alejados, y establecer el RAN a tarifa regulada en esos municipios sería un castigo para los operadores obligados por el Estado a proveer cobertura en esas zonas, por lo tanto ninguno de los municipios en los que han cumplido, o deberán cumplir con obligaciones de hacer debería estar incluido en el listado.

ETB

Ve con preocupación que el número de municipios del Anexo 4.8 esté aumentando y no disminuyendo, que es el objetivo mismo de esta medida. Afirma que esto denota que cada vez hay menos huella de cobertura de voz en muchos municipios del país, bien sea por el desmonte de las tecnologías 2G y 3G y que no existan las condiciones de mercado para el despliegue de una nueva tecnología o por la salida de competidores de ese municipio, afectando a los usuarios.

TELEFÓNICA

Sobre esta medida, expresa que si bien no existe una variación significativa respecto de la lista vigente, considera que es necesario que la CRC identifique aquellos municipios en los cuales el operador con PSM es el que ostenta el monopolio sobre el acceso a su infraestructura activa y/o pasiva, a efectos de que las tarifas reguladas para el dominante sean aplicadas en dichas zonas geográficas. Por esto, estima importante que el regulador identifique aquellas zonas en las que el dominante opera como monopolista

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 149 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

sobre el acceso a un insumo esencial para sus competidores, a efectos de diferenciar dichos escenarios a través de la aplicación de tarifas orientadas a costos.

TIGO

Plantea que al revisar el análisis propuesto para la actualización del listado de municipios del Anexo 4.8 de la Resolución 5050 de 2016, donde se presenta una elección de variables basadas en las dimensiones geográfica, infraestructura, mercado, y economía, aunque cada variable seleccionada busca incluir elementos de las condiciones económicas, demográficas o geográficas, es de considerar que unas variables por el impacto que ejercen sobre la decisión de desplegar infraestructura tendrán mayor relevancia sobre las otras, para lo cual, el peso que se determine para cada variable jugara un rol importante en los resultados finales.

Frente a lo anterior, indica que dentro del análisis presentado no queda claro cómo se llega a los resultados finales y si estos consideraron los elementos expuestos, lo cual pudo repercutir en la exclusión de municipios que posiblemente aún no era permitente su salida del listado. Esta eliminación de municipios que actualmente se encuentra en el anexo 4.8, representa un incremento en los costos para el PRO al tener que pasar de pagar una tarifa regulada a una tarifa negociada que en el sentido práctico resulta más costosa.

Respuesta CRC:

En primer lugar, dado que **COMCEL** menciona que ninguna de las solicitudes planteadas en su derecho de petición fue atendida, es necesario poner de presente que, mediante comunicación del 23 de noviembre de 2023, radicada bajo el número 2023526009, se dio respuesta a dicho derecho de petición -antes del vencimiento del plazo para presentar comentarios al proyecto- de modo que dicho PRST pudiera presentarlos oportunamente, y se informó que las consideraciones de orden metodológico en las que se fundamenta la modificación del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016 se encuentran consignadas en la sección 9.3 del Documento Soporte publicado en el marco del proyecto "*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*" el pasado 3 de noviembre de 2023¹⁵⁹, explicando también que la publicación de la propuesta regulatoria estuvo acompañada de los siguientes documentos: **i)** Base final clusters, que contiene información de las variables empleadas en el análisis geográfico; **ii)** Base final infraestructura, con información específica de las variables asociadas a infraestructura móvil, empleadas en el análisis geográfico; **iii)** Municipios lista Resolución CRC 6298 de 2021 que contiene el listado de municipios actualmente incluidos en el Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016; **iv)** Anexo lista de municipios, el cual describe los 498 municipios en los que se propone la aplicación de la tarifa regulada por el acceso a la instalación esencial de RAN por parte de proveedores establecidos, y también se incluye el listado de los municipios que se mantienen en dicho anexo, los que salen del mismo y los que ingresan como nuevos; y **v)** Clúster RAN, que contiene el script empleado

¹⁵⁹Los documentos están disponibles en el enlace <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 150 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

en el Software "R" para obtener el resultado descrito en la Sección 9.3 del Documento Soporte ya referido. Asimismo se explicó que este último recoge la secuencia de instrucciones que fueron ejecutadas para el cargue de los archivos que contienen la información de las variables, y para llevar a cabo los pasos descritos en la Sección 9.3 del Documento Soporte, esto es: **a)** la realización de cálculos de capacidad, **b)** definición de la cantidad de clústeres, **c)** aplicación del método k-medoides; y **d)** obtención de estadísticas descriptivas y posterior selección de agrupamientos a considerar en el listado. Esto, dicho sea de paso, responde también el comentario de **TIGO** en el que señala que no se incluyó un anexo que indique el paso a paso de la forma en que se realizó.

Por otra parte, teniendo en cuenta que en dicha respuesta se aclaró que algunas solicitudes de **COMCEL** serían atendidas en el presente documento, y también que **COMCEL** en su derecho de petición solicitó una "Explicación detallada del efecto que tuvo el Anexo 4.8. vigente (con 460 municipios) en el despliegue de infraestructura", es del caso anotar que la propuesta de modificación del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, fue incluida en el proyecto regulatorio en virtud de lo establecido en dicho anexo, en donde se indicó que "[l]os municipios incluidos en la presente tabla serán revisados con una periodicidad bienal. En caso de modificación o actualización, dicho ajuste se incorporará de manera inmediata a las condiciones de remuneración por el acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional para los servicios de voz, SMS o datos móviles en aquellas relaciones que se encuentren en curso al momento de la expedición del acto administrativo mediante el cual se realice la correspondiente actualización"(SFT). Asimismo, se reitera que en el documento soporte de la propuesta regulatoria se explicó que la Resolución CRC 6298 de 2021 estableció que la CRC adelantará revisiones periódicas para determinar la procedencia de actualizar el listado de municipios, la primera de ellas dentro de un plazo de hasta dos años contado desde el 1° de enero de 2022, y a partir del momento en el que se produzca la primera actualización o se venza dicho plazo, lo que primero ocurra, este listado será actualizado con una periodicidad bienal, señalando también que en dichas actualizaciones la CRC tomará en consideración la totalidad de la información que se encuentre disponible respecto de los elementos de red de acceso móvil, incluyendo nuevas tecnologías que puedan a futuro ser adoptadas por la industria.

Siendo claro entonces que para llevar a cabo la actualización del Anexo 4.8 no era requerido como prerequisite adelantar un análisis como el solicitado por **COMCEL**, es preciso señalar que, tanto el análisis expost de la Resolución CRC 6298 de 2021, como la evaluación del impacto de dicha resolución de conformidad con lo establecido en el Decreto 1078 de 2015¹⁶⁰, serán llevadas a cabo entre los años 2024 y 2025. De cualquier modo, dado que en su derecho de petición **COMCEL** solicitó también una "Explicación pormenorizada del efecto que va a tener sobre los incentivos a la inversión en infraestructura el listado propuesto de 498 municipios", se reitera lo explicado previamente en el presente documento en materia de remuneración por el acceso a RAN, en donde se aclaró que al expedir la Resolución CRC 6298 de 2021, se definió que las tarifas reguladas por el acceso a RAN son aplicables únicamente en el listado de municipios del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en los cuales por sus condiciones geográficas y sociodemográficas y de mercado, se hace necesario promover la

¹⁶⁰ Que en su compilación recogió lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004 en materia de Evaluación de Impacto de la Regulación.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 151 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

competencia por servicios y que, en conjunto con la competencia por infraestructura corresponden a ejes de alta relevancia en el diseño de la regulación toda vez que se mantiene el enfoque de promoverlas simultáneamente buscando en ambos casos beneficiar a los usuarios.

Se prevé entonces que los PRSTM continúen con sus planes de expansión y ampliación de red, de conformidad con las obligaciones que en materia de cobertura han adquirido con el Gobierno Nacional en virtud de la asignación de permisos de uso de espectro radioeléctrico.

En línea con lo anterior, **COMCEL** señala que, ante las obligaciones de hacer asociadas a permisos de uso de espectro radioeléctrico, establecer el RAN a tarifa regulada en determinados municipios sería un castigo para los operadores, sobre lo cual debe ponerse de presente que la tarifa regulada por el acceso a RAN fue definida por la CRC empleando el modelo de costos eficientes, lo que garantiza que el PRSTM recibe una utilidad razonable al proveer dicho acceso a dicha tarifa. A manera de referencia, cabe anotar que en el documento de respuestas a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 7007 de 2022¹⁶¹, se explicó lo siguiente: *"Contrario a lo afirmado por **COMCEL**, la CRC sí tuvo presente la consideración de las inversiones en su evaluación. En particular, se resalta, la relacionada con la evaluación de las alternativas presentadas para la remuneración del RAN. En este ejercicio fueron incorporados criterios de racionalización de inversiones, innovación y competencia que contribuyen en determinar la mejor intervención posible. Así mismo, no puede desconocerse que la CRC utiliza el modelo de costos eficientes, que implica reconocer los costos de las inversiones de los operadores y demás costos asociados a la prestación del servicio, para lo cual se utilizó información de mercado y la información aportada por los operadores"* (SFT). No es de recibo entonces el comentario de **COMCEL** en donde solicita que los municipios en donde se ha cumplido o se debe cumplir con obligaciones de cobertura sean excluidos del Anexo 4.8, pues además de que la remuneración se orienta a costos eficientes, el origen de la cobertura en virtud de una obligación que se desprende de un permiso de uso de espectro radioeléctrico por sí sola no garantiza que el conjunto de variables geográficas, sociodemográficas, de mercado y de despliegue de infraestructura, tengan un comportamiento que posibilite su exclusión del listado.

De cualquier modo, dado que **COMCEL** reprocha que no se haya programado una mesa de trabajo para mostrar de forma transparente los cálculos realizados, es del caso anotar que tal actividad no se constituye en requisito para continuar con la inclusión del cambio propuesto en la regulación y que, en todo caso, la propuesta regulatoria fue publicada siguiendo los requisitos de publicidad de actos administrativos a los que se refiere el Decreto 1078 de 2015, reiterando que la publicación incluyó todos los documentos y bases de datos empleados para realizar el ejercicio, el cual, aunque presenta algunas variaciones metodológicas -que hicieron necesario publicarlo dentro de la propuesta regulatoria porque de otro modo hubiera estado cobijado por la excepción de publicidad prevista en el numeral 11.1.1.2.5¹⁶²

¹⁶¹ Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/documento-respuesta-revision-esquemas-remuneracion-movil>

¹⁶² Que establece que no es necesario publicar una propuesta regulatoria "[e]n la expedición de las resoluciones que tengan por objeto la actualización del Anexo 4.8 del Título ANEXOS TÍTULO IV que contiene el listado de municipios donde resultan aplicables los valores de remuneración de Roaming Automático Nacional para el servicio de voz, SMS o Datos a los que se refieren los

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 152 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

del artículo 11.1.1.2 de la resolución CRC 5050 de 2016-, conserva el enfoque definido al momento de expedir la Resolución CRC 6298 de 2021, esto es, la identificación de un conjunto de municipios en los que se requiere dar aplicación a la tarifa regulada de RAN en atención a sus condiciones geográficas, sociodemográficas, de mercado y de despliegue de infraestructura.

COMCEL plantea también su entendimiento, según el cual restringir el RAN a tarifa regulada entre establecidos sería una medida propicia para incentivar el despliegue de infraestructura, y señala que se persigue un objetivo equivocado con la medida porque se busca promover la competencia en servicios, sugiriendo con ello que no se promueve la competencia en infraestructura, sobre lo cual debe reiterarse lo expuesto en la sección 3.2, en donde se explicó que la alternativa referida a acelerar la senda de remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN cuando se haga uso de la red los proveedores que ostenten posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, busca incentivar el desarrollo de la competencia por servicios en los municipios del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y que se busca mantener un balance entre la promoción de la competencia en infraestructura y en servicios, promoviendo a la vez un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente y la dinamización de la oferta comercial a los usuarios en municipios en donde únicamente tiene presencia un operador o existe baja pluralidad de ofertas de servicios. Lo anterior, en todo caso, no excluye la posibilidad de que los PRSTM continúen realizando inversiones en infraestructura según sus planes de despliegue, reiterando una vez más que lo que se promueve con la medida es un balance entre ambos tipos de competencia -por infraestructura y por servicios.

Ahora bien, dado que **COMCEL** señala que el planteamiento de la CRC no se basa en alguna experiencia internacional y que en Perú se establecieron criterios “sensatos” para determinar los lugares en los que es aplicable el RAN, se recuerda que la presente iniciativa no tiene por objeto cambiar el enfoque de la regulación vigente en materia de remuneración por el acceso a RAN -asunto que fue debidamente discutido y definido en el desarrollo del proyecto regulatorio “Revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017”, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021 antes referida, y en donde se definió a través del AIN que la tarifa regulada para remunerar el acceso a RAN es aplicable en un listado de municipios definidos en virtud de sus condiciones geográficas, sociodemográficas, de mercado y de despliegue de infraestructura. Tanto en ese caso como al momento de expedir la Resolución CRC 5107 de 2017, es necesario aclarar que las modificaciones introducidas en la regulación no obedecen a cambios bruscos, sorpresivos o improvisados como mal quiere hacerlo ver **COMCEL**, sino que a través de la participación sectorial y empleando herramientas como el AIN, se busca generar cada vez mejores condiciones para dinamizar la competencia en el sector. De cualquier modo, cabe reiterar que en los últimos años, la CRC ha venido aplicando técnicas de análisis multi variable para clasificar las regiones del país en atención a sus características geográficas, sociodemográficas, de mercado y de despliegue de infraestructura, como herramienta que permite focalizar esfuerzos de política pública y regulatoria, incorporando herramientas de análisis que permiten evaluar de manera objetiva las características del territorio nacional.

numerales 4.7.4.1.1 y 4.7.4.1.2 del artículo 4.7.4.1 y el numeral 4.7.4.2.1 del artículo 4.7.4.2 del Capítulo 7 del Título IV de la presente resolución, siempre y cuando los criterios asociados a la definición de dicho listado hayan sido discutidos por el sector dentro del procedimiento de transparencia y publicidad de que trata el artículo 2.2.13.3.2 del Decreto 1078 de 2015.”

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 153 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Asimismo, dado que **COMCEL** planteó que el Anexo 4.8 debe eliminarse y señala que el RAN entre operadores establecidos debe remunerarse a tarifa negociada entre las partes, debe reiterarse lo expuesto en la sección 3.2 del presente documento, en donde se explicó que la obligación de proveer el acceso a RAN -cuando este cumple las características de instalación esencial- recae sobre cualquier PRST que detente la infraestructura, y que el acceso a RAN no está condicionado a algún plazo porque su característica de “esencial” no desaparece por el solo paso del tiempo, sino porque desaparezcan las condiciones que hacen de ella una instalación de tal naturaleza; cosa diferente es que la remuneración por el acceso a RAN se dé aplicando una tarifa regulada o negociada, lo cual como se explicó, fue analizado y definido en una iniciativa regulatoria diferente a la que acá se adelanta, por lo cual se equivoca **COMCEL** cuando afirma que la norma que introdujo el Anexo 4.8 estableció el acceso a RAN a tarifa regulada sólo en los lugares donde el RAN tuviera la connotación de instalación esencial.

También, **COMCEL** manifiesta extrañeza frente al incremento en el número de municipios en donde aplica la tarifa regulada, sobre lo cual **ETB** coincide y aduce que el objetivo de la medida es disminuir dicha cantidad. Al respecto, la CRC aclara que tal situación -la disminución en la cantidad de municipios- no constituye una expectativa que haya sido generada ni en desarrollo del proyecto ni al momento de expedir la Resolución CRC 6298 de 2021, sino que en desarrollo de la promoción simultánea de la competencia por infraestructura y por servicios en todo el territorio nacional, se ha propendido por identificar agrupaciones de municipios que, por sus características geográficas, sociodemográficas, de mercado y de despliegue de infraestructura, requieran la aplicación de la tarifa regulada para estimular la competencia en servicios y así beneficiar a los usuarios.

Asimismo, frente al comentario de **TIGO** en donde señala que la eliminación de municipios representa un incremento en los costos para el PRO, aunque se trata de un asunto no probado por el PRSTM en comento, cabe aclarar que ello debe analizarse a la luz de los argumentos expuestos por la CRC en diferentes oportunidades respecto del uso de la instalación esencial de RAN y los incentivos al despliegue de infraestructura, según los cuales es decisión del Proveedor de la Red Origen continuar haciendo uso del RAN a tarifa negociada, o si le es más conveniente desplegar su propia infraestructura para proveer servicios a los usuarios.

De cualquier modo, para encontrar posibles razones por las cuales ciertos municipios presentes en la lista actualmente vigente en el Anexo 4.8 no resultaron seleccionados dentro de la lista de municipios de la presente propuesta, se adelantó un análisis de regresión Lasso-logit sobre la muestra de municipios pertenecientes a la lista vigente. Para este ejercicio se tomaron en cuenta las 9 variables utilizadas para la segmentación de los municipios y posteriormente se estimó una regresión con el método de penalización Lasso¹⁶³.

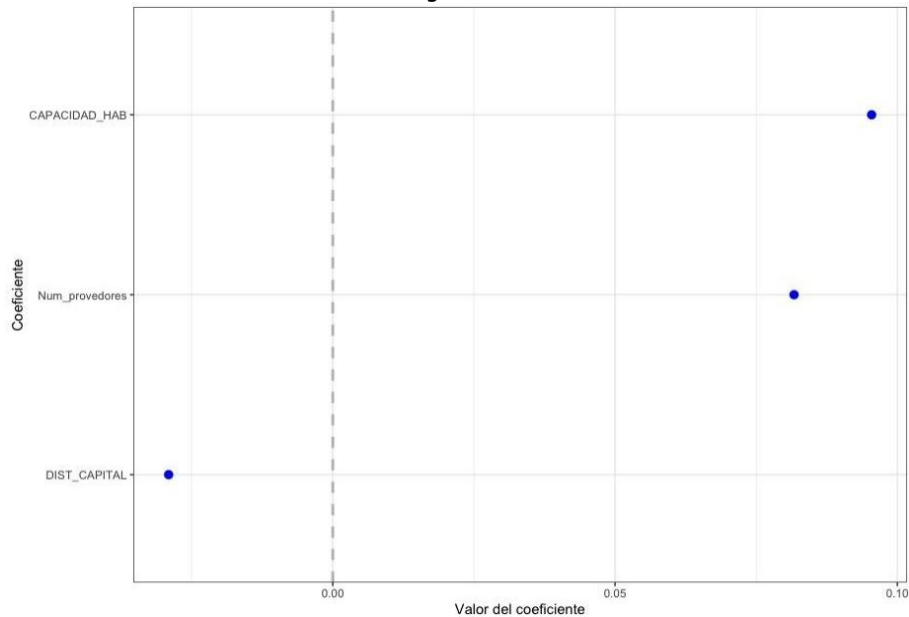
¹⁶³ Para una explicación más profunda de la metodología Lasso consultar la página 237 de Introduction to statistical learning (Hastie, T., 2023). Basada en criterios estadísticos, selecciona las variables más relevantes asociadas a la probabilidad de haber salido de la lista regulada. Intuitivamente, esta metodología es una extensión de una regresión tradicional que busca minimizar el error de clasificación, no obstante, se extiende a una penalización por el tamaño de los coeficientes. Así, entre más grande en

La Ilustración 3 presenta los resultados asociados a la estimación. En esta se identifica que, en orden, los determinantes con más peso en la predicción fueron: la capacidad per cápita de la red, el número de proveedores y la distancia a la capital. En particular, se estima que un aumento de una desviación estándar de la capacidad por habitante aumenta en aproximadamente 10 puntos porcentuales la probabilidad de no requerir una tarifa regulada en el cobro por RAN para el municipio. Del mismo modo, un aumento de una desviación estándar del número de proveedores aumenta en aproximadamente 8 puntos porcentuales la probabilidad de que el municipio haya salido de la lista inicial del Anexo 4.8. Estos resultados son razonables, pues una mayor capacidad de red por habitante refleja la existencia de mayor infraestructura que permite la atención del tráfico de voz y datos. Además, un mayor número de proveedores es entendido como señal de mayor competencia, lo que puede fomentar una regulación natural a través del mercado. Finalmente, a mayor distancia a la capital, menor es la probabilidad de haber salido de esta lista, lo cual resulta razonable al considerar que la distancia a la capital está fuertemente correlacionada a aspectos de ruralidad, densidad poblacional, posibilidad de acceso y despliegue de infraestructura desde el centro de las cabeceras municipales hacia la periferia.

magnitud sea el coeficiente también aumenta el error, lo que fomenta en la metodología que se elijan cuidadosamente aquellas variables que son determinantes y por el contrario, aquellas que no son determinantes de la variable dependiente sus coeficientes asociados sean cancelados para que no afecten el error. La metodología Lasso utiliza un hiperparámetro de penalización λ , el cual penaliza el crecimiento de los coeficientes asociados a las variables. Este parámetro se estimó a través de validación cruzada, método que evalúa la bondad de ajuste para múltiples muestras y elige el hiperparámetro con mejor desempeño. Adicional, se toma el λ a una desviación estándar del mínimo para evitar el sobreajuste.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 155 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Ilustración 3. Incidencia estandarizada de las variables en la probabilidad de salir de la lista de municipios regulados.



Fuente: Elaboración propia

En este punto, dado que **COMCEL** afirma que la metodología es confusa, compleja e imposible de replicar, y que la explicación incluida en el documento soporte no es clara ni rigurosa, debe reiterarse que en respuesta al derecho de petición presentado por dicho proveedor, la CRC aclaró que la totalidad de análisis y documentos fueron puestos a disposición del público a fin de facilitar la replicabilidad del ejercicio, lo cual en todo caso supone contar con conocimientos en este tipo de análisis econométricos - que fueron aplicados también al momento de expedir la Resolución CRC 6298 de 2021-. De cualquier modo, el documento soporte de la propuesta regulatoria incluyó una explicación concisa, en donde se aclaró que la aproximación metodológica empleada parte por seleccionar las variables que tienen que ver con el uso del RAN en Colombia buscando modelar su comportamiento de forma más específica, sin que fuera necesario aplicar alguna técnica para descartar otras variables genéricas, y posteriormente se aplicó de manera directa la técnica k-medoids, con lo cual se simplifica la metodología en comparación con el proceso adelantado al momento de expedir la Resolución CRC 6298 de 2021, siendo el resultado igualmente robusto y consistente con la realidad de los municipios del país. Así, el primer paso consistió en determinar el número óptimo de clústeres, que para el presente caso se definió en 10 agrupaciones, el segundo paso consistió en realizar la segmentación de los municipios a partir de los clústeres k-medoids, y el tercer paso se enfocó en analizar las estadísticas descriptivas de los clústeres para determinar la lista actualizada de municipios para la aplicación de valores regulados de RAN. Con lo expuesto se demuestra que, contrario a lo aducido por **COMCEL**, la descripción incluida en el documento soporte y los demás documentos que acompañaron la publicación de la propuesta

regulatoria hacen posible contar con un adecuado entendimiento de la metodología aplicada y los resultados obtenidos.

Por su parte, **TELEFÓNICA** afirma que deben identificarse las zonas en las que el dominante opera como monopolista sobre el acceso a un insumo esencial para sus competidores para diferenciar dichos escenarios a través de la aplicación de tarifas orientadas a costos, sobre lo cual se ratifica que la definición de los municipios en donde aplica la tarifa regulada por el acceso a RAN toma en consideración diferentes variables, entre ellas la capacidad agregada per cápita por municipio para descarga, la intensidad de despliegue de infraestructura 4G y el tráfico promedio de voz y datos per cápita, pero sin discriminarlas por operador, con lo cual para efectos de la medida que acá se analiza, resulta innecesario llevar a cabo la distinción planteada.

En relación con lo anterior, dado que **TIGO** señala que no le queda claro cómo se llega a los resultados finales, los cuales se ven afectados por el peso que se determine para cada variable, es del caso reiterar que el efecto de cada variable en el resultado es calculado de manera objetiva y automática con la técnica K-medioids empleada, la cual -según la explicación dada en la sección 9.3 del documento soporte- es más resistente a ruidos y valores atípicos, porque en lugar de utilizar el punto medio como centro de un grupo (como sucede en K-means), utiliza un punto real en el grupo para representarlo; también se explicó que el Medioid es el objeto ubicado más centralmente del grupo, con una suma mínima de distancias a otros puntos, aclarando que dicho algoritmo parte de la mediana para el centroide de los clústers, lo cual la hace más robusta frente a valores extremos.

Por otro lado, sobre los comentarios que presenta **COMCEL** en referencia a una posible afectación a los incentivos para invertir y que se agudizará el problema de insuficiente inversión, debe enfatizarse que las tarifas reguladas para acceder a RAN son aplicables únicamente en los municipios cuyas características hacen necesario impulsar la competencia en servicios, siendo claro que la competencia en infraestructura en esas zonas se dificulta por sus condiciones geográficas, sociodemográficas, de mercado y de despliegue de infraestructura. Asimismo, se reitera lo expuesto en la sección de comentarios generales y en la sección 3.2, en donde además de mencionar la cifra agregada de inversión del sector en el año 2022 -de \$ 8,6 Billones) se reconoció que la reciente asignación de espectro radioeléctrico a diferentes PRSTM vaticina que Colombia alcanzará una inversión cercana a los \$28 billones en 10 años, es decir, un promedio de \$2,8 billones por año¹⁶⁴. En complemento con ello, según se explicó en el Documento Soporte, la ponderación de los criterios y la evaluación de las alternativas hizo evidente que la promoción de la competencia en servicios se torna relevante en aquellos municipios en los que sus condiciones geográficas y sociodemográficas conllevan la necesidad de promover el aprovechamiento de la infraestructura existente, a la vez que se genera un mayor aprovechamiento de la infraestructura existente en los municipios en los que se aplica la tarifa regulada para el acceso a RAN, aprovechando las economías de escala y alcance y promoviendo un mayor ahorro en CAPEX y OPEX; todo lo anterior en beneficio de los usuarios de todos los PRSTM.

¹⁶⁴ Ver <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/333419:5G-es-una-realidad-para-el-pais-Ministro-Mauricio-Lizcano>

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 157 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Finalmente, respecto de la claridad que solicita **COMCEL** sobre la cantidad de municipios que se propone en el listado, cabe recordar que el documento soporte de la propuesta regulatoria explicó que la lista actualizada quedará conformada en su totalidad por 498 municipios, así: **i)** los 146 municipios del clúster 2, **ii)** los 114 municipios de clúster 3, **iii)** los 92 municipios del clúster 8, **iv)** los 46 municipios del clúster 9, y **v)** los 100 municipios para los cuáles no se tiene información y que hoy en día hacen parte del Anexo 4.8; también se explicó que con esta agrupación se logran capturar, en promedio, los municipios con baja penetración de infraestructura, baja-media capacidad de descarga agregada, alta ruralidad, baja densidad poblacional, pobreza media-alta y baja competencia de infraestructura en número de proveedores (es decir, baja cantidad de proveedores con infraestructura propia).

3.9. Sobre las condiciones para el desarrollo de gestiones comerciales para recuperar clientes portados

COMCEL

Afirma que, con el fin de defender la participación de algunos competidores, en realidad se afectan los intereses de los consumidores pues los priva de conocer y elegir mejores y diferentes alternativas de planes y precios de servicios móviles afectando su derecho a obtener información y su libertad de elección, pues estos adoptan decisiones en el mercado a partir de la información que reciben de los empresarios, y a su vez, impide el diseño de estrategias comerciales competitivas que redundan en la eficiencia económica y el bienestar de los usuarios.

Señala que, con la propuesta, la CRC busca prevenir que los operadores implementen ofertas comerciales aplicables al cliente portado que sean difícilmente contestables por otros operadores. Así elimina la competencia, privando a los consumidores de elegir entre las alternativas de las cuales dispone, con lo que termina afectando su bienestar, objetivo de las disposiciones de libre competencia. Y agrega que la CRC no muestra cuál es el impacto que esta medida tendría sobre el funcionamiento del mercado y por qué podría mejorar el bienestar de los consumidores.

Indica que la CRC no explica por qué las prácticas de recuperación evitan que el consumidor pueda experimentar los servicios del operador receptor, y lo que hace, es limitar de forma injustificada la capacidad de decisión y elección del usuario.

Adicionalmente, plantea que la medida no es razonable y proporcionada porque la Ley "no molestar" ya atiende la problemática frente a las llamadas no deseadas de forma repetitiva y constante que reciben los usuarios.

COMCEL acompaña sus comentarios con un estudio elaborado por la firma **ANALYSYS MASON**. En este estudio se indica que los usuarios están en torno a tres meses en el operador receptor, antes de regresar al operador donante. Viendo que la medida propone un plazo también de tres meses, no está

claro que la implementación de la medida vaya a incrementar de forma significativa esta duración. Así mismo, señala que con relación al análisis del tiempo promedio de regreso al operador donante, la CRC ha presentado información incompleta y poco contextualizada, que no permite un análisis detallado, y que cualquier conclusión basada en el análisis del comportamiento de los consumidores no puede sustentarse únicamente en un parámetro estadístico como la media aritmética (no ponderada), sino que habría que caracterizar con mayor profundidad la distribución estadística de la muestra y analizar parámetros más relevantes a estos efectos (mediana y percentiles de usuarios, varianza, etc.).

Adicionalmente, indica que sería importante cuantificar cuál es el porcentaje de usuarios que efectúan la portabilidad y posteriormente regresan a su operador donante, para poder determinar cuan representativa es esta situación en el mercado.

También plantea que sería importante que la CRC evalúe cuáles son los motivos del regreso de los usuarios a su operador donante. Si este regreso responde a una menor satisfacción del usuario con el nuevo operador, la medida propuesta por la CRC estaría restringiendo la libre decisión de los usuarios.

Por otro lado, señala que la CRC no ha evidenciado que las llamadas para realizar ofertas más atractivas y personalizadas sean vistas de forma negativa por los usuarios. Y agrega que la implementación de esta medida asume que ningún usuario quiere recibir llamadas con mejores ofertas con lo cual estos usuarios se verán muy perjudicados por la medida.

Por último, **ANALYSYS MASON** establece que la medida propuesta por la CRC es, en su propia definición, restrictiva de la competencia, ya que no permite a los operadores competir en igualdad de condiciones en el terreno comercial. Y que esta situación, lejos de dinamizar el mercado reducirá el volumen de portabilidades y lo hará menos dinámico, perjudicando principalmente a los usuarios.

Teniendo en cuenta lo expuesto, señala que la CRC debe eliminar la prohibición de contactar a los usuarios que se hayan portado durante los 3 meses siguientes a su finalización para todos los operadores del mercado de servicios móviles, y, en caso de insistir en la medida, debe aplicarla de manera general para todos los agentes del mercado y analizar su efectividad dentro del proceso de evaluación ex post.

ECONCEPT - ON POINT

Señalan que el efecto positivo de eliminar la capacidad de reacción del operador que pierde un usuario es menos evidente, pues se corre el riesgo de eliminar flexibilidad en la competencia. Agregan que, si el objetivo es que el usuario "experimente" su nuevo operador, se trata de una conducta paternalista y puede tener un efecto de limitar la libre elección del usuario.

Mencionan que, en virtud de sesgos comportamentales del usuario, no es posible que una medida que vuelva inflexible la competencia paradójicamente la incentive, y plantean que no es claro por qué debe ser asimétrica la medida, afirmando que la argumentación del caso debe ser sólida.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 159 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

ETB

Le preocupa la efectividad real que pueda llegar a tener esta medida en el mercado, puesto que no hay mecanismos que permitan controlar que el operador donante se abstenga de contactar al usuario que ha solicitado la portabilidad de su línea a otro operador. Adicional a lo anterior, solicita a la Comisión evaluar la posibilidad de acompañar esta propuesta de las siguientes medidas que podrían contribuir a garantizar su efectividad:

i) Empoderar al usuario para que apoye el ejercicio de control y vigilancia a las prácticas comerciales de retención y recuperación realizadas por los OMR en el marco del proceso de portación y durante los tres meses siguientes a su finalización. Esto incluye la realización de campañas informativas dirigidas a los usuarios en general y también complementar el mensaje de texto mediante el cual se envía el NIP al usuario con la información sobre esta restricción.

ii) Establecer en la regulación un término de espera mínimo para el trámite de portación. Este término podría propiciar una dinámica de incentivos para la portabilidad en las ofertas que pueden ser mucho más atractivas para los usuarios. A lo anterior se adiciona que este periodo mitiga de manera importante las portaciones falseadas o los fraudes que se puedan presentar en los procesos de portación, máxime si se tiene en cuenta que quienes pueden verse más afectados con este tipo de fraudes son los usuarios.

iii) El tiempo de espera para portarse hacia al operador dominante debería ser superior al tiempo que se establezca para portaciones hacia otros operadores. Esto sería más eficiente para reducir la dominancia y facilitar la vigilancia efectiva de la norma.

G&V ASESORES

Afirmó durante el foro de socialización del proyecto que: "La posibilidad de que el antiguo operador se acerque con mejores ofertas es una condición que al consumidor le puede gustar. La propuesta representa una visión pobre de lo que es el nuevo consumidor".

MinTIC

Sugiere revisar la redacción de la propuesta regulatoria, señalando que se aprecian tiempos distintos, por un lado, se hace referencia a que la disposición tiene como fin que el PRST se abstenga de contactar a los usuarios que se "hayan portado" y, por otra parte, indican que será "durante el proceso de portación". Agrega que, si lo pretendido es que el PRST se abstenga de contactar al usuario durante el proceso de portación y durante los 3 meses siguientes a la finalización de este, se debe precisar cuándo inicia el proceso de portación.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 160 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

MÓVIL ÉXITO

Plantea que está de acuerdo con la medida por considerarla efectiva para cumplir con el objetivo de la resolución y sugiere que el proceso de no contactar al usuario que intenta portarse inicie desde la solicitud del NIP, pues en la práctica se ha evidenciado que apenas un usuario solicita el NIP le llegan mensajes o llamadas automáticas ofreciendo ofertas difíciles de superar.

OMV

En el foro llevado a cabo el 20 de noviembre de 2023, **LOV TELECOMUNICACIONES** (en representación de los **OMV**) señaló que el proceso de portabilidad tiene muchas etapas, desde la solicitud del NIP hasta que el usuario se porta efectivamente y propuso que, para contribuir a la restricción de contactabilidad en todas las etapas de la portación, se incluya en el mensaje de texto del NIP o en un nuevo SMS una aclaración en donde se explique al usuario que no debe permitir que el operador donante los contacte o persuada para no continuar con el proceso. Además, sugieren que el proceso de no contactar al usuario que intenta portarse inicie desde la solicitud del NIP, ya que en la práctica se ha evidenciado que apenas un usuario solicita el NIP le llegan mensajes o llamadas automáticas realizando ofertas difíciles de superar. En general manifiestan su acuerdo con la medida, pero tienen inquietudes frente a la vigilancia y control de su cumplimiento.

Otras medias que proponen estudiar a la Comisión:

- Establecer un tiempo de permanencia de 60 días como mínimo para poder iniciar otro proceso de portación.
- Incentivar a los usuarios que reciban estas invitaciones de devolverse, a que instauren PQR en el donante.
- Mediante campañas informativas. "No permitas que el operador Donante te contacte cuando pidas el NIP ni para convencerte de devolvete durante los 3 meses siguientes a tu portabilidad".

En cuanto a la vigencia de las modificaciones a los artículos 2.6.2.4 y el numeral 2.6.2.5.3.2 del artículo 2.6.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016 introducidas por los artículos 7 y 8, respectivamente, que comenzarán a regir después del primer mes contabilizado a partir del día de publicación de la resolución en el Diario Oficial, solicitan a esta Comisión replantear esta propuesta y reducir el tiempo de cumplimiento de esta medida a 10 días.

PARTNERS

Afirma no entender la diferenciación realizada frente a los OMV aduciendo que no existe una relación causal entre los problemas de competencia identificados, el comportamiento de los OMR no dominantes y la medida, señalando que de manera sorpresiva la entidad incluye una medida que además impone una carga no proporcional y sin justificación, la cual alteraría el equilibrio en las relaciones de mercado.

Solicita que la medida entre OMR y OMV sea eliminada, o de forma supletiva, que se modifique estableciendo la prohibición de prácticas de recuperación de clientes portados por el mismo periodo de tiempo, de forma general y sin distinción entre OMR y OMV. Aduce que ello se ajusta de mejor manera a los fundamentos y finalidad de promoción de la competencia que debe perseguir el regulador, y no de beneficiar solamente a un subconjunto de competidores, en este caso los OMV.

Por otro lado, considera acertada la medida regulatoria que prohíbe las prácticas de recuperación de clientes por parte del operador que tenga una posición de dominio declarada, en tanto que cuenta con recursos, capacidad financiera y economías de escala y alcance para destinar una mayor cantidad de recursos para contactar a los usuarios, y peor aún, - efectuar "ofertas veladas", que no son públicas ni se reportan al regulador o a las autoridades, pero que se realizan a esos usuarios de los servicios, solamente como reacción que busca disciplinar el mercado, cuando la competencia, las ofertas y esfuerzos de los otros operadores le hacen mella al dominante. Al respecto reitera que no se trata de una medida particular ya que, si bien en la actualidad existe un operador declarado dominante en el mercado de "Servicios Móviles", ello no obsta para que esa situación pueda cambiar en cualquier momento.

SAI

En su presentación en el foro de socialización, sugirió que se prohíba la contactabilidad de los usuarios temporalmente no solo por parte de quien ostente posición dominante en el mercado "Servicios Móviles" sino a todos los operadores.

SIC-USUARIOS

El comentario por parte de esta autoridad se encuentra circunscrito en la dificultad de comprobar que el operador móvil de red ha contactado al usuario, por lo tanto, resulta de difícil verificación de la autoridad si el operador ha realizado gestiones comerciales tendientes a recuperar el cliente portado.

TELEFÓNICA

Manifiesta que es contradictorio que se reconozca que la práctica de "win back" pueda causar un incremento en la concentración del mercado, pero que al tiempo se opte por imponer una prohibición de la práctica comercial a todos los operadores de manera simétrica.

E insiste en que si, como dice el documento soporte, las prácticas de retención tienen efectos negativos solo cuando son desarrolladas por agentes con posición dominante, ¿por qué se extendería esta obligación a agentes que no están en capacidad de realizar distorsiones en el diseño de estrategias de captación de clientes? Así las cosas, tanto en su escrito de comentarios como durante su presentación en el foro manifestó que esta medida debería ser enfocada solo al operador dominante.

Sobre la preocupación de evitar que los usuarios se vean acosados por llamadas no deseadas para disuadirlos de hacer uso de la portabilidad móvil, considera que, a la fecha, el marco regulatorio contempla disposiciones dirigidas a evitar que los consumidores reciban comunicaciones de índole comercial y publicitaria no deseado, además del Registro de Números Excluidos, respecto del cual señala que debe terminarse de regular lo antes posible según el mandato legal.

Insiste en que es evidente que el mejor posicionamiento lo tiene únicamente el operador con PSM al ser el que tiene la capacidad de realizar ofertas o descuentos selectivos a clientes como parte de su estrategia de retención, para lo cual se vale de información privilegiada de la que dispone como operador donante, generando así una discriminación selectiva de precios que afecta las condiciones de competencia. Esta situación sin duda no solo afecta la capacidad de los competidores de replicar estas promociones sino también el poder de negociación y elección de los usuarios.

Finalmente, a manera de síntesis, indica que: la regulación vigente debe ser modificada para que la medida aplique solo al operador con PSM y que luego de concluido el proceso de portación, debe establecerse un período mínimo de seis (6) meses dentro del cual el operador con PSM no podrá realizar acciones de recuperación o *win back* de sus abonados.

TIGO

Considera que la restricción para recuperar clientes está bien planteada, pero en su opinión deja al descubierto la posibilidad de realizar ofertas de retención en momentos clave de la portabilidad, por lo que propone que la prohibición establecida mediante el numeral 2.6.2.5.3.2. del artículo 2.6.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, inicie desde el momento de la solicitud del NIP y mientras este se mantenga vigente. Agrega que teniendo en cuenta la dinámica del mercado en donde los procesos de contactabilidad son realizados por terceros contratados por el operador, sugiere que se incluya explícitamente que la restricción contenida en el numeral 2.6.2.5.3.2 aplicará para todas las actividades de contactabilidad que realice el operador donante de manera directa o por interpuesta persona.

Adicional a lo anterior, plantea que para el operador que ostenta la calidad de dominante, la restricción debe ser mayor y más estricta, en consecuencia, propone que para el dominante la restricción se extienda por tres meses más a la actual propuesta regulatoria, es decir, que el operador con posición dominante deberá abstenerse de realizar prácticas de recuperación de usuarios que se hayan portado a los demás PRSTM que no ostenten esa posición, durante un periodo de seis (6) meses.

Finalmente, señala que adicional a la imposición de medidas como las propuestas, considera que la CRC debe establecer aquellas que conminen a los operadores a dar cumplimiento a las mismas, las respectivas consecuencias de su incumplimiento, así como mecanismos que permitan a la Comisión evidenciar de manera fácil y oportuna el incumplimiento de estas obligaciones a efectos de iniciar las actuaciones administrativas respectivas; concluye que de otra manera, las propuestas resultarían inocuas al no establecerse un mecanismo para su verificación y consecuente imposición de sanciones por su incumplimiento.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 163 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Respuesta CRC:

ECONCEPT-ONPOINT y **COMCEL** señalan que la medida propuesta afecta el bienestar e intereses de los consumidores argumentando que los priva de conocer y elegir mejores y diferentes alternativas de planes y precios de servicios móviles perjudicando su derecho a obtener información y su libertad de elección. Al respecto, es importante precisar que si bien la medida propuesta limitaría temporalmente la contactabilidad por parte del operador donante al usuario portado, cuando el primero es un proveedor con posición dominante, individual o conjunta, o es un OMR y el segundo un OMV, la disposición no impide que estos puedan comunicarse con el operador donante durante el proceso de portación o una vez finalizado el mismo, para realizar gestiones, solicitar información, ofertas o incluso una nueva portación; únicamente prohíbe temporalmente a los operadores donantes que tomen la iniciativa para contactar directamente a los usuarios durante los 3 meses siguientes a la finalización del proceso de portación, lo que no obsta para que los operadores, si así lo deciden, creen estrategias comerciales masivas, por otros canales, para dar a conocer sus ofertas.

Sobre las llamadas no deseadas para contactar a los usuarios portados, si bien es cierto, según las afirmaciones de **COMCEL** y **TELEFÓNICA**, que la regulación actual contempla un mecanismo para evitar el contacto vía SMS mediante el Registro de Números Excluidos (RNE) con fines comerciales o publicitarios, y que este registro deberá extenderse a llamadas y otros medios de contacto en cumplimiento de la Ley 2300 de 2023, la medida propuesta relacionada con las gestiones de recuperación de usuarios portados se presenta como una herramienta adicional, que funcionaría de manera complementaria y articulada.

En relación con el comentario de **ANALYSIS MASON** en el concepto remitido por **COMCEL** y lo manifestado por **ECONCEPT-ONPOINT** en cuanto a que la medida propuesta no permite a los operadores competir en igualdad de condiciones en el terreno comercial, y que esto hará menos dinámico el mercado reduciendo el volumen de portaciones, cabe señalar que, de conformidad con los análisis desarrollados por la Comisión, las prácticas de recuperación de usuarios portados por parte de los operadores donantes, en el corto plazo, harían que el resultado de los esfuerzos por dinamizar la competencia y desconcentrar el mercado a través de la Portabilidad Numérica Móvil (PNM) se vean mermados, en la medida en que los usuarios portados retornan a la red de los operadores donantes en un corto periodo, con lo cual, las participaciones de los agentes del mercado relacionadas con las operaciones de portación podrían no verse modificadas.

Esta situación se acentúa cuando, en un mercado que carece de competencia efectiva, quien lleva a cabo estas prácticas de recuperación de clientes, conocidas también como prácticas de "Win-back", es el proveedor o proveedores que ostentan la posición dominante individual o conjunta. En línea con lo anterior, y frente a los comentarios de **COMCEL**, **ANALYSIS MASON**, **ECONCEPT-ONPOINT** y **SAI** en contra de la imposición de la medida a operadores con posición dominante individual o conjunta en el mercado "Servicios Móviles" y su solicitud de que sea aplicada de manera general a todos los agentes del mercado, es relevante para la CRC reiterar lo planteado en el documento soporte de este proyecto,

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 164 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

en cuanto a que las posibilidades de dinamizar el mercado “Servicios Móviles” a través de la PNM se reducen cuando las prácticas de recuperación son llevadas a cabo por un operador dominante, toda vez que puede aprovechar las ventajas competitivas que le otorgan la combinación de contar con información histórica de las características y perfiles de consumo de los usuarios portados, con las mayores economías de escala y alcance, para diseñar ofertas exclusivamente aplicables al cliente portado que son difícilmente contestadas por los operadores receptores. Esto con el propósito de recuperar rápidamente los clientes portados, y con el efecto de proteger o fortalecer su posición de dominio.

En el mismo sentido, la CRC ha identificado que las estrategias de *Win-back* en industrias como la de telecomunicaciones favorecen a empresas que tienen posiciones sólidas en el mercado y una mayor fuerza de ventas¹⁶⁵. En efecto, como lo señala Nicita (2008)¹⁶⁶, en industrias de red como la de telecomunicaciones, resulta más económico retener consumidores que intentan cambiarse, que atraer nuevos usuarios en el mercado, o, dicho de otra manera, los costos de recuperación de clientes resultan en general menores a los costos de adquisición de usuarios, por los menores costos requeridos en mercadeo y por la mayor información que tienen las empresas sobre los clientes actuales en comparación con la de los clientes potenciales, en un entorno de asimetrías de información entre donantes y receptores acerca de los usuarios a quienes buscan proveer servicios.

Las prácticas de *Win-back* crean entonces un diferencial competitivo entre dominantes y el resto de los proveedores, o entre incumbentes y entrantes, ya que hacen más costoso a los no-dominantes o a los entrantes alcanzar una masa crítica de usuarios para ser competidores efectivos, y, en este sentido, dificultan a los entrantes la recuperación de los costos iniciales de entrada al mercado. Los posibles efectos que limitan la competencia de las acciones de recuperación de clientes han sido estudiados en la literatura y las prácticas regulatorias. Nicita (2008)¹⁶⁷, por ejemplo, señala que las acciones de recuperación implementadas por los incumbentes generan barreras a la expansión de los entrantes, y dificultan a estos alcanzar una escala crítica que les permita ser competidores efectivos en el mercado, con respecto a los incumbentes.

Por su parte, en sus comentarios **PARTNERS, WOM y TELEFÓNICA** manifiestan su desacuerdo con restringirle a los OMR contactar a los usuarios que se hayan portado a OMV, señalando que no guarda relación con el problema bajo análisis. Al respecto, es de anotar que en el documento “*Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”*” se identificó como uno de los problemas de competencia de este mercado el hecho de que los OMV, además de haber perdido en conjunto participación de mercado en el servicio de internet móvil durante el periodo 2017-2022, a 2022 en el mercado “Servicios Móviles”, alcanzaron una participación conjunta de solo el 2.1%¹⁶⁸. Así mismo, como se señaló en el documento soporte de este proyecto regulatorio, durante el periodo 2017-2022 los OMV de manera agregada

¹⁶⁵ Nicita A. (2008). *Consumers Win-Back as Exclusionary Conduct. Some Insights for Antitrust Law*. American Law & Economics Association Annual Meetings. Paper 118.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ CRC. (2023). *Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”*. Política regulatoria y competencia

Documento de respuestas a comentarios “ <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> ”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 165 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

tuvieron diferencias netas de operaciones de portación negativas, mientras que en todos los años las diferencias netas agregadas de los OMR fueron positivas¹⁶⁹. Así las cosas, la medida propuesta permitiría que los OMV receptores de usuarios de OMR puedan contar con una oportunidad y término razonables para demostrar la calidad y confiabilidad de sus servicios y para posicionarse atractivamente frente a los usuarios y de esta manera contribuir a la dinamización de la competencia en el mercado “Servicios Móviles”.

Ahora bien, pese a que, desde la perspectiva de la teoría económica existen argumentos para considerar que la medida podría dinamizar la competencia en el mercado “Servicios Móviles”, la CRC encuentra pertinentes las sugerencias de **ANALYSYS MASON** en el concepto remitido por **COMCEL, PARTNERS, TELEFÓNICA, TIGO** y la **SIC** (en su concepto de abogada de la competencia), en cuanto a la necesidad de contemplar elementos de juicio adicionales como información complementaria acerca de las razones por las cuales los usuarios retornan al donante; la percepción de los usuarios respecto de las llamadas en las que los operadores les ofrecen descuentos y beneficios; la cantidad y porcentaje de usuarios que efectúan la portabilidad y posteriormente regresan a su Proveedor Donante a través del tiempo; los elementos adicionales que permitirían hacer seguimiento de manera efectiva el cumplimiento de la medida por parte de las autoridades de vigilancia, inspección y control (aspecto planteado por la **SIC-USUARIOS, TIGO** y los **OMV**), el momento oportuno desde el cual debería establecerse la prohibición (por ejemplo, si debería o no aplicarse desde la solicitud del NIP) y si su duración debería ser mayor a la planteada, entre otros aspectos. Reconoce la CRC que esta información robustecería los análisis frente a la efectividad y relevancia de la medida regulatoria propuesta, por lo cual, considera pertinente recopilar información adicional y llevar a cabo ejercicios complementarios que permitan profundizar en el análisis de los efectos de la medida.

Para tal fin, la CRC, tal y como lo anunció en la Agenda Regulatoria 2024-2025, continuará monitoreando el mercado “Servicios Móviles” en el marco de lo cual revisará durante la presente vigencia, las características asociadas a las gestiones comerciales tendientes a recuperar al cliente portado para, de ser necesario, adoptar las medidas a las que haya lugar. En tal sentido no se incorporará la prohibición de contactabilidad de los usuarios portados inicialmente propuesta, sin perjuicio de continuar realizando análisis adicionales sobre esta medida, como se indicó previamente.

3.10. Sobre la obligación de atención física a los usuarios en ciudades capitales cuando no se alcancen o se excedan los valores objetivo de calidad de datos móviles 4G

CEDEC

Considera que es una iniciativa positiva para la protección de los consumidores y para garantizar una mejor prestación de un servicio. Menciona que es indispensable garantizar la posibilidad de una atención

¹⁶⁹ Ibid.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 166 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

presencial para algunos consumidores, dada la complejidad de la conectividad en el país y que la educación en el manejo de nuevas tecnologías es generacional.

MinTIC

Señala que, dado que el análisis del que parte la medida tiene como sustento la información reportada en el segundo trimestre de 2023, debe tenerse en cuenta que dicho trimestre pudo ser atípico en razón a que la herramienta de medición a través de Crowdsourcing se encontraba en fase de estabilización. Añade que, al tratarse de la primera medición realizada a través de esta metodología, es posible que los operadores no hayan aplicado correctamente las exclusiones para las mediciones de ese periodo. Recomienda ampliar el análisis de datos con el fin de determinar la efectividad de la medida.

Sugiere revisar si la medida puede ser un incentivo para desmontar las oficinas físicas de atención al usuario en los lugares en los que se cumplan los indicadores de calidad, y agrega que no es claro si aplica a los Operadores Móviles Virtuales, o si por el contrario se mantiene alguna excepción.

Concluye afirmando que, de mantenerse la medida, debe revisarse la delimitación del área o lugar en el cual se debe cumplir con la obligación, y solicita que se aclare la consecuencia de la medida ante un incumplimiento en una localidad (más de 500.000 habitantes) o en el ámbito satelital.

PARTNERS

Considera que se trata de una obligación que va en contra de la intención del regulador de activar mecanismos más modernos y eficientes para la atención de los usuarios reflejada en el Régimen de Protección de los derechos de los Usuarios de Comunicaciones – RPU. Aduce que no es clara la relación causal entre la medida que responde a un problema de calidad en la atención al usuario por cuenta de un problema asociado al régimen de calidad, además de que no guarda relación con el problema planteado y sobre el cual se desarrolla el proyecto.

Señala que la existencia de más lugares de atención física no garantiza un mejor servicio desde el punto de vista técnico, y que tampoco está demostrado que una cantidad mayor de centros de atención física en ciudades capitales propicie la competencia efectiva entre competidores, por lo que, en su opinión, se trata de una imposición regulatoria que nada tiene que ver con el asunto tratado. Solicita entonces la eliminación de la propuesta.

Afirma que la instalación de un punto físico implicaría redirigir recursos a mejorar la atención al cliente o la calidad, puesto que dicha obligación demanda altos recursos y encarece la operación comercial y de servicio al cliente, sin que se solucione la situación problemática, esto es, la falta de incentivos a mejorar la calidad en la prestación del servicio.

También cataloga como ineficiente desde la óptica de los usuarios –quienes no son expertos en el régimen de calidad– que los operadores durante un año tengan un sitio físico de atención y, luego, sin

explicación alguna ya no exista, aduciendo que no se está teniendo en cuenta la reacción y necesidades reales de los consumidores.

Por otra parte, agrega que la propuesta no diferencia la prestación del servicio a través de satélites y dicha diferencia es indispensable, ya que tendría que excluirse del cumplimiento de la obligación cuando la prestación del servicio se realiza por este medio. **PARTNERS** afirma que los umbrales también deberían diferenciarse por las mismas condiciones de la prestación del servicio.

Manifiesta que, en caso de que la CRC continúe con la expedición de la medida, se debe considerar el incumplimiento de los indicadores en los tres meses consecutivos de un trimestre específico, mas no en cualquiera de los meses, puesto que es así como la CRC ha definido los incumplimientos en otros indicadores ya establecidos. Adicionalmente, considera que el plazo de un mes para cumplir con la obligación es muy corto, pues existen diferentes variables a tener en cuenta, como el formato de oficinas de cada operador, materiales, transporte, contratación y demás; por lo cual debería ser de por lo menos 3 meses, ya que implica desgaste de recursos humanos, tecnológicos y financieros.

SIC-USUARIOS

Sugiere reconsiderar la propuesta, ya que podría dar lugar a la presencia intermitente de oficinas físicas afectando los derechos de los usuarios al generar incertidumbre acerca de la disponibilidad de un lugar presencial para atender sus necesidades con relación a sus servicios. Agrega que, con la medida, los PRST perseguirían el cumplimiento de los indicadores con la finalidad de que luego de los tres trimestres puedan retirar la oficina, lo que incrementa las posibilidades de que sean oficinas provisionales, cuya ubicación, además puede variar. Adicionalmente, considera que los tres trimestres, en esencia no corresponden a nueve meses de atención física, pues, en su concepto, los PRSTM tendrían un mes para adecuar la oficina y ocho meses para garantizar los valores objetivo.

Por lo anterior, sugiere que los operadores cuenten al menos con una oficina física de carácter permanente en las capitales de departamento, dada la imperiosa necesidad de proteger a los consumidores frente a las situaciones en las que se presentan fallas o interrupciones en los servicios que les impiden comunicarse con el operador, y que, en consecuencia, les impide presentar sus reclamaciones y solicitar las compensaciones por la no prestación del servicio o su interrupción, pues, conforme a la regulación vigente, es un requisito que el usuario haya reportado esas fallas para la eventual reclamación. Indica también que no puede desconocerse que los usuarios que utilizan el canal telefónico para presentar sus PQR encuentran que la llamada es fallida o no cuentan con internet en todos los municipios, por lo que el punto de atención física resulta eficaz para atender sus reclamos.

Adicionalmente, sugiere que se regulen estándares que permitan evaluar la calidad de la atención brindada mediante canales distintos a la atención presencial en oficina física, más allá de los aspectos técnicos de la prestación del servicio que contempla el proyecto, con el fin de mejorar la calidad de la atención al usuario, como se ha señalado en otras oportunidades.

TELEFÓNICA

Opina que la propuesta difícilmente incentivará la competencia en calidad y que los operadores no dominantes difícilmente podrán mejorar sus indicadores de calidad aduciendo que, para ello, requieren contar con mayor proporción de espectro. Señala que la mayor cantidad de espectro asignado al operador que ostenta posición dominante en el mercado "Servicios Móviles" es lo que diferencia la cobertura y calidad del servicio ofrecido entre este y los demás operadores, pues este hecho, aunado a las economías de escala con las que cuenta, le permite desplegar más infraestructura pasiva e incrementar su cobertura.

De otra parte, manifiesta que esta medida resulta totalmente contradictoria con otras adoptadas recientemente por la propia CRC que reconocen y promueven la digitalización de la interacción con los clientes; en tal sentido, indica que la Resolución 6242 de 2021 promueve precisamente la migración de interacciones de oficinas físicas a canales digitales. Al respecto, puntualiza que los operadores de red han venido realizando grandes esfuerzos e inversiones en promover y mejorar continuamente los canales digitales en beneficio de los usuarios, en términos de disponibilidad, simplicidad y agilidad de estos medios, y afirma que una medida como la propuesta conllevará a que *"no se llegue a dicha migración o en su defecto a que los operadores mantengan de manera indefinida las oficinas físicas como medio de atención, en contra de la digitalización y sus beneficios, por cuanto la apertura, cierre y reapertura de oficinas físicas no puede manejarse con la volatilidad que pretende el proyecto y bajo condiciones que nada tienen que ver con la atención de los usuarios o el derecho a presentar PQR."*

De otra parte, califica como apresuradas las conclusiones de la Comisión sobre la baja calidad del servicio y la supuesta falta de incentivos, *"basados en información de percepción de usuarios que no se conocen, y que en todo caso no cuenta con una representatividad y metodología robusta como si (sic) la tiene la metodología establecida en la resolución 6890 de 2022 en tanto, sólo hace algunos meses se ha implementado esta metodología y, sólo desde abril de 2023 se establecieron valores objetivo para el servicio de datos en la tecnología 4G, máxime cuando la implementación de dicha metodología ha tenido retos complejos de conocimiento de la comisión, que hasta ahora se está terminando de madurar."*

En la misma línea, durante su presentación en el foro de socialización señaló que esta medida guarda relación con el propósito de mejorar la competencia en el mercado "Servicios Móviles" y considera que representa un paso atrás en la digitalización.

TIGO

Plantea que la medida es desproporcionada e inconveniente. Precisa que en el ejercicio regulatorio se debe tener en cuenta los principios de la Política de Mejora Normativa y refiere lo siguiente: *"I. Eficacia: la medida regulatoria deberá ser adecuada y suficiente para resolver el problema identificado y cumplir los objetivos para los cuales fue creada. II. Eficiencia: la medida regulatoria deberá lograr mayores beneficios (económicos, sociales y ambientales) que costos para el cumplimiento de sus objetivos. III.*

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 169 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Necesidad: se debe justificar que la medida regulatoria es requerida para mitigar un problema o un riesgo existente que afecta a la sociedad. (...) VI Proporcionalidad: los recursos, las metodologías y los procedimientos deberán guardar relación con el impacto esperado de la medida regulatoria en la economía, la sociedad o el medio ambiente."

Agrega que la velocidad de descarga no puede ser tenida como único factor a efectos de determinar la calidad de las condiciones en que se presta un servicio, indicando que existen otros parámetros técnicos de medición de calidad que han venido mejorando, tales como la latencia que ha disminuido en un 2.8%. En tal sentido, señala que deben ser considerados otros criterios como la latencia misma, el jitter, y el packet loss, los cuales pueden ser factores diferenciadores de la calidad de la red móvil en otras aplicaciones para los servicios como la voz, videollamadas y juegos en línea.

Al respecto, plantea que las posibles disminuciones en las velocidades mencionadas por la CRC, no están necesariamente relacionadas con una disminución en la calidad de la red móvil y pueden deberse, entre otros aspectos, a que la red presenta un incremento en su ocupación, es decir que tiene un mayor uso respecto a años anteriores y actualmente hay una mayor cantidad de usuarios conectados, lo cual no representa una disminución significativa de las velocidades, y permite hacer uso de los servicios más exigentes al superar los requerimientos de las aplicaciones. Adicionalmente, indica que más del 80% del tráfico cursado sobre las redes móviles corresponde al uso de aplicaciones relacionadas con redes sociales, streaming de video y navegación web, y que en su mayoría funcionan de manera correcta bajo las condiciones actuales, sin afectar la experiencia del usuario.

Agrega que la metodología de crowdsourcing implementada a través de la Resolución 6890 de 2022 se encuentra en una etapa temprana de implementación, en donde ha sido necesario realizar ajustes y estabilización, por lo que los resultados de las modificaciones a la metodología de medición de indicadores de calidad para los servicios de datos y voz móvil 4G, apenas empiezan a almacenarse y evaluarse, y sus resultados aún no se conocen, toda vez que se encuentra en estabilización.

En relación con la disponibilidad de los elementos de red de acceso, indica que la misma no depende en todos los casos de causas imputables, controlables y/o de responsabilidad del PRSTM, pues muchas veces la mencionada indisponibilidad de los servicios corresponde a problemas de orden público, vandalización y/o hurto de la infraestructura, fallas o intermitencias en la prestación del servicio de energía eléctrica, entre otros, circunstancias todas que obedecen a hechos exógenos al control del operador y que por ello escapan de su alcance.

Por lo tanto, concluye que la medida parece: i) equivocada e ineficaz en los términos de la política normativa citada, ya que con la misma no se resuelve el problema identificado; ii) ineficiente, pues su cumplimiento generaría altos costos adicionales para los operadores sin que verdaderamente ataque o corrija la causa raíz del problema identificado; iii) innecesaria, si se tiene en cuenta que el problema identificado puede ser corregido o mitigado mediante otro tipo de medidas; y iv) desproporcionada, dado que se estaría imponiendo una carga al o los operadores que no remediará las causas del problema identificado.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 170 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Así mismo, considera que al establecer que el PRSTM tendrá un mes, a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad, para cumplir con esta obligación, la CRC estaría dejando sin efectos y aplicabilidad, por lo menos parcialmente, los planes de mejora que pueden presentar los operadores cuando excedan los indicadores de calidad para los servicios de datos móviles 4G, imponiendo una medida de casi inmediato cumplimiento sin que se haya surtido el procedimiento para la presentación del plan de mejora y se conozcan los resultados del mismo. También considera que la condición establecida para que cese la obligación, es incompatible con la posibilidad de presentar los planes de mejora.

Manifiesta, asimismo, que se impondría a los operadores una obligación intermitente, generando costos, dificultades en la elaboración y proyección de planes y continuidad de negocios, entre otros. Además, indica que la medida parece ser un retroceso en el objetivo que se ha trazado la CRC hacia la digitalización.

Por lo anterior, sugiere mantener la atención de los clientes de forma digital, bajo el presupuesto de que, en todo caso, deben ser atendidos por la línea telefónica. A su vez, para darle más relevancia a la atención segmentada que requieren estos usuarios, propone que la medida regulatoria disponga que los operadores deberán generar una opción adicional en el IVR de la línea telefónica de atención al usuario, para que pueda reportar los inconvenientes de disponibilidad y/o calidad respecto del servicio. Finalmente agrega que la CRC no debe desconocer o ignorar los constantes problemas de orden público y vandalismo que pueden afectar la continuidad en la prestación de los servicios, por lo que sugiere que establezca compromisos con las Fuerzas Militares (MinDefensa) que contribuyan a disminuir los constantes vandalismos o ataques que se presentan contra las antenas de telecomunicaciones.

Respuesta CRC:

1. Comentarios relacionados con la justificación y razonabilidad de la medida

En primer lugar, en relación con el comentario de **TELEFÓNICA** en el que menciona que la medida hará que los operadores mantengan de forma indefinida las oficinas físicas como medio de atención, bajo condiciones que nada tienen que ver con la atención de los usuarios o sus derechos a presentar PQRs, y también, respecto del comentario de **PARTNERS** en el que indica que no es clara la relación entre el problema de calidad en la atención al usuario y la deficiencia en la calidad del servicio, ni tampoco, la relación de estos problemas con la ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles", se precisa lo siguiente:

La obligación de proporcionar "atención física a los usuarios en ciudades capitales cuando no se alcancen o se excedan los valores objetivo de calidad de datos móviles 4G" busca mitigar una de las causas de la ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles": la carencia de incentivos para competir en términos de calidad del servicio y atención al usuario. Según el documento de formulación

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 171 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

del problema del proyecto regulatorio¹⁷⁰ a pesar de que se presenta una baja calidad objetiva del servicio de datos móviles (medida en términos de velocidad de descarga) en comparación con la registrada en otros países, y los desafíos existentes para mejorar la atención al usuario, los operadores no muestran esfuerzos significativos para mejorar estos aspectos del servicio ni para convertirlos en elementos diferenciadores que les proporcionen ventajas competitivas en este mercado relevante. Esta situación no solo refleja el desaprovechamiento de atributos de competencia más allá del precio, los beneficios, promociones, o la cobertura, entre otros, sino que también tiene un impacto directo en los usuarios, quienes, por un lado, experimentan servicios deficientes, y por otro, se encuentran desprotegidos, ya que la baja calidad les impide presentar PQR por medios digitales o incluso a través de la línea telefónica, sin contar con la opción de acudir a un punto físico de atención.

En este contexto, tal como se señala en el Documento Soporte, la medida corresponde a una aproximación de regulación por incentivos¹⁷¹ que, de una parte, estimula a los PRSTM al cumplimiento de los valores objetivo de calidad de los indicadores de datos móviles 4G, y garantiza que los usuarios cuenten con medios de atención idóneos¹⁷² y, de otra parte, promueve la competencia efectiva en la dimensión de calidad de los servicios y atención a los usuarios¹⁷³.

Ahora bien, respecto a los comentarios de **TELEFÓNICA, PARTNERS** y **TIGO**, según los cuales la medida resulta contradictoria con la regulación vigente en materia de promoción de la digitalización, es preciso recordar que la CRC, reconociendo las dinámicas del sector TIC, expidió la Resolución CRC 6242 de 2021¹⁷⁴, que tuvo como propósito la digitalización de los trámites de información para (i) facilitar el ejercicio de los derechos y obligaciones de los usuarios y (ii) promover la competitividad, generando condiciones para que los operadores se diferencien entre ellos a través de la calidad en la atención al usuario mediante el aprovechamiento de las TIC.

En virtud de la Resolución CRC 6242 se introdujo en el RPU¹⁷⁵ la opción de aplicar una excepción a la regla general de contar con oficinas físicas como medio de atención, cuando los PRST garanticen que los usuarios puedan adelantar a través de otros canales idóneos, cualquier tipo de interacción con el operador, incluidas las solicitudes de cesión del contrato, portación del número celular, garantía y soporte del equipo terminal¹⁷⁶. Para ello, como es lógico, se requiere del cumplimiento de unas condiciones mínimas de calidad de los servicios, y de la disponibilidad permanente de los mismos.

¹⁷⁰ Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/documento-formulacion-medidas-aplicables-servicios-moviles.pdf>

¹⁷¹ La regulación por incentivos suele definirse como la aplicación de normas que animan a una empresa regulada a alcanzar los objetivos deseados concediéndole cierta, aunque no total, discrecionalidad. (Sappington, E. & Weisman, D. Designing Incentive Regulation for the Telecommunications MIT Press, Cambridge, MA (1996)

¹⁷² A través de oficinas físicas, en aquellas ciudades donde el servicio es deficiente, o a través de canales digitales a los que puedan acceder de manera efectiva para que puedan ejercer sus derechos

¹⁷³ Ver documento soporte "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"- Página 67. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>

¹⁷⁴ Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_6242_2021.htm

¹⁷⁵ Capítulo I del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016

¹⁷⁶ Parágrafo 2 del artículo 2.1.25.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 172 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En tal sentido, la medida no desconoce los incentivos a la digitalización incorporados a la regulación a través de la Resolución CRC 6242 de 2021, ni pretende que se pierdan los esfuerzos realizados por los operadores en la materia; todo lo contrario: lo que persigue es promover la competencia, y garantizar que los usuarios puedan recibir atención integral y obtener una respuesta oportuna, a través de cualquiera de los medios de atención, dado que, como se indicó, en aquellos casos en que se ofrece un servicio deficiente, ante la ausencia de un punto físico de atención, tampoco pueden acudir a otro medio idóneo para presentar una PQR por el mal servicio, como lo sería la línea telefónica o los canales digitales, pues no cuentan con servicios.

Adicionalmente, la medida en nada impide la migración a la digitalización, pues los PRST están en plena libertad de trasladar la totalidad de las interacciones con los usuarios a otros medios de atención idóneos, entre ellos, los canales digitales. Lo que ocurre es que deben garantizar que, en efecto, los usuarios puedan acceder a ellos y ejercer sus derechos adecuadamente. Tampoco los obliga, como lo advierte **TIGO**, a que garanticen de manera permanente la atención física, pues queda al arbitrio del operador determinar si garantiza, a través de la mejora de la calidad de los servicios, que las interacciones con el usuario puedan lograrse totalmente a través de otros medios idóneos, o, de garantizar que puedan acceder, por lo menos, a una oficina física de atención en las ciudades capitales.

Por otra parte, frente a los comentarios de **TIGO**, en los que señala que la medida es desproporcionada e inconveniente, y no tiene en cuenta los principios de la Política de Mejora Normativa, se precisa que la medida es proporcional por cuanto persigue un fin legítimo, esto es, optimizar la calidad objetiva del servicio, y garantizar la atención al cliente, con lo cual se promueve la competencia y se protegen los derechos de los usuarios; a su vez, es idónea para alcanzar los fines propuestos, ya que con esta obligación los operadores tendrán un incentivo para mejorar sus servicios en los municipios en los cuales no cumplan estándares de calidad y diferenciarse en este aspecto, o, en caso contrario, deberán garantizar la atención física en las ciudades capitales.

Adicionalmente, es de señalar que la obligación de atención física es temporal: se activa cuando el operador ha incumplido los valores objetivos de calidad por un periodo de tres meses consecutivos en un mismo trimestre y cesa cuando garantiza por un periodo de nueve meses que cumple con los estándares mínimos de calidad que exige la regulación, a su vez, ofrece alternativas a los operadores para cumplir con la obligación, pues dispone que deberán garantizar la atención presencial ya sea mediante puntos físicos provistos por este, o también, a través de acuerdos con otros operadores que puedan proporcionar dicha atención, lo cual reduce los costos en que puedan incurrir.

Aunado a lo anterior, contrario a lo afirmado por **TIGO**, garantiza los principios de la Política de Mejora Normativa, pues es (i) eficaz, dado que permite proteger a los usuarios que se encuentran en aquellas regiones en las que se presenta indisponibilidad o baja calidad del servicio, lo cual, se presenta en zonas alejadas y apartadas del país, en las que existen problemas de conectividad o de difícil acceso; (ii) es eficiente, dado que incentiva a los operadores a invertir recursos para mejorar en la calidad del servicio y la atención que brindan a sus usuarios; (iii) y es necesaria, debido al riesgo que se presenta ante la

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 173 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

indisponibilidad de los servicios y por ende, de los medios de atención, cuando los operadores han migrado todas sus interacciones a medios digitales y a su vez proveen los servicios móviles con intermitencia y/o baja calidad del servicio.

2. Análisis sobre la calidad de los servicios en ciudades capitales.

Teniendo en cuenta los comentarios del sector sobre la calidad del servicio de datos móviles, la Comisión analizó el comportamiento de los indicadores de velocidad de descarga, velocidad de carga, latencia y fluctuación de fase (jitter) a partir de los reportes realizados por los operadores en el Formato T.2.6¹⁷⁷ de la Resolución CRC 5050 de 2016, correspondientes al tercer y cuarto trimestre de 2023. Lo anterior, acogiendo el comentario de **TIGO**, en el sentido de tener en cuenta que la calidad de los servicios debe considerarse de forma integral y no únicamente a partir del indicador de velocidad de descarga¹⁷⁸, así como la sugerencia de **MINTIC**, de ampliar la cantidad de trimestres observados, y de tener en cuenta que el segundo trimestre de 2023 pudo ser atípico.

En primer lugar, es de recordar que, de acuerdo con lo señalado en el numeral A.4 del Anexo 5.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la metodología de medición de los indicadores de calidad contempla dos ámbitos geográficos para el cálculo del tamaño de la muestra: (i) ámbito geográfico "Municipal", en el cual se encuentran aquellos municipios donde el PRSTM tiene más de 4.000 líneas y (ii) ámbito geográfico "Resto del departamento", el cual reúne los municipios de un mismo departamento en donde el PRSTM tiene menos de 4.000 líneas. Los resultados de las mediciones de los indicadores de calidad son reportados por los PRSTM a través del referido Formato T.2.6, en el cual los indicadores son reportados con tal discriminación de ámbito geográfico.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente mencionar que en algunos departamentos hay operadores que tienen menos de 4.000 líneas en la ciudad capital, razón por la cual en el reporte del Formato T.2.6 no se suministra información discriminada para algunas capitales de departamento, sino que las mediciones asociadas a estas ciudades están incluidas en el ámbito geográfico "Resto del departamento". Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de Florencia (Caquetá), Quibdó (Chocó), Riohacha (La Guajira), Mocoa (Putumayo), Inírida (Guainía), San José del Guaviare (Guaviare), Mitú (Vaupés) y Puerto Carreño (Vichada), no se identifican reportes de algunos operadores en la parte A (ámbito geográfico "Municipal") del Formato T.2.6. Por tanto, para conocer los indicadores de calidad de esos operadores en estas capitales se requiere consultar, en la parte B (ámbito geográfico "Resto del departamento") del Formato mencionado, la información reportada para los departamentos al que pertenece cada una de ellas.

¹⁷⁷ Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles basados en mediciones externas.

¹⁷⁸ Debe precisarse que el artículo 5.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles son: latencia, velocidad de carga, velocidad de descarga, fluctuación de fase (jitter) y tasa de pérdida de paquetes, sin embargo, conforme lo previsto en el literal C. del Anexo 5.3 de la resolución en cita, actualmente solo tienen valor objetivo los de velocidad de descarga y carga, latencia y fluctuación de fase.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 174 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Bajo estas premisas, en el archivo “Indicadores de calidad datos 4G – 3T y 4T 2023.xlsx” anexo al presente documento, se presenta el promedio ponderado¹⁷⁹ de cada uno de los indicadores de calidad analizados para de los meses de julio a diciembre de 2023 en las ciudades capitales de departamento y en lo que corresponde al ámbito geográfico “Resto del departamento”, para cada uno de los departamentos de país.

Es de señalar que en 7 de las 32 capitales de departamento se identificaron indicadores en las que se excedieron o no se alcanzaron los valores objetivo en al menos un mes del periodo de análisis, y en las mediciones de “Resto de departamento” se observaron cinco departamentos que también registraron esa misma situación. De esta manera, se revisó el comportamiento de los indicadores de calidad en las ciudades capitales de Leticia (Amazonas), Arauca (Arauca), San Andrés (Archipiélago de San Andrés), Quibdó (Chocó), Inírida (Guainía), Mocoa (Putumayo), Mitú (Vaupés) y Puerto Carreño (Vichada), como se expone a continuación:

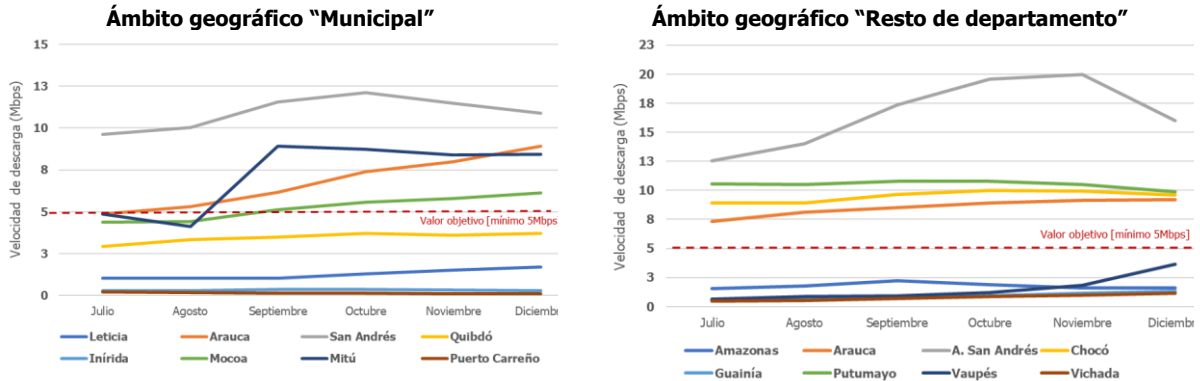
- a. Del comportamiento de los indicadores de calidad del servicio de datos móviles 4G en las ciudades capitales de Leticia (Amazonas), Arauca (Arauca), San Andrés (Archipiélago de San Andrés), Quibdó (Chocó), Inírida (Guainía), Mocoa (Putumayo), Mitú (Vaupés) y Puerto Carreño (Vichada).

En las gráficas 9 a 12, se presentan los resultados de los indicadores de calidad para las mencionadas capitales de departamento y para las mediciones “Resto del departamento” de los departamentos a los que pertenece cada una de ellas. Estas mediciones corresponden a las que registraron valores que no alcanzaron o excedieron los valores objetivo en al menos un indicador, en al menos un mes del segundo y tercer trimestre de 2023.

¹⁷⁹ La ponderación se realizó en función de la cantidad de muestras asociadas a los valores de indicadores reportados por cada operador.

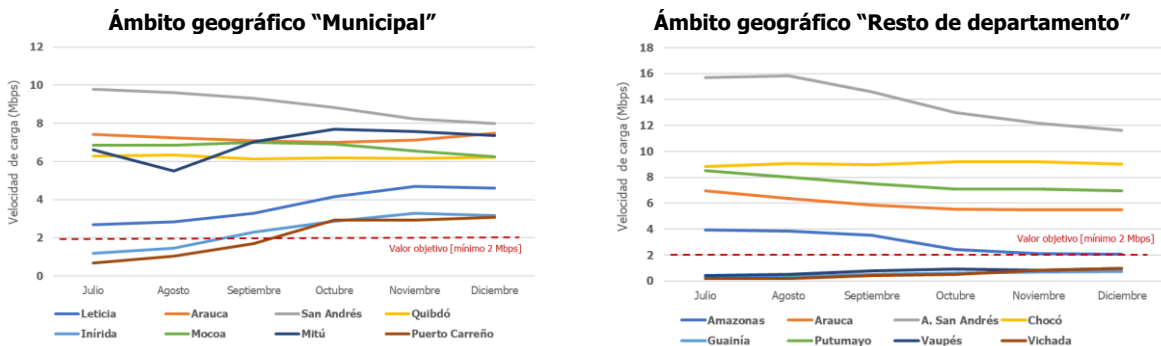
Documento de respuestas a comentarios “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 175 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

**Gráfica 9. Promedio ponderado indicador "Velocidad de Descarga"
Julio a diciembre de 2023**



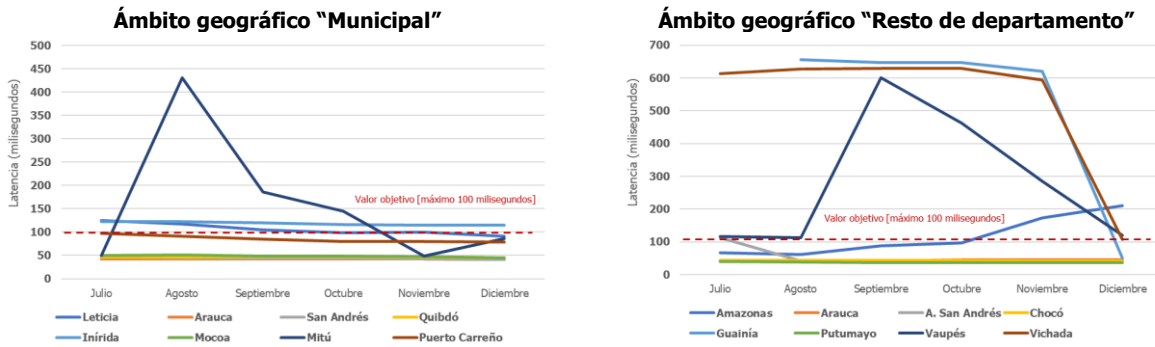
Fuente: CRC a partir de lo reportado en el formato T.2.6 "Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles basados en mediciones externas" de la Resolución CRC 5050/16

**Gráfica 10. Promedio ponderado indicador "Velocidad de Carga"
Julio a diciembre de 2023**



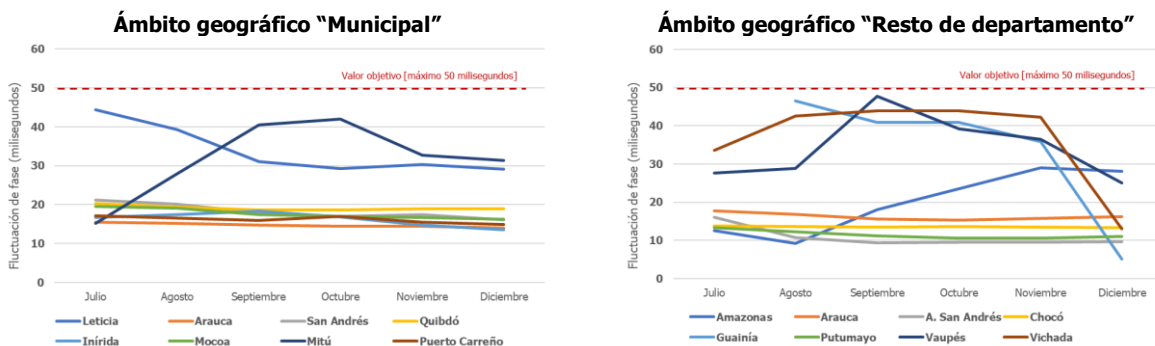
Fuente: CRC a partir de lo reportado en el formato T.2.6 "Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles basados en mediciones externas" de la Resolución CRC 5050/16

**Gráfica 11. Promedio ponderado indicador "Latencia"
Julio a diciembre de 2023**



Fuente: CRC a partir de lo reportado en el formato T.2.6 "Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles basados en mediciones externas" de la Resolución CRC 5050/16

**Gráfica 12. Promedio ponderado indicador "Jitter"
Julio a diciembre de 2023**



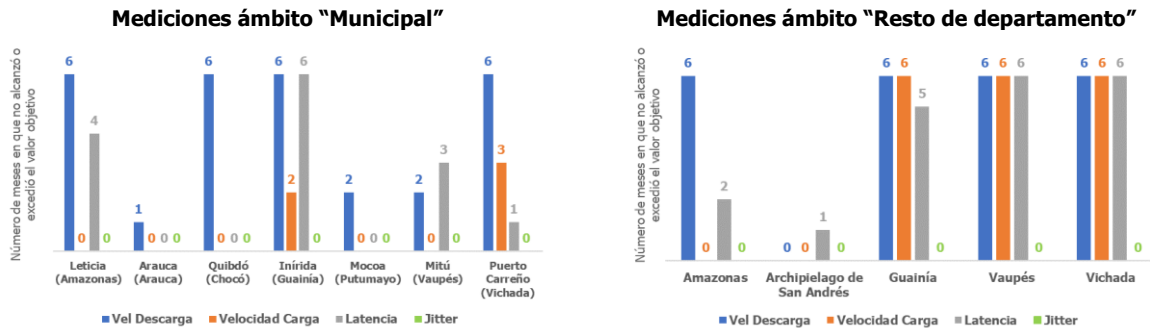
Fuente: CRC a partir de lo reportado en el formato T.2.6 "Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles basados en mediciones externas" de la Resolución CRC 5050/16

A partir de lo anterior, en la Gráfica 13 se presenta un resumen del número de meses (en el segundo semestre de 2023) en que cada una de la mencionadas las ciudades capitales¹⁸⁰ y los departamentos¹⁸¹ registraron valores de indicadores de calidad que no alcanzaron o excedieron los valores objetivo definidos en la regulación.

¹⁸⁰ Según las mediciones de ámbito geográfico "Municipal"

¹⁸¹ Según las mediciones de ámbito geográfico "Resto del departamento"

Gráfica 13. Capitales de departamento en las que los indicadores de calidad no alcanzaron o excedieron los valores objetivo al menos un mes dentro del segundo semestre de 2023
(cantidad de meses en que el indicador no alcanzó o excedió el valor objetivo)



Fuente: CRC a partir de lo reportado en el formato T.2.6 "Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles basados en mediciones externas" de la Resolución CRC 5050/16

Como se puede apreciar, en las ciudades capitales de Leticia, Inírida, Quibdó y Puerto Carreño, así como también en lo que corresponde a las mediciones "Resto del departamento" de los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada, el indicador de velocidad de descarga no alcanzó el valor objetivo (mínimo 5 Mbps) en ningún mes del segundo y tercer trimestre de 2023. En este caso, la velocidad de descarga mínima registrada fue de 0,10 Mbps (Puerto Carreño en diciembre 2023) y la máxima fue de 3,7 Mbps (Quibdó en diciembre de 2023).

A su vez, el valor del indicador de velocidad de carga fue inferior al valor objetivo (mínimo 2 Mbps) en los seis meses de análisis en las mediciones "Resto de departamento" de los departamentos de Guainía, Vaupés y Vichada. Los valores oscilan entre 0,18 Mbps (Vichada en julio 2023) y 0,97 Mbps (Vichada en diciembre 2023).

En lo que respecta al indicador de Latencia se observa que este fue superior al valor objetivo (máximo 100 milisegundos) en los seis meses revisados en Inírida y en las mediciones "Resto de departamento" de los departamentos de Vaupés y Vichada pues los valores se ubican entre 112 milisegundos (Vaupés en agosto 2023) y 629 milisegundos (Vichada en septiembre y octubre 2023).

Por último, en lo que corresponde al indicador de Fluctuación de Fase (Jitter), los resultados muestran que en todas las capitales de departamento, así como en las mediciones "Resto de departamento" y en los seis meses del segundo semestre de 2023, este indicador fue inferior al valor objetivo (máximo 50 milisegundos).

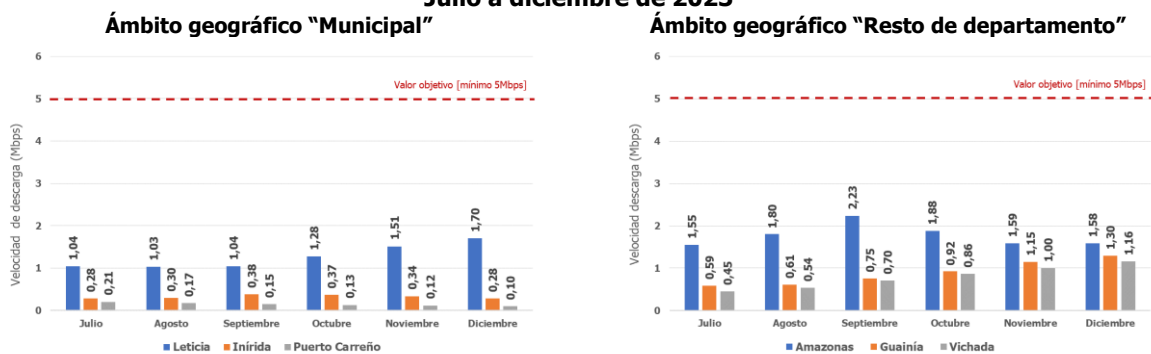
Al comparar, las mediciones de ámbito "Municipal" con las mediciones de "Resto del departamento", - que para el caso de algunos operadores incluye a la ciudad capital-, es posible establecer que, **entre julio y diciembre de 2023:**

- (i) A pesar de que las ciudades de Arauca, en julio de 2023 y Mocoa, en julio y agosto de 2023, registraron una velocidad de descarga inferior al valor objetivo, en los siguientes meses presentaron valores superiores a este. En el mes de diciembre en Arauca la velocidad promedio fue de 8,9 Mbps y en Mocoa de 6,12 Mbps. Los demás indicadores de calidad en estas dos capitales atendieron los estándares definidos en la regulación.
- (ii) A pesar de que la medición "Resto del departamento" para el Archipiélago de San Andrés, en julio de 2023, registró una latencia superior al valor objetivo, en los siguientes meses esta se ubicó por debajo de los 42 milisegundos. Adicionalmente, las mediciones realizadas en la capital San Andrés muestran valores de latencia entre 41 a 47 milisegundos. Los demás indicadores de calidad en el Archipiélago de San Andrés atendieron los estándares definidos en la regulación.
- (iii) A pesar de que Quibdó registró una velocidad de descarga inferior al valor objetivo en los seis meses de análisis, las mediciones de "Resto de departamento" para Chocó -que incluyen las mediciones en Quibdó de algunos PRSTM-, registraron velocidades entre 8,94 Mbps (en julio 2023) y 9,58 Mbps (en diciembre 2023), superiores al valor objetivo. Adicionalmente, los demás indicadores de calidad en el Chocó atendieron los estándares definidos en la regulación.
- (iv) A pesar de que las mediciones de "Resto del departamento" para Vaupés, que incluye las mediciones de Mitú de algunos operadores, muestran que los indicadores de velocidad de descarga, velocidad de carga y latencia no alcanzaron o excedieron los valores objetivo en los seis meses del segundo semestre de 2023, las mediciones realizadas en el ámbito municipal para Mitú muestran mejoras en los tres indicadores, pues desde septiembre de 2023 la velocidad de descarga se ubicó por encima de los 8 Mbps, la velocidad de carga estuvo por encima de los 5Mbps en todos los meses de análisis y la latencia registró cifras por debajo del valor máximo objetivo en noviembre y diciembre de 2023.
- (v) En Leticia, Inírida y Puerto Carreño, las mediciones en el ámbito "Municipal", así como las mediciones de ámbito "Resto del departamento" (que incluye las mediciones para esas ciudades de algunos PRSTM), registraron indicadores de calidad que no alcanzaron o excedieron los valores objetivo definidos en la regulación. Estas mediciones muestran que la velocidad de descarga fue inferior al valor objetivo en los seis meses analizados y que la latencia superó el valor máximo objetivo en los seis periodos en Inírida y en las mediciones "Resto del departamento" en Vichada. Adicionalmente, en las mediciones "Resto del departamento" de Guainía y Vichada, la velocidad de carga fue menor al valor objetivo en los seis meses del semestre analizado, de lo cual se concluye que la situación de calidad en Leticia, Inírida y Puerto Carreño fue la más crítica de las 7 capitales en las que se identificaron deficiencias en la calidad en el periodo analizado.

b. Comportamiento de la calidad en Leticia, Inírida y Puerto Carreño:

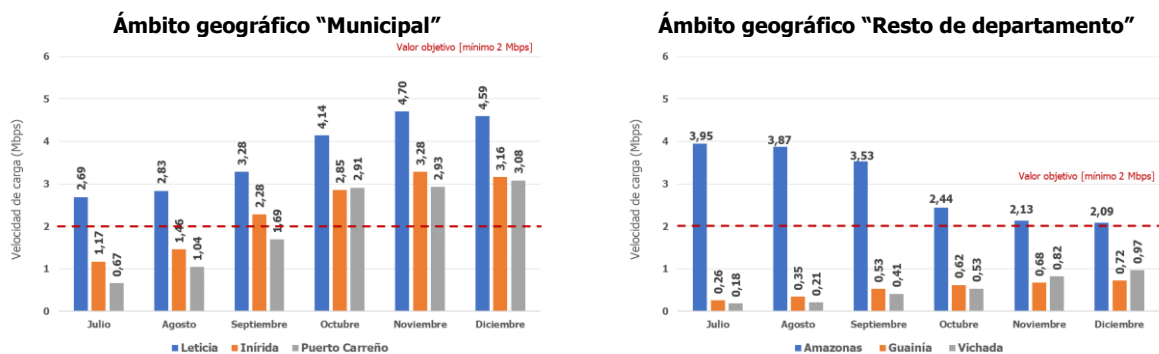
En el caso particular de Leticia, Inírida y Puerto Carreño se evidencia una situación de calidad más compleja dado que, conforme a las mediciones de ámbito geográfico -"municipal" y "resto de departamento"- se identificó que no se alcanzó o excedió el valor objetivo de al menos uno de los indicadores de calidad en los 6 meses de análisis. En las gráficas 14 a 16 se presenta el comportamiento de los indicadores de calidad de velocidad de descarga, velocidad de carga y latencia para dichas capitales, en las que se pueden apreciar las brechas que registra cada uno de estos indicadores frente a los valores objetivo definidos en la regulación.

Gráfica 14. Promedio ponderado indicador "Velocidad de Descarga" en Amazonas, Guainía y Vichada Julio a diciembre de 2023



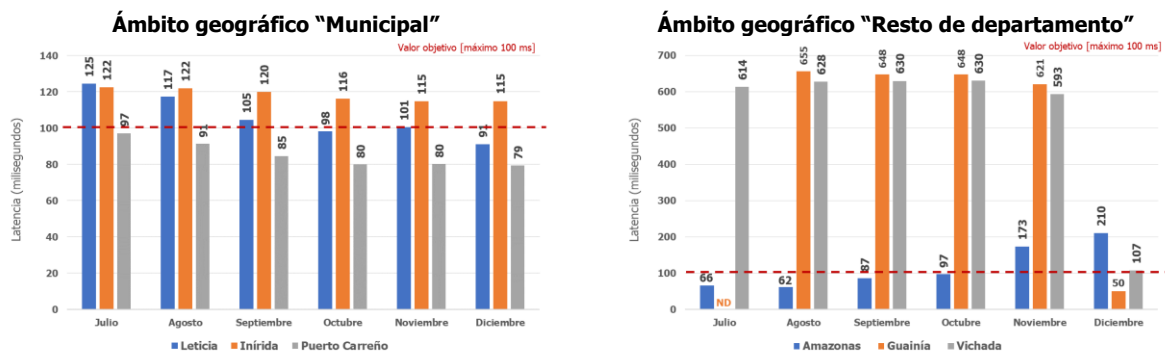
Fuente: CRC a partir de lo reportado en el formato T.2.6 "Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles basados en mediciones externas" de la Resolución CRC 5050/16

Gráfica 15. Promedio ponderado indicador "Velocidad de Carga" en Amazonas, Guainía y Vichada Julio a diciembre de 2023



Fuente: CRC a partir de lo reportado en el formato T.2.6 "Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles basados en mediciones externas" de la Resolución CRC 5050/16

Gráfica 16. Promedio ponderado indicador "Latencia" en Amazonas, Guainía y Vichada Julio a diciembre de 2023



Fuente: CRC a partir de lo reportado en el formato T.2.6 "Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles basados en mediciones externas" de la Resolución CRC 5050/16

Los resultados registrados en el indicador de velocidad de descarga muestran que, en el segundo semestre de 2023, en Leticia el servicio de datos móviles 4G apenas alcanzó un 34% del valor objetivo mínimo señalado en la regulación, en Inírida el 7,6% y en Puerto Carreño el 4,2%. De igual manera, los resultados registrados en el indicador latencia dan cuenta de que en Inírida y Puerto Carreño¹⁸² superan en más de 5 veces el tope máximo que señala la regulación y en caso de Amazonas este fue duplicado. Estas cifras indican que el servicio de datos móviles presenta deficiencias significativas en calidad del servicio en las capitales de departamento de Leticia, Inírida y Puerto Carreño.

Por otra parte, al analizar el comportamiento del indicador de disponibilidad de elementos de red de acceso¹⁸³ **entre enero de 2022 y septiembre de 2023**, para Leticia, Inírida, y Puerto Carreño, se identificaron estaciones base que presentaron desde 1 día hasta 28 días de indisponibilidad en promedio por mes, lo que evidencia que algunos PRSTM, en algunos meses, no garantizaron la disponibilidad de los servicios de comunicaciones móviles a los usuarios en casi la totalidad de un mes¹⁸⁴.

De todo lo expuesto en este numeral, se evidencia, en primer lugar, que existen deficiencias en la calidad objetiva de los servicios de datos móviles en Leticia, Inírida y Puerto Carreño y que, en algunos periodos, en estas mismas ciudades se presentó indisponibilidad del servicio por parte de algunos operadores. Esta situación, como se advirtió previamente, demuestra no solamente que se requieren esfuerzos adicionales para competir en términos de calidad objetiva -y genera un impacto directo para los usuarios, a quienes no solo se les desconoce su derecho a recibir los servicios que contrataron de

¹⁸² A partir de las mediciones de ámbito "resto de departamento" de los departamentos de Guainía y Vichada, que incluyen las mediciones de los PRSTM que tienen menos de 4.000 líneas móviles en Inírida y Puerto Carreño.

¹⁸³ Artículo 5.1.6.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

¹⁸⁴ Indicadores de disponibilidad para los servicios de telecomunicaciones prestados a través de redes fijas y redes móviles, reportados por los operadores en cumplimiento de la Resolución CRC 5078 de 2016 disponible en: <https://postdata.gov.co/dataset/indicadores-de-disponibilidad-para-los-servicios-de-telecomunicaciones>

manera continua, sin interrupciones y con la calidad fijada por la regulación y la pactada contractualmente¹⁸⁵-, sino que quedan desprotegidos al no poder contar con un medio de atención idóneo para presentar cualquier petición, queja, reclamo o recurso, recibir atención integral y obtener una respuesta oportuna del operador¹⁸⁶ puesto que, en ausencia del servicio o ante una conectividad deficiente o intermitente, los usuarios no pueden utilizar los medios de atención digitales dispuestos por los PRSTM, y ante la indisponibilidad del servicio tampoco pueden acudir al canal telefónico.

3. Modificación introducida por la CRC a las alternativas inicialmente previstas en el Documento Soporte y nueva alternativa ganadora

Teniendo en cuenta el diagnóstico sobre la calidad de los servicios en ciudades capitales expuesto en el numeral anterior, y tomando en consideración la solicitud presentada por la **SIC-USUARIOS** de reevaluar la forma en que está diseñada la medida regulatoria, dada la imperiosa necesidad de proteger a los consumidores frente a las situaciones en las que se presentan fallas o interrupciones en los servicios que les impiden comunicarse con el operador –no solo para presentar la reclamación ante la falta de disponibilidad del servicio por causas imputables al operador en redes unidireccionales¹⁸⁷, sino para cualquier interacción–, la CRC consideró pertinente incluir dos (2) alternativas adicionales a las planteadas inicialmente en el documento soporte en las que se considerara la posibilidad de establecer una obligación para los OMR consistente en garantizar atención física en las ciudades de Leticia, Inírida y Puerto Carreño, con el fin de atender de manera prioritaria la situación evidenciada en esas ciudades, y realizó un nuevo ejercicio de análisis multicriterio para evaluarlas.

Esto, en la medida en que corresponde al Estado por intermedio del regulador, proteger los derechos de todos los usuarios, y más aún en aquellos casos en los que éstos se encuentran en las regiones más apartadas del país que presentan dificultades de acceso o de conectividad, teniendo en cuenta que su protección tiene rango constitucional en virtud de lo previsto en el artículo 369 de la Carta Política¹⁸⁸, norma con fundamento en la cual se hace imperativo determinar las condiciones bajo las cuales se debe garantizar de manera integral la prestación del servicio desde la óptica del usuario y no solo del mercado. En ese sentido, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han resaltado su importancia¹⁸⁹ en la medida en que los servicios públicos deben prestarse en condiciones de calidad, continuidad y eficiencia para satisfacer los derechos de los usuarios, tal como se indicó en la citada sentencia C-150 de 2003, donde se expuso que el mandato constitucional de la intervención en la economía *"se refuerza aun más en materia de servicios públicos con el deber de asegurar su prestación eficiente, no a algunos sino a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365 de la C.P.)"* y también se hizo referencia de

¹⁸⁵ Artículo 2.1.2.1.1. ibidem

¹⁸⁶ Artículo 2.1.2.1.3 ibidem.

¹⁸⁷ Numeral 1.1 del Anexo 2.1 "Condiciones para la determinación de la compensación automática por falta de disponibilidad de los servicios de telefonía e internet" del Título de Anexos de la Resolución CRC 5050 de 2016.

¹⁸⁸ "ARTICULO 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. (...)."

¹⁸⁹ Sentencias C-272 de 1998, C-150 de 2003, T-058 de 2009 y sentencia de 27 de septiembre de 2001, Exp. 25000-23-24-000-1998-0311-01 (6640) de la Sección Primera del Consejo de Estado.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 182 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

manera específica al "(...) *deber de garantizar la universalidad en la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos (...)*".

En este orden de ideas, se consideraron dos alternativas adicionales a las inicialmente planteadas para realizar el respectivo análisis, quedando de la siguiente forma:

Tabla 2. Alternativas de la temática "Incentivos para competir en calidad de los servicios y la atención al usuario en el mercado "Servicios Móviles""

Situación identificada	Se requiere incentivar a los PRSTM a competir en calidad de los servicios y la atención al usuario en el mercado "Servicios Móviles"
Alternativa 1: Statu quo	<p>Mantener la redacción actual del artículo 2.1.25.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 que establece:</p> <p>"ARTÍCULO 2.1.25.2. OFICINAS FÍSICAS. En todas las capitales de departamento en que los operadores presten sus servicios, o en el municipio en que estos tengan mayor número de usuarios, los operadores deben disponer de una oficina física de atención al usuario, para recibir, atender y responder las PQR (petición, queja/ reclamo o recurso). En su defecto, los operadores deberán celebrar acuerdos con otros operadores que puedan brindar dicha atención.</p> <p>La información en relación con la ubicación de dichas oficinas deberá estar disponible a través de los distintos medios de atención.</p> <p>Estas oficinas deben ser claramente identificables de los puntos de venta o de pago del operador.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Los operadores móviles virtuales y los operadores del servicio de televisión por suscripción no están en la obligación de disponer de estas oficinas.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Los operadores de los servicios de telefonía e Internet no están en la obligación de disponer de estas oficinas, cuando garanticen que todas las interacciones, incluidas las solicitudes de cesión del contrato, portación del número celular, garantía y soporte del equipo terminal, se pueden adelantar a través de otros medios de atención idóneos."</p>
Alternativa 2:	<p>Incluir una disposición adicional al artículo 2.1.25.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, indicando que, cuando un OMR, no alcance o exceda, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G definidos en el artículo 5.1.3.2, en un trimestre específico, deberá garantizar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo. Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en la mencionada ciudad capital o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla. El OMR tendrá un plazo de un</p>

	<p>(1) mes, contado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad, para cumplir con esta obligación.</p> <p>Para que cese la obligación de garantizar la atención física a los usuarios en los términos previamente señalados, el OMR deberá asegurarse de que, durante tres (3) trimestres consecutivos, logre los valores objetivo de todos los indicadores establecidos para los servicios de datos móviles 4G.</p>
Alternativa 3:	<p>Incluir una disposición adicional al artículo 2.1.25.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, indicando que, cuando un OMR, no alcance o exceda, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G definidos en el artículo 5.1.3.2, en dos trimestres consecutivos, deberá garantizar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo, por un periodo de doce (12) meses, contados a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad. Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en la mencionada ciudad capital o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla. El OMR tendrá un plazo de un (1) mes, contado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad, para cumplir con esta obligación.</p>
Alternativa 4 (nueva):	<p>Establecer una obligación, consistente en que los OMR deberán garantizar atención física a sus usuarios en las ciudades de Leticia, Puerto Carreño e Inírida desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2024. Para asegurar dicha atención física, los OMR deberán disponer por lo menos de una oficina física en la mencionada ciudad capital o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla.</p> <p>Aunado a lo anterior, incluir una disposición adicional al artículo 2.1.25.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, indicando que, cuando un OMR, no alcance o exceda, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G definidos en el artículo 5.1.3.2, en un trimestre, deberá garantizar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo. Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en la mencionada ciudad capital o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla. El OMR tendrá un plazo de un (1) mes, contado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad, para cumplir con esta obligación.</p> <p>Para que cese la obligación de garantizar la atención física a los usuarios en los términos previamente señalados, el OMR deberá asegurarse de que, durante tres (3) trimestres consecutivos, logre los valores objetivo de todos los indicadores establecidos para los servicios de datos móviles 4G.</p>
Alternativa 5 (nueva):	<p>Establecer una obligación, consistente en que los OMR deberán garantizar atención física a sus usuarios en las ciudades de Leticia, Puerto Carreño e</p>

Inírida desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2024. Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en la mencionada ciudad capital o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla.

Aunado a lo anterior, incluir una disposición adicional al artículo 2.1.25.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, indicando que, cuando un OMR, no alcance o exceda, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G definidos en el artículo 5.1.3.2, **en dos trimestres consecutivos**, deberá garantizar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo, **por un periodo de doce (12) meses**, contados a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad. Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en la mencionada ciudad capital o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla. El OMR tendrá un plazo de un (1) mes, contado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad, para cumplir con esta obligación.

En este orden de ideas, la **Alternativa 4** está compuesta por dos obligaciones. En primer lugar, el OMR deberá garantizar atención física a sus usuarios en las ciudades de Leticia, Puerto Carreño e Inírida desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2024. Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en las mencionadas ciudades capitales o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla.

En segundo lugar, el OMR que no alcance o exceda, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G definidos en el artículo 5.1.3.2, **en un trimestre**¹⁹⁰, deberá garantizar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo.

Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en la mencionada ciudad capital o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla. El OMR tendrá un plazo de un (1) mes, contado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad, para cumplir con esta obligación.

A su vez, para que cese la obligación de garantizar la atención física a los usuarios en los términos previamente señalados, el OMR deberá asegurarse de que, **durante tres (3) trimestres consecutivos**, logre los valores objetivo de todos los indicadores establecidos para los servicios de datos móviles 4G.

¹⁹⁰ La expresión "en un trimestre" se refiere a un trimestre coincidente con la periodicidad de reporte del Formato T.2.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016, y significa que debe tenerse en cuenta el comportamiento de los indicadores en cada uno de los 3 meses de ese trimestre, de manera consecutiva.

Por otra parte, la **Alternativa 5** también está compuesta por dos obligaciones. En primer lugar, el OMR deberá garantizar atención física a sus usuarios en las ciudades de Leticia, Puerto Carreño e Inírida por un periodo de nueve (9) meses contados desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2024. Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en las mencionadas ciudades capitales o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla.

En segundo lugar, el OMR que no alcance o exceda, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G definidos en el artículo 5.1.3.2, **en dos trimestres consecutivos**¹⁹¹, deberá garantizar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo, **por un periodo de doce (12) meses**, contados a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad.

Es de precisar que, el OMR deberá tener en cuenta el comportamiento de los indicadores del segundo y tercer trimestre de 2024 (abril-mayo-junio; julio-agosto-septiembre) para determinar si le corresponde o no garantizar atención física **en cualquier ciudad capital** que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo.

Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en la mencionada ciudad capital o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla. El OMR tendrá un plazo de un (1) mes, contado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad, para cumplir con esta obligación.

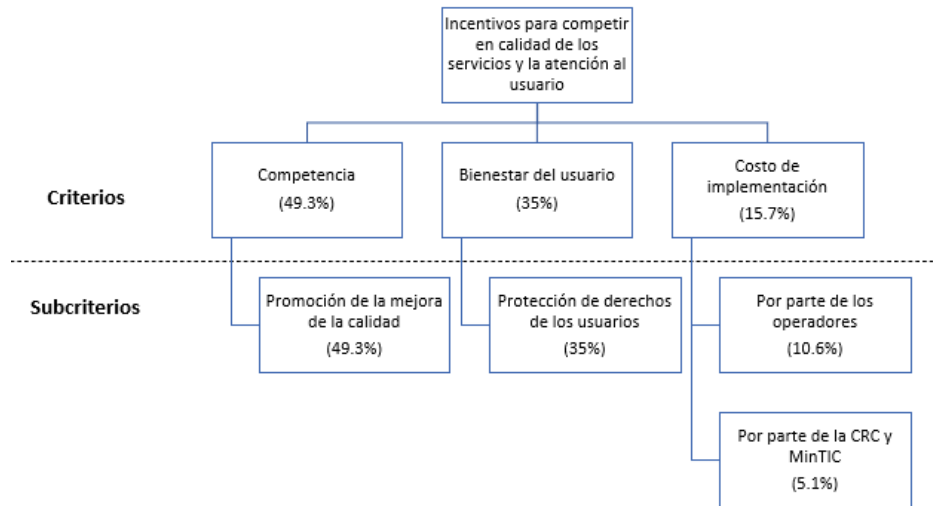
Ahora bien, en razón a que fueron incorporadas dos (2) alternativas adicionales a las planteadas inicialmente en el Documento Soporte en las que se considera la posibilidad de establecer una obligación para los OMR consistente en garantizar atención física en las ciudades de Leticia, Inírida y Puerto Carreño, con el fin de atender de manera prioritaria la situación evidenciada en esas ciudades, la CRC procedió a realizar una actualización del análisis multicriterio considerando dentro de la evaluación las alterativas regulatorias adicionadas.

A continuación, se presentan los resultados de la nueva evaluación realizada, precisando que, tanto los criterios como los ponderadores utilizados corresponden a los empleados en el Documento Soporte de este proyecto regulatorio para evaluar las alternativas propuestas relacionadas con el eje temático "Incentivos para competir en calidad de los servicios y la atención al usuario en el mercado "Servicios Móviles". En la Ilustración 4 se presenta el árbol jerárquico de los criterios y subcriterios utilizados, y en la Tabla 3 se encuentra la descripción de los mismos.

¹⁹¹ La expresión "en dos trimestres consecutivos" se refiere a dos trimestres coincidentes con la periodicidad de reporte del Formato T.2.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016, y significa que debe tenerse en cuenta el comportamiento de los indicadores en cada uno de los 6 meses que abarcan esos dos trimestres, de manera consecutiva.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 186 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Ilustración 4. Importancia relativa criterios y subcriterios: Incentivos para competir en calidad de los servicios y la atención al usuario



Fuente: Elaboración CRC

Tabla 3. Descripción de criterios y subcriterios de evaluación

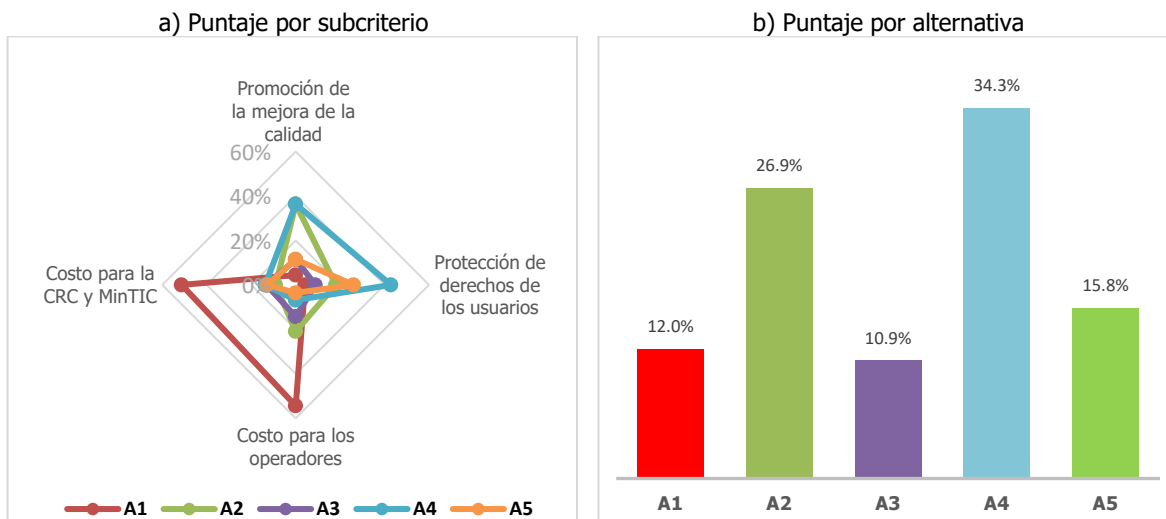
Criterio	Subcriterio	Descripción
Competencia	Promoción de la mejora de la calidad	Grado en que la alternativa genera incentivos para que los operadores mejoren la calidad de los servicios y compitan en ese atributo.
Bienestar del usuario	Protección de derechos de los usuarios	Grado en que la alternativa contribuye a que los usuarios puedan ejercer sus derechos a través de los canales de atención.
Costo de implementación	Por parte de los operadores	Evalúa qué tan costoso les resulta a los agentes regulados establecer un punto físico en caso de incumplimiento de la condición de calidad. Este criterio es inverso: a mayor complejidad y costo, menor puntaje.
		Evalúa qué tan costoso le resulta al regulador hacerle seguimiento

Criterio	Subcriterio	Descripción
	Por parte de la CRC y MinTIC	a la alternativa en cuestión, así como a las entidades designadas de vigilar y controlar su cumplimiento. Este criterio es inverso: a mayor complejidad y costo, menor puntaje.

Fuente: Elaboración propia.

El resultado del ejercicio actualizado de evaluación de las cinco alternativas sobre el eje temático de la presente sección se presenta en la Ilustración 5. En el panel a) de la misma se encuentra el puntaje de cada alternativa por subcriterio y en el panel b) se observa el puntaje total de cada alternativa, el cual corresponde a la sumatoria de la multiplicación entre el puntaje de cada subcriterio por su respectivo ponderador.

Ilustración 5. Resultados de la evaluación: Incentivos para competir en calidad de los servicios y la atención al usuario



Fuente: Elaboración CRC

Según el resultado de la evaluación de las cinco alternativas regulatorias en función de cada uno de los subcriterios establecidos, la alternativa 4 corresponde a la más adecuada, dado que obtuvo el mayor puntaje o participación (34.3%). Esta alternativa establece dos obligaciones: En primer lugar, que el OMR deberá garantizar atención física a sus usuarios en las ciudades de Leticia, Puerto Carreño e Inírida desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2024. Para asegurar dicha atención física, el OMR deberá disponer por lo menos de una oficina física en las mencionadas ciudades capitales o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla. Y, en segundo lugar, que los proveedores del servicio

de datos móviles 4G que no alcancen o excedan, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G definidos en el artículo 5.1.3.2 en un trimestre, deberán garantizar atención física a sus usuarios hasta que logren los valores objetivo de todos los indicadores por tres (3) trimestres consecutivos. Nótese que la alternativa planteada, no se fundamenta en el incumplimiento de la regulación, sino en la verificación objetiva y directa del comportamiento del valor objetivo dispuesto en la regulación, de tal suerte que para su aplicación no es necesario, como requisito *sine qua non* que la autoridad de inspección, vigilancia y control haya adoptado decisión alguna sobre el particular.

A continuación, se presenta la descripción de la puntuación de la alternativa ganadora para cada uno de los subcriterios:

- a. Respecto al subcriterio "Promoción de la mejora de la calidad" (36.3%), se determinó que las alternativas regulatorias 2 y 4, que obtuvieron el mismo puntaje, corresponden a las que generan los mayores incentivos para que los operadores mejoren la calidad de los servicios y compitan en ese atributo en comparación con las demás alternativas, debido a que dentro de las dos condiciones se encuentra el cumplimiento de los indicadores de calidad 4G durante cada trimestre, so pena de garantizar la atención física a sus usuarios hasta que se logren por nueve (9) meses los valores objetivo de todos los indicadores. Mientras que las alternativas 3 y 5 en este caso obtuvieron un menor puntaje debido a que contemplan una mayor laxitud de dos trimestres para el cumplimiento de los indicadores de calidad 4G para que se genere la obligación de atención física.
- b. En cuanto al subcriterio denominado "Protección de derechos de los usuarios" (42.8%), se determinó que la alternativa regulatoria 4 corresponde a la que en mayor medida contribuiría a que los usuarios puedan ejercer sus derechos y recibir una atención integral a través de canales de atención idóneos, debido a que, establece la obligación a todos los OMR de garantizar atención física a sus usuarios en las ciudades de Leticia, Puerto Carreño e Inírida desde el 1 de abril de 2024 y también indica que el incumplimiento de los indicadores de calidad de 4G en ciudades capitales durante un trimestre conduce inmediatamente al cumplimiento de una obligación para todos los PRSTM de garantizar que sus usuarios cuenten con medios de atención idóneos, ya sea, a través de oficinas físicas en aquellas ciudades donde el servicio es deficiente, o a través de canales digitales a los que puedan acceder de manera efectiva para que puedan ejercer sus derechos. En este caso, si bien las alternativas 2, 3 y 5 permiten garantizar la atención integral de los usuarios, su mayor laxitud, asociada no contemplar la obligación de garantizar la atención física de inmediato en ciudades capitales que exceden o no alcanzan los valores objetivo o al cumplimiento de los indicadores de calidad por dos trimestres, les da un menor puntaje en este subcriterio.
- c. Con relación al criterio de costos de implementación (tanto por parte de los PRSTM como por parte de la CRC y MinTIC), si bien la alternativa regulatoria 4 implica mayores costos que el Statu Quo y las alternativas 2 y 3, debido a que los PRSTM deberán ofrecer atención física, de

manera casi inmediata en algunas ciudades capitales y durante al menos tres trimestres, y así mismo, los PRSTM deberán ofrecer atención física en caso de no alcanzar o exceder, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G en un trimestre, y deberá conservarla por los mismos tres trimestre al menos, es importante señalar que el ponderador otorgado a estos dos subcriterios es considerablemente menor, 15.7%, en comparación con el ponderador de los subcriterios asociados a competencia y bienestar del usuario (84.3%). Esto quiere decir que los beneficios derivados de una mayor competencia asociada a la promoción de la mejora de calidad y el mayor bienestar de los usuarios derivado de la protección de sus derechos a través de la garantía de la atención integral son significativamente mayores a los costos de implementación que implica lograr dichos beneficios.

Finalmente, cabe señalar que, con esta medida, la CRC establece un conjunto de instrumentos regulatorios orientados con el objetivo de incentivar a los PRSTM a mejorar la calidad del servicio de datos móviles y la atención ofrecida a sus usuarios. En consecuencia, se busca fomentar la competencia en el mercado mediante la explotación de estos dos atributos, lo que, a su vez, estimula la innovación y promueve la mejora continua de la experiencia del usuario.

A su vez, esta medida permitirá que los usuarios puedan acceder y utilizar de manera efectiva los medios de atención digitales para presentar peticiones, quejas/ reclamos o recursos frente al servicio, teniendo en cuenta que tanto la disponibilidad como la calidad del servicio son presupuestos necesarios para que los usuarios puedan acceder a las páginas web, las redes sociales, y a los demás medios de atención electrónicos dispuestos por los operadores. En caso de no alcanzar o exceder los valores objetivo de los indicadores de calidad definidos en la regulación¹⁹², garantizará que los usuarios puedan acudir a una oficina física de atención en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no se alcanzaron o se excedieron los valores objetivo hasta que los PRSTM logren cumplir con todos los indicadores de calidad durante tres (3) trimestres consecutivos, con lo cual, por ese periodo, se protegen sus derechos a presentar PQR a través de este medio; a recibir atención integral y obtener una respuesta oportuna; a acceder a información sobre el servicio contratado; y a terminar el contrato en cualquier momento a través de este medio de atención, entre otros. Por consiguiente, la alternativa seleccionada contribuye a la mitigación del problema de ausencia de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles identificado en este proyecto regulatorio.

4. Comentarios respecto a la forma en que debe implementarse la medida:

En lo que respecta a los comentarios de **PARTNERS** y **MinTIC**, en los que se solicita aclarar el ámbito de aplicación de la medida, precisar qué pasaría si se excediera o alcanzaran los valores objetivo en el "ámbito satelital", e indicar cómo aplica con relación a los OMV, se recuerda lo siguiente:

¹⁹²Según lo previsto en el artículo 5.1.3.2 y el literal C del Anexo 5.3 del Título de Anexos de la Resolución CRC 5050, los PESTM deberán garantizar una velocidad de descarga mínimo de 5 Mbps; una velocidad de carga mínimo de 2.6 Mbps; una latencia (ida y vuelta) máximo de 100 ms; y una fluctuación de fase (jitter) máximo de 50 ms. Se precisa que para el indicador de Tasa de Pérdida de paquetes actualmente no se exige el cumplimiento de un valor objetivo.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 190 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

La propuesta regulatoria establece que, cuando el PRSTM no alcance o exceda, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G definidos en el artículo 5.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, deberá garantizar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo. De acuerdo con lo dispuesto en la metodología de medición y reporte del Anexo 5.3 "Mediciones de calidad para el servicio de acceso a internet a través de redes móviles a cargo de los PRSTM" de la Resolución en cita, para el cálculo del tamaño de la muestra, los PRSTM deben considerar únicamente dos ámbitos geográficos: (i) el "municipal", que corresponde a todo aquél municipio en donde el PRSTM cuente con cobertura de datos móviles 4G y cuatro mil líneas móviles ajustadas o más¹⁹³; y (ii) el de "Resto de departamento" que agrega a todos aquellos municipios de un mismo departamento en donde el PRSTM cuente con menos de cuatro mil líneas móviles ajustadas por municipio en tecnología 4G, y realizar el reporte en los literales A "ámbito geográfico municipal" y B "ámbito geográfico resto de departamento" del Formato T.2.6 del Título Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, según corresponda, de acuerdo con las indicaciones previstas en el literal A.4. del Anexo, y las especificaciones señaladas en el formato mencionado.

Es de aclarar que, una vez identificados los municipios que corresponden al ámbito geográfico "municipal" – aquellos en los que el PRSTM cuente con cobertura 4G y cuatro (4) mil líneas móviles ajustadas o más–, la resolución establece que el operador debe tener en cuenta dos aspectos para calcular el tamaño de la muestra, así:

"Cuando los municipios cuenten con más de 500 mil habitantes, el tamaño de la muestra asociado a la aplicación de la fórmula del marco muestral se debe realizar por localidad o comuna utilizando la información con que cuenta cada uno de los PRSTM relativa a la ubicación de las líneas móviles ajustadas por localidad o comuna, la cual debe ser consistente con la metodología de reporte utilizada en el Formato 1.2. de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, modificada por la Resolución MinTIC 175 de 2021.

La denominación "Resto de municipio" agrega a todas aquellas localidades o comunas de los municipios con más de 500 mil habitantes, que no superen el umbral de las cuatro (4) mil líneas móviles ajustadas por localidad o comuna. El cálculo del tamaño de la muestra debe realizarse considerando la participación de las líneas móviles ajustada de cada localidad o comuna."

Sin embargo, lo anterior en nada afecta la medida, pues, lo que se prevé es que, en caso de que el PRSTM no alcance o exceda el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad 4G, deberá garantizar la atención física a sus usuarios **en la ciudad capital** que esté incluida en el ámbito

¹⁹³ Según lo previsto en el numeral 2. Metodología de cálculo del tamaño muestral del Anexo 5.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, cuando los municipios cuenten con más de 500 mil habitantes, el tamaño de la muestra asociado a la aplicación de la fórmula del marco muestral, se debe realizar por localidad o comuna utilizando la información con que cuenta cada uno de los PRSTM relativa a la ubicación de las líneas móviles ajustadas por localidad o comuna, la cual debe ser consistente con la metodología de reporte utilizada en el Formato 1.2. de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, modificada por la Resolución MinTIC 175 de 2021.

geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo, ya sea este ámbito "municipal" o "resto de departamento".

Ahora bien, se aclara que al establecer los valores objetivo de los indicadores de calidad de datos móviles¹⁹⁴ la CRC ya tuvo en cuenta las condiciones particulares asociadas a la provisión del servicio de datos móviles 4G a través de estaciones base con acceso satelital, razón por la cual el literal C. "Valores objetivo de los indicadores" del Anexo 5.3 del Título de Anexos de la Resolución CRC 5050 de 2016 prevé que, en caso de que los PRSTM provean el servicio de esta forma, no deberán cumplir los valores objetivo establecidos para los indicadores de latencia y fluctuación de fase (jitter), y en consecuencia, estos deberán reportarse únicamente de manera informativa en el literal C. "Nivel de agregación (zona satelital)" del Formato T.2.6¹⁹⁵.

Acorde con esta consideración, debe tenerse en cuenta que los PRSTM que provean el servicio de datos móviles 4G a través de estaciones base de transmisión satelital deberán cerciorarse de alcanzar los valores objetivo establecidos para los indicadores de datos móviles 4G de velocidad de descarga y velocidad de carga¹⁹⁶, cuyos resultados deberán plasmar en los literales A "Ámbito municipal" o B "Ámbito resto de departamento" del Formato T.2.6, según corresponda¹⁹⁷, y en caso de no alcanzar los valores objetivo de alguno o de ambos indicadores, deberán garantizar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo -municipal o resto de departamento-, según el caso.

Finalmente, respecto a este grupo de comentarios, es de recordar que el párrafo primero¹⁹⁸ del artículo 2.1.25.2 "OFICINAS FÍSICAS" actualmente prevé que los Operadores Móviles Virtuales no están en la obligación de disponer de oficinas físicas, lo cual se mantiene sin ninguna modificación, sin embargo,

¹⁹⁴ Literal C. "Valores objetivo de los indicadores" del Anexo 5.3 del Título de Anexos de la Resolución CRC 5050 de 2016.

¹⁹⁵ El literal C. Nivel de agregación (Zona satelital) del Formato T.2.6 del Título Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece: "En este literal deben reportarse las mediciones realizadas en los equipos terminales móviles conectados a estaciones base con acceso satelital para el cálculo de los indicadores de latencia y fluctuación de fase (Jitter)"

¹⁹⁶ Los valores objetivo de los indicadores de calidad de que trata el artículo 5.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, se encuentran en revisión en el marco del proyecto regulatorio "Revisión de las herramientas de mejora continua de la calidad de servicios móviles 4G y análisis de las excepciones de publicidad de los proyectos de regulación". El 22 de diciembre de 2023 fue publicada el proyecto de resolución "Por la cual se modifican algunas disposiciones del régimen de calidad para los servicios de telecomunicaciones móviles establecidas en el Título V de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones" en la que se plantea la modificación de los valores objetivo de los indicadores de Velocidad de Descarga y Velocidad de Varga y se fija el valor objetivo del indicador Tasa de Pérdida de Paquetes. La propuesta regulatoria se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-12>

¹⁹⁷ Lo anterior de acuerdo con la metodología de medición explicada en el Anexo 5.3 "Mediciones de calidad para el servicio de acceso a internet a través de redes móviles a cargo de los PRSTM" del Título Anexos de la Resolución CRC 5050 de 2016.

¹⁹⁸ El artículo 2.1.25.2 OFICINAS FÍSICAS dispone: "En todas las capitales de departamento en que los operadores presten sus servicios, o en el municipio en que estos tengan mayor número de usuarios, los operadores deben disponer de una oficina física de atención al usuario, para recibir, atender y responder las PQR (petición, queja/ reclamo o recurso). En su defecto, los operadores deberán celebrar acuerdos con otros operadores que puedan brindar dicha atención.

(...)

PARÁGRAFO 1º. Los operadores móviles virtuales y los operadores del servicio de televisión por suscripción no están en la obligación de disponer de estas oficinas.

(...)"(SFT)

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 192 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

en aras de evitar otras interpretaciones respecto a los sujetos a quienes se les aplica la medida regulatoria introducida, se hizo referencia específicamente a los "OMR" en vez de "PRSTM" tanto en el artículo 6 como en el artículo 19 de la resolución que se expide derivada de este proyecto regulatorio.

En lo que respecta al comentario de **PARTNERS** en el que solicita que la obligación de proveer atención física en una ciudad capital se active solo ante el evento en que se superen o excedan los indicadores de calidad en los tres meses consecutivos de un trimestre específico, y no en cualquiera de los meses, esta Comisión señala que esta es la forma correcta de interpretar la expresión "en un trimestre" prevista en el supuesto de hecho de la disposición en razón a que: (i) los indicadores de calidad a los que hace referencia el artículo 5.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 se calculan para periodos mensuales, aunque el reporte se deba realizar de forma trimestral, y (ii) el valor de cada indicador en cada mes corresponde al promedio trimestral móvil simple¹⁹⁹ calculado a partir de las mediciones realizadas ese mes y en los dos meses previos a este²⁰⁰.

De esta manera, cuando el PRSTM evidencie que superó o no alcanzó el valor objetivo de alguno de los indicadores de calidad –según el caso– en los tres meses consecutivos de un trimestre específico (enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre, octubre-diciembre), estará obligado a disponer de una oficina física en la ciudad capital de departamento.

Por otra parte, es pertinente señalar que, si bien es cierto que la indisponibilidad del servicio o la baja calidad en los servicios de comunicaciones móviles puede obedecer en algunas ocasiones a factores exógenos sobre los cuales no tienen control los operadores, tal como lo señala **TIGO**, es necesario recordar que tanto la metodología de medición del indicador de disponibilidad de elementos de red de acceso prevista en el Anexo 5.2-A de la Resolución CRC 5050 de 2016, como la metodología establecida en el Anexo 5.3 de la misma Resolución para el cálculo de los indicadores de calidad del servicio de datos móviles contemplan la exclusión de tales factores²⁰¹ y por ende los valores de los indicadores que reportan los PRSTM reflejan la calidad efectivamente suministrada en la prestación del servicio.

¹⁹⁹ Es el promedio aritmético que resulta de calcular la sumatoria total de las mediciones realizadas dentro de un trimestre sobre el número total de mediciones, con la característica particular de que dicho trimestre móvil avanza de forma continua a lo largo de los diferentes meses del año.

²⁰⁰ Por ejemplo, en el caso del promedio trimestral móvil del mes de abril se tienen en cuenta las mediciones de la calidad del servicio de datos móviles de los dos (2) meses anteriores y las mediciones del mes de abril, es decir, se incluyen los meses de febrero, marzo y abril.

²⁰¹ Por su parte el Anexo 5.2-A de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que "La disponibilidad es el porcentaje de tiempo, en relación con un determinado periodo de observación, en que un elemento de red permanece en condiciones operacionales de cursar tráfico de manera ininterrumpida. De la medición se excluyen los casos fortuitos, fuerza mayor, hecho de un tercero o hecho atribuible exclusivamente al usuario, las mediciones los siguientes días atípicos de tráfico: 24, 25 y 31 de diciembre, 1o de enero, día de la madre, día del padre, día del amor y la amistad, y las horas en que se adelanten eventos de mantenimiento programados siempre y cuando estos últimos hayan sido notificados con la debida antelación a los usuarios." Mientras que el Anexo 5.3. dispone que "Una vez se cuente con los resultados de las mediciones, el proveedor de Crowdsourcing realizará la exclusión de los datos correspondientes a los días atípicos y eventos de caso fortuito, fuerza mayor o hechos de terceros con base en la información reportada por los PRSTM para tal fin y de acuerdo con la periodicidad y plazos para el cálculo y reporte de los indicadores de que trata el presente anexo y el Formato T.2.6. del Título Reportes de Información de la presente resolución."

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 193 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Por otra parte, en lo que corresponde al plazo que tienen los operadores para implementar la atención física en la ciudad capital una vez el PRST haya identificado que excedió o no alcanzó -según el caso- los valores objetivo de los indicadores de calidad, respecto de lo cual **PARTNERS** señala que se requieren al menos tres meses, esta Comisión se permite precisar que, dada la necesidad de que los usuarios efectivamente dispongan de un medio de atención para interactuar con el operador, no es factible acoger la solicitud y, por lo tanto, se mantiene el plazo de un (1) mes, contado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte del Formato T.2.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, para cumplir con esta obligación.

5. Comentarios respecto a otros impactos que podría tener la medida y las demás observaciones planteadas por los agentes

Frente a la observación de **MinTIC**, en la que indica que la medida puede ser un incentivo para que los operadores desmonten oficinas físicas, y las preocupaciones planteadas por **PARTNERS, SIC-USUARIOS, TELEFÓNICA** y **TIGO**, sobre la incertidumbre frente a la permanencia o no de puntos físicos que podría originarse a partir de la medida regulatoria, se precisa, en primer lugar, que la opción que tienen los PRSTM de migrar hacia una atención a través de medios digitales y retirar el modelo de atención física no surge a partir de este proyecto regulatorio, pues esa posibilidad ya había sido incorporada en el RPU por la Resolución CRC 6242 de 2021²⁰².

En segundo lugar, es de señalar que la Resolución mencionada previó, por una parte, el derecho de los usuarios a conocer las interacciones que han migrado a la digitalización²⁰³ y, por otra, la obligación de divulgación periódica del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios²⁰⁴, razón por la cual, los PRST tienen el deber de informar a los usuarios cuando migren totalmente a la digitalización, así como los canales de atención disponibles en todo momento, con lo cual se disminuye el riesgo de incertidumbre que puede generarse respecto a los medios de atención.

Por otra parte, es de señalar que es esperable que los operadores a título propio informen a los usuarios cuáles son los canales de atención disponibles, pues no hacerlo, podría generarles un costo reputacional que podría incidir en su capacidad para retener a los usuarios.

En todo caso, teniendo en cuenta los comentarios recibidos, a efectos de reducir el impacto que puede tener en los usuarios el cese de la atención física en una ciudad capital, se incluye dentro de la medida la obligación expresa para los operadores de informarles, a través de todos los medios de atención disponibles, el cese de la atención física, por lo menos cinco (5) días hábiles previo a este evento y durante los 30 días calendario posteriores.

²⁰² En tal sentido el artículo 30 de la Resolución CRC 6242 de 2021 modificó el artículo 2.1.25.2 OFICINAS FÍSICAS contenido en el Régimen de Protección de los derechos de los Usuarios de Comunicaciones de la Resolución CRC 5050 de 2016, introduciendo un párrafo conforme al cual *"Los operadores de los servicios de telefonía e Internet no están en la obligación de disponer de estas oficinas, cuando garanticen que todas las interacciones, incluidas las solicitudes de cesión del contrato, portación del número celular, garantía y soporte del equipo terminal, se pueden adelantar a través de otros medios de atención idóneos."*

²⁰³ Artículo 2.1.1.2.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

²⁰⁴ Artículo 2.1.27.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 194 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Frente a las posibles causas de los problemas de calidad del servicio que se presenta en los servicios de comunicaciones móviles a las que hace referencia **TELEFÓNICA**, en las que señala que corresponden a la falta de espectro y a la mayor proporción de espectro que ha sido asignado al operador dominante, esta Comisión precisa que corresponde a cada PRST gestionar el espectro que se le ha asignado y desplegar la infraestructura necesaria para garantizar los estándares de calidad establecidos en la regulación.

Respecto a la propuesta planteada por la **SIC-USUARIOS** de establecer estándares que permitan medir la calidad en la atención que se presta en los medios de atención diferentes a los medios físicos, es pertinente precisar que en el artículo 2.1.25.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016 se establecen los indicadores de calidad en la atención que deben medir y publicar mensualmente los PRST en su página web. En particular, en el caso del indicador "Nivel de satisfacción al usuario" la norma señala que este debe ser medido respecto de cada uno de los medios de atención establecidos en la regulación y en este sentido, a través de la parte C del Formato T.4.3 de misma Resolución, los operadores reportan periódicamente los resultados del indicador respecto de oficinas físicas, líneas de atención telefónica, página web, red social, aplicación móvil y servicios de mensajería instantánea. En todo caso, otras mediciones adicionales de la calidad en la atención podrán ser estudiadas y debidamente analizadas en futuros proyectos regulatorios de considerarse pertinente.

En relación con la propuesta planteada por **TIGO**, de incluir dentro del IVR de la línea de atención telefónica una opción para que los usuarios reporten los inconvenientes de disponibilidad y/o calidad respecto del servicio, es de señalar que ese tipo de mejoras sobre los medios de atención, que facilitan la interacción con los usuarios, pueden ser implementadas por los operadores sin necesidad de que la regulación las establezca.

Ahora bien, respecto a las observaciones que realizan **PARTNERS** y **TIGO**, en las que señalan una aparente incompatibilidad, por lo menos parcial, de la medida con la obligación de implementación de planes de mejora establecida en el artículo 5.1.7.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, se precisa que contrario a tal apreciación, la medida es acorde con las disposiciones relativas a la presentación y ejecución de los planes de mejora, pues lo que genera es que, ante la superación de los valores objetivo en los indicadores de calidad, los usuarios estén protegidos (dado que se les garantiza el medio de atención físico) mientras el operador desarrolla las acciones del plan de mejora para proveer el servicio con el mínimo de calidad que exige la regulación y garantiza los valores objetivo de todos los indicadores por un periodo consecutivo de nueve meses.

Es de aclarar que la obligación en cabeza del PRST, prevista en la parte 1 del Anexo 5.2-B de la Resolución CRC 5050 consistente en garantizar que no se supere nuevamente, dentro de los nueve (9) meses siguientes, posteriores a la finalización de la ejecución del plan de mejora, el valor objetivo del o los indicadores que generaron la presentación del citado plan, dado que la reiteración de superación de indicadores en el periodo referido es causal de incumplimiento, en nada se contradice, ni incide en la condición para poder prescindir de la atención física prevista en la medida regulatoria, consistente en

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 195 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

garantizar por nueve (9) meses consecutivos de cualquier trimestre del año, que no se alcancen o excedan –según corresponda– los valores objetivo de todos los indicadores de los servicios de datos móviles.

6. La medida regulatoria expedida

Teniendo en cuenta las respuestas a los comentarios presentadas en los numerales previos y la alternativa ganadora, en el acto administrativo que se expide, se incluyeron dos disposiciones, como se expone a continuación:

- a) En el artículo 6 se realizó la modificación al artículo 2.1.25.2 del Capítulo I del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016²⁰⁵, el cual quedará así:

Modificar el artículo 2.1.25.2 del Capítulo I del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.1.25.2. OFICINAS FÍSICAS. *Los operadores deben cumplir las siguientes condiciones relativas al medio de atención a través de oficinas físicas:*

2.1.25.2.1 Oficinas físicas de atención al usuario

En todas las capitales de departamento en que los operadores presten sus servicios, o en el municipio en que estos tengan mayor número de usuarios, los operadores deben disponer de una oficina física de atención al usuario, para recibir, atender y responder las PQR (petición, queja/ reclamo o recurso). En su defecto, los operadores deberán celebrar acuerdos con otros operadores que puedan brindar dicha atención.

La información en relación con la ubicación de dichas oficinas deberá estar disponible a través de los distintos medios de atención.

Estas oficinas deben ser claramente identificables de los puntos de venta o de pago del operador.

PARÁGRAFO 1. *Los operadores móviles virtuales y los operadores del servicio de televisión por suscripción no están en la obligación de disponer de estas oficinas.*

PARÁGRAFO 2. *Los operadores de los servicios de telefonía e Internet no están en la obligación de disponer de estas oficinas, cuando garanticen que todas las interacciones, incluidas las solicitudes de cesión del contrato, portación del número celular, garantía y soporte del equipo terminal, se pueden adelantar a través de otros medios de atención idóneos. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 2.1.25.2.2 del presente artículo.*

2.1.25.2.2 Atención física en caso de no alcanzar o exceder los valores objetivo de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G

²⁰⁵ Se muestra en color rojo y tachado el texto que se eliminó y en color verde el texto que fue incorporado al artículo 2.1.25.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 196 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Cuando un Operador Móvil de Red no alcance o exceda, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad definidos en el artículo 5.1.3.2 de la presente resolución o el que lo modifique, adicione o sustituya, en un trimestre coincidente con la periodicidad de reporte del Formato T.2.6. de la presente resolución, deberá garantizar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo, según corresponda. Para asegurar dicha atención física, el Operador Móvil de Red deberá disponer de al menos una oficina física en la mencionada ciudad capital o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionar dicha atención. Para cumplir con esta obligación el Operador Móvil de Red tendrá un plazo de un (1) mes, contado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte del Formato T.2.6 de la presente resolución.

Para que cese la obligación de garantizar la atención física a los usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no alcanzó o excedió el valor objetivo, según corresponda, en los términos previamente señalados, el Operador Móvil de Red deberá garantizar los valores objetivo de todos los indicadores establecidos para los servicios de datos móviles 4G, durante tres (3) trimestres consecutivos coincidentes con la periodicidad de reporte del Formato T.2.6. de la presente resolución.

El operador deberá informar a dichos usuarios, a través de todos los medios de atención disponibles, acerca del cese de la atención física con cinco (5) días de antelación, y continuar proporcionando esta información durante los 30 días calendario posteriores a este evento.”

Esta disposición empezará a regir desde el 1 de abril de 2024.

- b) En el artículo 19, se estableció la obligación de garantizar atención física en las ciudades de Leticia, Puerto Carreño e Inírida desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2024, así:

"ARTÍCULO 19. OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR ATENCIÓN FÍSICA EN LETICIA, PUERTO CARREÑO E INÍRIDA. *Los OMR deberán garantizar atención física a sus usuarios en las ciudades de Leticia, Puerto Carreño e Inírida por un periodo de nueve (9) meses contados desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2024. Para asegurar dicha atención física, los OMR deberán disponer por lo menos de una oficina física en las mencionadas ciudades capitales o celebrar acuerdos con otros operadores que puedan proporcionarla.”*

7. Respecto a la forma de implementar la medida

Teniendo en cuenta la medida adoptada, en primer lugar, corresponderá a los OMR garantizar atención física a sus usuarios en las ciudades de Leticia, Puerto Carreño e Inírida por un periodo de nueve (9) meses contados desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2024, según lo indicado en el artículo 19 de la resolución que se expide.

Adicionalmente, desde el 1 de abril de 2024, los OMR deberán cumplir con la obligación prevista en el artículo 19 de dicha resolución. En tal sentido, los OMR con base en los indicadores de calidad de los servicios de datos móviles 4G registrados en los meses de abril, mayo y junio de 2024, que se deberán

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 197 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

reportar a más tardar el 15 de julio de 2024²⁰⁶, deberán determinar si se excedió o superó –según corresponda– cualquiera de los valores objetivo. En tal caso, deberán brindar la atención física a sus usuarios en la ciudad capital que esté incluida en el ámbito geográfico de la medición en el que no se alcanzó o excedió el valor objetivo, según corresponda, a más tardar el 16 de agosto de 2024.

Ahora bien, para que cese esta obligación, los OMR deberán garantizar, durante tres trimestres consecutivos, los valores objetivo de todos los indicadores del servicio de datos móviles 4G; en tal sentido, por ejemplo, los OMR tendrían la posibilidad de prescindir de la atención física a partir del mes de julio de 2025, si así lo deciden, siempre y cuando, una vez analizados los indicadores de los nueve meses de los tres trimestres previos, (octubre - diciembre de 2024, enero - marzo de 2025 y abril-junio de 2025) hayan constatado que en ningún mes se excedieron, ni superaron –según corresponda–, los valores objetivo de todos los indicadores de calidad del servicio de datos móviles 4G. Es de aclarar que, en caso de que en alguno de los 9 meses que abarcan los tres trimestres los OMR no logren los valores objetivo, no se cumpliría la condición para prescindir de la atención física, pues la contabilización de los tres trimestres debe hacerse de forma consecutiva y, por lo tanto, en tal caso, deberán reiniciar el recuento de los tres trimestres consecutivos para que cese la obligación.

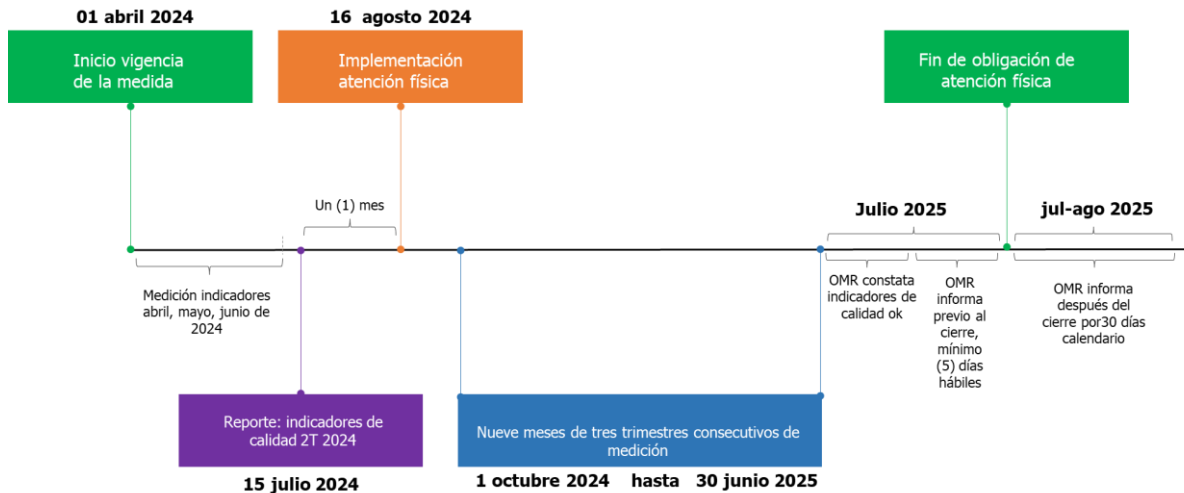
Además de lo mencionado anteriormente, los OMR deberán informar a sus usuarios sobre el cese de la atención presencial en los cinco días hábiles previos a este evento. Así mismo, tendrán que continuar informándoles sobre el cese de la atención física dentro de los 30 días calendario siguientes a través de todos los medios de atención disponibles.

El ejemplo expuesto se ilustra a continuación:

²⁰⁶ Según la periodicidad y plazo de reporte establecido en el Formato T.2.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 198 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Esquema 1. Ejemplo primer periodo de aplicación y posible cese de la obligación de atención física en ciudades capitales cuando no se alcancen o se excedan los valores objetivo de los indicadores de calidad de datos móviles 4G, de que trata el numeral 2.1.25.2 del artículo 2.1.25.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 adicionado por el artículo 6 de la resolución que se expide.



Fuente: Elaboración CRC

En todo caso, se reitera que el anterior corresponde a un ejemplo, de manera que no debe entenderse que el periodo allí señalado –comprendido entre octubre de 2024 y junio de 2025– es el único que puede tenerse en cuenta para que cese la obligación, dado que el cumplimiento de la condición para que finalice la obligación de atención física en los términos señalados en el numeral 2.1.25.2 del artículo 2.1.25.2 de la Resolución CRC 5050 dependerá exclusivamente de la gestión de los OMR, a quienes corresponde proveer los servicios de datos móviles bajo los estándares mínimos de calidad exigidos en la regulación. Sin perjuicio, claro está de que también de cumplimiento a lo señalado en el numeral 2.1.25.2.1 del artículo mencionado.

También, es de aclarar que, dado que hasta el 31 de diciembre de 2024 estará vigente la obligación de garantizar atención física en Leticia, Puerto Carreño e Inírida, los OMR durante este periodo no deberán tener en consideración estas ciudades capitales, sino las demás que estén incluidas en el ámbito geográfico de la medición en el que no se alcanzó o excedió el valor objetivo de cualquiera de los indicadores. Sin embargo, sí deberán tener en cuenta el resultado de los indicadores de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2024, para determinar, desde enero de 2025, si deben cumplir o no con la obligación aquí descrita, en esas ciudades capitales.

Finalmente, se señala que la medida aplicará siempre en función de los valores objetivo vigentes para el momento de la medición, es decir, conforme a los actualmente previstos en el artículo 5.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, o la que los modifique, adicione o sustituya.

4. Sobre otras medidas propuestas por los agentes que presentaron comentarios al proyecto

PARTNERS

Necesidad de revisión de la causal de rechazo en trámites de portabilidad numérica - Titularidad en líneas prepago

Menciona que la Resolución CRC 7151 de 2023 introdujo ajustes o modificaciones que impactarían de forma positiva la libre competencia, pues se prohibió expresamente la creación de deudas ficticias para bloquear o restringir portaciones y se eliminó la prohibición de rechazar solicitudes de portación en prepago por la causal coloquialmente conocida como titularidad, estableciendo el actual artículo 2.6.4.7.1, a partir del 1 de octubre de 2023. Señala que ha venido evidenciando un impacto contrario a lo que buscó solucionar la CRC, en tanto que lo que ha causado es que el operador con posición de dominio, principalmente, al ser el que tiene una mayor base de clientes en prepago, pueda continuar afectando las condiciones de competencia en el mercado de servicios móviles, al tener ahora la posibilidad de rechazar las solicitudes de portación que hagan líneas activas en ese operador para irse hacia otros competidores, lo cual estaría ocurriendo porque la medida regulatoria no tuvo en cuenta la realidad del mercado y del comportamiento del registro y activación de usuarios en prepago por parte del operador con posición de dominio, quien comercializa líneas pre-activadas a través de sus canales masivos de distribución, a nombre de dichos agentes, personas naturales o jurídicas, siendo esos datos los que se mantienen o conservan en sus bases de datos, lo cual le permite rechazar las solicitudes de portación que reciba, por cuanto los datos del cliente real no serán los mismos que tenga dicho operador en sus bases de datos o registros.

PARTNERS presenta un análisis de cifras a partir del cual concluye que desde 1 de octubre, el operador dominante y otro agente de mercado han adelantado acciones para "defender" su base de clientes, es decir para restringir las portaciones de líneas hacia otros operadores, conductas que cataloga como irregulares y que afectan las condiciones de competencia en el marco de la portabilidad numérica móvil, puesto que se adelantan para impedirles a los usuarios su derecho de libre elección, impactando con ello igualmente los derechos de los demás competidores del mercado. Agrega que se estarían afectando los derechos de usuarios reales del servicio, en tanto que son líneas que tienen un comportamiento de uso que permite demostrar que efectivamente sí existe un cliente real utilizándola, pues no sólo existe señalización, sino también tráfico entrante y/o saliente.

Menciona que la realidad del mercado indica que existen operadores que comercializan líneas a través de diferentes canales, en los que se hace uso de líneas pre-activadas que inicialmente se suelen nominar a nombre de los distribuidores o agentes comerciales, para luego de comercializadas y activadas a un usuario final, sin que éste realice el registro de la línea a su nombre y que, a pesar de que no existe una extrema rigidez en la información que se les exige a los usuarios para el alta de una línea (SIM) en

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 200 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

prepago, sí se exige por los mismos operadores, una extrema rigidez al momento de hacer la validación de la “titularidad” cuando sobre esa línea llega una solicitud de portación, por lo cual, lo que está sucediendo en el mercado es que, en el evento en que se reciba una solicitud de portación de una línea bajo esta situación, si bien se podría llegar a afirmar que, a la luz de la regulación actual, procedería el rechazo de la misma, el operador donante debería constatar que esas líneas tenían una marcación de preactivada y si se encuentran o no a nombre de un comercial antes de tener un alta a cliente final, de forma tal que sólo luego de esas validaciones pudiera ser procedente el rechazo.

PARTNERS plantea que, bajo el principio de eficacia que rige la portabilidad numérica, debe adicionarse esta medida que se solicita como parte de aquellas que se adoptan para promover la competencia en el mercado móvil, señalando que de ninguna manera pueden imponerse interpretaciones de operadores donantes, que buscan retener usuarios; “defender” sus bases de clientes, o ir en contra de interpretaciones finalísticas o que hagan realmente eficaz la regulación, amparando derechos de raigambre constitucional, legal y regulatorio, como la protección de los derechos de los usuarios y la libre competencia.

Herramienta de control de la calidad del servicio provisto en RAN

PARTNERS considera necesario que se incluya una herramienta de control para los proveedores de red de origen (PRO) – en especial del operador dominante – donde se garantice que el PRO ofrece los mismos niveles de calidad a sus usuarios que a los usuarios de los proveedores de red visitada (PRV), puesto que en innumerables ocasiones ha sucedido que la calidad en los sitios de RAN para los usuarios de los PRV es degradada en comparación con los usuarios del PRO. Afirma que la aplicación del derecho de la competencia, e incluso del procedimiento de solución de controversias ha sido insuficiente para solucionar esa práctica restrictiva de la competencia que **PARTNERS** ha tenido que padecer desde su entrada al mercado, que, como ya se dijo, dio lugar a la apertura de una investigación administrativa en contra de **COMCEL** por dar RAN en condiciones deficientes, como comisión de prácticas contrarias a la libre competencia.

TELEFÓNICA

El PRST propuso otras medidas que se sintetizan a continuación:

(i) Obligación asimétrica de separación contable y contabilidad de costos

Explica que la imposición de una obligación simétrica de separación contable y contabilidad de costos para todos los operadores móviles en Colombia (como la que existe hoy en día) podía tener sentido al momento de fijar los cargos de terminación móvil cuando dicho servicio —que por definición se da en monopolio en cada una de las redes— tenía un peso relativo importante en el mercado móvil y en la determinación de las tarifas minoristas. Sin embargo, esto ya no es el caso, y hoy en día, la obligación de separación contable y contabilidad de costos es una obligación que representa una carga regulatoria excesiva para aquellos operadores que no cuentan con posición de dominio en el mercado. En este

sentido, es relevante que la obligación de separación contable y de la contabilidad de costos sea impuesta sobre un operador dominante; a partir de esa contabilidad de costos se podrán establecer unos precios mayoristas adecuados basados en los costos del operador para que aquellos no sean demasiado elevados.

Señala también que los competidores del operador con PSM no deben encontrarse sujetos a la obligación de separación contable y contabilidad de costos toda vez que, por su propia naturaleza, dicha carga regulatoria tiene por objeto que el regulador cuente con información detallada acerca de la estructura de costos de los operadores con el poder de mercado suficiente para desplegar prácticas de efectos anticompetitivos a través de la fijación de precios no replicables; por ello, la CRC debería valerse de dicha información estratégica del dominante para verificar que no incurra en prácticas de subsidios cruzados, estrechamiento de márgenes u otras con similares efectos, a partir de un desglose intermedio a servicios mayoristas y finalmente a servicios minoristas tanto de los ingresos como de los costos.

Además, a propósito de su preocupación respecto a un posible apalancamiento del dominante entre los mercados fijo-móvil, explica que la CRC debería extender la obligación de separación contable y contabilidad de costos a la operación de servicios fijos y TV de paga del grupo América Móvil; lo anterior teniendo en cuenta que la propia CRC ha reconocido en su documento de revisión del mercado móvil, la posibilidad de que el operador con PSM esté realizando una estrategia de apalancamiento entre mercados mediante el lanzamiento de sus ofertas convergentes fijo- móvil, las cuales no podrían ser replicadas por sus competidores. La imposición de dicha obligación también permitirá obtener insumos importantes para la prueba de replicabilidad económica de las ofertas convergentes.

Por lo expuesto insiste en la necesidad de liberar al resto de los operadores móviles de la imposición de una carga regulatoria inútil en un contexto de marcada concentración producto de la existencia de un agente económico con un elevado poder de mercado y de competidores que no pueden ejercer suficiente presión competitiva para contrarrestar esta situación.

(ii) La implementación de mecanismos de supervisión del cumplimiento efectivo de las obligaciones asimétricas

Sobre este punto, parte diciendo que la imposición de cualquier medida asimétrica al operador con PSM en su condición de operador dominante debe ir aparejada de un posterior control de su efectivo cumplimiento a través de la incorporación de indicadores que evalúen el cumplimiento regulatorio del dominante. Explica que estos indicadores cubrirían todo el ciclo del servicio (provisión, uso, calidad, fallas, etc.), considerando todos los servicios mayoristas regulados —tienen que ser relevantes— y con alguna analogía significativa del servicio minorista o aguas abajo.

Agrega que estos indicadores deben ser vigilados de manera estricta y la CRC debe actuar preventivamente ante desviaciones relevantes entre el trato que el operador con PSM se concede a sí mismo frente al que concede a los solicitantes a sus servicios mayoristas, y manifiesta que la CRC debe

fijarse objetivos claros enfocados en tener un mercado competitivo para el bienestar de los usuarios, y por lo tanto “[d]ebería supervisar periódicamente estos objetivos generales concretados en determinados KPIs (como cuotas de mercado del dominante, uso de los servicios mayoristas regulados del dominante, cumplimiento efectivo de las obligaciones, etc.) y deberá corregir, sin esperar a una nueva revisión de mercado, medidas que no estén teniendo la efectividad necesaria y/o cuando se identifique que el operador con PSM usa estrategias para eludir su cumplimiento efectivo.”

TIGO

Propone considerar la propuesta de la SIC en el concepto de abogacía de la competencia rendido respecto al proyecto de subasta 5G²⁰⁷, en la cual **COMCEL** no pueda ofertar comercialmente servicios basado en tecnología 5G hasta que otorgue a los demás agentes que lo soliciten la oportunidad para tener acceso e interconexión a las redes de **COMCEL** que hacen posible el ofrecimiento de servicios 5G con tarifas reguladas por la CRC mediante prueba de imputación. Indica que esta medida facultaría a los demás agentes a ofrecer servicios 5G mediante los acuerdos celebrados con **COMCEL**, mientras se logra el despliegue respectivo para el aprovechamiento del espectro asignado de 3,5 MHz.

Plantea que sobre esta medida se espera que una vez **COMCEL** tenga efectivamente el permiso para el uso del espectro de la banda de 3.5 GHz y haya instalado la infraestructura necesaria tanto para prestar el servicio a nivel minorista como mayorista, deberá publicar una oferta que contenga las condiciones técnicas, al tiempo que la CRC publique las tarifas aplicables para el acceso e interconexión a las redes de tecnología 5G que hacen uso de la banda de 3.5 GHz. Agrega que una vez publicadas estas condiciones por parte de **COMCEL** y la CRC, los demás operadores asignatarios de espectro en dicha banda, que estén cumpliendo las obligaciones que se establecen en la subasta, podrán presentar sus solicitudes para el acceso e interconexión.

Respuesta CRC:

PARTNERS se refirió a la necesidad de revisión de la causal de rechazo en trámites de portabilidad numérica, sobre lo cual debe aclararse que la Resolución CRC 7151 fue expedida el pasado 13 de junio de 2023, y con ella se introdujeron diferentes modificaciones al proceso de portabilidad para facilitar el derecho de los usuarios a portarse a otro operador conservando su línea y para mitigar los riesgos de conductas fraudulentas ocurridas durante las solicitudes de portación. Se trata de modificaciones que fueron realizadas en desarrollo del Análisis de Impacto Normativo (AIN), y que requieren ser monitoreadas para conocer sus efectos en el tiempo. En tal sentido, esta sugerencia será tenida en cuenta por la CRC en desarrollo de análisis y monitoreo que se realice a los procesos de portabilidad en el momento correspondiente, y de estimarlo conveniente, en desarrollo del AIN, determinará la pertinencia y necesidad de introducir condiciones adicionales en la regulación general.

²⁰⁷ Radicado 23-454096-4-0

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 203 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Por otra parte, **PARTNERS** solicitó que se implemente una herramienta de control de la calidad del servicio provisto en RAN, sobre lo cual cabe recordar, tal como se ha expresado en otras oportunidades, y según se aclaró en la sección 1 del presente documento, que el numeral 4.7.2.2.3. de la Resolución 5050 de 2016²⁰⁸ determina que el PRV está en la obligación de prestar el servicio a los usuarios del proveedor de la red de origen en las mismas condiciones en que lo ofrece a sus propios usuarios y acorde con los niveles de calidad definidos por la regulación. En tal sentido, teniendo en cuenta que tal herramienta no reviste información necesaria y relevante para el acceso y funcionamiento eficiente de los servicios provistos a través de la instalación esencial de RAN, no sería procedente definir alguna medida adicional asociada a este aspecto; ello sin perjuicio de otras mediciones que puedan adelantar los interesados a efectos de solicitar la intervención de la autoridad de inspección, vigilancia y control cuando a ello haya lugar. En todo caso, ya existe un régimen de calidad definido para los servicios de comunicaciones, específicamente, para servicios móviles, y un régimen de reporte de información que permite a la autoridad encargada de realizar las actividades de Inspección, Vigilancia y Control -MinTIC, la verificación del cumplimiento de la calidad de estos servicios.

Por otro lado, respecto de la propuesta de **TELEFÓNICA** para que las obligaciones regulatorias en materia de separación contable y contabilidad de costos sean aplicables únicamente al operador con posición de dominio, es necesario tener presente que, al momento de definir obligaciones de reporte de información con la Resolución CRC 4577 de 2014, la CRC explicó que era necesario regular los aspectos relacionados con la obligación de separación contable por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de manera que el regulador obtenga la información contable y financiera asociada a la prestación de sus diferentes servicios, especialmente, de aquellos correspondientes a los segmentos mayoristas con respecto de los servicios de los segmentos minoristas, separación esta que conlleva una identificación clara y suficiente de los costos de operación de los servicios, a efectos de facilitar la disponibilidad de información discriminada por servicio o línea de negocio que es necesaria para monitorear el comportamiento de los proveedores en el mercado, en especial, el potencial estrechamiento de márgenes de competidores, discriminación de precios o subsidios cruzados indebidos en el contexto del empaquetamiento de servicios, facilitadas en el sector TIC por la convergencia tecnológica, la estructura de la cadena de valor de la provisión de los servicios de telecomunicaciones, la existencia de economías de escala y alcance, así como la estructura empresarial de la industria, en la que predominan las integraciones verticales. Es claro entonces que no se trata de un asunto que deba monitorearse solamente para algún agente en particular según la condición que ostente en el mercado, sino que se trata de información relevante para conocer el comportamiento de la industria en conjunto, incluyendo aspectos sectoriales como la inversión o la infraestructura, lo cual fue incluso reconocido por la SIC al momento de expedir la Resolución CRC 5589 de 2019, cuando expuso²⁰⁹ que la desagregación por actividades de los costos e ingresos de los diferentes servicios, le permite a la Comisión disminuir la asimetría de información sobre la industria y

²⁰⁸ Este artículo expresamente consagra la obligación del PRV de "**[a]segurar la interoperabilidad de los servicios prestados de voz, SMS y datos, y de aquellos servicios complementarios que sean factibles desde el punto de vista técnico, así como el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación.**" (NFT).

²⁰⁹ Radicado 2018303590 del 13 de noviembre de 2018.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 204 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

en consecuencia conocer el desempeño de las divisiones minorista y mayorista e identificar la existencia de potenciales fallas o la presencia de conductas anticompetitivas.

TELEFÓNICA también sugirió implementar mecanismos de supervisión del cumplimiento efectivo de las obligaciones asimétricas, sobre lo cual debe decirse que se trata de asuntos asociados a las actividades que deben realizarse por las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control, e incluso, de protección de la competencia; al respecto, se recuerda que la CRC ejerce sus funciones de promoción de la competencia en desarrollo de las funciones a su cargo, producto de lo cual se adelantó la presente iniciativa regulatoria, y en caso de identificarse la necesidad de adoptar otras medidas para este efecto, se surtirán los trámites a que haya lugar, especialmente teniendo en cuenta en Análisis de Impacto Normativo.

Finalmente, sobre la sugerencia de **TIGO** para que se adopte una restricción a la oferta comercial 5G de **COMCEL** y que éste publique una "Oferta de Referencia" para facilitar la compartición de infraestructura, debe tenerse en cuenta, tal como se explicó en la sección 3.2 del presente documento, que la OBI es el instrumento que rige la totalidad de las condiciones en que operará el acceso y/o interconexión y, que con su simple aceptación resultan definidas las reglas tanto para el acceso como para la interconexión de las redes, lo cual, aparte de perfeccionar el negocio jurídico entre las partes, por lo que es una herramienta ya prevista por la ley y la regulación para que quien requiera acceso a la infraestructura pueda lograrlo, tanto en el marco de una negociación entre partes como, eventualmente, en los trámites de solución de controversias o de imposición de servidumbre que deban ser conocidos por la CRC.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-13	Página 205 de 205	
	Actualizado: 24/01/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			