



COMISIÓN DE REGULACIÓN
DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles

Documento de respuestas a
comentarios

Coordinación de Diseño Regulatorio

Julio de 2018

vive digital
para la gente



 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCol

WWW.CRCOM.GOV.CO

CONDICIONAMIENTOS DE ENTRADA PARA LA COMERCIALIZACIÓN DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES

Respuestas a los comentarios realizados a la propuesta regulatoria

La Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC-, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1078 del 26 de mayo de 2015¹, presenta al sector las respuestas a las observaciones y comentarios realizados a la propuesta regulatoria publicada para conocimiento y discusión sectorial "Por la cual se modifica el artículo 2.1.9.4 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016"

Dentro del plazo establecido se recibieron comentarios, observaciones y/o sugerencias de los siguientes agentes de sector, los cuales se relacionan a continuación en orden alfabético.

- 5G AMÉRICAS
- ALMACENES ÉXITO INVERSIONES S.A.S.
- ALTA CONSEJERIA DISTRITAL TIC – ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C.
- ANDRÉS ESCORCIA PABÓN
- ASOCIACIÓN DE CLARO, TIGO UNE Y MOVISTAR (ASOMÓVIL)
- ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DE EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES (ASJET)
- ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INGENIEROS (ACIEM)
- ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE USUARIOS DE INTERNET (ACUI)
- ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES DE CELULARES DE ANTIOQUIA (ACCA) Y FEDERACIÓN NACIONAL DE SAN ANDRESITO DE COLOMBIA (FESACOL)
- ASOCIACIÓN DE CLARO, TIGO UNE Y MOVISTAR (ASOMÓVIL)
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI)
- AVANTEL S.A.S.
- BELMONT TRADING COMPANY
- CÁMARA COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES -CCIT
- COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P (TIGO UNE)
- COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A. (CLARO)
- EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (ETB)
- FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES -FENALCO
- FERNANDO RAMOS
- FUNDACIÓN KARISMA
- FRUTIVITAL
- HAIDER JAIME RUEDA
- INFORMATION TECHNOLOGY INDUSTRY COUNCIL (ITI)

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.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 2 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

- MAURICIO FRUCHTNIS -MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA FENALCO BOGOTÁ
- MIGUEL ANDRÉS MORA
- OMAR CONTRERAS
- PRODUCCIONES Y DISTRIBUCIONES JUDAH LTDA.
- SAMSUNG ELECTRONICS COLOMBIA S.A. (SAMSUNG)
- SOL MARINA DE LA ROSA
- SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA)
- SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (GRUPO DE REGULACIÓN)
- UFF MÓVIL S.A.S. (UFF)
- UNIVERSIDAD EXTERNADO
- VIRGIN MOBILE COLOMBIA S.A.S. (VIRGIN)
- YESID DAVID PÁEZ

Para mejor comprensión del lector, en este documento se encuentran los apartes de cada comunicación en las cuales se plantean preguntas, comentarios, cuestionamientos y propuestas frente al proyecto en discusión, los cuales se presentan agrupados por temas y de forma resumida. Lo anterior, sin perjuicio de la consulta de los textos completos de cada documento, los cuales se encuentran publicados en la página web de la CRC.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 3 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

CONTENIDO

1	COMENTARIOS GENERALES	6
1.1	COMENTARIOS GENERALES A FAVOR DE LA PROPUESTA	6
1.2	COMENTARIOS GENERALES EN CONTRA DE LA PROPUESTA	12
2	PROBLEMA IDENTIFICADO.	19
3	CAUSAS DEL PROBLEMA.	46
3.1	BAJA PENETRACIÓN DE SMARTPHONES	59
3.2	BAJA COBERTURA DEL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET MÓVIL EN BANDA ANCHA.	83
3.3	PREFERENCIAS DE LOS USUARIOS.	95
3.4	ASEQUIBILIDAD AL SERVICIO.	100
4	CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA.	106
4.1	COMENTARIOS A FAVOR DE LAS CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA IDENTIFICADAS POR LA CRC.	107
4.2	OTROS COMENTARIOS EN RELACIÓN CON LAS CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA.	119
5	ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO.	121
6	LIBRE ELECCIÓN DEL USUARIO.	140
6.1	COMENTARIOS A FAVOR DE LA PROPUESTA EN RELACIÓN CON LA LIBRE ELECCIÓN DEL USUARIO.	140
6.2	OTROS COMENTARIOS A LA PROPUESTA EN RELACIÓN CON LA LIBRE ELECCIÓN DEL USUARIO.	140
7	LIBRE COMPETENCIA.	149
7.1	COMENTARIOS A FAVOR DE LA PROPUESTA EN RELACIÓN CON LA LIBRE COMPETENCIA.	149
7.2	OTROS COMENTARIOS A LA PROPUESTA EN RELACIÓN CON LA LIBRE COMPETENCIA.	151
8	COMERCIALIZACION DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES - ETM.	153
9	ARTÍCULO 1. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 2.1.9.4 DE LA RESOLUCIÓN CRC 5050 DE 2016.	160
10	ARTÍCULO 2. VIGENCIA Y DEROGATORIA.	164

11 OTROS COMENTARIOS.....	165
11.1 POLÍTICAS O ACCIONES PARA INCREMENTAR LA PENETRACIÓN DE SMARTPHONES.	165
11.2 RECOMPRA DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES.	168
11.3 POSIBLE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	171
11.4 NECESIDAD DE CONCEPTO DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA.	174

1 COMENTARIOS GENERALES

1.1 COMENTARIOS GENERALES A FAVOR DE LA PROPUESTA

ACUI

Indica que este proyecto no revive las cláusulas de permanencia mínima, por el contrario, mantiene las medidas que permiten al usuario elegir libremente el operador y el equipo que más le convenga. Señala que este proyecto busca que los usuarios disfruten de los beneficios otorgados por las ofertas y promociones que puedan brindar los operadores para adquirir dispositivos que les permitan hacer uso del Internet.

Manifiesta que tal y como lo menciona la primera gran encuesta TIC, la segunda razón por la cual no se usa Internet es por no contar con alternativas para la adquisición de equipos terminales, pues su alto costo es una barrera para lograr la mayor penetración del servicio de Internet móvil en el país, en especial aquellos equipos que permite a los usuarios el aprovechamiento de tecnologías 4G y por lo tanto mejores experiencias de navegación, en el contexto de la Economía Digital.

Considera entonces, que esta medida permitirá a los usuarios disfrutar de una mayor variedad de ofertas, y en consecuencia de mayores beneficios, permitiendo el derecho de libre elección, sin ningún tipo de limitación o penalidad con el operador.

ANDI

Señala que valora la iniciativa de la CRC, en el sentido de implementar alternativas respecto de las condiciones regulatorias de comercialización de equipos terminales móviles, con el propósito de promover la masificación del acceso a internet móvil de banda ancha, como se puede evidenciar en los objetivos del proyecto de resolución. Lo anterior, teniendo en cuenta que, por diversas razones regulatorias, los operadores de servicios móviles que comercializan terminales de acceso a las redes móviles no han contado con las mismas herramientas con que cuentan otros comercializadores a la hora de diseñar planes encaminados a reconocer la lealtad y fidelidad de sus clientes.

Menciona la experiencia de otros mercados, en los que los reguladores enfrentan los mismos desafíos que se está planteando el regulador colombiano; señala que en Japón el Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones (MIC) está interesado en promover el desarrollo de redes de 5G, al tiempo que genera mecanismos para que los negocios digitales desarrollen aplicaciones y contenidos que hagan uso de esta infraestructura y en facilitar que los consumidores adquieran terminales con mayor capacidad de procesamiento, superior almacenamiento, mejores sensores y superiores características técnicas. Es así como para poder resolver este triple problema de coordinación: inversiones en infraestructura de tecnología 5G, desarrollo de nuevas aplicaciones y adquisición de terminales, por parte de los

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 6 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

operadores, las empresas y los consumidores, respectivamente, se han contemplado nuevos esquemas de financiamiento.

En consecuencia, considera que otorgar una mayor flexibilidad respecto al diseño de ofertas comerciales, que contemplen nuevos esquemas de financiamiento y fidelización entre los operadores y sus clientes, privilegia las condiciones de competencia entre los operadores de servicios móviles y las grandes superficies dedicadas a la venta y comercialización de equipos terminales

ANDRÉS ESCORCIA

Manifiesta que le parece una buena propuesta debido a que no se pueden acceder a teléfonos de alta gama por los elevados precios, lo cual causa que las personas deban adquirirlos en el mercado negro aumentando la informalidad en el comercio. Precisa que apoya que las compañías que prestan los servicios móviles puedan bajar los precios de estos equipos, sobre todo a las personas que le manejan planes pospago como reconocimiento a ello.

ASIET

Afirma que reconoce el valioso trabajo realizado por la Comisión en el documento soporte y que comparte algunas consideraciones sobre el proyecto el cual entiende de relevancia para la consecución del objetivo compartido de ampliar la masificación, penetración y uso de los servicios móviles, desafío que de no atenderse, podría apuntar a la consolidación de crecientes nuevas brechas digitales relacionadas con el número de dispositivos conectados per cápita, lo que en definitiva se traduciría en importantes diferencias sobre cómo los colombianos se benefician de las externalidades positivas de Internet y de las nuevas generaciones de la transición digital.

Señala que, atendiendo a las importantes conclusiones del análisis realizado por la CRC, que dan cuenta de los avances en materia de banda ancha fija y especialmente la banda ancha móvil en el país, y los desafíos que quedan por delante, una de las cuestiones a resolver es la existencia de sectores de la población que no acceden a las TIC, no por falta de cobertura de los servicios, sino por el costo asociado a la adquisición de dispositivos.

Es ahí, señala, en donde considera que la presente propuesta resulta de mayor interés. Indica que si bien, entiende que en ningún caso en este proyecto está en discusión el restablecimiento de las cláusulas de permanencia, la posibilidad de que las empresas de telecomunicaciones puedan introducir ofertas y en definitiva desarrollar alternativas competitivas a las propuestas en la comercialización de equipos terminales móviles por parte de otros agentes, como son las cadenas de supermercados, redundará en mayores opciones, mayor competencia y en mejores condiciones para que los colombianos puedan acceder a dispositivos de última generación, facilitando en definitiva el recambio tecnológico que desde la propuesta se pretende impulsar.

ASOMÓVIL

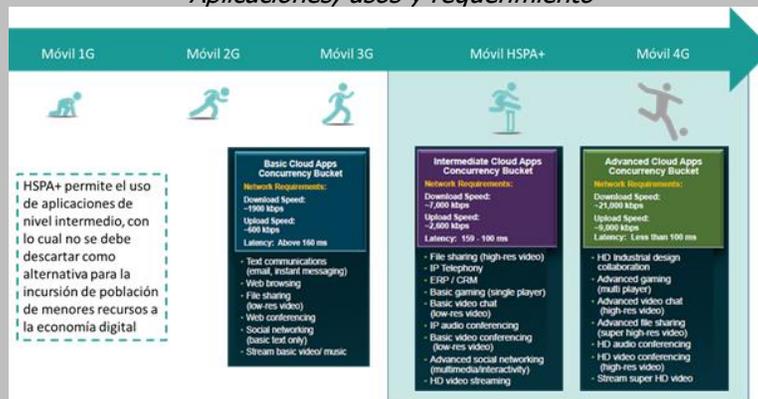
Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 7 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Menciona que la medida reviste vital importancia y urgencia para poder fomentar la adquisición de teléfonos inteligentes por parte de los usuarios, permitiendo un uso productivo de internet por parte de ellos, así como que la propuesta fomentará el cierre de la brecha digital, que según el último reporte de cifras del sector es del orden del 50%. Indica que la medida no solo aumentará el uso y acceso de los servicios móviles, sino que ella tendrá enormes efectos en el bienestar de la población colombiana usuaria de los servicios, que hoy día adquieren teléfonos inteligentes a altos precios y sin las características que debería tener un elemento que se usa de forma diaria por ellos.

Resalta la importancia del momento histórico que estamos atravesando como sociedad, ya que, si bien se habla del surgimiento de la Economía Digital o de la Cuarta Revolución Industrial, los cambios que se están viviendo trascienden el mundo productivo o económico, afectan la vida diaria de las personas en cada una de sus facetas. Es así como considera que aquellos que logren materializar una adecuada inserción en el mundo digital les conllevan demostrados beneficios en temas económicos y sociales. De forma análoga se generan retos y riesgos, principalmente aquellos relacionados con lograr el acceso de toda la población a Internet en condiciones que les permita un uso productivo, ya que, de no lograrse, se acentuarían las existentes desigualdades en los ámbitos productivos, económicos, sociales y de acceso a servicios esenciales de salud, educación y justicia entre los más significativos.

Indica que cuando se beneficia la compra de ETM de tecnologías superiores bajo condiciones más asequibles, se habilita la utilización de aplicaciones intermedias y avanzadas, acorde con lo definido por CISCO²; según el cual, las aplicaciones intermedias o avanzadas que permiten el intercambio de archivos de alta resolución, soluciones ERP/CRM, video chat, aplicaciones de multimedia interactivas y soluciones de diseño industrial colaborativo, entre otros, requieren tecnologías con velocidades que son cumplidas por los estándares de la tecnología 4G.

Aplicaciones, usos y requerimiento



Fuente: Asomóvil con base en Cisco Global Cloud Index: Forecast and Methodology, 2012–2017

² Cisco Global Cloud Index: Forecast and Methodology, 2012–2017

Manifiesta que dentro de los efectos más destacados de acceso a internet móvil se encuentran:³ i) El efecto de sustituir el 10% de penetración en conexión de 2G a 3G aumenta el crecimiento del PIB per cápita en 0.15 p.p.; ii) Si se logra doblar el uso y penetración de datos móviles el crecimiento del PIB per cápita puede aumentar en 0.5 p.p.; iii) Un aumento de 10% en penetración móvil puede incrementar la productividad total de los factores en largo plazo en 4.2 p.p.

BELMONT TRADING COMPANY

Felicita a la CRC por el estudio y hallazgos respecto a los condicionamientos de entrada para la comercialización de ETM y el respectivo impacto en la adopción de internet móvil en Colombia. Señala que encuentra acertado el análisis sobre la comparación de Colombia respecto a otros países, la necesidad de actuar regulatoriamente y varias de las causas de la situación actual identificadas por la CRC.

Menciona que las causas de la situación del sector no son aisladas sino complementarias y crean un "Círculo Vicioso" donde, por ejemplo, los altos costos de los ETM no permiten aumentar la demanda de planes de mayor capacidad en GB, reducen los ingresos disponibles para planes comerciales de datos, y limitan la inversión para ampliar zonas de cobertura de 4G, lo que a su vez termina redundando en una menor demanda y mayores costos de ETM 4G.

Por otra parte, indica que encuentra que hay dos factores muy relevantes para dinamizar el mercado de ETM: 1. La distribución y 2. La localización de los ETM. Señala que una de las conclusiones más importantes de los estudios sobre asequibilidad, resaltan que los costos de la cadena de distribución y acceso aumentan el precio y transaccionalidad de los smartphones.

CLARO

Manifiesta que destaca y respalda la labor de la Comisión liderando el proceso de revisión y eliminación de aquella regulación que constituye una barrera para la masificación, penetración y uso de servicios móviles, bajo metodología de Análisis de Impacto Normativo, en cumplimiento de lo establecido en el Documento CONPES 3816 del 2014 del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

De igual manera, resalta la importancia de la presente propuesta regulatoria de manera que se generen condiciones adecuadas para que el ecosistema digital se pueda desarrollar.

MAURICIO FRUCHTNIS -MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA FENALCO BOGOTÁ

³ Williams, C., Solomon, G., & Pepper, R. (2012). What is the impact of mobiletelephony on economic growth? Deloitte-GSMA-CISCO.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 9 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Manifiesta que los distribuidores del sector de telecomunicaciones afiliados a FENALCO BOGOTA apoyan la medida propuesta, argumentando que desde la libertad de elección que tienen los usuarios, contribuyen a promover el mayor acceso a internet móvil de banda ancha en el país.

Indica que hoy cuando un equipo iPhone X de 256GB tiene un costo en el mercado nacional de \$5.009.900, y un Galaxy S9+ la suma de \$3.499.900; y un gran sector de la población tiene acceso solo a equipos de tecnologías cuyo costo no supera los \$729.000, para no ser gravados con el IVA del 19%; se deben apoyar medidas que permitan a muchos más usuarios acceder libremente a equipos inteligentes de tecnologías 4G o superiores.

FERNANDO RAMOS

Manifiesta que expresa su apoyo al contenido integral del proyecto, por cuanto pretende superar el retraso del servicio de Internet móvil y contribuir a solucionar el estancamiento evidente en que ha incurrido el crecimiento de dicho servicio en los últimos años, pese a que ha sido política pública y aún meta del plan nacional de desarrollo 2014-2018 disminuir la brecha digital, lo que en los albores del siglo XXI resulta plausible y coherente con la realidad socio-económica del país, en especial de cara a los TLC que el Gobierno ha suscrito con naciones altamente desarrolladas en la materia.

Precisa que el proyecto promueve la adopción y acceso a nuevas tecnologías, a través de smartphones con conectividad 4G a precios más bajos o, en su defecto, con un valor preferencial a los clientes (tal vez sujeto a factores de antigüedad, pago oportuno, etc), que incluso se prevé que exista la posibilidad de que el usuario entregue un equipo con tecnología 2G o 3G como parte de pago de un smartphone con tecnología 4G, puesto que ello se halla dentro del ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad que gobierna las relaciones entre particulares. Explica que no resulta desproporcionado ni inconveniente para los intereses de los usuarios que los operadores impongan algunos condicionamientos como los planteados, cuando se trata de la venta de estos equipos móviles, máxime cuando la modificación propuesta por la CRC es precisa en indicar que en ningún momento la venta de equipos móviles 4G por parte de los proveedores, implica unificar los contratos de adquisición del equipo con los contratos de prestación de los servicios móviles, así como tampoco pueden los operadores establecer algún período de permanencia mínima en el contrato de servicios móviles.

ITI

Afirma que a medida que las compañías tecnológicas de todo el mundo construyen hardware, desarrollan software y brindan servicios que permiten las operaciones comerciales en todos los sectores; la promoción de Internet móvil es un factor clave para la economía mundial.

Indica que, de acuerdo con el análisis brindado por el CRC, mientras que Colombia tiene una alta penetración de telefonía móvil, la tasa de adopción de Internet móvil se está desacelerando. En este sentido, manifiesta que reconoce los esfuerzos de CRC para promover la adopción de la tecnología 4G para ayudar a todos los colombianos a darse cuenta de los beneficios de internet móvil.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 10 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Considera que la medida propuesta brinda a los operadores y vendedores de teléfonos celulares flexibilidad útil en el diseño de ofertas comerciales, descuentos, promociones y planes de lealtad que facilitarán el acceso a los dispositivos habilitados para 4G. Señala que la propuesta no solo promueve una transición tecnológica de 2G / 3G a 4G, sino que también consolida un entorno competitivo saludable entre los operadores de telefonía móvil y los minoristas, beneficiando a los consumidores que pueden acceder a innumerables dispositivos con capacidades mejoradas y mejores precios.

Señala que garantizar el acceso de bajo costo a la banda ancha móvil y dispositivos habilitados para Internet, es una herramienta fundamental para el desarrollo social y económico, y alienta a la CRC a que tome esta decisión de manera oportuna.

SAMSUNG

Afirma que uno de los objetivos de la presencia de Samsung en Colombia, y de las inversiones que permanentemente realiza en el país, es apoyar el desarrollo tecnológico en Colombia. Uno de los mecanismos para ello es poniendo a disposición de los usuarios productos de última generación tecnológica que permitan a los colombianos potenciar el desarrollo social y económico del país a través del uso de la tecnología.

Por ello, teniendo en cuenta la coyuntura actual del país, en la cual se presenta un rezago frente a la cobertura de internet móvil y a su vez existe una baja penetración de smartphones, en opinión de Samsung la propuesta de regulación trae efectos positivos de cara a la penetración en Colombia de las tecnologías de 4G y tecnologías futuras, acompañadas de servicios y dispositivos que cuenten con mayor innovación tecnológica.

Indica que la modificación propuesta puede ser útil para fomentar la adquisición de dispositivos móviles con alto componente tecnológico, la cual actualmente se está viendo afectada no solamente por el bajo nivel de penetración en la demanda de smartphones por parte de los usuarios, sino también por la imposibilidad que pueden tener muchos de ellos para acceder a fuentes de financiación tradicionales (tales como tarjetas de crédito), que requieren el cumplimiento de ciertos requisitos en el perfil de los usuarios, y que además manejan altas tasas de interés.

TIGO-UNE

Manifiesta que como es evidente del documento soporte de la CRC y de los argumentos expuestos, la medida no solo es pertinente para alcanzar el objetivo de apropiación de redes 4G, sino que se hace necesario e inminente para lograrlo. Es así como presenta con el siguiente gráfico los beneficios que traería la medida:

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 11 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			



CRC/ Frente a estos comentarios, es de mencionar que, todos ellos están en línea con la motivación que tiene la CRC al desarrollar el presente proyecto regulatorio.

1.2 COMENTARIOS GENERALES EN CONTRA DE LA PROPUESTA

ACCA Y FESACOL

Considera que existe una gran contradicción en los argumentos y normas que apoyan la cláusula de permanencia y esta reforma que plantea se hagan excepciones. Indica que en un principio la prohibición de las cláusulas se sustentó desde la protección del usuario, quien en últimas terminaba pagando mayores costos por el equipo terminal móvil y además no podía renunciar ni al contrato, ni al operador así estuviera inconforme con el servicio de telefonía móvil, hecho que generaba un escenario sin libre competencia y por tanto una desmejora general en la calidad del servicio.

Señala que otro argumento importante de prohibir el condicionamiento de la venta del ETM con el contrato de servicio de telefonía móvil era que los prestadores de servicio de voz y datos u operadores con estas prácticas no estimulaban la libre competencia en la venta de equipos terminales móviles, pues su posición dominante frente al mercado influían de tal manera que no se fomentaba la entrada de

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 12 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

jugadores e inclusive de nuevos fabricantes ya tradicionales en Asia y Europa que no lograban consolidarse en el país.

Indica que la realidad de nuestro país hoy evidencia un avance significativo después de prohibir las cláusulas de permanencia, ya que los colombianos podemos elegir libremente el operador de telefonía celular, logrando así que la oferta de fabricantes incrementara y la competencia que se generó entre los operadores de telefonía móvil llevó a mejorar el precio y la calidad de los servicios que se prestan.

Considera que la excepción planteada en este proyecto regulatorio se convierte en una herramienta o instrumento para que los operadores dominantes puedan recuperar tanto el mercado de la venta de equipos terminales móviles como el mercado de los servicios que son competidos con empresas de telefonía móvil de menor participación en el mercado; y que se darán escenarios no favorables para el usuario, quien por aprovechar un descuento de un equipo terminal móvil del 50% o 100% se condicione a la entrada con el servicio de telefonía por un tiempo determinado, de lo contrario el usuario por haber renunciado al operador o servicio contratado perdería el descuento que puede ser pactado con cifras exorbitantes a las del mercado para garantizar su permanencia durante largos periodos, así estén insatisfecho con el servicio.

ACIEM

Indica que este proyecto otorgaría ventajas a los operadores del servicio al permitirles establecer cláusulas de permanencia que atan la venta del equipo al servicio público que prestan y que podrían sacar del mercado a los almacenes que hoy comercializan estos equipos en un marco de equilibrio de condiciones que hoy protege a unos y a otros.

Señala que la redacción de la propuesta dice prohibir las cláusulas de permanencia, pero en realidad lo que hace es revivirlas, permitiendo que los operadores aten la prestación del servicio público a la venta de equipos de cuarta generación y posteriores, que son los equipos que se comercializan hoy en día y lo harán en el futuro.

Considera que esta medida está en contravía de la defensa del usuario y consolidaría la posición dominante del operador, ya que se tendría el derecho de ofrecer planes donde se rebaja el costo del equipo y este podría compensarse con una subida del valor del servicio al que está atado. Señala que, con base en lo anterior, los operadores podrían asegurar la permanencia del usuario y eliminarían la competencia de los comercializadores de equipos que no son operadores ya que continuarían cobrando al usuario el valor del equipo durante la vigencia del plan, aún después de haber cancelado la totalidad de su valor.

AVANTEL

Indica que si bien los operadores afiliados a ASOMÓVIL (CLARO, TIGO Y MOVISTAR) afirman que es necesario condicionar la venta de los teléfonos que funcionan con tecnología 4G para aumentar la

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 13 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

comercialización de estos teléfonos y aumentar el uso de dicha tecnología; AVANTEL, ETB y los operadores móviles virtuales, consideran que esta medida va en contra de la libertad de elección de los consumidores y de la competencia en el mercado colombiano; así mismo se basa en premisas equivocadas que al final ocultan el objetivo real de dar una herramienta a los incumbentes para bloquear clientes y reducir la competencia.

Manifiesta que hoy en día los consumidores tienen diferentes opciones para comprar teléfonos (vendedores, tiendas, operadores, etc.), y que el proyecto de resolución viola la libertad de elección de los consumidores.

Considera que no es cierto que el uso de la tecnología 4G haya disminuido; afirma que no es adecuado comparar a Colombia con Chile o países desarrollados como Alemania y el Reino Unido para tratar de justificar una medida equivocada.

Señala que la promoción de teléfonos 4G vinculados o relacionados con un contrato no garantiza el aumento en el uso de dicha tecnología, sino que por el contrario bloquea la libertad del cliente para elegir la mejor oferta en cualquier momento. Indica que el uso de Internet móvil solo aumentará con la promoción de inversiones y con políticas públicas que incentiven la cobertura y competencia 4G, favoreciendo a los consumidores.

ETB

Resalta que en el marco del proyecto regulatorio se debe tener cuenta al usuario como fin último de la prestación de los servicios por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones y, en consecuencia, los beneficios generados a los usuarios con la norma que se pretende modificar, toda vez que la misma ha permitido un aumento significativo de la competencia creando un dinamismo que se ve reflejado en las diferentes alternativas de elección de los usuarios y en la interacción de los actores del mercado.

Señala que la eventual modificación del artículo mencionado ha de tener en cuenta que en los considerandos de la Resolución CRC 5111 de 2017 se indicó de manera expresa que la Ley 1480 de 2011, esto es, el Estatuto del Consumidor se entiende integrado al Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, por lo que cualquier modificación que se pretenda realizar a este régimen debe tener una coherencia frente a lo dispuesto por la citada ley, el contexto general del régimen y las instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio a través de su Circular Única, especialmente, en lo que se refiere a la prohibición de ventas atadas y publicidad con incentivos.

Considera que de la simple lectura del texto propuesto lo primero que llama la atención es que se indica que los condicionamientos en la venta de equipos y de servicios de comunicaciones no pueden limitar la libre elección del usuario sin ningún tipo de consideración adicional, siendo una expresión muy amplia en la que pueden converger multiplicidad de interpretaciones de diversa índole y desde diferentes

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 14 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

ámbitos, lo que daría lugar a posiciones contrapuestas frente a lo que se considera o no una limitación del derecho de libre elección del usuario, lo que podría comprometer el sentido mismo de la intención del regulador al pretender flexibilizar los condicionamientos de entrada sin que ello implique la restricción de movilidad de los usuarios frente al posible beneficio ofrecido.

FRUTIVITAL

Considera que es absurdo tratar de hacer creer que bajo la premisa de dar acceso a los usuarios a equipos que soportan tecnologías 4G, se abra una puerta de acceso para que los operadores móviles supediten la adquisición de equipos móviles de cuarta generación a la adquisición de un plan.

Indica que estas iniciativas buscan el beneficio de unos pocos. Señala que los operadores móviles no van a poner en riesgo su inversión y tampoco son seres caritativos que quieren el bienestar de los usuarios de servicios móviles, ellos están para aprovecharse de estas brechas que se pretenden abrir para crear planes de acción que favorezcan su negocio no que beneficien a los usuarios finales.

HAIDER RUEDA

Señala que la propuesta va en contra del interés del consumidor ya que permite el condicionamiento del contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones a la venta de equipos terminales móviles que cuenten con la tecnología 4G, indica que esta propuesta va en contravía del libre comercio y además favorece posiciones de dominancia de los operadores sobre los consumidores. Manifiesta que la propuesta revive los problemas de información en las ofertas de planes y equipos a los que se enfrentaban los consumidores antes de la resolución 5050 por tanto es sin duda un favorecimiento a los operadores y causa detrimento a los usuarios.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA - DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Sugiere la revisión de todos los elementos tenidos en cuenta por la Comisión para la propuesta que somete a consideración del sector, y el fundamento de la excepción al condicionamiento de la celebración del contrato de prestación de servicio a la venta de un ETM, cuya finalidad es la de incrementar la penetración de Internet móvil.

Propone que se tengan en cuenta tanto las opiniones de los agentes que comercializan equipos terminales móviles, como las propuestas de los operadores tradicionales. Afirma que la posibilidad de contar con las valoraciones, sugerencias y apreciaciones de todas las partes interesadas puede arrojar otras perspectivas y posibles soluciones sobre el problema presentado.

Manifiesta su preocupación de que, con la indeterminación en la redacción propuesta de la norma, se esté ante el riesgo de una venta atada. Indica que a pesar de que los equipos y el servicio puedan ser adquiridos de manera separada, es probable que los usuarios se dirijan a contratar conjuntamente los

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 15 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

anteriores, debido a las condiciones atractivas de mercadeo—que incluso pueden llegar a ser agresivas—que los PRST plantean para recuperar participación en el mercado de comercialización de ETM.

Sugiere la inclusión de un apartado con las referencias bibliográficas citadas en el documento, pues la información de algunos documentos no se presenta de forma completa y eso dificulta su consulta.

CRC/ Frente a los comentarios expuestos, en primer lugar es de recordar que atendiendo a las competencias en cabeza de la CRC, tendientes a proteger los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones, promover condiciones de libre y leal competencia e incrementar el bienestar de los consumidores, esta Entidad en los últimos años ha venido implementando un conjunto de medidas para que los usuarios tengan libertad de elegir los servicios, los planes y el operador que mejor se ajuste a sus necesidades, todas debidamente sustentadas en estudios, diagnósticos y fundamentos válidos que ha sido compartidos de manera sistemática con todo el sector.

En esta línea, en el año 2014 fueron adelantados análisis con ocasión del proyecto regulatorio denominado “Estudio sobre el establecimiento de cláusulas de permanencia mínima en los servicios de comunicaciones móviles”, los cuales evidenciaron que en dicho momento la información de precios presentada a los usuarios no era transparente, en la medida que no se podían conocer y diferenciar con claridad las condiciones de financiación o subsidio de los equipos terminales respecto de los valores asociados al servicio; y por otra parte, se presentaba una barrera al cambio de operador atendiendo a la suscripción de cláusulas de permanencia mínima. Ahora bien, específicamente frente a las condiciones de financiación de los equipos terminales móviles -ETM-, se determinó que: i) Los subsidios respecto de los ETM distorsionaban el precio de los servicios que adquiriría el usuario; ii) Los precios de los ETM comercializados en Colombia, eran por lo general superiores a los precios internacionales; iii) Los usuarios pagaban mayores precios por los servicios de comunicaciones contratados; iv) El usuario no tenía claro que el operador le daba un crédito por el ETM, el cual se difería en cuotas mensuales durante el período de permanencia mínima y en caso de retirarse anticipadamente, solo debía pagar lo que adeudaba de acuerdo con el tiempo faltante para su terminación.

Evidenciado lo anterior, y en aras de reducir los costos de cambio, así como promover la transparencia en la información suministrada al usuario, el mencionado proyecto regulatorio concluyó con la expedición de la Resolución CRC 4444 de 2014, mediante la cual se estableció: i) la prohibición de pactar cláusulas de permanencia mínima en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones móviles; ii) la obligación para los proveedores de separar totalmente los contratos de prestación de servicios de comunicaciones móviles de los contratos de adquisición de ETM; y iii) la prohibición de relacionar de manera alguna el valor del terminal móvil con el valor del contrato de servicio (condicionamientos de entrada). Así mismo, la Comisión se comprometió a monitorear el impacto de la medida en el mercado.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 16 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Ahora bien, el artículo 7 de dicha Resolución estableció que la CRC llevaría a cabo un monitoreo de las condiciones de venta y distribución de equipos terminales móviles con el fin de determinar el impacto de las medidas en los precios de los servicios y de los ETM. En cumplimiento de esta disposición han sido publicados tres informes de monitoreo, los cuales han evidenciado que la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima ha traído consigo un incremento en la dinámica comercial de la venta de terminales móviles, así como la reducción en las barreras de cambio y ha logrado que los usuarios tengan mayor libertad de elegir el servicio y el operador que se adecúe a sus necesidades.

Es de aclarar que las prohibiciones dispuestas por la Resolución CRC 4444 de 2014, respecto del establecimiento de condicionamientos de salida para que el usuario ejerciera su libertad de elección de terminar el contrato en cualquier momento durante su vigencia; así como el establecimiento de condicionamientos de entrada, de acuerdo con lo cual *“en ningún caso el operador puede condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles”*, fueron replicadas en dos artículos totalmente independientes dentro del nuevo Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones (Resolución CRC 5111 de 2017).

Es así que, tal y como reiteradamente se explicó en el documento que soportó la propuesta regulatoria “Por la cual se modifica el artículo 2.1.9.4 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016”, fueron analizados solo los mencionados condicionamientos de entrada, sin que esto implique de ninguna forma dar apertura a la discusión frente a la prohibición vigente de establecer cláusulas de permanencia mínima para servicios móviles (prohibición dispuesta expresamente en el numeral 2.1.3.1.8 del artículo 2.1.3.1), ni la generación de condicionamiento alguno de salida, terminación o modificación de contrato por parte del usuario, que pueda llegar a limitar el ejercicio de su libre elección. En este sentido, el propósito de la presente medida regulatoria es que si, por ejemplo, el usuario adquiere un plan para obtener un descuento en su celular 4G, esto no puede implicar una limitación a cambiar de plan, de operador o terminar el contrato en cualquier momento.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en reconocimiento a que las mejores prácticas regulatorias indican que la regulación debe ser de carácter temporal, la CRC se dio a la tarea de evaluar la pertinencia de reducir el alcance de la medida regulatoria expedida en el año 2014. Atendiendo al posible impacto de asociar el precio del terminal con el valor del contrato, la Comisión requirió información a los proveedores móviles correspondiente a las cifras de cambio de plan o terminación del contrato, para usuarios que han adquirido equipos terminales móviles en planes promocionales asociados al servicio.

Tal y como consta en la sección 5.1.1 del documento soporte “Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles”, posterior solicitud de información a los operadores en relación con las cifras de cambio de plan o terminación del contrato, para usuarios que adquirieron ETM bajo una promoción u oferta vinculada al servicio o un plan tarifario específico; no se evidencia una implementación de facto de costos de cambio o de salida para los usuarios que adquieren sus terminales con sus planes de servicios, pues un porcentaje significativo de usuarios terminan el contrato o cambian de plan en los primeros meses de vigencia del plan contratado. De esta manera es claro que la

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 17 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

problemática asociada a las barreras de cambio no se ve afectada por la introducción de planes comerciales que venden los dos productos con algún descuento en el terminal.

Por otra parte, frente al posible riesgo de retornar a una situación de concentración en la comercialización de equipos terminales, se debe tener en cuenta que la Comisión ha identificado asimetrías que le brindan ventajas competitivas a las grandes superficies (entre otros actores) sobre otros comercializadores en la venta de terminales móviles, y particularmente a los operadores móviles que son sujetos de regulación por parte de la CRC.

En este sentido, la actual situación del mercado, así como la existencia de diversas medidas regulatorias como las que se describen a continuación, le permiten a la CRC inferir que no hay un riesgo de mayor concentración en manos de unos pocos operadores, ni en la comercialización de terminales móviles, ni de los mercados de servicios móviles: portabilidad numérica móvil, prohibición de cláusulas de permanencia mínima, desbloqueo de terminales móviles, separación de contratos de adquisición de servicios y terminales, separación de facturación del servicio y del terminal, y la obligación de información en el contrato sobre el derecho del usuario a cambiarse de operador o de plan o a terminar el contrato en cualquier momento. Estas medidas regulatorias garantizan a su vez la transparencia para el usuario al tomar la decisión respecto del ETM, del plan del servicio de comunicaciones móviles que desea contratar, el cual puede cambiar en cualquier momento, así como frente al derecho a cambiar de operador o a terminar el contrato, lo cual en últimas promueve su libertad de elección.

Así mismo, se debe tener en cuenta que las nuevas ofertas de ETM que desarrollen los proveedores de servicios de comunicaciones móviles tras la implementación de la medida regulatoria propuesta, se enfrentarán, por un lado, a la competencia con otras ofertas que implementen los demás proveedores de servicios, así como a su vez a las ofertas que los demás comercializadores seguirán desarrollando. En ese sentido, la preocupación de concentración solo resultaría fundada si la venta de ETM estuviera únicamente en cabeza de los proveedores de servicios de comunicaciones y que esta tuviera un carácter cercano al de un monopolio; y por el contrario, lo que se puede esperar con la implementación de esta medida regulatoria es la promoción de la competencia a través de la generación de ofertas innovadoras que permitirán una mayor adquisición de ETM 4G por los colombianos, así como coadyuvará al despliegue de este servicio en el territorio colombiano.

En consecuencia, por un lado, prevé la CRC que los usuarios seguirán encontrando una diversidad de canales de venta de ETM y que, tras la aplicación de la medida propuesta, se dinamizará la competencia entre dichos canales y entre los mismos proveedores de servicios de comunicaciones móviles. Así mismo, el usuario encontrará la oferta de distintas configuraciones de planes y ETM que estos proveedores podrían implementar y que pueden ser aprovechadas en cualquier momento por dicho usuario, sin que en ningún caso se limite su libertad de elección atendiendo a la continuidad de la prohibición de pactar cláusulas de permanencia mínima en estos servicios, así como los derechos a terminar el contrato en cualquier momento, a cambiar de plan y a portar su número de línea telefónica al proveedor que considere que ofrece las condiciones que más se adecúan a sus necesidades.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 18 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

2 PROBLEMA IDENTIFICADO.

ACCA Y FESACOL

Señala que entiende que las razones para soportar la propuesta regulatoria son: la baja penetración de Internet móvil, el bajo uso de infraestructura de la banda ancha y el alto costo de los equipos 4G. Al respecto, considera que estas problemáticas son más de orden macroeconómico y no se van a resolver con entregarle a los operadores dominantes una herramienta para recuperar el mercado que han perdido en los últimos años. Afirma que se requieren políticas de estado integrales que incrementen la cobertura y conectividad 4G, las cuales son necesarias para un país próspero y competitivo. En consecuencia, considera que la propuesta es inconveniente para el buen desarrollo del mercado de la telefonía móvil.

AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Afirma que no es claro que si el problema que se evidencia es el bajo uso del internet móvil, este se relacione de manera directa con la comercialización de equipos terminales móviles, más aún cuando este tipo de comercialización es exclusiva de algunos actores particulares del mercado. En esa línea señala que, si bien debe promoverse el uso de la red 4G, la solución no favorece a algunas empresas y afecta a los pequeños competidores u otros actores participantes del mercado.

Frente a la afirmación del documento soporte, según la cual *"Desde una perspectiva comparada respecto del acceso a Internet móvil en Colombia, se puede evidenciar que, por cada 100 habitantes, la penetración del servicio es 19 puntos porcentuales mayor que en los países en vía de desarrollo y es muy similar al promedio internacional. Sin embargo, el acceso a Internet móvil en Colombia se encuentra muy por debajo del promedio reportado para países desarrollados (-45 puntos porcentuales)"*, alega que esto le inquieta por cuanto se está indicando que se puede tener al mismo tiempo una menor y una mayor penetración de los países comparados, lo cual por definición invalida absolutamente la justificación de la medida.

Afirma que de acuerdo con las gráficas del documento soporte, Colombia está en la media a nivel mundial y además por encima de los países en desarrollo y de varios países en la región, y que además hay un crecimiento en los usuarios de internet móvil en 4G según las cifras oficiales del MINTIC. Por otro lado, indica que se observa un crecimiento acelerado importante para el segmento prepago y un crecimiento en los usuarios de internet móvil en 4G.

Adicionalmente, menciona que tampoco es claro el problema que se pretende atacar, cuando en el documento de soporte del proyecto se afirma que el problema se presenta en el servicio prepago. Sin embargo, afirma que las cifras le permite concluir que estos usuarios cada vez hacen mayor uso de las redes en 4G y es claro también que son precisamente los usuarios en prepago quienes están dispuestos a pagar por terminales de bajo costo (por debajo de setecientos mil pesos (\$700.000) exentos de IVA.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 19 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Así, dice que lo anterior les permite cuestionar que la propuesta planteada por la Comisión no ataca los problemas que se pretenden revisar y regular.

Así, expone que lo debe pretenderse entonces es fomentar la penetración y el uso del internet móvil de cuarta generación, no por medio de la comercialización de equipos terminales móviles específicos atados a la contratación del servicio.

AVANTEL

Presenta sus comentarios a través de las siguientes diapositivas, las cuales fueron allegadas en inglés y traducidas por la CRC.

¿Rezago de Internet móvil y falta de crecimiento?

Desaceleración de la penetración de Internet móvil en Colombia

Gráfica 5. Penetración del Servicio de Internet Móvil en Colombia 2012 - 2017

Fuente: Sistema Colombia TIC - Comunicaciones CRC

Evolución de la penetración de Internet móvil sin dato para 3T (crecimiento no comparable).

Argumento engañoso de la CRC – incluyendo IoT, usuarios prepago inactivos, líneas duplicadas – etc.

Reality: No deceleration but 67% penetration with 3 pp growth 2017 vs 2016

GSMA. Penetración del servicio de Internet Móvil en Colombia (2013-2017). 2018 projected

GSMA hace referencia a la variable real único suscriptor/usuario

Crecimiento de 3 puntos porcentuales en 2017 e igual crecimiento proyectado para 2018

¿Rezago de Internet móvil y falta de crecimiento?

Crecimiento alto: 2013-2015, crecimiento bajo: 2016 y 2017

Gráfica 3. Usuarios de voz e Internet móvil 2012 - 2017

Fuente: Sistema Colombia TIC

La CRC compara el crecimiento en 2016 año completo (11,6%) pero solo mes a mes hasta 2017-3T utilizando métricas no comparables para justificar un crecimiento más lento.

El mayor crecimiento ocurre en la temporada de Navidad 4Q no incluido en la serie como sucedió en el 3T

Reality: 2016 & 2017 4 times higher growth than before. NO SLOW DOWN

GSMA: 2016&2017 el mayor crecimiento de Internet móvil en Colombia 900 mil nuevos usuarios de Internet móvil en 2014 y 2015 frente a 3,6 millones en 2016 y 2017

Metric	Attribute	Market, Operator	2013	2014	2015	2016	2017
Unique subscribers							
Unique subscribers Total		Colombia	30.635.246	31.569.130	32.457.456	33.218.557	34.008.205
Unique subscribers	Mobile internet	Colombia	18.280.051	18.729.964	19.169.373	21.203.404	22.731.084
	Net Mobile users growth			449.913	439.409	2.034.031	1.527.680
	growth			2,5%	2,3%	10,6%	7,2%
	User penetration			59,3%	59,1%	63,8%	66,8%

Rezago de Internet móvil y falta de crecimiento

Usuarios de voz móvil: ¿Mayor crecimiento que el de Internet móvil?

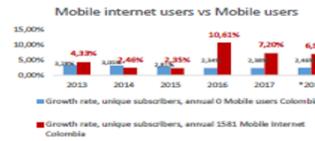


La CRC justifica la desaceleración de Internet móvil con la relación entre el total de usuarios de voz e Internet móvil. LA CRC afirma que los usuarios de voz móvil crecieron más que los usuarios de Internet móvil.

Nuevamente falta el dato de 2017-4T y es engañosa la comparación entre líneas y usuarios.

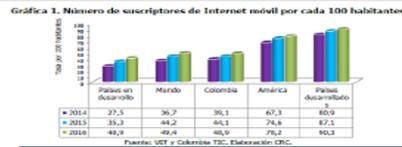
Realidad: la relación entre los usuarios de voz móvil e Internet Mobile es bastante diferente

GSMA: Mobile unique users vs Mobile internet unique users



Rezago de Internet móvil y falta de crecimiento

¿Solo 42% de la población tiene Internet móvil?



La CRC presenta la evolución actual hasta 2016 mientras se habla de un crecimiento saludable de 2013 a 2015 con un crecimiento más lento en 2016 (1T y 2T).

El crecimiento para 2016 (año completo) es similar a 2015 (11,6%), impulsado por 4T (navidad).

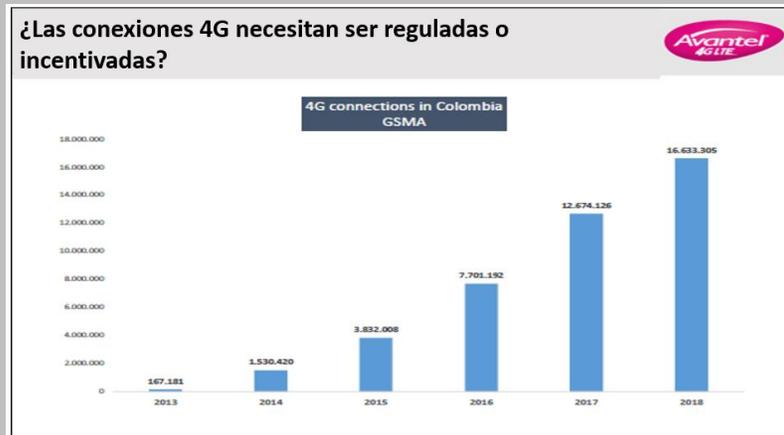
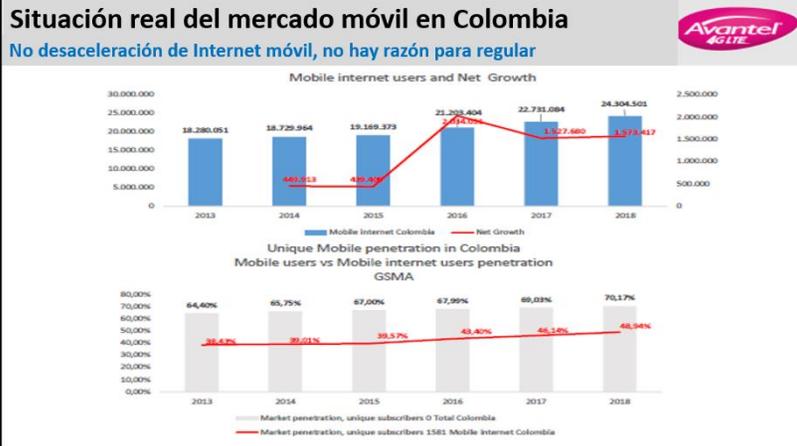
Realidad: 2017 (año completo) 60% de la población cuenta con (3G y 4G) BB Internet Móvil (13% crecimiento año a año), 67% penetración de Internet Móvil.

GSMA: End of 2017 60% of population have BB mobile internet. Highest growth ever

DATA DASHBOARD



Source: GSMA Intelligence 2018; 1 Includes 3G and 4G; 2 Includes 3G and 4G; 3 Includes 3G and 4G; 4 Population Prospects, 2012; 5 World Bank (World Development Indicators, 2013)



ANDI

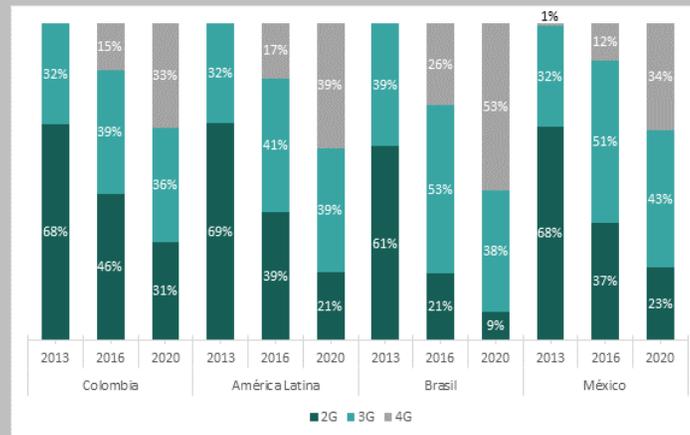
Comparte la preocupación de la CRC referida a la desaceleración de la tasa de penetración de la banda ancha móvil, la cual ha generado un estancamiento en el crecimiento de dicho servicio en los dos últimos años, lo que limita la adopción de nuevas tecnologías e impide acortar la brecha digital.

ASOMÓVIL

Analiza cifras de mercado. Afirma que, en Colombia, una de cada dos personas no accede a Internet Móvil, lo que representa una gran brecha digital, con el agravante de que la porción de la población que hoy accede es principalmente la de mayores ingresos. Adicionalmente, afirma que el acceso se da

prioritariamente a través de redes 3G (12.02 millones de usuarios), seguida por 4G (10.18 millones) y 2G (1.87 millones).

Considera cierto que 4G ha ganado terreno frente a 3G y que esta migración ha sido más lenta que el promedio de América Latina. Cita proyecciones de GSMA en las que consta que entre el 2016 y 2020 Colombia pasará de un rezago de participación de 4G frente a la región de 2% a 6%. Así mismo, al 2020 la participación de 2G en Colombia sería de 31% frente a 21% de América Latina, 23% en México y 9% en Brasil.



Fuente: GSMA

Indica que desde el lanzamiento de la tecnología 4G, Colombia tardó cerca de 45 meses para lograr 3 millones de conexiones de 4G, resultado que tomó tan solo 15 meses en Argentina.

BELMONT TRADING COMPANY

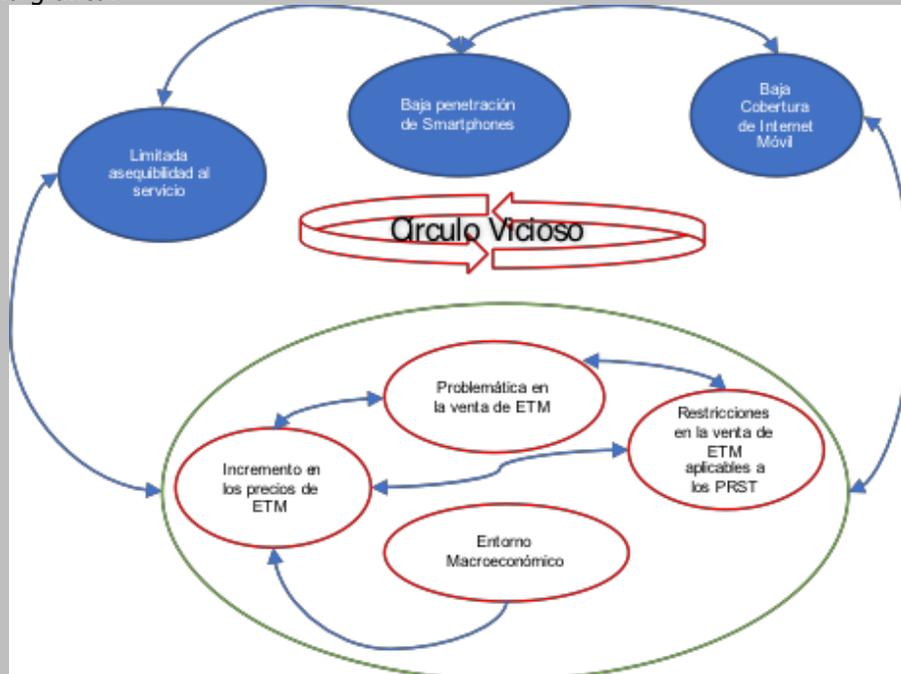
Afirma que la penetración de internet móvil está por debajo de países comparables y, en lugar de mostrar cambios en su dinamismo, tiende a conservar un crecimiento conservador. Agrega que la tecnología 4G sí generó un impulso inicial en el consumo de GB por usuario, pero el documento de la CRC en efecto muestra que el volumen de datos de uso por usuario no ha aumentado como se esperaba.

Indica que el uso de internet móvil dista mucho de telefonía móvil y, en sí, menos de la mitad de los usuarios móviles son usuarios de internet. Por otro lado, expone que una de las principales falencias para ampliar la penetración de internet móvil y de smartphones, es la cobertura de 4G; puesto que mientras que las tecnologías 2G y 3G han llegado al 99.9% de los municipios, 4G solo ha llegado a 53% y, adicional a lo mencionado por el documento de la CRC, las tecnologías de banda ancha móvil registran a nivel mundial un mayor uso en zonas perimetrales y suburbanas donde, para el caso colombiano, la cobertura de 4G es incluso menor. Argumenta que en los mapas presentados por la CRC se ve como la huella de cobertura de 4G no es comparable con las de 2G y 3G, ya que no solo estamos hablando de

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 23 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

que se cubre la mitad de las cabeceras municipales, sino que dicha cobertura está todavía muy concentrada.

No obstante lo anterior, considera relevante mostrar que el árbol del problema genera un círculo vicioso que obstaculiza aún más las medidas que pueden tomar los Operadores Móviles de Red, tal como se describe en la gráfica:



Árbol del Problema: Círculo Vicioso

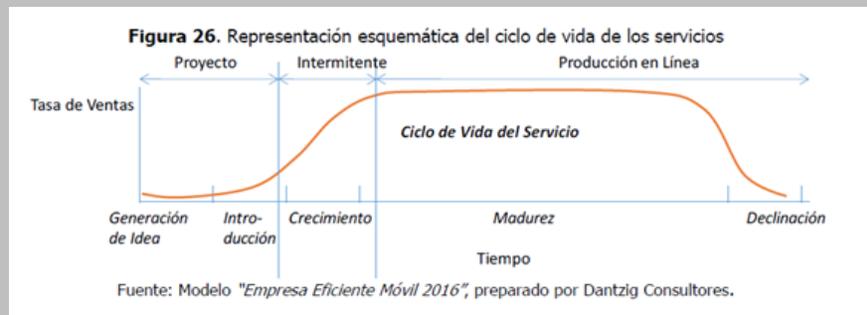
Así, señala que, por ejemplo, la CRC encuentra que una de las causas que afectan la adopción de internet móvil es la asequibilidad a planes de datos, sin embargo, BELMONT considera que si los planes de datos son relativamente costosos, el ingreso disponible para la compra de un smartphone 4G es menor, por lo que la demanda de smartphones no aumenta y la demanda por mejores planes comerciales tampoco, con lo cual, los precios de los planes de datos siguen siendo costosos.

Además, afirma que el menor ingreso para destinar a la compra de ETM y las fuentes macroeconómicas exógenas identificadas por la CRC, han hecho que la demanda se ubique en un menor volumen de terminales. Cita el estudio titulado "Acceleration Affordable Smartphone Ownership in Emerging Markets"; en el cual la GSMA estima en 5% del ingreso per cápita el límite superior para invertir en un smartphone.

CLARO

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 24 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Señala que el servicio de Internet Móvil en Colombia se encuentra en fase de crecimiento, motivo por el cual el Estado y en particular el MINTIC y la CRC, deben trabajar de la mano con la industria para fomentar un ambiente adecuado de inversión, que promueva la apropiación y despliegue de infraestructura para la prestación de dicho servicio



Refiere los análisis realizados por la CRC⁴ sobre el ciclo de vida del servicio de Internet Móvil, en los cuales se concluye que "...*(p)or su parte el servicio de Internet móvil, se encuentra en Etapa II, con un gran potencial de crecimiento y necesidad de inversión en infraestructura*". Al respecto argumenta que como bien lo establece la CRC, el servicio de Internet móvil se encuentre en fase de crecimiento, lo que implica necesariamente que el regulador enfoque sus esfuerzos en potenciar la maduración del mismo, desde el lado de la oferta y de la demanda de servicios.

ETB

Señala que el punto de partida de la evaluación no sólo debe definir la naturaleza del problema sino su extensión, su magnitud y dentro de esta considerar si ha existido intervención del gobierno. Considera que no sólo debe partirse de la base de comparación de la penetración del servicio del país con otras regiones, y en especial, con la tecnología 4G puesto que se parte de extremos que no son análogos lo que distorsiona la conclusión, pues no es lo mismo comparar la penetración del servicio de internet en países en los que el despliegue de infraestructura mínima ya fue consolidado o que incluso llega más allá, con aquellos en los que la misma está en proceso conforme a las condiciones de cobertura expuestas o requeridas por los permisos de uso de espectro de 4G como es el caso de Colombia.

Continúa afirmando que, en la identificación del problema, factores como las condiciones de cobertura del servicio analizado permite considerar de manera más objetiva su extensión y su magnitud, pues no se debe dejar de lado que el despliegue de la red 4G la cual aún está en proceso lo que incide en la

⁴ Proyectos Regulatorios de revisión y actualización de condiciones para el Roaming automático nacional 2016, y Revisión de los mercados de servicios móviles de 2016.

⁵ CRC. Revisión y actualización de condiciones para el Roaming automático nacional. Coordinación de regulación de infraestructura. Diciembre de 2016. Pág. 74.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 25 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

penetración del servicio y pone de manifiesto que existe una intervención del gobierno pues en la asignación de espectro LTE tales condiciones están definidas en los permisos de uso de espectro.

Por último, considera que no se tiene en cuenta el número de habitantes o la población de los países comparados, pues a modo ejemplo, Colombia tiene una población de 47.6 millones y Chile tiene una población de 17.8 Millones.

FENALCO

Considera que conceptualmente el planteamiento del árbol de problema recoge, de manera general, las posibles causas y consecuencias del mismo y hace reparos en el enfoque metodológico abordado por la CRC al afirmar que no hizo observancia de la buena práctica internacional de abordar el ejercicio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) bajo una metodología participativa que propiciara la discusión con varios grupos que potencialmente podrían contribuir a identificar correctamente las causas y efectos del problema a ser resuelto. Afirma que dicho enfoque abierto y de construcción conjunta hubiese sido garantía de un completo y adecuado entendimiento de la problemática a resolver y la correcta forma de abordar su solución.

Señala que existió una falla en materia de publicidad al considerar que la propuesta regulatoria sobre esta temática nunca fue socializada y sometida a comentarios del público en general dentro de la Propuesta de Agenda Regulatoria de la CRC para la vigencia 2018, así la misma tuviese un carácter indicativo tal y como lo ha señalado el regulador. Así, comenta FENALCO que la ausencia de esta iniciativa regulatoria en la mencionada propuesta de agenda regulatoria y su versión final, deja una sensación muy negativa, no solo para los actores externos a la industria TIC (como los usuarios, los mayoristas y los comercializadores de equipos terminales móviles) relacionados con la medida regulatoria que la CRC pretende implementar, sino también para otros prestadores del servicio de comunicaciones móviles como los operadores móviles virtuales (OMV). Para FENALCO llama la atención el hecho de que esta propuesta regulatoria haya sido incluida de manera imprevista dentro de las gestiones de la CRC en la actual vigencia, con el agravante de que su construcción y análisis nunca convocó a una participación equilibrada por parte de todos los actores relacionados con el tema.

Como evidencia de lo anterior, FENALCO expone que en el documento soporte de la propuesta regulatoria, la CRC reconoce que los operadores móviles propietarios de red, en reuniones celebradas con el regulador y mediante comunicaciones allegadas a dicha Entidad, solicitaron modificar la regulación vigente en el sentido que lo plantea el borrador del proyecto de resolución publicado por la CRC, sin que en ninguna parte de dicho documento soporte se mencione algún acercamiento o manifestación alguna por parte de los operadores móviles virtuales, los comercializadores de equipos terminales móviles o las asociaciones de consumidores.

FENALCO- ESTUDIO QUANTIL

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 26 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Señala que si bien es cierto que el análisis gráfico de algunas variables de interés como se presentan en el documento soporte son fundamentales para entender y aproximarse al problema, no son una aproximación estructural a la descripción de los datos. Afirma que estas representan estadísticos aislados que no llevan en consideración la correlación entre las diferentes variables explicativas de la penetración en internet móvil; esto es aún más cierto cuando se condiciona la variable de interés a una única variable explicativa, a diferentes grupos de países que en sí mismos presentan una gran heterogeneidad en sus características.

Así mismo, indica que podría profundizarse más en el comportamiento temporal de la penetración de internet móvil condicionando a diferentes variables explicativas como la edad de la población, términos de intercambio, nivel de educación, población urbana, etc.; documentadas en otros estudios como determinantes importantes de la penetración de internet en otros países. Argumenta que desde un punto de vista metodológico resulta muy relevante estudiar los determinantes de la penetración de internet móvil incorporando de forma simultánea características temporales y la heterogeneidad en características de los diferentes países con el fin de tener una medida más precisa, imposible de capturar con graficas que no revelan la interacción entre las variables contemporáneas y a lo largo del tiempo.

Afirma que, aunque el documento de la CRC proporciona un conjunto de evidencias basadas en estadísticas descriptivas de variables relevantes para entender la penetración del internet móvil, nada se dice acerca de las relaciones estadísticamente significativas entre dichas variables, más aún no se provee un análisis estadístico/econométrico robusto que permita arrojar luces sobre relaciones más sutiles entre las variables y a lo largo del tiempo. Por lo cual señala que presentará evidencias econométricas sobre los determinantes de la penetración de internet móvil y la aparente brecha en la penetración con respecto a otros países, por medio de técnicas de panel de datos sobre un amplio conjunto de países y la región de Latinoamérica, incluyendo Colombia, a lo largo de seis años (2011-2016), para lo cual indica que se utilizarán variables económicas, institucionales y demográficas.

Manifiesta que varios artículos han estudiado los determinantes de la penetración de internet pero pocos han analizado los determinantes de la penetración de internet móvil sobre todo considerando países en vía de desarrollo. Señala que para este análisis se han utilizado datos del Foro Económico Mundial (provenientes de la Unión Internacional de Telecomunicaciones) para las series de penetración de internet móvil y número de líneas móviles, mientras que las variables económicas y demográficas fueron tomadas del Banco Mundial, las condiciones institucionales fueron aproximadas usando los indicadores de gobernabilidad mundial (WGI, por sus siglas en inglés), por último, la variable de educación fue obtenida de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Manifiesta que, para realizar las estimaciones de panel, se han considerado dos variables dependientes: suscripciones activas de internet móvil por 100 habitantes (penetración de internet móvil) y la proporción de las suscripciones activas de internet móvil entre las suscripciones activas de líneas móviles (brecha). En cuanto a las variables independientes se han considerado tres dimensiones: económicas, institucionales, demográficas y educativas. La primera dimensión comprende: PIB per cápita en precios constantes 2001 (\$US) basado en el poder de paridad de compra (medida de ingreso), formación de

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 27 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

capital bruto sobre el PIB (medida de inversión), Índice de precios al consumidor base 2010 (medida de inflación), promedio de tasas de cambio oficiales por dólar (medida de choques internacionales), suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios como proporción del PIB (medida de apertura comercial), valor agregado de la industria como proporción del PIB y el valor agregado de los servicios sobre el PIB.

Indica que para controlar por las condiciones institucionales de cada país se han tomado dos indicadores: calidad regulatoria (captura las percepciones de habilidad gubernamental para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan promover el desarrollo del sector privado), estado de derecho (captura las percepciones de confianza a las leyes impuestas en la sociedad, en particular, las obligaciones contractuales, derechos de propiedad, policía y juzgados, así como también la ocurrencia de crimen y violencia). Las variables demográficas utilizadas corresponden a porcentaje de población urbana sobre la población total, porcentaje de la población con una edad menor o igual a 14 años sobre la población total y la proporción de la población con edad superior o igual a 65 años sobre la población total. Por último, señala que para medir el grado de educación de un país se tomó la expectativa de años de educación (educación primaria a educación terciaria).

Manifiesta que como metodología se ha decidido utilizar una metodología panel que permite obtener más precisión en la inferencia, así como la construcción de hipótesis más realistas en el comportamiento de los países, al combinar las diferencias entre países con la dinámica dentro de ellos. Argumenta que una de las justificaciones más importantes en la implementación de esta metodología es la posibilidad de controlar el impacto de la heterogeneidad de los países, es decir reduce el efecto causado por la correlación de variables no observables con variables independientes, finalmente, dada la estructura panel de los datos permite obtener mejores predicciones. Indica que estas predicciones fueron posteriormente utilizadas para indagar sobre la posición de Colombia en términos de penetración y brecha, dadas las características antes mencionadas.

Señala que para las estimaciones se realizaron ejercicios con efectos fijos (EF) y efectos aleatorios (EA) (aunque la prueba de Hausman arrojó evidencias para el uso de efectos aleatorios). Todas las variables fueron transformadas en logaritmos para controlar la heterocedasticidad a través de países, asimismo para corregir efectos fijos de tiempo se incluyeron dummies en $T - 1$ períodos, que resultaron significativas en todos los casos, lo que indica presencia de choques significativos para cada período. Como resultado, para efectos de robustez, se estimaron más de dos docenas de regresiones combinando diferentes variables explicativas y la estimación de diferentes efectos. En general, las estimaciones se pueden agrupar en cuatro grupos: efectos aleatorios para la penetración de internet móvil, efectos aleatorios para la brecha entre las suscripciones de internet móvil y líneas móviles y sus correspondientes en efectos fijos, sin embargo, dada la alta variabilidad en los resultados con efectos fijos en este reporte sólo se presentan los resultados con efectos aleatorios.

Señala que en la Tabla 1, se muestran las estimaciones para los modelos generales de efectos aleatorios para penetración, en la cual es posible observar que en la mayoría de las regresiones, el PIB per cápita es altamente significativo con elasticidad positiva en todos los casos, asimismo la medida de inflación

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 28 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

presenta un efecto positivo y significativo en todos los modelos. La población urbana solo es significativamente positiva con la inclusión de otros factores demográficos e institucionales. Sin embargo, variables institucionales y sectoriales no presentaron efectos estadísticamente significativos. En particular, indica que es posible decir que teniendo en cuenta una alta proporción de los países, los ingresos y la inflación presentan una relación positiva con el aumento en las suscripciones de internet móvil, este último resulta controversial porque es de esperar que precios altos influyan de forma negativa en la capacidad de pago de las personas.

Tabla 1. Estimaciones Efectos Aleatorios para Penetración de Internet Móvil.

Variables	(1) Penetración (EA)	(2) Penetración (EA)	(3) Penetración (EA)	(4) Penetración (EA)	(5) Penetración (EA)
gdp_per_capita	0.354 (0.225)	0.583*** (0.183)	0.659*** (0.178)	0.679*** (0.144)	0.765*** (0.120)
grose_capital	-0.145 (0.224)	-0.194 (0.231)	-0.190 (0.237)	-0.175 (0.222)	-0.196 (0.223)
population_ages_0_14	-0.719* (0.394)				
population_ages_65	0.0419 (0.140)				
urban_population	0.654** (0.309)	0.574** (0.273)	0.392 (0.289)	0.387 (0.286)	0.376 (0.295)
regulatory	-0.167 (0.250)	-0.120 (0.264)	0.185 (0.164)	0.174 (0.150)	
ruleoflaw	0.396** (0.187)	0.319 (0.199)			
consumer_price_index	1.086* (0.581)	1.002* (0.544)	1.072** (0.543)	1.062** (0.540)	0.937* (0.506)
exchange_rate	0.00116 (0.0287)	0.00702 (0.0319)	0.00583 (0.0329)	0.00508 (0.0340)	0.00716 (0.0343)
industry	0.210 (0.303)	0.133 (0.313)	0.0949 (0.321)		
services	-0.144 (0.506)	-0.09850 (0.442)	-0.0821 (0.418)	-0.150 (0.400)	0.0360 (0.325)
trade	-0.0778 (0.146)	0.0194 (0.124)	0.00325 (0.129)	-0.00512 (0.127)	0.0214 (0.119)
Constant	-5.986 (3.810)	-10.20*** (3.534)	-10.20*** (3.661)	-9.609*** (3.656)	-10.55*** (3.606)
Observations	390	390	390	390	390

Robust standard errors in parentheses
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Afirma que en el caso de las estimaciones de la región latinoamericana y el caribe (Tabla 2), el ingreso pierde su significancia, seguramente por ser menos heterogéneo en la región que con respecto al grupo de todos los países en la muestra. Por su parte, la población urbana presenta un coeficiente positivo y significativo para todos los casos. Señala que un coeficiente que puede parecer contra intuitivo es el de la industria como porcentaje del PIB, que presentó signo negativo. Afirma que teniendo en cuenta solo los países de la región, es posible observar una relación positiva de la penetración con la inversión en capital, la población urbana y el sector servicios.

Tabla 2. Estimaciones Efectos Aleatorios para Penetración de Internet Móvil-Latinoamérica y el Caribe.

Variables	(1)	(2)	(3)
	Penetración (EA)	Penetración (EA)	Penetración (EA)
gdp_per_capita	-0.0183 (0.223)	-0.472 (0.366)	-0.455 (0.332)
gross_capital	0.357 (0.294)	0.992** (0.414)	1.010** (0.424)
population_ages_0_14	0.589 (6.175)		
population_ages_65	-0.697 (0.954)		
urban_population	3.316** (1.341)	4.017** (1.611)	4.421*** (0.961)
regulatory	-0.334 (0.293)	-0.0785 (0.369)	0.0183 (0.320)
ruleoflaw	0.499 (0.634)	0.178 (0.411)	
consumer_price_index	1.432 (1.528)	0.743 (1.784)	0.929 (1.744)
exchange_rate	0.0504 (0.0985)	0.0571 (0.0522)	0.0687 (0.0513)
industry	-1.649 (1.037)	-2.410* (1.266)	-2.536** (1.150)
services	0.569 (3.508)	-0.659 (2.448)	-0.593 (2.272)
trade	0.0553 (0.786)	0.0454 (0.465)	0.103 (0.392)
Constant	-17.66 (36.10)	-7.100 (19.12)	-10.09 (15.28)
Observations	78	78	78

Frente al caso de los modelos cuya variable dependiente es la brecha de penetración, manifiesta que es importante recordar que la variable dependiente en este caso está definida como el cociente entre la suscripción de internet móvil por 100 habitantes y la suscripción de líneas móviles por 100 habitantes, por lo que una relación positiva, indica una disminución de la brecha. Señala que teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de los modelos generales (Tabla 3), el ingreso per cápita, la capacidad de regulación, el Estado de derecho y la medida de inflación son factores que ayudan a cerrar la brecha en penetración de internet móvil.

Tabla 3. Estimaciones Efectos Aleatorios para Brecha de Internet Móvil.

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Brecha (EA)				
gdp_per_capita	0.146 (0.203)	0.376** (0.165)	0.474*** (0.170)	0.511*** (0.148)	0.644*** (0.131)
gross_capital	-0.135 (0.244)	-0.174 (0.250)	-0.170 (0.264)	-0.140 (0.259)	-0.169 (0.270)
population_ages_0_14	-0.743** (0.373)				
population_ages_65	0.00126 (0.136)				
urban_population	0.472 (0.359)	0.393 (0.329)	0.161 (0.364)	0.156 (0.358)	0.153 (0.376)
regulatory	-0.127 (0.245)	-0.0912 (0.253)	0.297** (0.147)	0.276* (0.144)	
ruleoflaw	0.480** (0.190)	0.409** (0.200)			
consumer_price_index	1.130** (0.553)	1.052** (0.519)	1.137** (0.525)	1.121** (0.525)	0.933* (0.504)
exchange_rate	0.000835 (0.0249)	0.00619 (0.0274)	0.00463 (0.0285)	0.00303 (0.0291)	0.00668 (0.0303)
industry	0.310 (0.269)	0.226 (0.285)	0.177 (0.301)		
services	-0.0649 (0.499)	0.09621 (0.454)	-0.0489 (0.433)	-0.234 (0.361)	0.0468 (0.296)
trade	-0.217 (0.140)	-0.114 (0.120)	-0.134 (0.127)	-0.151 (0.125)	-0.111 (0.121)
Constant	-8.087** (4.124)	-12.27*** (4.104)	-12.26*** (4.277)	-11.17*** (3.855)	-12.67*** (3.794)
Observations	390	390	390	390	390

Robust standard errors in parentheses
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Indica que, de las estimaciones para la región latinoamericana y el caribe, es posible observar que aumentos en la población urbana, en el peso del sector servicios contribuyen a disminuir la brecha.

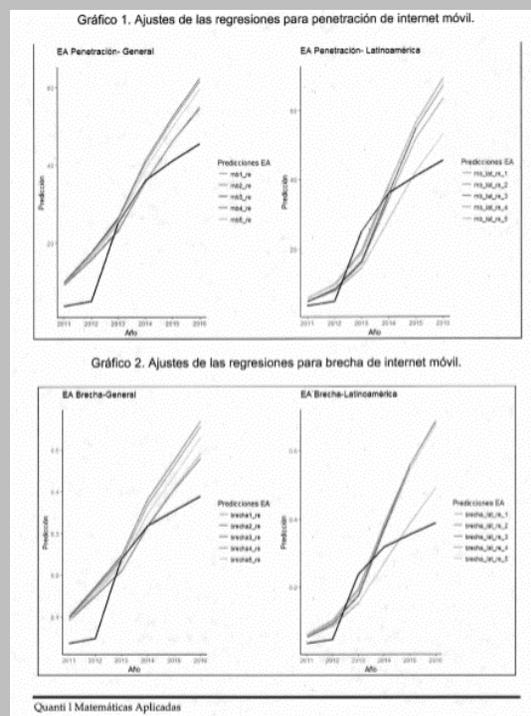
Tabla 4. Estimaciones Efectos Aleatorios para Brecha de Internet Móvil-Latinoamérica y el caribe.

Variables	(1)	(2)	(3)
	Brecha (EA)	Brecha (EA)	Brecha (EA)
gdp_per_capita	-0.0770 (0.294)	-0.938 (0.605)	-0.785 (0.515)
gross_capital	-0.0122 (0.392)	1.185* (0.631)	1.035* (0.608)
population_ages_0_14	-1.053 (6.505)		
population_ages_65	-1.240 (0.950)		
urban_population	3.341** (1.462)	4.391** (1.750)	4.318*** (1.243)
regulatory	-0.431 (0.276)	0.0767 (0.348)	-0.0298 (0.374)
ruleoflaw	0.262 (0.656)	0.0405 (0.506)	
consumer_price_index	2.231 (1.927)	1.122 (2.093)	1.116 (2.076)
exchange_rate	0.0592 (0.0958)	0.0845 (0.0667)	0.0912* (0.0477)
industry	-0.322 (1.093)	-1.865 (1.538)	-1.579 (1.595)
services	1.762 (3.426)	-0.0123 (3.100)	0.462 (2.875)
trade	0.329 (0.846)	-0.0455 (0.538)	0.0197 (0.446)
Constant	-28.47 (38.23)	-15.74 (24.14)	-19.53 (19.18)
Observations	78	78	78

Afirma que aún con las limitaciones de las estimaciones es posible analizar de manera preliminar la posición de Colombia dado el ajuste proporcionado por las características del panel. Señala que, de acuerdo a los gráficos, cuando se usa el panel de todos los países, el modelo sugiere que la penetración

de Internet móvil en Colombia se ha encontrado por debajo de lo que el modelo predice, con excepción posiblemente de los años 2013 y 2014. Cuando se usa el panel solo con los países latinoamericanos, se observa que Colombia ha estado rezagada únicamente en los años 2012, potencialmente en el 2015 y, en el 2016. Manifiesta que estas estimaciones sugieren que el rezago de Colombia en términos de penetración de internet móvil depende del modelo utilizado y no es un fenómeno únicamente de los últimos años.

Afirma que para el caso de la brecha, el mensaje es similar, excepto que en este caso, si se utiliza el panel con todos los países, Colombia ha estado rezagada durante todo el período de estudio, frente a lo que debería de estar excepto en los años 2013 y 2014 (Gráfica 2).



Concluye entonces que este análisis más riguroso para identificar el problema de penetración de internet móvil en el país sugiere que el resultado depende cuantitativamente del modelo utilizado, y que el rezago no es únicamente un fenómeno de los últimos años. Si se tuviera en cuenta la incertidumbre en el pronóstico de cada modelo, parte de esas diferencias se eliminarían. De otra parte, afirma que las estimaciones sugieren que existen varios determinantes de la penetración que son exógenos a la política regulatoria como por ejemplo, la población urbana y el ingreso per cápita.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 32 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Afirma que la CRC no demuestra la existencia del problema de "baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia", para sustentar esto precisa que la Superintendencia de Industria y Comercio analizó diversas fuentes de información para comprender la evolución del Internet móvil en Colombia que sugieren conclusiones distintas a las señaladas por la CRC sobre baja penetración de internet móvil.

Luego de citar cifras del documento soporte de la CRC como son, la relación de usuarios de Internet móvil como proporción del total de líneas móviles [40,5% en septiembre de 2016 y 39,6% en septiembre de 2017], y el indicador de penetración del Internet móvil en Colombia con corte al tercer trimestre de 2017 [48,7%], advierte que estos indicadores utilizados por la CRC para hacer el diagnóstico del supuesto problema detectado presentan, por lo menos las siguientes dos deficiencias:

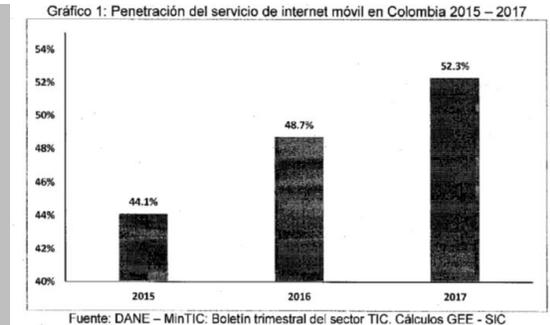
a) No revela un cambio significativo o trascendente de la estructura del mercado ni del comportamiento de la penetración de Internet móvil. Se trata de un indicador que se expresa en términos relativos - proporción de usuarios de Internet móvil frente a líneas móviles-, cuya diferencia entre los dos periodos analizados no excede un punto porcentual, lo cual llama la atención en la medida en que con fundamento en una cifra tan precaria, se modifique estructuralmente la regulación existente que la propia CRC ha juzgado beneficiosa para la libre competencia económica.

b) Se eligió como insumo para la construcción del indicador que se comenta una variable sujeta a permanente depuración, como lo es el número de líneas móviles existentes en Colombia, el cual el regulador sabe que no es el dato más confiable para hacer este tipo de análisis, como quiera que es susceptible de ajustes frecuentes por razón de la identificación de líneas inactivas, entre otras.

Con respecto a la Gráfica 5 del Documento Soporte "Penetración del Servicio de Internet Móvil en Colombia 2012 – 2017", indica que le llama la atención que para justificar el supuesto estancamiento de las cifras y estando al tanto el regulador sobre el hecho de que la cifra del año 2017 no incluye el último trimestre, insista en compararla con la del año 2016 (que sí incluye todo el año). Afirma que esto llama aún más la atención si se tiene en cuenta que nos encontramos en un mercado estacional, en donde el último trimestre del año es aquel que genera mayores incrementos en variables como la proporción de usuarios de Internet móvil frente a las líneas móviles, como lo indica la Gráfica 4 del Documento Soporte "Relación de Usuarios de voz e Internet móvil 2012 – 2017".

Manifiesta que, a efectos de validar los anteriores resultados, la SIC reconstruyó el ejercicio realizado por la CRC a partir de la información tanto del DANE como del MinTIC, esto último considerando la información ya disponible al cuarto trimestre de 2017. Los resultados los presenta en el siguiente gráfico:

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 33 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			



Señala que, contrario de lo que reconoce el regulador, los resultados dan cuenta de una tendencia creciente del nivel de penetración del servicio de Internet móvil en Colombia. Indica que se observa que del año 2016 al año 2017 el crecimiento en esta variable fue de 3,6 puntos porcentuales, lo que permite concluir que existe evidencia de una dinámica positiva en favor de la penetración del servicio de Internet móvil en Colombia.

Manifiesta que al analizar datos de la GSMA se observa que si se tienen en cuenta los usuarios únicos, los usuarios de Internet móvil pasaron de 19.169.373 en 2015 a 21.203.403 en 2016 y 22.731.084 en 2017, lo que implica un crecimiento de 10,61% y un 7,2%, respectivamente. Indica que, en cuanto a la proporción de usuarios únicos de Internet móvil con respecto a los usuarios únicos de telefonía móvil, se pasó de 59,06% en 2015 a 63,83% en 2016 y 66,84% en 2017⁶, lo que implica que, al menos para el caso de usuarios únicos, existe evidencia suficiente para concluir que la brecha no se incrementó, como sostiene la CRC, sino que se redujo.

Precisa que las conexiones a internet móvil con tecnología 4G también presentan altas tasas de crecimiento. Menciona que de 167.181 en el año 2013 (año en el cual se subastó el espectro 4G), pasó a 1.530.420 en 2014, lo que equivale a un crecimiento de 815,43%, 3.822.008 en 2015, que representa una variación de 149,74%, 7.701.192 en 2016, dato que representa más del doble de la cifra del año anterior (101,50%) y 12.674.126 en 2017, que implica un crecimiento de 64,57%⁷. Explica que, si bien se observa una tendencia a la baja en los niveles de crecimiento de conexiones a internet móvil con tecnología 4G, en el peor de los escenarios, se está observando que al nivel de conexiones de internet móvil con tecnología 4G se le está añadiendo, de un año a otro, más de la mitad de las conexiones ya existentes. Concluye que de la lectura de las cifras anteriores no necesariamente se infiere que resulte necesario modificar el esquema regulatorio vigente e indica (citando la gráfica 10 del documento soporte) que la tecnología 4G presenta una tendencia creciente, lo cual constituye una evidencia adicional para reafirmar que la tecnología 4G ha venido creciendo, en parte explicado, por la sustitución tecnológica de 3G a 4G.

⁶ Datos de GSMA, incluidos en comentarios aportados en CD en el folio 2 de la Carpeta Pública No. 1 del Expediente 18-128057

⁷ Ibid.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 34 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Señala que en el Boletín Trimestral de las TIC con corte al cuarto trimestre de 2017 se observa que los usuarios de internet móvil en tecnología 4G pasaron de 7.025.295 en el cuarto trimestre de 2016 a 12.039.956 en el cuarto trimestre de 2017, lo que representa un incremento del 71,38%.

Finalmente, concluye que el análisis de las mencionadas fuentes oficiales de información, a pesar de las discrepancias entre una y otra, difícilmente soportan la conclusión del regulador, la cual afirma que existe un problema de "baja penetración de Internet móvil en Colombia", en particular frente a la tecnología 4G, la cual es objeto de incentivo por parte de la medida regulatoria propuesta por el regulador.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA - DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Señala que hubiese sido conveniente haber efectuado el análisis con países similares, en vía de desarrollo, tanto de América Latina como del mundo, ya que presentan un comportamiento similar al modelo colombiano.

Considera que sería oportuno explicar de manera más amplia las razones por las cuales existe una "Baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia", precisando qué factores inciden para la determinación de la misma y si existe una ponderación entre ellos.

CRC/ Respecto a las razones que soportan la propuesta regulatoria, en el documento soporte del proyecto de resolución, la CRC expone que el problema a resolver es: "*baja penetración de Internet móvil en Colombia*" y, que este problema comprende cuatro causas principales: (i) baja penetración de smartphones, (ii) baja cobertura del servicio de acceso a internet móvil en banda ancha, (iii) Las preferencias de los usuarios a la hora de seleccionar el servicio, el plan tarifario y el terminal en función de su ingreso disponible y (iv) limitada asequibilidad al servicio de Internet Móvil.

Si bien la explicación de algunas de estas causas relaciona elementos y variables que escapan del alcance regulatorio de la CRC y aún, del sector (por ejemplo, las de orden macroeconómico como la TRM y su impacto en los precios de los ETM), desde la formulación del documento soporte, la CRC es consciente que las acciones para atacar el problema identificado son de diversa índole y en dicho documento se mencionan algunos en cabeza de MINTIC o de la misma CRC, para después aclarar que con esas consideraciones la medida que puede implementar la CRC es esta decisión relativa a la venta de terminales. En este sentido, analizar el problema desde sus determinantes macro pero ignorando otros determinantes de orden microeconómico limita la capacidad de acción de las autoridades sectoriales.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 35 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Frente al problema a resolver, la **ANDI, ASOMOVIL, BELMONT** y **CLARO** presentaron comentarios en el sentido de compartir y en ocasiones complementar los análisis de la CRC que dan cuenta de la baja penetración de Internet móvil en el país.

Ahora bien, contrario a lo que afirman **ACCA** y **FESACOL** en sus comentarios, el objetivo de la propuesta regulatoria formulada no consiste en entregar a los operadores dominantes una herramienta para recuperar el mercado que han perdido en los últimos años, sino que, por medio de la eliminación de algunas restricciones a la venta de ETM, se reduzcan asimetrías en la comercialización de ETM, aportando así al incremento en la competencia en la venta de terminales móviles y a la reducción del costo de terminales móviles que percibe la demanda de ETM. Por esta vía, encuentra la CRC una posibilidad de promoción de la penetración del servicio de Internet móvil en Colombia.

Frente a la relación entre el bajo uso del internet móvil y la comercialización de equipos terminales móviles, expuesto en sus comentarios por **AVANTEL, UFF, VIRGIN** y **ALMACENES ÉXITO**, advierte la CRC que esta asociación no es directa ni automática, sino que resulta de un análisis de cifras, indicadores y conjuntos de causas del problema identificado entre las que están cuatro causas directas, una de las cuales es la baja penetración de smartphones.

Así mismo, la baja penetración de smartphones se observó en el documento soporte como resultado de por lo menos dos elementos generadores. En este sentido, la CRC analizó alternativas regulatorias factibles que permitieran abordar de forma objetiva el conjunto de causas identificadas. Como resultado de este análisis y mediante la aplicación de la herramienta de Análisis de Impacto Normativo – AIN-, se concluyó con la formulación del proyecto regulatorio conocido.

En relación con lo anterior, es importante tener en cuenta que la formulación de la propuesta regulatoria está alineada con dos de las competencias en cabeza de la CRC, dispuestas en el artículo 19 de la Ley 1349 de 2009, esto es *"1. Establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios. 2. Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, 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 este sentido, el propósito que persigue la propuesta regulatoria es atender el problema de la baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia a partir de una medida regulatoria que considera un mayor número de opciones para que los usuarios puedan adquirir ETM y que elimine las barreras competitivas de los agentes involucrados en la comercialización de ETM. Así, ni el AIN, ni la revisión de la actuación regulatoria propuesta a la luz de los comentarios allegados identifican que el proyecto regulatorio genere afectación a los pequeños competidores u otros actores.

Por último, es deber de esta Entidad aclarar que, contrario a lo que afirman AVANTEL, UFF, VIRGIN y ALMACENES ÉXITO, no hay ningún tipo de contradicción en el comparativo internacional de penetración

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 36 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

de Internet móvil adelantado por la CRC. Primero, se indica que ésta es mayor que la penetración de los países “en vía de desarrollo” y muy similar “al promedio internacional” pero muy por debajo de los “países desarrollados”. Resulta evidente que se están haciendo comparaciones con tres grupos de países diferentes que los agentes antes referidos son incapaces de identificar, por lo que no es cierto que se afirma de manera simultánea que la penetración de Internet móvil en Colombia es a la vez más alta y más baja en comparación con un único referente.

Respecto del análisis presentado por **FENALCO- QUANTIL**, sea lo primero destacar el esfuerzo por aportar análisis que puedan enriquecer la discusión, y particularmente del tipo cuantitativo. En este sentido, desde un punto de vista agregado, el estudio elaborado por QUANTIL para FENALCO permite identificar determinantes agregados de la economía nacional y su institucionalidad para explicar el nivel actual de penetración de Internet móvil. A pesar de que varios de estos determinantes son estadísticamente significativos según el modelo o la muestra de países que se emplee en el análisis, lo que resta robustez al análisis estadístico realizado es que no se evalúan variables microeconómicas del sector como las evaluadas por la CRC. Así, no se evalúa si quiera en dichos modelos si las variables que gráficamente analizó la Comisión tienen o no que ver con la penetración del servicio y tampoco se introducen variables dummy que permitan identificar la existencia o no de medidas regulatorias que puedan incidir en la comercialización de terminales, aunque sean pocos los países que tienen este tipo de medidas.

Por el contrario, el modelo desarrollado por QUANTIL efectivamente muestra un rezago de la penetración de Internet móvil en Colombia en relación con lo predicho por el modelo construido, y no se ocupa de identificar si son variables sectoriales las que llevan a este resultado. Si bien el bajo ingreso per cápita del país, la alta incidencia de población rural o incluso el nivel de educación tienen un impacto negativo sobre el nivel de la penetración de Internet móvil, el ejercicio adelantado por la Comisión busca identificar determinantes sectoriales, en la medida que es sobre ellos sobre los que tiene algún tipo de injerencia y posibilidades de modificar para buscar mejorar los resultados del mercado.

Por otra parte, si bien QUANTIL identifica variables que explican el nivel de la penetración de Internet Móvil en el país, no se ocupa de identificar si esto es o no un problema que amerite intervención. Los estudios sobre el impacto del acceso a Internet móvil en términos de crecimiento económico, democratización de la información y el conocimiento, incrementos en la productividad, etc., son amplios. En este sentido, tomar como una realidad inalterable que la penetración del servicio en el país sea baja por situaciones que no son fácilmente solucionables, ni en el corto ni en el mediano plazo, parecería sugerir que las entidades del sector deberían resignarse a aceptar la realidad como es y no tratar de mejorarla. Sin embargo, difícilmente se podría decir que tanto el MinTIC como la CRC están cumpliendo con sus obligaciones asignadas por la Ley 1341 de 2009 si deciden aceptar los resultados que se observan en el mercado sin buscar soluciones. Es en virtud de dichas obligaciones que se observa cómo, tanto la CRC como el MinTIC han intervenido de diferentes maneras para buscar promover un salto de calidad en los indicadores del mercado que permitan al país superar sus limitaciones a nivel macroeconómico y obtener resultados satisfactorios a nivel microeconómico.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 37 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Lo que evidencia el estudio presentado por **FENALCO – QUANTIL**, es que el sector de telecomunicaciones es procíclico, es decir, se comporta en la misma dirección que la economía en su conjunto. Si bien se trata de un hecho notorio, como se ha dicho en los párrafos anteriores, esto no significa que las autoridades sectoriales dejen de buscar estrategias o cambios que generen efectos contracíclicos, que es precisamente lo que todos los agentes del sector, sin excepción, vienen solicitando tanto al MINTIC como a la CRC de tiempo atrás.

Para el caso que nos ocupa, la CRC insiste en que la intención de esta propuesta regulatoria nunca ha sido la de solucionar de manera definitiva, la problemática relacionada con la baja penetración de internet móvil, dado que, por un lado, no todas las soluciones se enmarcan dentro de las competencias de la CRC, y por otro, tanto el MINTIC como la CRC cuentan con otras iniciativas que también tienen como objeto impactar de manera positiva la penetración de internet móvil.

Ahora bien, frente a la disposición que tienen los usuarios a pagar por ETM, la CRC aclara que si bien esta puede ser mayor o menor aun diferenciando entre usuarios por demanda y suscripción, hay que destacar que siempre que se privilegie el aumento de las opciones que tienen los usuarios para adquirir un bien o servicio y que tales opciones estén disponibles bajo el principio de libre elección del usuario, se entenderá que hay una mejora en las condiciones de adquisición de ETM por parte de los usuarios.

Por otra parte, en atención a los comentarios expuestos por **ETB** y la **UNIVERSIDAD EXTERNADO**, respecto de la elección de países como criterio de comparación, la CRC considera que el ejercicio de benchmark propuesto permite orientar metas y objetivos a los que la regulación proyectada debe apuntar. En ese sentido, no resulta conveniente fijar como referencia para la comparación de penetración de smartphones a aquellos países cuya medición es similar a la de Colombia. Así, es del interés de esta Comisión adelantar la comparación del nivel de penetración de smartphones en Colombia con aquellos países que tienen características sobresalientes en términos de desarrollo del sector TIC en la región (como es el caso de Chile), y que son modelo en la definición de políticas y buenas prácticas regulatorias para la promoción del sector TIC, como es el caso de Australia, el Reino Unido y Alemania.

Es de aclarar entonces que la regulación de esta Comisión se encuentra enfocada en procesos de mejora continua que motivan la definición de referentes que se caractericen por la aplicación de altos estándares y buenas prácticas regulatorias. Este ha sido el propósito no solo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, sino de todo el Estado colombiano que desde el año 2013 inició el proceso para ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- y finalmente fue admitido en mayo de 2018.

En relación con la presunta no observancia expuesta por **FENALCO** de la buena práctica internacional al abordar el ejercicio de Análisis de Impacto Normativo –AIN-, que incluyera una metodología participativa que propiciara la discusión con varios grupos que potencialmente podrían contribuir a identificar correctamente las causas y efectos del problema a ser resuelto, la CRC es enfática en señalar que siempre ha sido respetuosa de las buenas prácticas y de los procesos de socialización de proyectos regulatorios que prescribe la ley.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 38 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Para el presente proyecto regulatorio hay que destacar que la CRC convocó a las partes interesadas a una reunión previa a la publicación del proyecto regulatorio. En esta reunión se socializaron los resultados del análisis de la CRC y se advirtió de la publicación de la propuesta regulatoria. Adicionalmente, la CRC atendió a la solicitud de actores interesados en conocer a fondo las particularidades del proyecto regulatorio, y asistió a reuniones solicitadas por las partes interesadas.

Es importante señalar que la CRC publicó el 27 de marzo, por un período de 10 días, y posteriormente prorrogó dicho plazo, con el fin de dar tiempo suficiente para que las partes interesadas abordaran el proyecto regulatorio y formularan objetivamente sus comentarios para un total de 16 días hábiles, plazo superior al establecido en el Decreto 1078 de 2015.

Ahora bien, la CRC reafirma que la Agenda Regulatoria es indicativa y no impide que, durante el periodo de su vigencia, se puedan formular proyectos regulatorios que inicialmente no estuvieran contemplados en la misma, lo cual es perfectamente lógico y aceptado por la práctica regulatoria, pues la otra opción sería la negativa de esta entidad de atacar temas de impacto que no se identificaron en la agenda original y que está en la capacidad de trabajar. Sin embargo, con todo lo anterior, es evidente que no son ciertas las afirmaciones según las cuales la CRC no concedió espacios de socialización y participación de la propuesta regulatoria. Por el contrario, la Comisión siempre se ha caracterizado por el respeto a los mecanismos de participación y la disposición de la entidad a atender las inquietudes y comentarios que formulen los interesados, más allá de que esto sea una obligación dictada por la ley.

Por último, la CRC, como entidad eminentemente técnica, previo a otorgar todas las garantías de participación a los agentes interesados, ha mantenido su disponibilidad a atender las observaciones y argumentos fundados que permitan observar con objetividad y rigurosidad técnica, la impertinencia de la propuesta regulatoria. Sin embargo, en reuniones sostenidas por la CRC con FENALCO y otros actores interesados que consideran inconveniente la propuesta, no se han evidenciado los argumentos de peso técnico que razonablemente lleven a la Comisión a considerar desistir de la iniciativa regulatoria presentada, tal y como se puede observar a lo largo del presente documento.

Con respecto a los comentarios expuestos por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**, es de mencionar en primer lugar que la obtención del número de líneas móviles existentes en Colombia es resultado del reporte que periódicamente allegan todos los operadores en cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Título "Reportes de Información" de la Resolución 5050 de 2016.

Frente a este punto, se debe aclarar que en virtud del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el suministro de información que realizan los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a esta Entidad, entre otras condiciones, debe contar **con exactitud y veracidad**. Ahora, si bien estas cifras pueden ser objeto de ajustes en una ventana de tiempo cercana a su generación, en la mayoría de los casos tales ajustes corresponden a errores aislados por parte de los operadores y que en raras ocasiones tienen un impacto significativo en las cifras agregadas. No

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 39 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

obstante, es de mencionar que la información reportada por los proveedores está sujeta a un ejercicio de permanente validación por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MINTIC- y la CRC de manera que, al momento de hacer uso de ellas como soporte de la actividad regulatoria de la Comisión, se tiene un alto grado de certeza de su consistencia por lo que, cualquier ajuste posterior que eventualmente pueda ocurrir no compromete su validez en términos agregados.

En este sentido, las cifras en mención, por ser resultado del suministro de información por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones como fuente primaria, hace que estas sean la fuente más confiable y cuya consistencia sea mayor que cualquier ejercicio de estimación realizado por terceros.

Así mismo, es de mencionar que causa sorpresa a la CRC la afirmación de la SIC, según la cual la información reportada por los proveedores *"no es el dato más confiable para hacer este tipo de análisis"*, puesto que esto desconoce el principio de la buena fe, contenido en el artículo 83 de la Constitución Política, según el cual, *"[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas"*. Frente a este principio, la Corte Constitucional ha indicado que este *"ha sido concebido como una exigencia de honestidad, rectitud y credibilidad a la cual se encuentra sometido el actuar de las autoridades públicas y de los particulares, bajo una doble connotación, ya sea a través de las actuaciones que surgen entre la Administración y los particulares, o de estos últimos entre sí"*⁸. Es así como no es la competencia de la SIC entrar a validar o cuestionar la veracidad o exactitud de la información reportada por los agentes, para hacer uso de la misma en el ejercicio de sus funciones; sino que es la autoridad de inspección, vigilancia y control, en este caso MINTIC, la llamada a demostrar, posterior al desarrollo de la respectiva investigación, que la información no cumple con las condiciones dispuestas en la Ley.

Adicionalmente, la SIC simplemente se ocupa de afirmar que el dato debe producir cierta sospecha, pero no aporta evidencia sobre el origen de su duda respecto de la validez de las estadísticas empleadas, ni justifica por qué considera que el ejercicio de revisión y validación que realizan tanto la CRC como el MINTIC de la información de mercado que está a su cargo, es insuficiente. Tampoco indica por qué considera que la información de telefonía móvil evidencia problemas, mientras que la información de Internet móvil si es apta para análisis, teniendo en cuenta que en su escrito hace referencia a ella. En todo caso se reitera que esta es, efectivamente, la información más fiable para analizar el mercado.

Ahora bien, en relación con el indicador de usuarios de internet móvil como porcentaje de los usuarios de telefonía móvil, se debe señalar que los indicadores en valor absoluto son difíciles de analizar y no brindan mucha información. Indicar que en Colombia había 25,8 millones de usuarios de Internet móvil al cuarto trimestre de 2017 no permite calificar ese valor como bueno o malo. En ese sentido, existen diferentes formas de relativizar o normalizar los valores.

⁸ Sentencia C 527 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 40 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

La primera y más evidente es estimar el indicador de penetración, que consiste en normalizar la cantidad de suscripciones por habitantes en un país. Ese indicador en Colombia es del 52,4%, pero nuevamente es difícil calificarlo como bueno o malo. A pesar de que la SIC afirma que haber alcanzado una penetración de 52,3% a finales de 2017 frente al 48,7% de 2016 evidencia una dinámica positiva, lo cierto es que no es posible, a partir de dicha información, concluir que el **nivel** de penetración de Internet móvil en el país es alto o bajo.

En virtud de lo anterior, se sigue haciendo necesario normalizar dicho indicador. Al menos dos formas de hacerlo serían: (i) comparar con el mismo indicador a Colombia con otros países, o (ii) compararlo con el potencial de mercado. Sobre los resultados de la primera forma de normalización, esto es, la comparación del mismo indicador con otros países, la SIC no manifestó inconformidades salvo lo relacionado con la muestra de países con los que compara la CRC la situación de Colombia. Este punto se analizará en la siguiente sección.

Frente a la segunda forma, esto es, compararlo frente al potencial de mercado, se debe tener en cuenta que el servicio móvil que se puede tomar como referencia del potencial de mercado de los demás servicios móviles, **es el servicio de voz**. De esta manera, al normalizar la cantidad de usuarios de internet móvil por la cantidad de usuarios de telefonía móvil (o de manera equivalente, la penetración de Internet móvil sobre la penetración del servicio de voz móvil) se obtiene qué tan lejos se encuentra el acceso de Internet móvil de su potencial de mercado aproximado. Este indicador permite obtener información indirecta sobre las preferencias de los usuarios, poder adquisitivo, disponibilidad del servicio a nivel nacional, y en últimas, información relativa al desarrollo del servicio de internet móvil en comparación con el servicio de voz móvil.

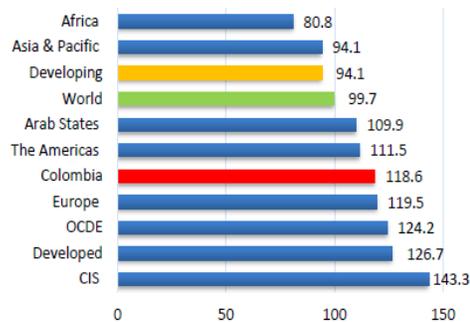
La diferencia de desarrollo entre ambos servicios ya ha llamado la atención de la Comisión en proyectos regulatorios previos. Es así como en el documento "Revisión de los mercados de servicios móviles"⁹ de noviembre de 2016, donde se analizaron los problemas de competencia en los mercados de servicios móviles, al analizar el desempeño de los servicios de voz y datos móviles, la CRC indicó lo siguiente:

*"Tal y como se puede observar en la siguiente gráfica, el nivel de penetración del servicio de Internet móvil en Colombia es superior al promedio de América Latina, África y el Centro y Sur de Asia, pero órdenes de magnitud inferior al nivel que se evidencia en los países de la OCDE, América del Norte, el Medio Oriente, Europa Occidental y Oriental y Oceanía y el Sudeste Asiático. **En este sentido, es claro que el desarrollo del mercado en Colombia es bajo. Esta situación se hace más evidente, al comparar la posición de la penetración del servicio de voz móvil para Colombia frente a distintas regiones del mundo, en donde es posible afirmar que Colombia se encuentra cerca de países europeos, miembros de la OCDE y países desarrollados.**"*

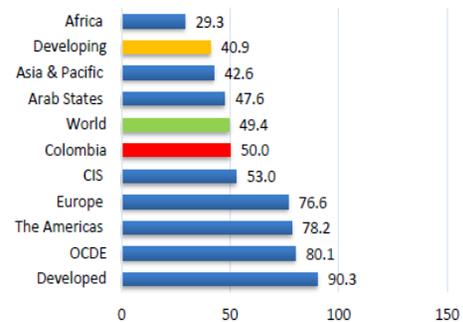
⁹https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/merc_moviles/regulatoria/Documento_soporte.pdf

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 41 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Gráfica. 9 Penetración de voz móvil (%) - 2016



Gráfica 10. Penetración de Internet móvil (%) - 2016



Fuente: OVUM TMT intelligence | informa – World Cellular Information Service

(...)

En este sentido, se puede concluir que el desarrollo del mercado de Internet móvil en Colombia, si bien está acorde con el de los demás países de la región, presenta fuertes atrasos en relación con los países más desarrollados, a diferencia de lo que ocurre en el mercado de voz móvil, lo que evidencia un pobre desarrollo del mercado.” (NFT)

Por otra parte, la Comisión hizo referencia en el documento “Revisión de los mercados de servicios móviles” a las cifras del servicio de voz móvil, de Internet móvil, al indicador “Proporción de Usuarios totales con voz y datos” y ni sobre estas cifras, ni sobre las conclusiones que se extrajeron de estas, hizo referencia la SIC¹⁰.

Adicional a todo lo anterior, con respecto a la observación que realiza la SIC sobre la relación de usuarios de Internet móvil y usuarios de telefonía móvil, en la que indica que si se tiene en cuenta la cifra de usuarios únicos de telefonía móvil, dicha relación en los últimos años ha presentado un comportamiento creciente y la brecha entre los dos tipos de usuarios ha disminuido, es importante mencionar que la misma GSMA, en comunicación remitida a la SIC¹¹, aclara que en consonancia con las conclusiones de algunos de sus reportes¹², efectivamente Colombia aumentó la penetración de suscriptores móviles (de 61% a 66% entre 2010 y 2016), pero que tal crecimiento, en términos de suscriptores únicos y conexiones móviles, se ha ralentizado al igual que en el resto de América Latina. En consecuencia, los argumentos expuestos por la GSMA implican que un crecimiento en penetración de suscriptores móviles no permite concluir que no existe el problema de baja penetración del servicio de internet móvil y además, resaltan que en comparación al resto de la región, el porcentaje de suscriptores de internet móvil se mantiene bajo en Colombia mostrando una situación de rezago.

¹⁰ Comunicación del 25 de enero de 2017, radicada bajo el número 201730136.

¹¹ Comunicación remitida por GSMA Latin América el día 4 de junio de 2018 al Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia de la SIC.

¹² “Country overview: Colombia” y “La Economía Móvil 2017 – América Latina y el Caribe”

En concepto de la CRC las aseveraciones de la GSMA soportan la motivación de esta Comisión al momento de formular la propuesta regulatoria, y cómo esta ha sido concebida como un instrumento para incentivar la penetración de internet móvil. Adicionalmente, para sustentar sus argumentos, que están en la misma línea de los expuestos por la CRC, la GSMA ha presentado cifras cuya producción y desarrollo metodológico son de su entera propiedad y responsabilidad.

Explicada la relevancia del indicador estimado, se debe señalar que la mención de este en el documento que soportó la propuesta regulatoria no se hace de forma aislada, sino que se presenta en contexto con otras cifras que permiten evidenciar un rezago del país en materia de penetración de Internet móvil frente a contextos internacionales, cifras a las que la SIC no hizo referencia.

Así, una lectura detallada del análisis presentado por la CRC en relación con el indicador en cuestión permite evidenciar que nunca se afirma que solo con este indicador queda explicada la existencia del problema de baja penetración de Internet móvil. Antes bien, tras realizar una descripción de la serie histórica de este indicador, la CRC concluye esta sección del documento diciendo que *"es claro que la penetración del servicio de internet móvil ha presentado una desaceleración en su crecimiento en los dos últimos años pues se ha mantenido en el orden de 48,7%"*¹³ e inmediatamente se remite a otros datos que en conjunto sí llevan a plantear la existencia del problema de baja penetración de Internet.

En ese sentido, la lectura desarticulada que realiza la SIC de las cifras presentadas en el Documento Soporte "Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles", le conlleva a una comprensión errada del análisis propuesto por esta Comisión, más cuando el objetivo de la misma consistió en realizar una concatenación de evidencias que en conjunto sí permiten inferir que la penetración de Internet móvil en Colombia es baja.

Posteriormente, la SIC presenta sus propios análisis en relación con la evolución, por una parte, de la penetración de Internet móvil, y por la otra, de la penetración del servicio con tecnología 4G, para afirmar que la penetración del servicio no es baja. Tales análisis corresponden al monitoreo permanente que la Comisión desarrolla a partir de los reportes de información periódica por parte de los operadores y que tienen como propósito diagnosticar el estado de los mercados TIC y alcanzar así una comprensión suficiente que permita la formulación objetiva de medidas regulatorias para el sector. Frente a este punto, lo primero que es pertinente aclarar es que las tasas de crecimiento de un indicador no permiten inferir, en general, si este se encuentra en un nivel alto o bajo. El ejemplo más evidente es que si el servicio de internet móvil pasa de un usuario a dos usuarios de un periodo a otro, el crecimiento sería del 100%, y aun así no sería posible afirmar ni calificar si es bueno o malo que dos usuarios accedan al servicio. Si bien se trata de un ejemplo extremo, lo que pretendemos significar es que la lectura de este tipo de indicadores de manera aislada y sin contexto, puede llevar a análisis erróneos, o al menos incompletos, como efectivamente lo hizo la SIC.

¹³ https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2018/ac_reg/cond_etm/COND_ENTRADA.pdf.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 43 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Es de mencionar que la SIC comete la imprecisión de asociar tasas de crecimiento del indicador de conexiones 4G, que califica como aceptables, con el **nivel** de penetración de conexiones 4G, que no se puede analizar de manera aislada para Colombia, sino que se debe comparar con otros países, tal y como lo hizo la CRC¹⁴. La CRC destacó en el documento soporte que acompañó la propuesta regulatoria, evidencia cuantitativa relacionada con el número de conexiones a Internet móvil con tecnología 4G, en niveles y tasas de crecimiento, las cifras de penetración de Internet móvil, y el crecimiento comparado de estas variables mediante un benchmark internacional, concluyendo que la penetración de esta tecnología en el país es baja.

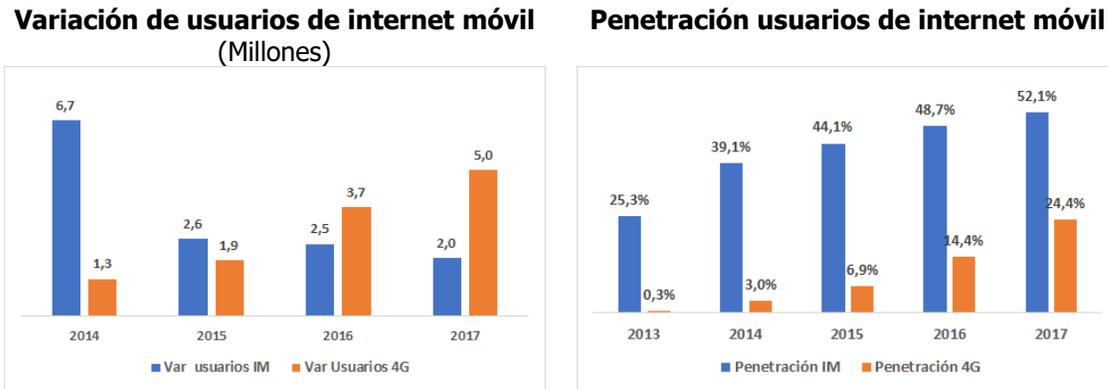
Por otra parte, es importante aclarar que el crecimiento registrado de las conexiones 4G en los últimos años ha tenido una baja incidencia en la penetración del servicio de Internet móvil, tal como se puede apreciar en la Gráfica 1. En 2017, el incremento en las conexiones 4G fue mayor al incremento del total de conexiones de Internet móvil, lo que indica que se está en el proceso de sustitución tecnológica de 3G a 4G, donde la penetración del servicio de internet en 4G ha presentado incrementos significativos mientras que la penetración del servicio de internet móvil no ha presenta cambios significativos y se mantiene por debajo de la penetración registrada en los países de la región y lejos del promedio registrado en los países de la OCDE.

En este mismo sentido, y en relación con el crecimiento de las conexiones 4G, la SIC cae de nuevo en una interpretación simplista del indicador, pues es "de bulto" afirmar que las conexiones 4G son las que presentan mayor crecimiento, dado que, por tratarse de una tecnología nueva, es apenas obvio que presente variaciones porcentuales superiores a las de otras tecnologías, entre otras cosas porque la base de cálculo para medir el crecimiento es menor que la de las otras tecnologías. Insistimos en que afirmar que no existe problema solo porque la tecnología 4G viene creciendo, sin preocuparse por pensar si el nivel alcanzado es óptimo, o al menos adecuado, es demasiado simplista y no es por tanto, un argumento válido para recomendar a la CRC abstenerse de expedir la medida.

¹⁴ El indicador de penetración de conexiones de 4G corresponde al número de estas conexiones como proporción del total de la población, mientras que la tasa de crecimiento de este indicador indica la velocidad con la que cambia esta medición a lo largo del tiempo.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 44 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Gráfica 1. Comparación crecimiento usuarios Internet móvil y penetración de Internet móvil



Fuente: Sistema Colombia TIC. Cálculo CRC

Así las cosas, se precisa que la medida propuesta por la CRC busca que a través de una mayor asequibilidad a los ETM 4G se acelere la sustitución tecnológica de 3G a 4G y se incorporen nuevos usuarios al servicio de Internet Móvil haciendo uso de la tecnología 4G. Lo cual, contrario a la señalado por la SIC, se encuentra debidamente justificado a lo largo del documento soporte que acompaña el proyecto de resolución.

En el mismo sentido, la GSMA aclara que, a pesar de las cuantiosas inversiones de los operadores móviles, la adopción de banda ancha móvil en Colombia se encuentra rezagada en comparación con la región y explica que el cambio de dispositivos 2G a smartphones con Internet Móvil, tiene también un importante impacto en la adopción de banda ancha móvil. Precisa que, si bien la adopción de la tecnología 4G creció más de 7% entre 2016 y 2017, la adopción de smartphones en Colombia se encontraba por debajo del promedio regional.

La GSMA resalta que la cobertura de 3G en Colombia alcanzó el 95% de la población y la cobertura de 4G el 65%, y en este contexto precisa "*(...) aunque gran parte de la población colombiana no ha tenido la oportunidad de tener acceso a la banda ancha móvil, la causa no es la falta de cobertura. En este sentido, si bien esta Superintendencia ha arribado a sus conclusiones sobre la base del reporte de la GSMA "Connected Society: Inclusión Digital en América Latina y el Caribe" referenciados por la CRC, ha omitido remarcar que, ya hacia 2016 Colombia contaba con una brecha de demanda latente de aproximadamente 50% –es decir, población que tiene cobertura, pero no es usuaria de banda ancha móvil- que se encontraba entre las más grandes de la región.*" (NFT)

Luego, la GSMA reitera que, si bien la cantidad de conexiones 4G han aumentado significativamente en los últimos tres años en Colombia, eso no significa que Colombia no tenga "baja penetración de Internet móvil" y menciona que la GSMA ha identificado otras barreras a la inclusión digital que no son la

cobertura y refiere, entre otras, a la asequibilidad de los terminales móviles, lo cual es acorde con el planteamiento realizado por la CRC en el documento soporte.

Como se puede entender, la misma GSMA desvirtúa las afirmaciones realizadas por la SIC y corrobora que en Colombia, a pesar del crecimiento presentado en el servicio de internet móvil en los últimos años, el país aún presenta una baja penetración de este servicio, demostrando no solo los errores e imprecisiones de la SIC en su concepto, sino el equivocado uso de sus datos y referencias.

En todo caso, es importante tener en cuenta que en atención de los comentarios y las preocupaciones manifestadas por los diferentes operadores y la Superintendencia de Industria y Comercio, se ha ajustado la redacción del artículo inicialmente propuesto de tal manera que no haya lugar a interpretación alguna que lleve a pensar que los operadores de comunicaciones tengan la capacidad de afectar la voluntad del usuario o como lo han señalado algunos agentes, se revivan las cláusulas de permanencia, las cuales continúan prohibidas.

3 CAUSAS DEL PROBLEMA.

ETB

Manifiesta que el dimensionamiento propuesto sobre las causas del problema deja por fuera las fallas del mercado y las eventuales fallas de gobierno en la determinación de todas las causas del problema, lo que tiene un efecto en el análisis propuesto y en la decisión del regulador de intervenir.

FENALCO

Plantea que el documento soporte de la propuesta regulatoria no ofrece algún tipo de soporte cuantitativo y riguroso que determine el mayor o menor grado de impacto de cada una de las cuatro causas respecto del problema identificado, ni de las sub-causas asociadas a la baja penetración de smartphones.

Indica que la ausencia de este análisis en el diagnóstico del problema conlleva a grandes riesgos en materia de la intervención regulatoria que se formula en la propuesta publicada, en razón a que si el regulador desconoce, en términos gruesos, cuál será el efecto esperado de la medida a adoptar respecto del problema a impactar, no existe claridad alguna sobre la mejoría en términos de bienestar para el usuario y competencia del mercado del escenario bajo la medida, respecto a mantener el statu quo.

Luego manifiesta que en tal sentido, la determinación de la magnitud de la medida es, sin duda, condición absolutamente necesaria para definir una intervención de política pública, pues a priori no se conoce si el efecto de la intervención sobre la segunda causa (baja penetración de smartphones) generará efectos significativos sobre la variable que se quiere impactar (penetración de internet móvil), conduciendo a una ausencia evidente del soporte requerido para la adopción de la medida regulatoria

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 46 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

propuesta, generándose por ello una clara causal de nulidad del acto administrativo que llegare a expedirse con ocasión de la expedición irregular del mismo en aplicación de las normas del Código Contencioso Administrativo.

FENALCO -QUANTIL

Manifiesta que llama la atención la ausencia de causas que están en el corazón de cualquier problema de competencia y regulación: la organización industrial del sector y un análisis de poder de mercado. Indica que para estudiar las causas y consecuencias de un aparente problema en el resultado de la interacción de diferentes agentes económicos que determinan el equilibrio en el nivel de penetración de internet móvil, es importante estudiar la interacción estratégica entre los agentes. Precisa que este es el elemento fundamental del análisis económico de los mercados oligopolistas y sin esto, es muy difícil anticipar, las consecuencias de cualquier intervención regulatoria. Luego indica que, una vez se reconoce que lo que se observa en términos de precios cantidades y demás variables económicas, es el resultado de un equilibrio económico entre agentes con diferentes incentivos y posibilidades de afectar el equilibrio del mercado, muchas de las llamadas causas del problema (i.e., baja cobertura, baja penetración, incremento en los precios, etc.) son en realidad variables endógenas y el análisis debería de centrarse en los fundamentales de la economía: estructura del mercado en el corto plazo (un oligopolio con alta concentración en la prestación del servicio), las preferencias de los usuarios (estimables utilizando un poco de econometría estructural), el entorno macro (i.e., que determina choques exógenos a este mercado) el marco regulatorio (parcialmente exógenos) y las condiciones de competencia (parcialmente exógeno).

Precisa que, desde este punto de vista, alineado con la teoría económica y teoría de organización industrial moderna, las estadísticas y gráficos presentados son estadísticas descriptivas que difícilmente se pueden utilizar para identificar relaciones de causalidad.

Manifiesta que es importante entonces identificar lo que en realidad es un fundamental de la economía a la luz de las intervenciones regulatorias que se van a considerar. En particular, la intervención regulatoria recomendada por la CRC en el documento: Permitir condicionamientos de entrada (i.e., emitir ofertas, promociones, estrategias comerciales, o cualquier tipo de mensaje publicitario que incluya o informe de condicionamientos, remisiones, subordinaciones) solo para la comercialización de equipos terminales móviles 4G es una forma de intervención que le va permitir a los operadores atar sus ventas del servicio condicional a la compra de una terminal.

Precisa que en la teoría económica existe una extensa literatura sobre el rol de las ventas atadas (más precisamente mixed bundling) en diferentes mercados: véase Motta (2004), Pepall, et.al (2014), Rey, et.al (2007) e indica que son tres cosas las que la teoría económica dispone:

- Potenciales efectos positivos en términos de eficiencia. En este sentido, es importante resaltar que el concepto de eficiencia más comúnmente aceptado como objetivo social desde el punto de vista de la teoría de la competencia, es el bienestar social, la suma del excedente de los consumidores y firmas.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 47 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Indica que en el documento publicado por la CRC, solamente existe una discusión sobre el bienestar de los consumidores más no sobre la totalidad de los participantes del mercado.

- Potenciales efectos adversos derivados de la práctica de discriminación en precios (e.g., discriminación de precios de segundo orden), una potencial estrategia de exclusión de potenciales competidores. La teoría económica es clara en que la discriminación en precios de segundo orden es ambigua con respecto a sus efectos en bienestar social.
- Potencial aumento en poder de mercado de los agentes prestadores del servicio de comunicaciones móviles (más generalmente, de los agentes a los que se les permite atar las ventas, especialmente cuando estos son proveedores oligopólicos de un servicio con altos costos y barreras de entrada). Esta es sin duda la mayor preocupación que deberían de tener las autoridades regulatorias frente a la intervención propuesta.

Menciona que en la sección cinco del documento soporte se evalúa teóricamente el impacto regulatorio de la intervención y se revisan algunos estudios empíricos relacionados, haciendo especial énfasis en estas tres características del mercado y reconociendo la endogeneidad de varias de las causas identificadas en esta parte del documento de la CRC. En particular, no es posible ignorar el efecto que una potencial intervención puede tener en el mercado sobre: el excedente del consumidor y todas las firmas (no solamente los operadores), el efecto en precios debido a la estrategia de los operadores y el efecto en poder de mercado, barreras de entrada y competencia en el corto y largo plazo.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO -DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Frente las causas determinadas por la CRC en relación con el problema de baja penetración de internet móvil de banda ancha, esta Delegatura de la SIC, presenta los siguientes comentarios, los cuales se pueden agrupar así:

- a. Señala que el documento soporte no realiza un análisis del impacto que cada una de las causas identificadas tiene sobre el problema identificado.

Al respecto afirma que la CRC no realizó un estudio de impacto de cada una de las causas identificadas, que le permita concluir que la asociada con las restricciones en la venta de ETM por parte de los operadores es de tal magnitud, que justifica su intervención. Señala entonces, que es posible identificar otras causas que generan mayor impacto en la penetración del servicio de internet móvil.

Argumenta que el documento soporte no menciona el impacto de otros factores que podrían tener incidencia en la definición del problema, como lo es la evolución de variables económicas relacionadas con el poder adquisitivo de los hogares en distintas regiones del país y la disponibilidad de espectro electromagnético para ofrecer servicios de internet móvil 4G en las distintas zonas del territorio nacional.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 48 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Finalmente menciona que la medida regulatoria no se ocupa del alto costo del servicio de internet móvil, cuya corrección solo sería posible con medidas que incentiven la competencia entre los prestadores del servicio.

b. Afirma que, la CRC no demuestra una falla de mercado que justifique el problema

Frente a este punto, argumenta que el documento soporte publicado por la CRC no identifica una falla de mercado presente en el mercado de servicios móviles o en el mercado de venta de ETM que justifique la intervención regulatoria.

Señala que la Corte Constitucional ha manifestado que la intervención del Estado en la economía se justifica cuando un mercado no cuente con condiciones de competitividad o cuando sea necesario proteger al mercado de agentes que busquen romper el equilibrio, los cuales son fenómenos que obedecen al concepto de fallas de mercado.

Posterior referencia a doctrina internacional y de la propia SIC, concluye que en el mercado de telecomunicaciones si bien las fallas de mercado son más generalizadas, esto no se colige en que el regulador quede, por lo menos en términos de la libre competencia económica, exonerado de la carga de identificar concretamente, en cada proyecto regulatorio, cuál es la falla del mercado que se pretende corregir, evitando así que la regulación pueda distorsionar el mecanismo de funcionamiento natural de la economía.

CRC/ Frente a las observaciones de **ETB, FENALCO** y **FENALCO-QUANTIL** sobre la ausencia de causas en el análisis del problema de baja penetración del servicio de internet móvil inicialmente se debe recordar que el proyecto regulatorio "Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles" fue desarrollado bajo la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN).

Si bien algunas de las causas pueden tener mayor impacto en el problema planteado, tales y como son el incremento de la tasa de cambio, el incremento del IVA para los ETM con un valor igual o superior a 22 UVT y el poder adquisitivo de los hogares, en el documento soporte se señala que son factores exógenos sobre los cuales la CRC no tiene competencia para regular.

Con respecto a la ausencia de la identificación y análisis de causas relacionadas con la organización industrial y el análisis de poder de mercado, a la que hace referencia **FENALCO-QUANTIL**, es importante precisar que estos son aspectos que ya han sido revisados y estudiados por la CRC y que se reflejan en la causa referida a la limitada asequibilidad al servicio de internet móvil. Efectivamente, cuando la CRC realiza la revisión de los mercados el principal objetivo es identificar si existen fallas de mercado que demanden alguna intervención regulatoria en busca de que los precios ofertados a los usuarios correspondan a los de un mercado en competencia. En el caso de los mercados de comunicaciones móviles se precisa que la última revisión culminó en el año 2017 con la expedición de

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 49 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

las Resoluciones CRC 5107 y 5108¹⁵. Tal revisión contempló, entre otros, los análisis de la estructura del mercado, las preferencias de los usuarios, el marco regulatorio y las condiciones de competencia, que corresponden a los análisis que indica **FENALCO – QUANTIL** son en los que se debería centrar el actual proyecto regulatorio. Cabe mencionar que en dicha revisión de mercado también se evidenció la problemática de la baja penetración del servicio de internet móvil¹⁶.

Ahora bien, con respecto a la observación de **FENALCO-QUANTIL** en la que menciona que la medida regulatoria va a permitir a los operadores realizar ventas atadas, se debe precisar que es una apreciación errada pues tal situación constituiría una infracción a lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto del Consumidor contenido en la Ley 1480 de 2011, el cual expresamente consagra la prohibición de establecer ventas atadas, al indicar que *"no se podrá condicionar la adquisición de un producto a la adquisición de otros"*. En sentido, se reitera que la medida regulatoria permite a los operadores realizar ofertas conjuntas o empaquetadas de planes tarifarios y ETM con tecnología 4G o superior, sin que ello implique que tales planes o equipos no puedan ser adquiridos de manera individual por el usuario.

En este punto es importante recordar que en el documento soporte se hizo referencia a que estudios de mercado señalan las ventajas en términos de opinión favorable y de recomendación por parte de los consumidores que genera tanto la oferta empaquetada de productos alrededor de un solo precio como la identificación del descuento por componente que se percibe por la compra empaquetada de productos¹⁷. Se puede encontrar también literatura que identifica un sinnúmero de beneficios asociados al empaquetamiento, según la cual los usuarios valoran más una oferta multiproducto empaquetada que vendida por separado¹⁸, que el valor percibido por un paquete de productos es superior para el consumidor¹⁹, que les permite a los consumidores asignar sus propias valoraciones a los componentes del paquete e incluso extender los beneficios de un componente que genera mucha utilidad a otro que genere menos utilidad y reduce costos de transacción asociados a los costos de procesar información de compra para muchos productos²⁰, todos resultados evidentes y demostrados ampliamente en la literatura de tiempo atrás.

¹⁵ Los documentos del proyecto "Revisión de los Mercados de Servicios Móviles" se pueden consultar a través del siguiente enlace web: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-de-los-mercados-de-servicios-moviles>

¹⁶ CRC. Revisión de los Mercados de los Servicios Móviles. Noviembre de 2016 (Página 130)

¹⁷ Por ejemplo, ver Johnson, M. D., Herrmann, A., & Bauer, H. H. (1999). The effects of price bundling on consumer evaluations of product offerings. *International Journal of Research in Marketing*, 16(2), 129-142. doi: 10.1016/S0167-8116(99)00004-X

¹⁸ Chakravarti, D., Krish, R., Paul, P., Srivastava, J., (2002). Partitioned Presentation of Multicomponent Bundle Prices: Evaluation, Choice and Underlying Processing Effects. *Journal of Consumer Psychology*, 12(3) 215-229 y Sharpe, K. M., & Staelin, R. (2010). Consumption effects of bundling: Consumer perceptions, firm actions, and public policy implications. *Journal of Public Policy & Marketing*, 29(2), 170-188.

¹⁹ Grewal, D., Krishnan, R., Baker, J., Borin, N., (1998). The effect of store name, brand name and price discounts on consumers' evaluations and purchase intentions. *Journal of Retailing* Volume 74, Issue 3, Autumn 1998, Pages 331-352.

²⁰ Sharpe, K. M., & Staelin, R. (2010). Consumption effects of bundling: Consumer perceptions, firm actions, and public policy implications. *Journal of Public Policy & Marketing*, 29(2), 170-188.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 50 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

En lo que respecta al efecto en el excedente de todas las firmas, es importante precisar que la medida regulatoria busca equilibrar las condiciones en que los proveedores móviles pueden comercializar ETM con tecnología 4G o superior a las que tienen los demás comercializadores de ETM en el mercado, quienes actualmente realizan ofertas empaquetadas con productos o servicios que son del núcleo de su negocio. Por tanto, es de esperarse un incremento de la competencia en la comercialización de ETM, lo que depende de las estrategias que desarrolle cada una de las firmas en un escenario de restricciones regulatorias equilibrado entre los operadores y los demás comercializadores de ETM.

Respecto a los efectos en el poder de mercado, las barreras de entrada y la competencia se reitera que la CRC ya ha implementado medidas regulatorias sobre los mercados de comunicaciones móviles y está estudiando la pertinencia incluir medidas particulares, en aras de que el comportamiento del mismo se asemeje aún más a un mercado en competencia perfecta.

Ahora bien, frente a los comentarios expuestos por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO -DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**, es de mencionar lo siguiente:

En primer lugar, frente a los comentarios que sustentan la afirmación apoyada por **FENALCO**, según la cual *"el documento soporte no realiza un análisis del impacto que cada una de las causas identificadas tiene sobre el problema identificado"*

Al respecto, lo primero que se debe recordar es que el proyecto regulatorio "Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles" está siendo desarrollado bajo la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), lo cual se anuncia desde la introducción del documento en que se soporta la propuesta regulatoria. Llama la atención que la SIC, al realizar observaciones aisladas del documento soporte, cuestione la forma en que la CRC viene implementado la metodología AIN y realice afirmaciones infundadas.

Debe recordarse que tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el documento *"Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia"*²¹ y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), dentro del documento Conpes 3816 de 2014 *"Mejora Normativa: Análisis de Impacto"*²², han tomado como ejemplo de buenas prácticas los procesos de discusión pública de las propuestas regulatorias realizados por la CRC. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la CRC es una de las entidades que hacen parte de piloto de implementación de la metodología AIN en el Estado. Por otro lado, aparentemente la SIC no ha adelantado acciones para incorporar dicha metodología en la producción normativa, lo que en principio explicaría la infundada afirmación sobre la falta de análisis de impacto de las causas frente al problema planteado.

²¹ Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>

²² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3816.pdf>

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 51 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Ahora bien, es importante recordar que una de las características de la metodología AIN es que en la construcción de la definición de problema, junto con sus causas y consecuencias, se cuenta con la participación de los diferentes grupos de interés que tienen incidencia sobre el tema evaluado, en este caso el servicio de Internet Móvil.

Efectivamente, la CRC realizó mesas informativas y de trabajo con los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles y comercializadores de equipos terminales móviles con el fin de identificar y validar tanto el problema planteado, como sus causas y consecuencias. Por tanto, las causas registradas y analizadas en el documento soporte son fruto del proceso de discusión entre organizaciones que conocen y/o hacen parte del sector TIC y no de una lluvia de ideas como las que plantea la SIC, sobre las cuales sugiere, sin ningún análisis, que pueden tener mayor impacto que las señaladas en el mencionado documento.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, si bien el problema de la "baja penetración del servicio de internet móvil" es un tema netamente del interés y competencia de la CRC, las causas de este en su mayoría corresponden a aspectos o situaciones sobre las cuales el regulador e inclusive las mismas entidades del sector TIC tienen baja o nula competencia y control. Por tanto, la acción del regulador se debe enfocar en eliminar o reducir el impacto de aquellas causas sobre las cuales tiene injerencia, a pesar de que existan otras causas que pueden tener mayor incidencia sobre el problema. A manera de ejemplo, el poder adquisitivo en Colombia puede ser muy bajo en comparación con el de otros países para adquirir el servicio de Internet móvil. Sin embargo, la CRC no cuenta con herramientas para incrementar el PIB per cápita nacional.

Obsérvese que a lo largo de la sección 3.1 del documento soporte, partiendo de las alternativas que enfrenta el potencial usuario de servicios de comunicaciones móviles, se realiza la descripción de cada una de las causas del problema y se explica claramente cómo cada una de ellas incide en la baja penetración del servicio de internet móvil que tiene el país. Luego, en la sección 4 del mismo documento se analiza para cada causa el grado de injerencia que tiene el regulador en su eliminación, así como las acciones que han adelantado la CRC y el MINTIC para tal fin.

Es así como, respecto de los ejemplos de causas²³ que señala la SIC pueden tener mayor impacto en el problema planteado, en el documento soporte se señala que son factores exógenos sobre los cuales la CRC no tiene competencias para regular. Situación que se replica con las otras posibles causas que sugiere la SIC, relacionadas con la disponibilidad y asignación de espectro electromagnético. En todo caso, las mediciones con las que cuenta la CRC para otros propósitos sí permiten evidenciar que en los lugares donde se ha desplegado infraestructura 4G no hay problemas de congestión, por lo que el

²³ El incremento de la tasa de cambio, el incremento del IVA para los ETM con un valor igual o superior a 22 UVT y el poder adquisitivo de los hogares.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 52 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

espectro 4G asignado hasta la fecha es suficiente²⁴, al menos para garantizar la prestación del servicio en donde se ha contado con recursos para desplegar infraestructura de este tipo y el mercado (usuarios) ha estado en capacidad de consumir los servicios ofrecidos con esta tecnología.

Ahora bien, reiterando que el proyecto se está desarrollando bajo la metodología AIN, se debe precisar que luego de la revisión de las acciones que se han adelantado o se están adelantando en busca de eliminar las causas del problema, todas ellas con diferentes acciones tendientes a reducir su impacto, la CRC pudo identificar la necesidad de enfocar la acción regulatoria en la causa referida a la restricción que tienen los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en la venta de ETM, pues tal como se deduce de la sección 4 del documento soporte, es la única respecto de la cual no se ha adelantado alguna acción y sobre la cual tiene injerencia directa esta Entidad.

Así las cosas, independiente del tamaño del impacto que tiene cada causa en el problema, es claro que la CRC no tiene control sobre algunas de ellas y en otras el MINTIC y/o la CRC ya tienen implementadas acciones para su reducción o eliminación. Por tanto, solamente resultó necesario la evaluación de alternativas de intervención sobre la causa relacionada con la restricción que tienen los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en la venta de ETM.

Se observa entonces, que la intención de la CRC no fue la de intervenir todas las causas por las cuales la penetración de internet móvil es baja, entre otras cosas porque esta entidad no cuenta con las competencias para hacerlo, como bien lo debe saber la SIC.

Como puede entenderse, es errado que la SIC cuestione que no se incluyó una medición de la magnitud del impacto que tiene la restricción en la venta de ETM que tienen los proveedores para justificar su intervención, pues además de la debida descripción y análisis de incidencia de esta causa, realizada en el numeral II de la sección 3.1.1.1 del documento soporte, en la sección 4 del mismo se realizó el mencionado discernimiento de acciones adelantadas sobre cada causa, lo que permitió concluir con total claridad que la referida restricción en la venta de ETM era la causa sobre la cual la CRC podría realizar algún tipo de intervención en pro de facilitar el incremento en la penetración del servicio de internet móvil.

En todo caso, para los agentes relacionados y concedores del sector TIC es evidente la correlación que existe entre el dispositivo requerido para acceder al servicio y el consumo del servicio mismo. Tan es así que para el servicio de Internet fijo se evalúa en la actualidad la tenencia de computadores o tabletas que permitan acceder al servicio, en la medida en la que sin un dispositivo de acceso no es posible consumir el servicio.

Para el caso de Internet móvil, en la sección 3.1 del documento soporte se hizo referencia a las decisiones que debe tomar un usuario de servicios móviles, incluyendo el tipo de usuario (persona

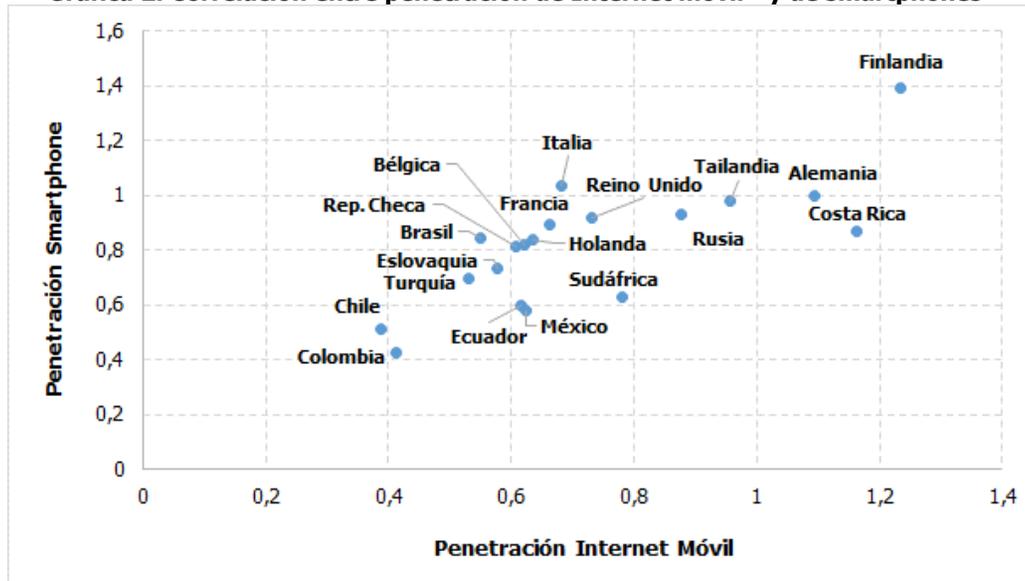
²⁴ Ver informe CRC de medición de la calidad de los servicios de comunicaciones desde la experiencia de los usuarios 2017: https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2017/calidad2017/MEDICIONES-DESCARGABLE.pdf

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 53 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

natural o empresa), la modalidad de pago (prepago o pospago), tipo de equipo (dongle, básico, tableta o teléfono inteligente), servicios móviles a consumir (voz, SMS, internet móvil o redes sociales), que es una decisión condicional sobre la decisión del equipo terminal móvil, y por último el operador.

La correlación entre la penetración de teléfonos inteligentes y penetración del servicio de Internet móvil es muy alta, de 0,75. La Gráfica 2 permite observar claramente dicha correlación:

Gráfica 2. Correlación entre penetración de Internet móvil²⁵ y de smartphones²⁶



Fuente: Global Data (Estimaciones para 2017). Elaboración propia.

Como se puede apreciar de manera más que evidente, en la medida que un país presenta una mayor penetración o uso de teléfonos inteligentes es mayor la penetración del servicio de internet móvil. Por tanto, es claro que la baja penetración de ETM de tipo smartphone es una de las razones por las cuales una región puede presentar una baja penetración del servicio de internet móvil, como lo es en el caso de Colombia.

Bajo esta clara premisa, en la sección 3.1.2 del documento soporte se precisan las causas de la baja penetración de smartphones en el país, que como se mencionó anteriormente, en su mayoría son

²⁵ La penetración de Internet Móvil se estima con base en el número de suscripciones móviles activas o tarjetas SIM que se suscriben a un paquete de datos, ya sea a través de un plan prepago o postpago, al final del año.

²⁶ La penetración de Smartphones se estima con base en la cifra de suscripciones móviles activas o tarjetas SIM que usan un teléfono inteligente para conectarse a una red móvil al final del año. GlobalData define un teléfono inteligente como un teléfono que tiene muchas de las capacidades de una computadora y requiere un sistema operativo (SO) para realizar sus funciones.

exógenas a las competencias de la CRC, con excepción de la causa relacionada con la restricción regulatoria en la venta de ETM establecida en el artículo 2.1.9.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la cual solo le aplica a los operadores móviles.

A partir del comentario de la SIC, se podría entender que para dicha entidad, el regulador no debería tomar ninguna acción sobre situaciones que estén afectando el mercado o el desarrollo de servicios, cuando estas tengan menor incidencia en la problemática respecto de las causas exógenas u otras en la que ya se hayan implementado acciones, lo cual no es compartido por la CRC, pues es claro que las diferentes intervenciones regulatorias, en su conjunto, crean una sinergia que en últimas permite cumplir con el mandato legal de promover la competencia y proteger los derechos de los usuarios a cargo de la CRC.

Finalmente, respecto de la causa relacionada con la limitada asequibilidad al servicio de internet móvil, respecto de la cual la SIC indica que la medida regulatoria no se ocupa de ella y que para su corrección se requieren medidas que incentiven la competencia entre prestadores en lugar de restringirla, se aclara que en la sección 4.4 del documento soporte se explican las diferentes intervenciones que se han realizado en materia de precios mayoristas, lo cual tiene incidencia en los precios minoristas.

Efectivamente, en dicha sección se explican las intervenciones realizadas a través de las Resoluciones CRC 5107 y 5108 de 2017, relacionadas con el acceso de operadores móviles virtuales (OMV) a la infraestructura de los Operadores Móviles de Red (OMR) y con el uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, respectivamente. Adicionalmente, se explican las acciones adelantadas por el MINTIC para llevar el servicio de acceso a internet móvil con precios asequibles en zonas apartadas y de baja rentabilidad. También se aclaró que la carga impositiva que tiene el servicio de internet móvil es un aspecto sobre el cual no tiene competencia la CRC para regular.

Además de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la CRC de manera permanente monitorea el mercado de servicios de comunicaciones móviles y está adelantando acciones en busca de promover la competencia en el mercado, que en últimas se traduce en mayor calidad y mejores tarifas. En todo caso, es importante tener en cuenta que existe una variable exógena en la asequibilidad al servicio, que determina que el porcentaje del ingreso requerido para hacer uso del servicio sea mayor al registrado en otros países, lo cual corresponde al poder adquisitivo de los hogares en distintas regiones del país.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta, que el valor de los ETM constituye una de las principales barreras de asequibilidad del servicio de Internet móvil. Por tanto, la propuesta regulatoria realizada por la CRC, a través de la cual se busca que los usuarios puedan acceder a ofertas de ETM con menores precios, también crea mejores condiciones de asequibilidad al servicio de Internet móvil.

Como se concluye de lo dicho previamente, las observaciones, afirmaciones y comentarios realizados por la SIC son errados, pues omiten que el proyecto se está adelantando bajo la metodología AIN y que en la sección 4 del documento soporte se realizó el análisis de las acciones que se han adelantado para eliminar o reducir las causas del problema, con lo cual se determinó que las alternativas de intervención

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 55 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

se pueden realizar sobre la causa relacionada a la restricción regulatoria que tienen los proveedores móviles en la venta de equipos terminales teniendo en cuenta la relación que existe entre la penetración de Internet móvil y la penetración de equipos terminales móviles.

Los comentarios de la SIC parecen demostrar un limitado conocimiento de la metodología AIN y desconocen la experiencia de la CRC en los procesos de discusión sectorial de propuestas regulatorias y en el análisis de impacto de medidas regulatorias, la cual ha sido reconocida y utilizada como ejemplo de buenas prácticas por parte de la OCDE y del DNP.

Por otra parte, frente a la afirmación expuesta por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**, la cual es compartida por **ETB**, según la cual “*la CRC no demuestra una falla de mercado que justifique el problema*”, es de recordar que la competencia de la CRC para intervenir en el mercado no se limita a la existencia de una falla en el mismo, sino que por el contrario, la Constitución Política, en su artículo 334 dispone que el Estado intervendrá por mandato de la Ley, entre otros, en los servicios públicos y privados, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Es así como, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1341 de 2009²⁷, en desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, corresponde al Estado intervenir en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, para lograr, entre otros fines, proteger los derechos de los usuarios. Específicamente, dicha norma dispuso en el numeral 1 del artículo 22 y en su artículo 53, que corresponde a la CRC expedir la regulación que maximice el bienestar social de los usuarios de los servicios de comunicaciones, así como expedir el régimen jurídico de protección aplicable a los mismos. En resumen, la protección de los usuarios prevalece y por ello la intervención de la CRC atiende a garantizar el mejoramiento de su calidad de vida.

Ahora bien, el artículo 23 de dicha Ley dispone que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones podrán fijar libremente los precios al usuario, y que la CRC sólo podrá regular estos precios cuando no haya suficiente competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos, mediante el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la misma ley.

De esa manera, la CRC deberá regular aquellos mercados de redes y servicios de comunicaciones cuando no funcionen competitivamente, ya sea por su estructura o por el comportamiento de sus agentes, de manera que las distorsiones a la competencia sean corregidas vía intervención del Estado.

²⁷ “Por medio de la cual se definieron los principios y conceptos sobre la Sociedad de la Información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC-, se creó la Agencia Nacional del Espectro y se dictaron otras disposiciones”

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 56 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Sin embargo, es de mencionar que, de las funciones regulatorias concretas conferidas a la CRC por el legislador, existen algunas cuyo ejercicio no necesariamente está sujeto a la determinación previa de un mercado relevante y al análisis de competencia o fallas de tal mercado, sino que, por su propia naturaleza, permiten al regulador utilizarlas tomando en cuenta consideraciones distintas.

El más claro ejemplo es el relacionado con las competencias regulatorias en materia de protección de usuarios, en las que la CRC, más que determinar si existe competencia en un mercado relevante previamente determinado, establece las disposiciones mínimas que deben regular la relación operador-usuario de servicios de comunicaciones, atendiendo a la ausencia de capacidad de negociación de este último en las condiciones de prestación de los servicios.

Por otra parte, tal y como se expuso en el numeral 1.2 del presente documento, el denominado "*Estudio sobre el establecimiento de cláusulas de permanencia mínima en los servicios de comunicaciones móviles*", adelantado por la CRC en el año 2014, identificó que las condiciones bajo las cuales eran ofrecidas las cláusulas de permanencia mínima en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones con ocasión de la financiación o subsidio de equipos terminales móviles distorsionaban tanto los precios de dichos dispositivos como también los precios asociados a la prestación de estos servicios. Es así como la información de precios para la provisión de los servicios de comunicaciones móviles a disposición del usuario no era transparente, en la medida en que este desconocía las reales condiciones en las que se financia el equipo terminal móvil y a su vez, no tenía claridad del verdadero precio por unidad de consumo que se le estaba cobrando en cada uno de los planes tarifarios, como consecuencia de la financiación o subsidio.

Posterior expedición de la Resolución CRC 4444 de 2014, y fruto del monitoreo de la comercialización de terminales móviles, la Comisión de Regulación de Comunicaciones pudo evidenciar (i) una reducción de precios de los terminales móviles en el país; (ii) una redistribución de las ventas terminales móviles, con los agentes diferentes de los operadores móviles pasando de tener una participación de mercado del 2% en el 2014 a más del 40% en el año 2017; (iii) alta fluidez de usuarios entre operadores móviles; y (iv) reducciones en los precios unitarios del servicio de voz y del servicio de internet móvil,

Teniendo en cuenta lo anterior, y en reconocimiento a que las mejores prácticas regulatorias indican que la regulación debe ser de carácter temporal, la CRC se dio a la tarea de evaluar la pertinencia de reducir el alcance de la medida regulatoria expedida en el año 2014. Teniendo en cuenta el posible impacto de asociar el precio del terminal con el valor del contrato, la Comisión requirió información a los proveedores móviles correspondiente a las cifras de cambio de plan o terminación del contrato, para usuarios que adquirieron equipos terminales móviles con descuento o en promoción por vincularse al servicio o un plan tarifario específico.

Tal y como consta en la sección 5.1.1 del documento "Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles", no se evidencia una implementación de facto de costos de cambio o de salida para los usuarios que adquieren sus terminales junto con sus planes de servicios, pues un porcentaje significativo de usuarios terminan el contrato o cambian de plan en los primeros

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 57 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

meses de vigencia del plan contratado. De esta manera es claro que la problemática asociada a las barreras de cambio no se ve afectada por la introducción de ofertas conjuntas de ETM con planes tarifarios por parte de los proveedores móviles..

En este sentido, en la actual situación de mercado, la prohibición de implementar cláusulas de permanencia mínima, la portabilidad numérica móvil, el desbloqueo de terminales móviles y la información provista en el contrato en relación con el derecho de los usuarios de cambiar de plan en cualquier momento, son suficientes para garantizar una adecuada fluidez de usuarios entre operadores y para garantizar que los usuarios sepan que tienen el derecho de cambiar de plan cuando así lo consideren y que de hecho ejerzan el derecho. Así mismo, obligaciones como la separación de contratos y la facturación separada garantizan suficiente transparencia para el usuario al tomar la decisión sobre el valor del terminal móvil y del contrato.

Por otra parte, al posible riesgo de retornar una situación de concentración en la venta de equipos terminales móviles, se debe tener en cuenta que (i) la Comisión ha identificado asimetrías que le brindan ventajas competitivas a las grandes superficies (entre otros actores) sobre otros en la comercialización de terminales móviles, y particularmente a los operadores móviles que son sujetos de regulación por parte de la CRC y (ii) la medida a implementar mantiene la prohibición de suscribir cláusulas de permanencias mínimas y la exigencia de suscribir contratos por separado entre la venta del equipo terminal y la provisión de servicios de comunicaciones móviles.

Dicho lo anterior, esto es, que la intervención regulatoria por parte de la CRC en materia de protección a usuarios no requiere de la determinación de una falla de mercado, y por otra parte, que las fallas identificadas en el mercado que conllevaron a la prohibición de la suscripción de cláusulas de permanencia mínima, esto es los costos de cambio para el usuario, así como la falta de transparencia en la información relativa a la adquisición de equipos terminales móviles y a la prestación de los servicios de comunicaciones; son superadas con las medidas regulatorias que siguen en vigor; es de aclarar entonces en este punto que el proyecto regulatorio "Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles" de ninguna manera atenta contra dicho avance alcanzado frente a la protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones, en tanto no se trata de eliminar o condicionar la prohibición vigente de establecer cláusulas de permanencia mínima para servicios móviles, ni permitir la generación por parte de los proveedores de limitantes de salida, terminación o modificación de contrato para que el usuario, que pueda llegar a limitar el ejercicio de su libre elección, sino por el contrario promover la generación de estrategias comerciales innovadoras que permitan a los usuarios acceder a ETM con tecnología 4G o superior, así como tener mayores opciones que le permitirá tomar decisiones que se adecúen a sus necesidades, favoreciendo en últimas su libertad de elección.

En todo caso, es importante tener en cuenta que en atención de los comentarios y las preocupaciones manifestadas por los diferentes operadores y la Superintendencia de Industria y Comercio, se ha ajustado la redacción del artículo inicialmente propuesto.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 58 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

3.1 BAJA PENETRACIÓN DE SMARTPHONES.

ALTA CONSEJERIA DISTRITAL TIC - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Resalta que entre los hallazgos que presenta el documento de soporte se encuentra:

- Que el precio promedio de los Equipos Terminales Móviles ("ETM") en Colombia han experimentado un incremento significativo entre 2014 y 2017 (mientras en el periodo de enero a agosto de 2014 el precio promedio de los equipos era de \$253.369, presentó un incremento anual significativo, al punto que, en el mismo periodo de 2018, el promedio se ubicó en \$518.691).
- Que la carga tributaria impuesta a los ETM tiene una influencia significativa, pues de una parte, el IVA aplicable pasó del 16% en 2016 a 19% en 2017.

Indica que sobre este último punto es conveniente observar que si bien existen algunos equipos cuya venta no genera IVA, tal régimen especial sólo aplica a equipos menores a 22 UVT (que en 2017 correspondieron a \$700.898), por lo que se debe concluir que la mayoría de ETM que permiten conectividad a Internet móvil en banda ancha siguen gravados con el tributo.

Precisa que lo anterior significa que para incrementar el acceso a Internet móvil en banda ancha se debe adoptar medidas regulatorias orientadas a facilitar que los colombianos adquieran ETM que soporten este tipo de conectividad. Explica que, por esta razón, la CRC orienta sus esfuerzos a fomentar la masificación de teléfonos que soporten la tecnología 4G.

ANDI

Menciona que es importante tener en cuenta que el alto costo de los equipos terminales móviles se ha convertido en una barrera para lograr mayor penetración del servicio de internet móvil. Indica que al analizar el costo total del acceso al internet móvil, que se compone principalmente del costo del servicio y el costo del terminal, se observa que el equipo representa entre el 64% y 74% del costo total.

Plantea que, en consecuencia, los altos precios de los terminales constituyen una de las principales barreras de la digitalización, en especial en relación con aquellos equipos que permiten mejor aprovechamiento de tecnologías 4G y por lo tanto, mejores experiencias de navegación. Indica que según datos del MINTIC, entre los usuarios que acceden a internet móvil, tan solo el 42% lo realiza a través de redes 4G, 50% en 3G y 8% en 2G. Adicionalmente menciona que resulta más preocupante aun, es que 2G limita el uso productivo del internet y sin embargo duplicó su participación entre el tercer trimestre de 2016 y tercer trimestre de 2017, pasando de 4% a 8%.

AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 59 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Indican que en el documento soporte del presente proyecto se afirma que entre 2015 y 2016 el aumento del valor de los equipos terminales móviles fue mucho menor a los años anteriores (10,2%), lo que nos lleva a concluir que en realidad la reducción del valor de los equipos terminales respondió a las medidas que separan el servicio de los equipos por la Resolución 4444 de 2014. Mencionan que en el mismo documento se evidencia que en la actualidad el cambio de los precios responde a realidades macroeconómicas lejanas a la realidad del sector y que posiblemente los valores de los mismos se van a incrementar si se ciñen a los servicios ofrecidos por los proveedores establecidos.

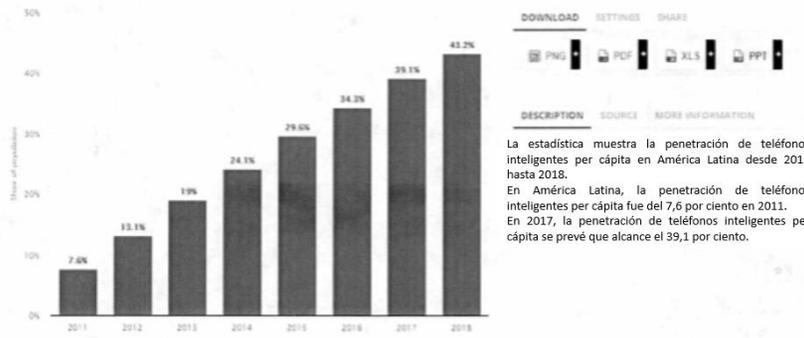
Manifiestan que en el 2016, Colombia tenía una penetración de smartphones por encima de la región (Gráfica 5) y en el 2017 tuvo una penetración muy cercana a la media de la región (Gráfica 6). Así, Colombia no se encuentra "muy por debajo" de los países de la región de Latinoamérica, los cuales son el referente de comparación, ya que los países desarrollados tienen otras características de país como economía, educación, empleo e infraestructura muy diferente a Colombia o países similares.

Gráfico 5 – Penetración de smartphone. Abril 2017

22		Greece	10,893,000	59.5%	6,484,000
23		Chile	18,313,000	56.0%	10,254,000
24		Romania	19,238,000	56.0%	10,772,000
25		Russia	143,375,000	54.7%	78,364,000
26		China	1,388,233,000	51.7%	717,310,000
27		Japan	126,045,000	50.1%	63,089,000
28		Turkey	80,418,000	49.5%	40,010,000
29		Argentina	44,272,000	48.2%	21,329,000
30		Mexico	130,223,000	40.7%	52,993,000
31		Thailand	68,296,000	40.5%	27,628,000
32		Kazakhstan	18,064,000	39.2%	7,078,000
33		Brazil	211,243,000	37.7%	79,578,000
34		Iran	80,946,000	37.1%	30,000,000
35		Venezuela	31,926,000	36.2%	11,559,000
36		South Africa	55,436,000	36.2%	20,089,000
37		Peru	32,166,000	36.0%	11,585,000
38		Colombia	49,068,000	35.4%	17,361,000

Fuente: New Zoo

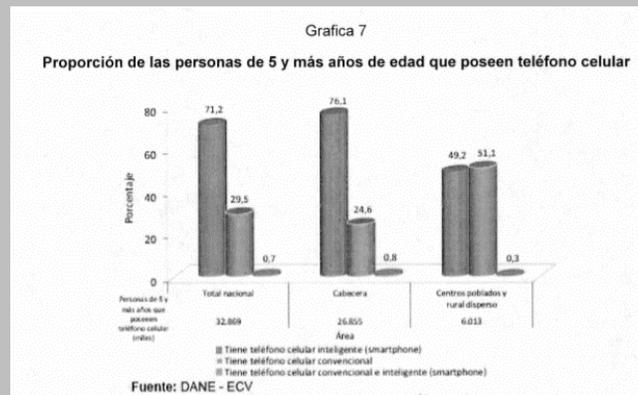
Gráfica 6. Penetración de uso de smartphone como porcentaje del total de población en Latinoamérica. De 2011 a 2018 *



Fuente: Statista

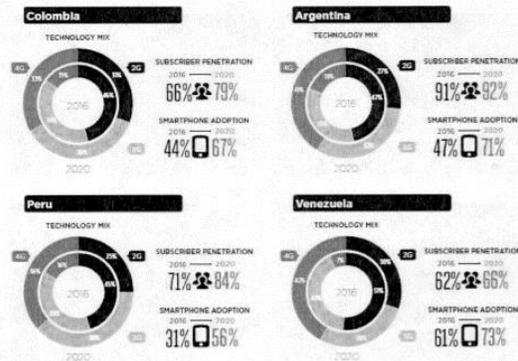
Explican que la adopción de smartphones en Colombia en el 2017 vs otros países de la región como Perú y Argentina es más alta o igual, teniendo Colombia una penetración de suscriptores únicos por debajo de estos países (Gráfica 7), por lo que vemos que no en todos los casos a mayor penetración móvil en el país mayor penetración de smartphones y crecimiento al mismo ritmo.

Mencionan que, si se observa la cifra de penetración de smartphones del DANE, la penetración en Colombia, teniendo en cuenta la población por encima de los 5 años, es del 71,2% a nivel nacional.



Concluyen que estas cifras contrarían el argumento incluido por la CRC en su documento soporte y el problema base planteado por el regulador, pues la penetración de smartphones no necesariamente se traduce en penetración de internet móvil, por lo que la medida no ataca el inconveniente objeto de observación y reglamentación.

Gráfica 8



Fuente: Mobile Economy Report 2017

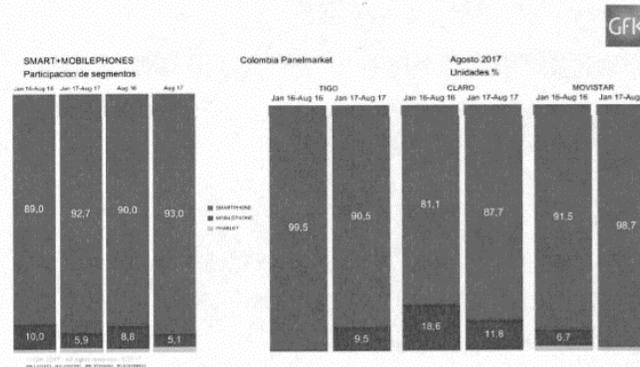
Indican que es importante insistir en que la problemática de penetración en Colombia no puede ser comparada con las de Chile, Reino Unido y Alemania, cuando las condiciones macro y microeconómicas de los mencionados son radicalmente diferentes a la realidad colombiana, máxime cuando Chile cuenta con una cobertura del 90% a nivel nacional y Colombia solo tiene un 75% de cobertura (cifras GSMA).

Mencionan que Argentina por su parte tiene una mayor penetración de cobertura de 4G y una adopción de smartphones similar a la de Colombia, por lo que a pesar de los problemas en cobertura el performance de smartphones ha sido realmente favorable para el país.

Explican que en la venta de terminales móviles, la penetración de smartphones en el 2017 es más del 93%, donde Claro sigue vendiendo 12% de Mobile Phones a pesar de haber disminuido en el 2017 y Tigo en el 2017 incrementó la venta de Mobile phones a 9,5% (Gráfica 9).

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 62 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

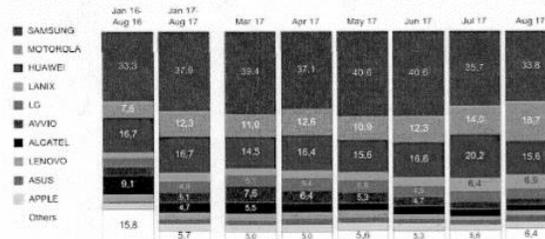
Gráfica 9



Fuente: Telecom Report Agosto 2017 GFK

Adicionalmente mencionan que los vendedores han venido introduciendo en su portafolio equipos de baja gama y bajo costo. Motorola, por ejemplo, ha venido creciendo en el mercado gracias a la apertura de nuevos canales y que por otro lado, vendedores con equipos de alta gama como Apple han mantenido su Market Share a pesar del incremento de la TRM y la disminución de venta de terminales móviles, tal como se muestra en la Gráfica 10.

Gráfica 10



Fuente: Telecom Report Agosto 2017 GFK

Concluyen que no es cierto que si se regresa la posibilidad a los operadores de relacionar el servicio a la venta de equipos terminales móviles se beneficie al usuario, pues como se hace evidente en los datos anteriormente incluidos, los operadores siguen creciendo en sus ventas de equipos y adicionalmente hay otros comercializadores que han introducido referencias de bajo costo que también pueden acceder a tecnologías de 4G, objeto de preocupación que aborda la propuesta regulatoria.

Indican que el argumento presentado por la CRC resulta además sorprendente, teniendo en cuenta que la misma comisión en el documento proferido en el año 2016, relacionado con los "Mercados Relevantes

Móviles ²⁸ menciona de manera literal como un gran logro del mercado y del sector lo siguiente: *"Durante el año 2015, el número total de usuarios de Internet móvil (abonados y suscriptores) registró un crecimiento del 29%. Se pasó de un total de 16.508.862 usuarios en el primer trimestre de 2015 a un total de 21.270.706 usuarios en el cuarto trimestre de ese año. La base de usuarios del servicio fue impulsada principalmente por los abonados de Internet móvil por demanda que crecieron en 36% en ese periodo. En el mercado por suscripción, el número de suscriptores también siguió una senda creciente al pasar de 6.231.053 de suscriptores en el primer trimestre de 2015 a 7.273.146 en el cuarto trimestre de ese año, lo que registra un crecimiento de 17%.*

Este crecimiento que se experimentó durante el 2015 con respecto al número de accesos a Internet móvil, permitió que la penetración de Internet móvil en Colombia aumentara en 10 puntos porcentuales, de 34% a 44% entre el primer y el último trimestre de ese año. De los 48.203.405 de colombianos en el 2015, un 29% fue usuario del Internet móvil por demanda y un 15% del Internet móvil por suscripción. Por último, el 56% restante de la población no tiene una línea con acceso a Internet móvil. Al analizar la evolución del número de usuarios en cada uno de los mercados de Internet móvil del IT 2015 al 4T 2015, se observa que el crecimiento de usuarios registrado en el mercado por demanda durante el periodo de análisis fue impulsado en su mayor parte por los abonados prepago, los cuales aumentaron en 40% en el periodo de análisis y su participación en el total de abonados aumentó en 5 puntos porcentuales en ese periodo de tiempo. Por otro lado, el número de usuarios pospago disminuyó 7% en el año y su participación en el total de abonados disminuyó 1 punto porcentual, indicando que el número de usuarios pospago en el mercado por demanda es cada vez menor. Este cambio en la proporción de modalidades de pago puede deberse a una mayor vinculación a través de la modalidad "por suscripción" por parte de los usuarios pospago, que antes realizaban recargas de internet (usuarios por demanda pospago). "

Indican que lo anterior llama la atención, pues no se entiende cómo en un año puede cambiar tan radicalmente el observador de la CRC frente a la realidad del mercado y cómo evidenciar que luego de ver como un gran avance para el mercado los incrementos de la penetración, ahora las mismas cifras sean la justificación para la implementación de una medida que solo favorece a las empresas de telecomunicaciones móviles más fuertes y establecidas en Colombia.

Explican además que, como se hace evidente, las cifras que se mencionan en el documento de soporte no están relacionadas con la población potencial, por lo que los resultados finales son alterados por la realidad material de la cobertura entre los países con los que se pretende comparar a Colombia.

Menciona que lo anterior es aún más llamativo al revisar el documento de monitoreo de la implementación de la Resolución 4444 de 2014, publicado en 2016 en el cual la misma comisión manifiesta de manera literal que:

²⁸ Documento de Consulta- Regulación de mercados "Revisión de los mercados de servicios móviles" CRC, junio de 2016

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 64 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

"En cuanto a las cantidades de dispositivos vendidos por tipo de tecnología, se encuentra que en general la tecnología 4G muestra un comportamiento ascendente, contrario a la dinámica 2G y 3G que pierden terreno, lo que demuestra una firme adopción de una tecnología con mayores capacidades.

En general, la tecnología 2G y 3G muestran descensos entre el primer trimestre de 2015 y el primer trimestre de 2016, a diferencia del comportamiento de la tecnología 4G que crece, evidenciando un constante reemplazo de tecnología. En Colombia se observan resultados similares al de otros países. Así, entre el primer trimestre de 2015 y 2016 la adopción de tecnología 4G pasó del 9% de participación del mercado al 33%, lo que representa un crecimiento de 24 puntos porcentuales. En este sentido, se puede señalar que la evolución del mercado de Smartphones en Colombia en 2016 mostró un comportamiento similar al de Latinoamérica y el mundo, tanto por la tendencia en las cantidades vendidas como por la evolución del mix de tecnologías."

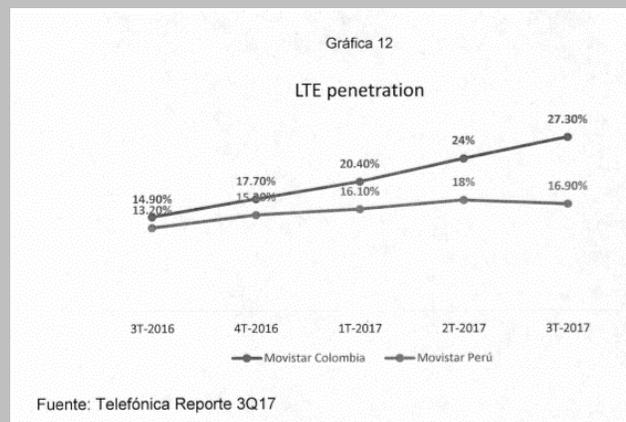
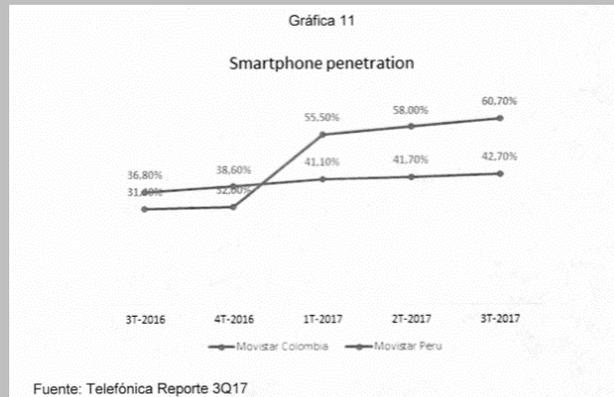
Precisan que en este mismo punto es importante manifestar con sorpresa que los operadores establecidos manifesten como una necesidad comercial el hecho de poder vender equipos terminales relacionados con los servicios, más aún cuando en el informe de accionistas de Telefónica para el 4Q de 2017 se plantea la siguiente afirmación: **"Los accesos móviles se sitúan en 14,6M (+6% interanual) con una ganancia neta de 460k accesos en el trimestre (865k en enero-diciembre). En contrato, los accesos crecen un 4% interanual (+4k accesos en octubre-diciembre; +144k en enero diciembre). Los accesos de prepago (+7%) presentan una ganancia neta en el trimestre de 457k (721k en enero-diciembre), destacando el buen comportamiento de las ofertas "Todo en Uno" y "Prepagada". Por otro lado, se mantiene el fuerte crecimiento de los "Smartphones" (+19%; 43% de penetración) y de los accesos de LTE (+82%; 30% de penetración). " Los ingresos de servicio móvil (186M€) crecen un 1,3% interanual (+2,0% en el año) y continúan apoyados en el crecimiento de los ingresos de datos (+27, 7% en el trimestre; +33,3% en enero-diciembre). Asimismo, los ingresos de terminales crecen un 6,8% interanual en el trimestre (+17,7% en 2017) tras el éxito de la campaña de Navidad (2x1 en "smartphones")."** (NFT)

Indican que realmente los proveedores establecidos también evidencian un crecimiento en la penetración de smartphones y de los accesos a la red móvil, por lo que los resultados hablan por sí solos y vuelve a inquietar la publicación de la iniciativa objeto de comentarios.

Mencionan que conforme a los informes de la misma compañía (Gráfica 9) se pone en evidencia que en el caso de Colombia los usuarios LTE de Movistar han crecido un 92% (Año a Año), mientras que los usuarios de smartphones han crecido 21,4% y la penetración de smartphones solo ha crecido 5.9 puntos porcentuales, lo que muestra que la penetración de smartphones no es la causa de que los usuarios no se conecten.

Explican que en el caso de Perú (Gráfica 11) se concluye lo mismo y es que crece la penetración de smartphones pero la penetración de LTE disminuye, por lo que no tiene una interrelación entre los equipos con el acceso y el uso de las redes en 4G. Además, al comparar los dos países, Perú tiene una mayor penetración de smartphones que Colombia y menor penetración LTE.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 65 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			



AVANTEL

En el archivo de presentación incluye dos diapositivas en las que indica (i) que no hay desaceleración en la venta de smartphone y que por el contrario está creciendo y (ii) que los vendedores han ganado cuota de mercado en la venta de ETM, lo que se traduce en más oferta de ETM, donde vendedores y usuarios pueden elegir.

ETB

INCREMENTO EN LOS PRECIOS DE ETM

Menciona que se echa de menos el análisis en los elementos propuestos:

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 66 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

- a. El volumen de ventas de otros agentes del mercado, específicamente de aquellos que entraron después de la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima para valorar de forma óptima la tendencia decreciente de la venta.
- b. La identificación de los proveedores móviles frente a las unidades vendidas, así como la participación de cada uno de esos agentes en el volumen de ventas, pues no todos los proveedores móviles en Colombia se concentran en la venta de equipos terminales como base de su estrategia de negocio.
- c. Identificación de estudios o análisis de ventas de equipos terminales en el periodo planteado con la modulación de los impactos del aumento del IVA.
- d. Los efectos de la política monetaria del Banco de la República en la adquisición de bienes y servicios la cual ha estado constantemente encaminada a la contracción monetaria para limitar el aumento de la inflación frente a las metas propuestas y limitar los efectos del aumento de la TRM.

Indica que en síntesis, la evidencia empírica que se puede reflejar en bases de datos y otras fuentes de información absolutamente necesarias para que la valoración sea completa, pues la vinculación de multiplicidad de causas, métricas o estadísticas enriquece el AIN frente a la magnitud del problema y con ello la determinación de alternativas para su solución.

Menciona que de hecho, en el "Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014" de diciembre de 2016 se validó la cantidad de equipos vendidos por tecnología concluyendo que frente a la venta de terminales *"la tecnología 2G y 3G muestran descensos entre el primer trimestre de 2015 y el primer trimestre de 2016, a diferencia del comportamiento de la tecnología 4G que crece, evidenciando un constante remplazo de tecnología. En Colombia se observan resultados similares de otros países. Así, entre el primer trimestre de 2015 y 2016 la adopción de tecnología 4G pasó del 9% de participación del mercado al 33% lo que representa un crecimiento de 24 puntos porcentuales"*.

Luego de citar varios apartados del mencionado informe, precisa que en este se concluyó que:

- El incremento en el valor de los equipos tiene una relación directa con el aumento de la TRM, siendo este solo uno de los tantos factores que desincentivan la demanda de terminales.
- Se resalta la recomposición de la oferta de terminales móviles toda vez que para el primer trimestre de 2014, CLARO vendía en promedio el 79.6% de los equipos.
- Se reconoce una disminución en la importación de equipos, pero se destaca que la eliminación de las cláusulas tuvo como efecto que en los meses siguientes a julio de 2014 las importaciones crecieron en un 48% y las ventas de terminales móviles aumentaron en un 40%.
- La oferta de equipos continuó creciendo al ser impulsada por la entrada de nuevos jugadores al mercado.
- Se obtuvo una dinámica en el mercado al reducirse los costos de cambio de proveedor para el usuario y el impacto de positivo en la portabilidad.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 67 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

- La disminución de precios de los servicios móviles como efecto de la medida generando una tendencia decreciente en el mercado.

Indica que frente a las conclusiones arriba listadas se destaca la necesidad de involucrar en el AIN causas asociadas al problema planteado que tienen su origen en las fallas de mercado y su efecto en la intervención que se propone por el regulador al querer modificar su medida flexibilizando lo que CRC denomina "condicionamientos de entrada".

Precisa que antes de enlistar las fallas enunciadas y que deben ser consideradas dentro de las causas del problema, hay dos puntos que adquieren especial relevancia frente al AIN propuesto:

- a. El aumento en las ventas de mobilephone en el primer trimestre de 2016, pues se evidencia un incremento que tuvo una participación del 12,4% en la venta de equipos terminales *"impulsado por las ventas de Claro"*.
- b. La concentración en la venta equipos que se presentaba el primer trimestre de 2014, puesto que CLARO vendía en promedio el 79.6% de los equipos.

Aclara que la indicación de estos puntos no quiere decir que los demás no deban ser involucrados, sino que frente a las conclusiones expuestas por la CRC en su documento soporte para el proyecto planteado estos dos puntos tienen incidencia directa en su decisión de intervención al evaluar las posibles alternativas para resolver el problema.

Explica que lo anterior plantea la necesidad de involucrar en el análisis dentro de las fallas del mercado las fallas de competencia que se presentan, pues del documento de la CRC "Revisión de los mercados de servicios móviles" de junio de 2016 se evidencia que existe una concentración de los servicios móviles en un solo proveedor, si a ello se le adiciona que ese mismo proveedor tenía para el 2014 el 79.6% del promedio de venta de equipos, es decir, también existía y recaía en el mismo agente la concentración de las ventas de ETM, pues ha de considerarse si con la intervención propuesta, esa dinamización de mercado lograda entraría en retroceso y, en consecuencia, ese logro del mercado se perdería.

Menciona que además de lo anterior, frente al incremento en los precios de equipos terminales ha de evaluarse si pese a la participación de nuevos agentes, la concentración en la venta de equipos terminales se mantenga por sector, esto es, operadores móviles que tienen la venta de equipos como un punto fuerte en su estrategia de negocio frente a otros agentes o las deficiencias de la competencia en ese mercado que tengan incidencia directa en el incremento de los precios de equipos terminales que puedan plantear la posible inexistencia de incentivos para la competencia si bien no en todos los equipos terminales, sí en algún segmento.

Explica que de hecho, en el "Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014" de diciembre de 2016 se señala que *"al comparar los precios de los terminales móviles en Colombia frente a los precios en mercados internacionales competitivos se observa que los precios se han ajustado para los equipos de gama media y baja. No obstante, los precios de equipos de gama alta son hasta un 50% superiores"*

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 68 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

en Colombia frente a precios internacionales. Si bien el IVA aplicado a la venta de terminales contribuye con esa diferencia de precios, a partir de una revisión de terminales seleccionados se observan diferencias entre el 26% y el 50%, superiores en todo caso al IVA aplicable”.

Precisa que frente a ese planteamiento y el problema detectado en el AIN *"Baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia"* debe considerarse si para determinar el número de equipos Smart – Mobilephones que existen en Colombia sólo deba tenerse como variable de análisis el volumen de las ventas, pues se deja lado los equipos que son traídos por los usuarios desde el exterior y de alguna manera ese comportamiento debe evaluarse para determinar si resulta significativo o incidente frente al volumen de las ventas de equipos terminales.

Indica que las externalidades también hacen parte de las fallas del mercado, y para la causa propuesta, el incremento en los precios de equipos terminales estuvo anunciada pero no hay un análisis de su magnitud en el problema planteado. En efecto, se indica que para el año 2017 en la venta de equipos se evidencia un aumento del IVA del 16 al 19% y el impuesto del consumo en un 4%, lo que implica un sobrecosto del 23% pero no se dimensiona el impacto de esa medida en la asignación eficiente de los bienes y servicios y con ello, el planteamiento de alternativas de solución no necesariamente regulatorias, pero frente al problema propuesto más eficientes, como lo sería el otorgamiento de beneficios tributarios o arancelarios que se reflejen de manera directa en el precio de los equipos terminales, máxime si se tiene en cuenta que en el "Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014" se indicó sobre este punto que era *"solo uno de los tantos factores que desincentivan la demanda de terminales."* Aclara que no es el único y que la propuesta está sustentada básicamente en ese aspecto.

RESTRICCIONES EN LA VENTA DE ETM APLICABLES A PROVEEDORES MÓVILES

Indica que como efecto positivo de esta medida la CRC destaca que se generó una mayor competencia en la venta retail de los equipos móviles, obviando el efecto dinamizador que ha tenido la medida en el mercado de servicios móviles, pues el efecto principal es el aumento de número de portaciones, la entrada de nuevos agentes al mercado y con ella la participación de los operadores según usuarios y servicios, lo que ha tenido un efecto en la concentración del mercado, sin que ello signifique que se haya eliminado o disminuido en forma abrupta, pero sí con un efecto minimizador por lo que no puede obviarse al analizarse esta causa, su magnitud frente al problema planteado y la alternativa de intervención: flexibilizar los condicionamientos de entrada para los equipos terminales de tecnología 4G.

Explica que resulta imperativo mencionar que en las condiciones actuales de concentración del mercado en un solo proveedor una intervención como la sugerida puede acrecentar la falla de competencia existente en el mercado, puesto que la medida dinamizadora que no sólo se constituye en la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima sino en la exigibilidad de independencia de contratos y oferta en lo que se refiere a equipos terminales y servicios móviles pretende ser removida o modificada si se quiere.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 69 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Menciona que permitir lo que la CRC denomina condicionamientos de entrada con el objetivo de beneficiar el precio en los equipos terminales y, por ende, un mayor acceso al servicio implica de facto eliminar la poca mejora obtenida en la eficiencia del mercado pues el efecto inmediato va ser que se acentúe la concentración de venta de equipos terminales en un solo proveedor apoyando entonces la concentración de los servicios, dado que se afectaría la independencia de contratos y, en consecuencia, se establecería una barrera de salida.

Indica que adicional a lo anterior, lo que llama la atención es que en el análisis de eficiencia de la medida propuesta como alternativa de solución a la baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia no se ha tenido en cuenta que, pese a las restricciones regulatorias y las medidas impuestas por los entes de vigilancia y control, la oferta conjunta de equipos terminales y servicio se ha mantenido en el mercado de manera constante o intermitente desde el año 2015 a la fecha por parte de algunos proveedores móviles.

Precisa respecto de las sanciones impuestas por la SIC, las cuales son enunciadas en el documento soporte, que la SIC consideró que la conducta desplegada por las investigadas atentó contra el derecho de libre elección de los usuarios, advirtiendo que el acceso a los incentivos asociados a las ofertas promocionales sobre equipos móviles terminales estaba condicionado a la existencia de un contrato de prestación de servicios móviles en modalidad pospago, con la imposición de términos y condiciones para conservar y/o no perder el incentivo, a la permanencia en el servicio y el cumplimiento de pago.

Explica que como consecuencia de lo anterior, tal como lo expone el documento soporte, la SIC emitió una orden administrativa a las investigadas en el sentido de abstenerse de *"emitir ofertas, promociones, estrategias comerciales, o cualquier tipo de mensaje publicitario que incluya o informe de condicionamientos, remisiones, subordinaciones o dependencias entre un contrato de compraventa de equipo terminal con un contrato de prestación de servicios de comunicaciones"*.

Explica que lo anterior, de alguna manera evidencia que la alternativa regulatoria propuesta para solucionar el problema detectado no garantiza que sea la mejor en aras del cumplimiento del objetivo planteado y que implique un mayor beneficio a un menor costo, por lo que debe evaluarse el impacto del mantenimiento de ese tipo de promociones pese a las ordenes restrictivas de la SIC, incluso al valorar la decisión de intervención del regulador al establecer la modificación, ya que este comportamiento debe tener una mayor incidencia en la alternativa de mantener la prohibición de condicionamientos de entrada, pues la baja penetración del mercado de internet móvil en Colombia obedece a muchas causas, no sólo a la baja penetración de smartphones, y aún en la valoración de esa causa no sólo debe considerar la variable de venta de equipos sino todas las formas en las que los usuarios adquieren el ETM, entre tantas como ya se anotó, la compra de equipos en otros países o equipos traídos.

Precisa que no solo debe considerarse el ejercicio realizado por la SIC en sus funciones de inspección y vigilancia, sino que también ha de tenerse en cuenta que en los considerandos de la Resolución CRC 5111 de 2017 se indicó de manera expresa que la Ley 1480 de 2011, esto es, el Estatuto del Consumidor,

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 70 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

se entiende integrado al Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, por lo que cualquier modificación que se pretenda realizar a este régimen debe tener una coherencia frente a lo dispuesto por la citada ley, el contexto general del régimen y las instrucciones impartidas por la SIC a través de su Circular Única, especialmente, en lo que se refiere a la prohibición de ventas atadas y publicidad con incentivos en aspectos tales como:

- La prohibición de establecer mecanismos para trasladar al consumidor los costos del incentivo de manera que este no pueda advertirlo fácilmente.
- La prohibición de condicionar el recibo de un incentivo o premio a la aceptación de un término contractual.
- La posibilidad de inducción a error al consumidor cuando:
 - a. Simultáneamente con el ofrecimiento del incentivo y hasta 6 meses después del retiro del ofrecimiento se aumenta el precio del bien o servicio.
 - b. Se ofrecen incentivos dentro del mes siguiente al aumento del precio del bien o servicio cuya adquisición se promociona.

Indica que estos aspectos deben ser considerados en las diferentes variables y alternativas antes de flexibilizar o reestructurar los "Condicionamientos de entrada" en una propuesta regulatoria, máxime si se señala de manera enfática que la misma no implica el restablecimiento de las cláusulas de permanencia mínima puesto que la prohibición no sólo supone una eliminación de forma frente al contrato, sino el efecto mismo del condicionamiento, el cual sí podría presentarse en la modulación de ofertas propuestas por los operadores solicitantes de la medida, generándose un efecto de flexibilización en la entrada pero con un condicionamiento en la salida.

Menciona que también se señala en el documento amarillo que con ocasión de la solicitud presentada por los operadores de red se *"han argumentado que "mientras los operadores estamos comprometidos con la modernización tecnológica y el apagado de la red 2G, los comercializadores alternativos siguen vendiendo estos terminales obsoletos, obteniendo beneficios y dejando a los operadores los costos de mantener estas redes y alejando a los ciudadanos del acceso a las bondades de la nueva tecnología"*

Indica que si bien en el documento no se hace una consideración específica de este punto, es claro que soporta la manifestación en el sentido de que el consultar la oferta de equipos terminales en grandes superficies se evidencia la realización de ofertas empaquetadas con otros electrodomésticos, por lo que ante uno y otro postulado se echa de menos en el ejercicio la consulta de estadísticas de venta, estudios o análisis que permitan evidenciar si se está generando realmente una oferta de mobilephones y la participación de la misma de cada uno de los agentes, máxime cuando en el "Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014" de diciembre de 2016 expresamente se indica que las *"cantidades vendidas de smartphones pasaron del 52,5% en el primer trimestre de 2014 al 88,1% al cierre del 2015. No obstante, el primer trimestre de 2016 mostró un leve descenso alcanzando una participación del 87,6%. Por su parte, los mobilephones pasaron del 47,5% en el primer trimestre de 2014 al 11,9 al cierre del 2015. Sin embargo, el primer trimestre de 2016 mostró un pequeño incremento logrando una participación del 12,4% impulsado por las ventas de Claro"*

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 71 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Precisa que lo anterior, pone en evidencia la necesidad de analizar la oferta de servicios, pues puede ocurrir que los mayores protagonistas del mercado concentren su oferta en servicios de voz, lo que también implica un desincentivo para el uso de los datos.

ENTORNO MACROECONÓMICO

Indica que si bien es cierto que en el documento soporte publicado por la CRC se identifican factores o variables que inciden en el entorno, la determinación de la influencia de los mismos en la venta o adquisición de ETM se determina por suposición o efectos generales del entorno en la adquisición de bienes y servicios, no por la recolección de evidencia empírica reflejada en bases de datos, estudios o estadística que sustenten un razonamiento guiado al impacto en la venta de equipos terminales y su posible reactivación con la mitigación o eliminación de los condicionamientos de entrada.

Precisa que, de hecho, dentro de la definición del problema se indicó que al *"revisar la cifra de usuarios de internet móvil luego del segundo trimestre de 2016 se observa que, si bien al final de 2016 se presentó un incremento del 11,6% con respecto al 2015, en los tres primeros trimestres de 2017 el crecimiento solo fue del 1,4% (325 mil usuarios), mientras que el número de líneas de telefonía móvil registró un crecimiento del 3,5% en dicho periodo, correspondiente a 2 millones de líneas... Así las cosas, es claro que la penetración del servicio de internet móvil ha presentado una desaceleración en su crecimiento en los dos últimos años pues se ha mantenido en el orden de 48,7% (ver gráfica 5), lo que indica que más de la mitad de la población colombiana no dispone de acceso móvil a Internet"*

Menciona que del texto citado se resalta la situación particular del año 2017 y al revisar el listado de factores de afectación del entorno macroeconómico considerados en el análisis de la CRC se echa de menos los efectos de la reforma tributaria de ese año en la desaceleración económica y su incidencia en el comportamiento de crédito de los colombianos, a lo que se adiciona que si a enero de 2017 ya se registraba que la cartera vencida de los bancos aumentó en 20,6% al totalizar \$5,88 billones, un nivel que no se presentaba desde el 2012.

Explica que lo anterior implica un aumento en el nivel de endeudamiento con poca capacidad de respuesta al crédito, por lo que hay que considerar que dentro de ese crédito se encuentra el de consumo y, dentro de esa gama, las posibilidades de financiación de bienes como ETM.

Indica que, si al contexto anterior se adiciona el incremento del IVA del 16% al 19% y su consecuente efecto en la disminución de los ingresos de los hogares, pues esa diferencia porcentual implica más gasto de dinero para comprar bienes y servicios, luego la posibilidad de compra de ETM se ve disminuida, pese a que no se cobre IVA en equipos con un valor menor a \$700.898 pero que sí representan el 89% de un salario mínimo legal vigente actual. Ahora, en los equipos de gama alta el escenario es más desestimulante pues se ocasiona el cobro del IVA de 19% más el 4% de impuesto de consumo.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 72 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

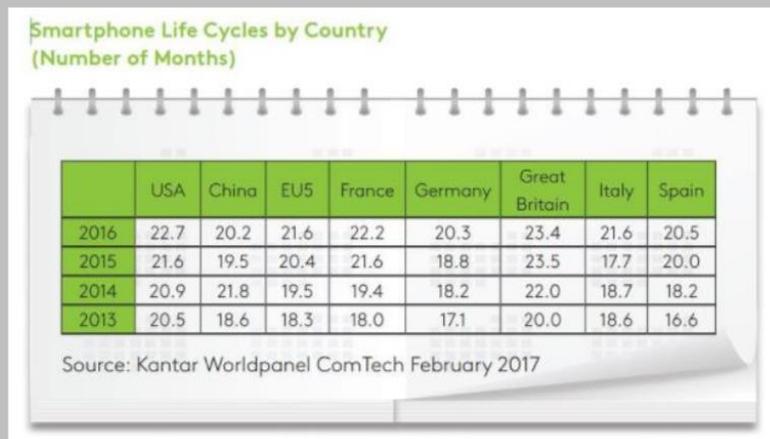
Menciona que en este escenario resulta oportuno considerar el impacto de la limitación de las condiciones de entrada en la comercialización de ETM, el cual sólo es enunciado en el AIN sin que se valide su participación en la extensión y magnitud del problema, por lo que frente a la alternativa seleccionada no es claro que la flexibilización en la oferta propuesta tenga una incidencia tal que pese al entorno expuesto tenga una fuerza dinamizadora en el mercado al punto que beneficie la penetración del servicio de internet móvil.

Indica que no puede considerarse que la falta de ofertas que vinculen equipos terminales con servicio sea incluso la causa de mayor impacto en la baja penetración de smartphones en Colombia, máxime cuando las mismas de alguna manera estuvieron presentes en el mercado, aspecto que se sustenta con las actuaciones administrativas adelantadas por la SIC.

OTRA VARIABLE NO CONSIDERADA EN LA BAJA PENETRACIÓN DE SMARTPHONES –PROMEDIO DE CAMBIO DE ETM POR UN USUARIO-

Menciona que un factor importante que no fue considerado en la valoración de esta causa es el tiempo promedio para reemplazar un smartphone por parte de los consumidores, en otras palabras, en cuanto tiempo un usuario cambia su ETM. Indica que este aspecto adquiere relevancia si se considera que existe un fenómeno mundial de “ralentización del mercado de los móviles” el cual implica un aumento en el número de meses en que un usuario conserva en promedio su ETM actual antes de cambiarlo por un nuevo modelo.

Precisa que existe evidencia internacional que concluye que a 2016 a nivel mundial un usuario promedio estaba cambiando su ETM antes de 2 años, pero conservaba su teléfono un poco más que en años previos:



Menciona que la gráfica inserta corresponde a un estudio realizado en el año 2016 por Kantar en el que se concluyó que a pesar de los esfuerzos de los fabricantes se está presentando a nivel mundial el fenómeno enunciado, por ejemplo, en Estados Unidos ese promedio pasó de 20.5 meses en 2013 a 22,7 meses para el año 2016 y la cifra es similar en Francia (22,2), España (20,59) y China (20,2) para el mismo año.

Explica que en Colombia la tendencia es similar a la planteada, es decir, el cambio de ETM se presenta en promedio antes de llegar a los 2 años, esa es la conclusión que surge de "el índice de innovación de la sociedad (QUSI)" realizado por IDC para Qualcomm:



Menciona que de hecho ese comportamiento guarda relación directa con las actualizados de tecnología propuestas por los fabricantes para las plataformas iOS y Android que son dominantes en el mercado, pues tales actualizaciones salen cada año y pasado ese lapso las aplicaciones empiezan a presentar incompatibilidades con versiones antiguas del sistema.

Indica que otro punto a considerar en el promedio de cambio de ETM es el promedio de vida útil del dispositivo, pues bajo unas condiciones de cuidado adecuadas puede llegar a ser superior a 3 años, lo que interfiere con la renovación anual de la oferta de los fabricantes.

Precisa que este fenómeno debe ser analizado en el AIN antes de determinar que la medida propuesta en el proyecto regulatorio resulta ser la mejor alternativa frente al problema de la baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia.

FENALCO

Indica que hay una errónea atribución de baja penetración de smartphones a la comercialización de ETM 2G y 3G.

Menciona que el documento soporte incurre en un error cuando atribuye, a las prácticas de comercialización de ETM por parte de los comercializadores, la explicación a la baja penetración de smartphones en Colombia. Por lo tanto, la referencia a la existencia actual de redes 2G o la falta de cobertura de las redes 4G en algunos lugares de la geografía nacional, no puede (i) ser asignada como responsabilidad de los comercializadores alternativos de Equipos Terminales Móviles, y (ii) servir de justificación para que se limite, en la práctica, la libre elección del usuario.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 74 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Indica que el documento soporte se equivoca al interpretar que el problema de la baja penetración de internet móvil y de smartphones en Colombia, obedece a la comercialización de equipos de baja gama, en vez de considerar que dicha problemática responde, principalmente, a la insuficiente cobertura de redes 3G y 4G por parte de los operadores móviles.

Precisa que es por esto que el hecho que los operadores móviles propietarios de red, puedan por permiso regulatorio emprender estrategias de "fidelización" en las que se restrinja la libertad del usuario mediante prácticas de ventas atadas asociadas a la compra de terminales de alta gama no garantiza, de ninguna manera, que la cobertura de 4G o superior en las zonas rurales y apartadas del país se incremente.

Menciona que, en consecuencia, condicionar la compra conjunta de terminales 4G y servicios de ese tipo de operadores no se traduce, automáticamente, en mayor cobertura de ese tipo de tecnología para que los usuarios puedan efectivamente aprovechar los beneficios de mayores capacidades y velocidades de Internet móvil.

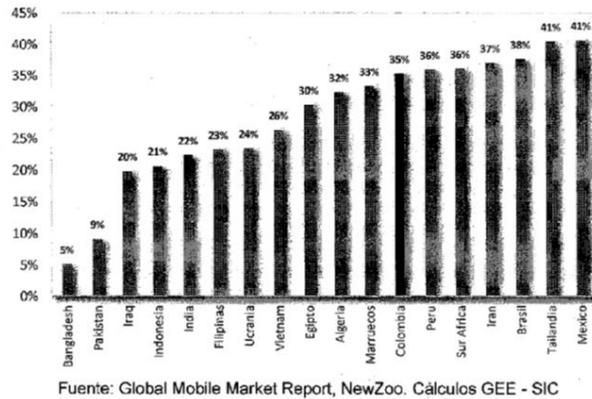
Manifiesta que preocupa que con esta medida regulatoria, el Gobierno Nacional pretenda resolver el desafío de incrementar la cobertura de los servicios de Internet Móvil a través de dotar de condiciones privilegiadas de comercialización de productos (terminales y planes tarifarios) a los operadores móviles propietarios de red, cuando no es claro cómo estas ventajas se traducirán en mayor conectividad y bienestar para los usuarios, puesto que la penetración de smartphones no necesariamente se traduce en penetración de internet móvil, por lo que la medida regulatoria propuesta no ataca el inconveniente objeto del proyecto regulatorio bajo análisis.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Indica que el documento soporte de la CRC muestra diversas cifras en la cuales se contextualiza el caso colombiano al compararlo con el de otros países, cita como ejemplos la penetración de teléfonos inteligentes y transición de 2G a 4G en América Latina. Manifiesta que la SIC realizó el mismo ejercicio con corte a abril de 2017, tomando una muestra de otros países distintos a los elegidos por el regulador, en el cual se evidencia que la penetración de teléfonos inteligentes para Colombia fue de 35,4%, lo cual está por encima del resultado obtenido por países como India, Egipto y Marruecos, quienes obtuvieron un indicador de penetración del 22,4%, 30,4% y 33,4%, respectivamente. Explica que el resultado para Colombia no resulta ser significativamente menor al obtenido por países como Perú (36,0%), Sur África (36,2%) y Brasil (37,7%), y muy cerca de países como Tailandia y México con niveles de penetración de teléfonos inteligentes de 40,5% y 40,7%, respectivamente y presenta el siguiente gráfico:

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 75 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Gráfico 2: Penetración de teléfonos inteligentes por países 2017



Indica que el ejercicio de contextualización es útil, pero que es importante notar que en las mencionadas comparaciones no se está controlando (en sentido estadístico) por muchas otras variables que también podrían influir en la penetración del servicio de Internet móvil en cada país, como lo pueden ser la extensión, la población, el porcentaje de población urbana, el PIB per cápita, la inversión extranjera directa, la asignación de espectro, la tasa de cambio, o el poder de paridad de compra, entre otras.

Precisa que el documento soporte no realiza algún análisis similar, como tampoco se cita en el mismo algún estudio que evalúe el efecto de esas variables a nivel internacional. Indica que esto implica que, el rezago comparativo del que se habla, en caso de existir, reflejaría el resultado de circunstancias adicionales que ninguna relación guardan con la restricción de venta de ETM para los operadores.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Precisa que podría plantearse como hipótesis que la causa denominada "Entorno macroeconómico" es la predominante o la que más influencia tiene en el curso causal que termina en la baja adquisición de smartphones, supuesto que podría verse confirmado por la caída general del consumo de los hogares colombianos.

Menciona que sería conveniente que se incluyera una explicación más detallada sobre cómo se determinaron las causas y las relaciones causales.

Indica que con relación a la causa denominada "Incremento en los precios de los Equipos Terminales Móviles" hubiese sido ideal que el estudio presentado por GFK, incorporará un período más amplio, a partir del año 2013 y no desde el año 2015, con el fin de comparar los precios antes y después de la expedición de la Resolución 4444 de 2014.

Menciona que uno de los objetivos específicos del proyecto regulatorio es el de "[p]romover condiciones competitivas en la comercialización de equipos terminales móviles", sin embargo, a pesar de las

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 76 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

posibilidades de empaquetamiento que tienen algunos de los comercializadores alternativos, según se indica en el documento, las cifras de GFK presentadas indican que la oferta se ha desconcentrado y ahora existe pluralidad de oferentes, lo cual permite evidenciar que la participación en el mercado de comercialización de ETM de los PRST pasó del 83,6% al 52,6%. Indica que basado en lo anterior, sería prudente revisar si dicho objetivo específico tiene sustento en las cifras presentadas.

Manifiesta que sería viable confrontar dicho numeral con las conclusiones de los tres informes de monitoreo realizados a la Resolución 4444 de 2014, elaborados por la CRC.

CRC/ Tal como se puede apreciar, en este grupo de comentarios hay posiciones opuestas respecto de la causal denominada “baja penetración de smartphones” y las causas de la misma, las cuales se presentan en la sección 3.1.1 del documento soporte de la propuesta regulatoria, pues por una parte, tanto la **ALTA CONSEJERIA DISTRITAL TIC de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.** y la **ANDI**, señalan que efectivamente los altos precios de los ETM, producto de diferentes causas (en su mayoría exógenas al sector TIC), son una barrera en el incremento de la penetración de smartphone y por ende en la penetración del servicio de internet móvil. Por otra parte, **AVANTEL Y OTROS OPERADORES** manifiestan que no es cierto que existe baja penetración de smartphones, que los precios de los ETM han disminuido y que es errada la comparación internacional realizada por la CRC, **FENALCO** indica que el problema se refiere es a la falta de cobertura del servicio, **ETB** precisa que el impacto de la medida propuesta por la CRC tiene baja o nula incidencia en el problema a resolver y que existen otras causales que no han sido tenidas en cuenta. La **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA** plantea la pertinencia de detallar aún más las relaciones de causalidad y de evaluar los resultados frente a los informes del monitoreo de la medida de eliminación de permanencias mínimas en los contratos de prestación de servicios móviles.

Inicialmente, respecto al tamaño del impacto que tiene cada causa señalada en el documento soporte frente al problema, se reitera que la CRC no tiene control sobre algunas de ellas (por ejemplo, las variables macroeconómicas) y en otras el MINTIC y/o la CRC ya tienen implementadas acciones para su reducción o eliminación. La intención de la CRC no fue la de intervenir todas las causas por las cuales la penetración de internet móvil es baja, entre otras cosas porque esta entidad no cuenta con las competencias para hacerlo.

Es errado mencionar que la CRC no realizó una medición de la magnitud del impacto que tiene la causa “Restricciones en la venta de ETM aplicables a los PRST” para justificar su intervención, pues además de la debida descripción y análisis de incidencia de esta causa, realizada en el numeral II de la sección 3.1.1.1 del documento soporte, en la sección 4 del mismo se realizó el mencionado discernimiento de acciones adelantadas sobre cada causa, lo que permitió concluir con total claridad que la referida restricción en la venta de ETM era la causa sobre la cual la CRC podría realizar algún tipo de intervención en pro de facilitar el incremento en la penetración del servicio de internet móvil.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 77 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Dicha causal de restricción en la venta de ETM, claramente corresponde a una de las problemáticas en la comercialización de ETM, las que a su vez afectan la penetración de smartphones en el país y por ende la penetración del servicio de internet móvil.

La correlación que existe entre el dispositivo requerido para acceder al servicio y el consumo del servicio mismo es evidente para los agentes relacionados y conocedores del sector TIC, por ejemplo, para el servicio de Internet fijo se evalúa en la actualidad la tenencia de computadores o tabletas que permitan acceder al servicio, en la medida en la que sin un dispositivo de acceso no es posible consumir el servicio. Para el caso de Internet móvil, en la sección 3.1 del documento soporte se hizo referencia a las decisiones que debe tomar un usuario de servicios móviles, incluyendo el tipo de usuario (persona natural o empresa), la modalidad de pago (prepago o pospago), tipo de equipo (dongle, básico, tableta o teléfono inteligente), servicios móviles a consumir (voz, SMS, internet móvil o redes sociales)²⁹ y por último el operador.

A pesar de la evidente correlación entre la penetración de teléfonos inteligentes y la penetración del servicio de Internet móvil, para efectos de responder los cuestionamientos planteados sobre la relación de causalidad entre estos dos indicadores, se realizó la estimación de la misma a partir de los cálculos realizados para 2017 por el proveedor de información Global Data, encontrando que dicha correlación es muy alta (de 0,75), tal como se puede apreciar en la Gráfica 2, contenida en el numeral 3 del presente documento de respuesta a comentarios.

Es así como en la medida que un país presenta una mayor penetración o uso de teléfonos inteligentes es mayor la penetración del servicio de internet móvil. Por tanto, es claro que la baja penetración de ETM de tipo smartphones es una de las razones por las cuales una región puede presentar una baja penetración del servicio de internet móvil, como lo es en el caso de Colombia.

En el documento soporte se consideró la medición del indicador de penetración de smartphones para un conjunto de países a partir de los reportes de Global Data entre 2013 y 2016 con proyecciones a 2017. Como resultado de este ejercicio, los datos observados entre 2013 y 2016 presentan a Colombia con tasas de penetración de smartphones generalmente menores respecto de países como Chile, Reino Unido y Alemania. Adicionalmente, para 2017 los pronósticos de Global Data sugerían que esta tasa de penetración sería inferior a Chile, México, Ecuador, Australia, Brasil, Costa Rica, Reino Unido y Alemania.

En este punto es importante aclarar que las cifras planteadas por **AVANTEL**, a partir de las cuales indica que no hay desaceleración en la venta de smartphones, corresponden a estimaciones realizadas para el año 2016 y años posteriores, en la que se observa un estancamiento en la venta de ETM para los años 2016 y 2017, lo que coincide con la tendencia identificada por la CRC. Las cifras también muestran un incremento en la participación de smartphones y de equipos 4G en la venta de ETM para dichos periodos, sin embargo, no evidencia la situación del país en cuanto penetración de smartphones. Por su parte, las cifras que plantea este operador de manera conjunta con algunos OMV tratan de minimizar

²⁹ Lo cual es una decisión condicional sobre la decisión del equipo terminal móvil.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 78 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

el problema de la baja penetración de smartphones al limitar la comparación de este indicador con solo países de la región y otros que tienen menor penetración que Colombia, lo cual, como ya se explicó es insuficiente frente a las aspiraciones de conectividad que pretende el país.

Ahora bien, frente a las cifras de los informes del monitoreo de la implementación de la Resolución CRC 4444 de 2014, que citan algunos agentes y sobre las cuales otros llaman la atención para tener en cuenta en la evaluación del impacto de la medida propuesta, es importante recordar que mediante dicha norma, se establecieron tres medidas regulatorias: (i) prohibición de implementar cláusulas de permanencia mínima (condicionamientos de salida); (ii) separación de contratos de adquisición de terminales y del contrato (transparencia en la información); y (iii) prohibición de relacionar de manera alguna el valor del terminal móvil con el valor del contrato de servicio (condicionamientos de entrada).

Fruto del monitoreo de la comercialización de terminales móviles, la CRC ha podido evidenciar: (i) una reducción de precios de los terminales móviles en el país; (ii) una redistribución de las ventas de terminales móviles, con los agentes diferentes de los operadores móviles pasando de tener una participación de mercado del 2% en el 2014 a más del 40% en el año 2017; (iii) alta fluidez de usuarios entre operadores móviles; y (iv) reducciones en los precios unitarios del servicio de voz y del servicio de internet móvil. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el problema identificado corresponde a la baja penetración del servicio de internet móvil, lo cual obedece, en una parte, a la baja penetración de smartphones. En virtud de lo anterior, la Comisión se dio a la tarea de analizar si las tres medidas regulatorias implementadas a raíz de la expedición de la Resolución CRC 4444 de 2014 eran todas aun necesarias, o se podía levantar al menos uno de los elementos que hicieron parte de la medida, llegando a la conclusión que el aspecto asociado con la prohibición de implementar condicionamientos de entrada se podía revisar, como así se hizo en la propuesta regulatoria.

La modificación propuesta por la CRC en ningún momento levanta la prohibición de pactar cláusulas de permanencia mínima, así como tampoco elimina la exigencia de separar el contrato de prestación del servicio del contrato de venta del ETM. Lo que sí permite es que los operadores puedan realizar ofertas conjuntas en la venta del ETM (con tecnología 4G o superior) con planes del servicio, sin que ello implique que los usuarios no puedan adquirir de manera separada tales ETM o tales planes tarifarios.

Si bien es posible que se produzca una recomposición en la venta de ETM, dado que se equilibran las condiciones en que los operadores móviles pueden comercializar ETM con tecnología 4G o superior frente a las condiciones en que lo hacen los demás comercializadores de ETM, la medida regulatoria beneficia a los usuarios, quienes podrán acceder a mejores precios en los ETM con tecnología 4G o superior producto del incremento de la competencia en la venta de este tipo de equipos y tal como lo hemos señalado este es el bien constitucional superior que debe proteger nuestra intervención. Esto contrarresta los efectos de otras causales del incremento del precio de los ETM sobre las cuales no tiene injerencia y/o control la CRC como es la variación de la TRM o los efectos de la reforma tributaria de diciembre de 2016.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 79 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Con respecto al tiempo promedio de reemplazo de los smartphones por parte de los usuarios, al que hace referencia ETB que debe ser evaluado antes de determinar la medida regulatoria a implementar, lo primero que se debe aclarar es que las causas de tales tiempos corresponden a aspectos que no son objeto de regulación por parte de la CRC, como son la actualización de tecnologías por parte de los fabricantes y la vida útil de los ETM, tal como lo señala ETB. En todo caso se debe tener en cuenta que el precio de los ETM también puede ser un factor que impide que dicho tiempo de cambio de ETM sea más corto. Por tanto, dado que la medida a implementar promueve la competencia en la venta de ETM, lo que se traduce en mejores precios para los usuarios, se podría reducir el tiempo promedio de reemplazo de los smartphones. Cabe mencionar que un informe más reciente a los que señala ETB, publicado por Counterpoint³⁰ señala que el ciclo de reemplazo de teléfonos inteligentes se está acortando, impulsado por los mercados en desarrollo, debido, entre otros aspectos a la disponibilidad de teléfonos inteligentes asequibles, que es uno de los fines de la medida regulatoria objeto del presente proyecto regulatorio.

Por otra parte, frente a la apreciación que hace **FENALCO**, en la que indica que no es cierto que la comercialización de ETM de baja gama sea una de las causas de la baja penetración de internet y de smartphones, sino que tal situación obedece a la baja cobertura del servicio, se precisa que tanto las ofertas de ETM 3G, que tienen menor precio de ETM 4G y la real cobertura del servicio 4G son causales que fueron parte del problema a resolver. Es así como el tema de la baja cobertura fue revisado y analizado en la sección 3.1.2 y 4.2 del documento soporte y los comentarios u observaciones se encuentran en la sección 3.2 del presente documento.

Por otra parte, de ninguna manera se puede leer del documento de la CRC que el atraso o desaceleración de la renovación del parque de terminales móviles se deba a prácticas comerciales implementadas por las grandes superficies. De hecho, el documento hace referencia explícita al incremento en la venta de *mobilephones* por cuenta del incremento en ventas de este tipo de terminales por parte de COMCEL. Si bien algunos operadores afirmaron que el empaquetamiento de electrodomésticos con terminales móviles de menores prestaciones por parte de las grandes superficies generaba un atraso en los terminales que adquieren los usuarios, no se aportó evidencia más allá de algunas ofertas comerciales que le permitiera a la Entidad corroborar el impacto de esto en la venta y penetración de smartphones con tecnologías inferiores a 4G.

Finalmente, frente a los comentarios presentados por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO -DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**, se evidencia que se hace especial énfasis en el ejercicio de benchmarking internacional que adelantó la Comisión en relación con las cifras de penetración de smartphones (situación también controvertida por **AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO**). Frente a esto es de indicar que en ese ejercicio, la CRC consideró la medición de este indicador para un conjunto de países a partir de los reportes de Global Data entre 2013 y 2016 con proyecciones a 2017, tal y como se ha indicado en apartes anteriores

³⁰ <https://www.counterpointresearch.com/almost-half-of-smartphone-users-spend-more-than-5-hours-a-day-on-their-mobile-device/>

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 80 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

de este documento. En general, a partir de dicha información se pudo concluir que el nivel de penetración de smartphones en Colombia es bajo.

Respecto de la elección de países como criterio de comparación, la CRC considera que el ejercicio de benchmark propuesto permite orientar metas y objetivos a los que la regulación proyectada debe apuntar. En ese sentido, no resulta conveniente fijar como referencia para la comparación de penetración de smartphones a aquellos países cuya medición es similar a la de Colombia, como lo hace la SIC en su análisis. Así, es del interés de esta Comisión adelantar la comparación del nivel de penetración de smartphones en Colombia con aquellos países que tienen características sobresalientes en términos de desarrollo del sector TIC en la región (como es el caso de Chile), y que son modelo en la definición de políticas y buenas prácticas regulatorias para la promoción del sector TIC, como es el caso de Australia, el Reino Unido y Alemania.

Si bien la Superintendencia puede sugerir efectuar la comparación con países como Bangladesh, Pakistán, Iraq, entre otros, cuya tasa de penetración de smartphones sea inferior o similar a la observada para Colombia, es de aclarar que la regulación de esta Comisión se encuentra enfocada en procesos de mejora continua que motivan la definición de referentes que se caractericen por la aplicación de altos estándares y buenas prácticas regulatorias. Este ha sido el propósito no solo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, sino de todo el Estado colombiano que desde el año 2013 inició un proceso para ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE- donde finalmente fue admitido en mayo de 2018.

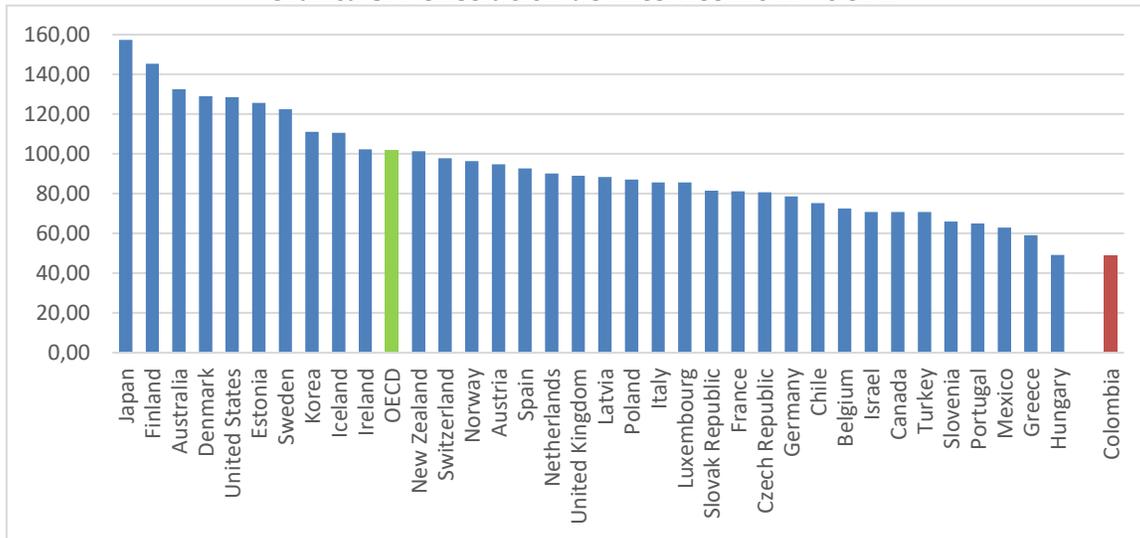
De manera complementaria, podemos decir que, aunque la escogencia de los países que se pretenden comparar está al arbitrio del analista, lo que no puede estar a su arbitrio es concluir si la comparación es apropiada o no, sin siquiera entender las razones por las cuales se usó ese grupo de países en particular. De lo contrario, sería más que sencillo, o buscar países lejos del estado actual del sector en Colombia para argumentar que estamos mal, o buscar otro grupo de países muy por debajo de las condiciones locales, para concluir exactamente lo contrario.

Por lo anterior, considerando que en los últimos años Colombia ha venido adelantando procesos de mejora en la definición de políticas y regulación con el fin de atender las recomendaciones en la materia que ha formulado la OCDE, procuró la CRC con ocasión del proyecto regulatorio "Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles" que dentro de los referentes a elegir para este ejercicio de benchmarking se incluyeran países como Chile, México, Reino Unido, Australia y Alemania, los cuales hacen parte de la OCDE.

De hecho, cuando el ejercicio comparativo se extiende al servicio de Internet móvil entre los países de la OCDE, queda aún más evidencia del bajo nivel de penetración en el país.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 81 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Gráfica 3. Penetración de Internet móvil- OCDE



Fuente: OCDE

Incluso, al comparar la penetración de internet móvil en Colombia frente a la evolución que se ha dado en los países de la OCDE se encuentra que el nivel que en el segundo trimestre de 2017 alcanzaba Colombia es comparable **con cifras de 2011** en dichos países, por lo que el camino por recorrer para alcanzar estándares internacionales es aún largo. La SIC puede considerar que alcanzar la penetración del servicio en 2011 en los países de la OECD seis años después es adecuado, pero para este regulador, no, porque en nuestro deber funcional se encuentra es establecer condiciones que permitan al usuario acceder a más y mejores servicios, y eso se logra con regulación e intervención de avanzada.

En esta línea, y a pesar de que la SIC omite mencionar dicho análisis, la CRC pretendió mostrar la distancia de Colombia, en términos de penetración de smartphones y de Internet móvil, en relación con países que permitan establecer un referente aspiracional, al cual la regulación debe apuntar. En ese sentido la OCDE afirma que el objetivo de una reforma regulatoria es mejorar las economías nacionales y mejorar su capacidad de adaptación al cambio³¹. Con base en lo anterior, entiende la CRC que la mejora y la adaptación al cambio en los mercados TIC que son objeto de su regulación solo permitirán alcanzar objetivos aspiracionales si se toman referentes adecuados y no países con una situación similar a la de Colombia.

Adicional a lo antes expuesto, es importante mencionar que, en relación con el aparente uso de comparaciones no controladas en términos estadísticos, en la comunicación remitida por la GSMA a la

³¹ OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. Texto original en inglés consultado el 16 de junio de 2018 en: <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

SIC³², dicha organización le precisa a la Autoridad de Competencia que los reportes y estudio citados en el documento soporte publicado por la CRC, toman en cuenta muchas de las variables mencionadas por la SIC (asignación de espectro, porcentaje de inversión extranjera directa, PBI y contribución al PBI del sector móvil, el índice de facilidad para hacer negocios, el contexto económico y regulatorio, entre otros) para llevar a cabo sus recomendaciones. Con base en ello, indica la GSMA que los argumentos presentados por la CRC no son conclusiones aisladas entre sí, sino que responden a un análisis que considera el contexto económico, social y regulatorio de nuestro país. De lo anterior, la GSMA entiende que no es cierto que el análisis de la CRC desconoce variables clave como las que ha referido la SIC.

De acuerdo con lo anterior, no se acogen los comentarios presentados.

3.2 BAJA COBERTURA DEL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET MÓVIL EN BANDA ANCHA.

ALTA CONSEJERIA DISTRITAL TIC - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Menciona que el documento soporte reseña la situación de cobertura en el país señalando que existe cobertura del 98,8% de las cabeceras municipales y áreas no municipalizadas de los departamentos del país tanto en redes 2G como en redes 3G (en este último caso, cubiertos por al menos por el operador CLARO).

Indica que la CRC reconoce que la cobertura de redes 4G es mucho menor, pues existen 529 cabeceras municipales y áreas no municipalizadas que no tienen presencia de esta tecnología. Explica que para la CRC y para el MINTIC, los 592 municipios sí cuentan con cobertura de 4G, según señala el gráfico 17 del documento. Menciona que, según las convenciones del documento, la barra azul corresponde a "Municipios con cobertura 4G" y que entre ellos estaría Bogotá³³.

Precisa que la Alta Consejería continúa en su esfuerzo de visibilizar la problemática que enfrentan los habitantes de la ruralidad de Bogotá, pues en localidades como Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme y Sumapaz, existen zonas en las cuales ni siquiera existe cobertura bajo tecnología 2G.

Indica que teniendo en cuenta que este proyecto regulatorio se orienta a incrementar la penetración del servicio de acceso a Internet móvil en banda ancha, es necesario que el AIN que adelanta la CRC se fortalezca, analizando este aspecto y adoptando medidas orientadas a mejorar la conectividad de todos los habitantes del país y no sólo las de los habitantes de zonas urbanas.

³² Comunicación remitida por GSMA Latin América el día 4 de junio de 2018 al Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia de la SIC.

³³ https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2018/ac_reg/cond_etm/COND_ENTRADA.pdf, página 27.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 83 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Manifiesta que tratándose de Bogotá, sugiere replantear el criterio según el cual basta con llegar a la cabecera municipal para considerar que se tiene cobertura en todo el Distrito Capital. Indica que dadas las dimensiones y la población que habita en Bogotá, debe reconocerse sus características particulares, recordando que aproximadamente el 75% del territorio del Distrito es suelo rural y que por lo tanto existe un gran número de compatriotas que carecen de la conectividad que sí se presenta en el casco urbano.

Precisa que este es un asunto crucial, pues como se indicó en el numeral 1.2. del documento, al hacer la identificación del problema y formular el AIN, la CRC parte del supuesto de que Bogotá ya cuenta con cobertura 3G y 4G. Basta con desplazarse unos kilómetros hacia los bordes de la ciudad para encontrar que este supuesto debe ser reformulado:

- En localidades como Sumapaz existen zonas donde no existe ningún tipo de cobertura.
- Las autoridades locales y la comunidad reportan frecuentemente que en las zonas donde hay conectividad, la regla general es que sólo pueden hacer comunicaciones de voz y que predomina la tecnología 2G, por lo que sería difícil afirmar que en esos puntos existe una cobertura de 3G.
- En zonas rurales del Distrito no se presta el servicio 4G.

Considera fundamental que se reconozca la situación de estos compatriotas y la falta de conectividad que enfrentan. Manifiesta que, para analizar la situación de la capital del país, que representa el municipio que aglomera la mayor cantidad de usuarios de comunicaciones en el país, solicita que la CRC haga visible en esta situación y que al menos divida el análisis entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

Manifiesta que un buen comienzo sería reformular la Gráfica 17 del documento de soporte señalando que en Bogotá la zona rural (que representa el 75% de su territorio), carece de cobertura 4G.

Considera que este aspecto es fundamental, pues al reconocer la realidad de los usuarios, la formulación del problema y la definición de estrategias regulatorias que hacen parte del AIN serán mucho más efectivas y ajustadas a la situación del país.

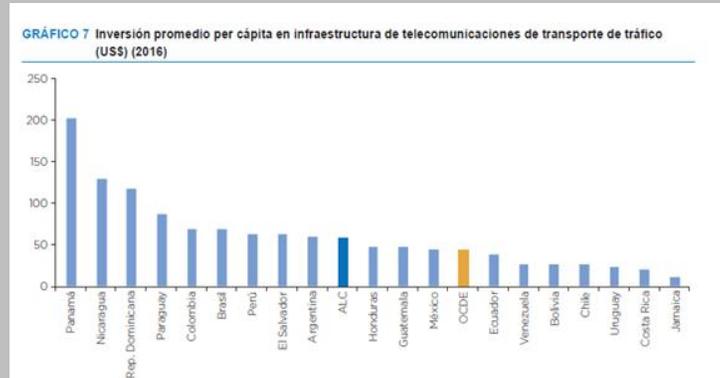
ASIET

Indica que más allá de los necesarios esfuerzos de la industria en materia de inversiones, es preciso avanzar en un escenario que las acompañe. Menciona que desafortunadamente en el país, el proceso de instalación de nuevas redes e infraestructuras resulta complejo y oneroso. Precisa que la existencia de barreras locales, que sin argumento ni fundamento técnico alguno restringe el despliegue de las mismas, exigen medidas que atiendan a los distintos retos de índole administrativa.

ASOMÓVIL

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 84 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Menciona que en cuanto a conectividad, el Banco Interamericano de Desarrollo (2017) ranqueó a Colombia como el quinto país que en términos per cápita más invierte en infraestructura de telecomunicaciones de transporte de tráfico, superado únicamente por países con una población significativamente inferior Panamá, Nicaragua, Rep. Dominicana y Paraguay.



Indica que no en vano, en la actualidad el 98.8% de los municipios y áreas no municipalizadas se encuentran cubiertas por tecnología 3G, y a diciembre de 2017 más de 966 de las 1.122 cabeceras municipales contaban con cobertura de redes 4G. Precisa que de esta forma, se evidencia que la persistencia en el uso de tecnologías inferiores que no permiten un uso productivo del internet, no responde a rezagos de conectividad, por el contrario, resulta deseable para todos los sectores y agentes de la economía, el aprovechamiento de la red desplegada en tecnologías 4G.

Precisa que el mayor uso de estas redes conlleva a aumentos en la productividad total de los factores, más ingresos para las familias, mayor acceso a servicios como salud, educación y justicia, cierre de brechas sociales y mejor desempeño de la política social del Estado que utiliza herramientas digitales. Así mismo, al facilitar la rentabilidad de las redes se fomenta la inversión de telecomunicaciones en las zonas más apartadas.

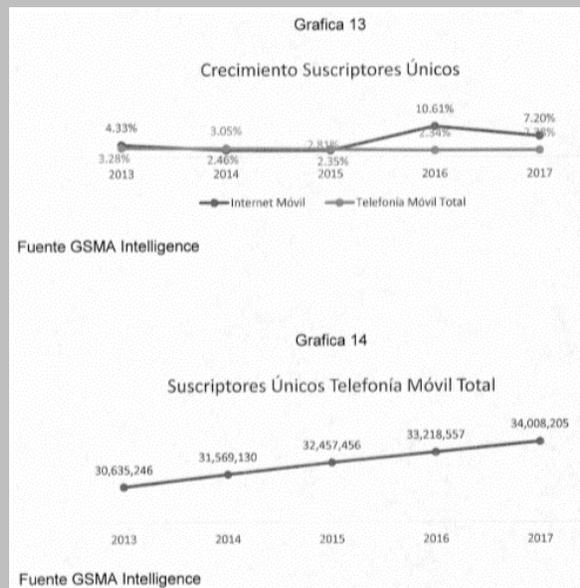
AVANTEL/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Precisan que el tema de cobertura es de especial relevancia para la discusión planteada ya que contrario a lo que propone la resolución, el problema del acceso a internet móvil es la cobertura y no la penetración de smartphones 4G.

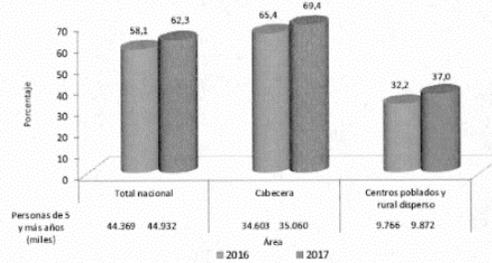
Indican que si no existe cobertura en 4G, a pesar de introducir equipos terminales que soporten esta tecnología no va a mejorar la conectividad. Por ello insisten que tal y como se evidencia en la Gráfica 13, no se puede comparar un país con cobertura del 99% con un país como Colombia con una cobertura del 75% (GSMA Intelligence) y afirmar así que la forma de motivar el uso de estas redes para estar

cercanos a los demás países es motivando la venta de smartphones por parte de los operadores y regular el mercado de manera innecesaria.

Mencionan que de acuerdo con informe de GSMA los suscriptores únicos de Internet Móvil crecen por encima del total de Suscriptores únicos de Telefonía Móvil, por lo que contradice el documento soporte de este proyecto regulatorio presentado por la CRC cuando dice que "*en su momento se observaron altas tasas de crecimiento en el acceso al servicio de internet móvil entre los años 2013 y 2015, mientras que en los dos primeros trimestres del 2016 se evidenció un crecimiento tan solo del 0,2%*"

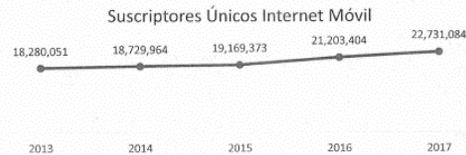


Grafica 15
Proporción de personas de 5 y más años de edad que usaron Internet en cualquier lugar y desde cualquier dispositivo



Fuente: DANE - ECV

Gráfica 16



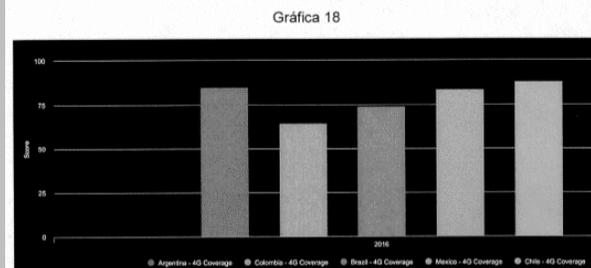
Fuente: GSMA Intelligence

Manifiestan que el crecimiento en usuarios se empezó a dar a partir del 2015 después de la entrada en vigencia la eliminación de las cláusulas de permanencia.

Precisan que la penetración de Internet Móvil en suscriptores únicos está por encima del 60%, dicha penetración se encuentra por encima de la de conexiones de Internet Móvil debido a que el crecimiento de conexiones de líneas de IOT y segundas líneas.



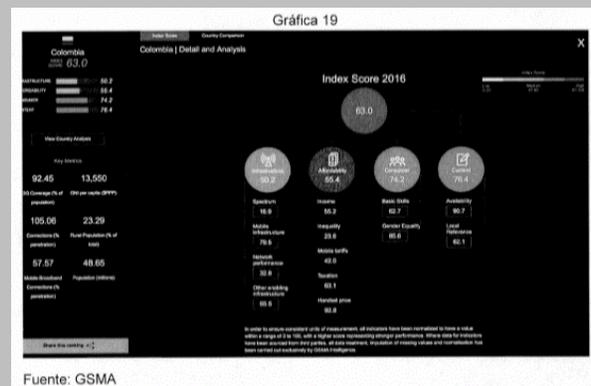
Fuente: GSMA Intelligence



Fuente: GSMA

Precisan que el indicador de conectividad de GSMA, mide los habilitadores a la conectividad de internet móvil en país, así:

1. Infraestructura (Espectro, Infraestructura Móvil, Network performance)
2. Asequibilidad (Tarifas, Precios Terminales móviles, Ingresos, Desigualdad, Impuestos)
3. Consumidor (Habilidades básicas, Equidad de género)
4. Contenido (Relevancia local, Disponibilidad)



Fuente: GSMA

Explican que lo que se concluye en virtud de este análisis y según la Gráfica 19, es que este informe oficial de GSMA contradice lo indicado en el documento de soporte de este proyecto regulatorio, ya que

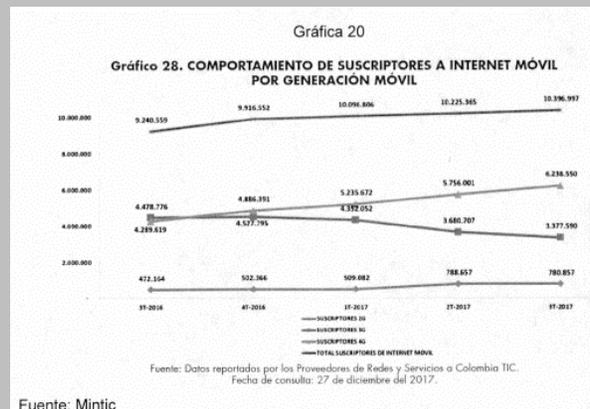
demuestra que el problema de la baja penetración de internet móvil en Colombia no tiene una relación directa con los equipos terminales móviles, sino con la cobertura, las cargas regulatorias, los excesivos impuestos y el costo de los servicios.

Indican que lo anterior debe preocupar entonces a todas las entidades del sector, pues las medidas que están implementando no han sido suficientes para promover la cobertura y han terminado afectando a los demás operadores que no pertenecen a Asomóvil (Claro, Movistar y Tigo) y a los proveedores que están interesados en desplegar infraestructura para la prestación de servicios a nivel nacional.

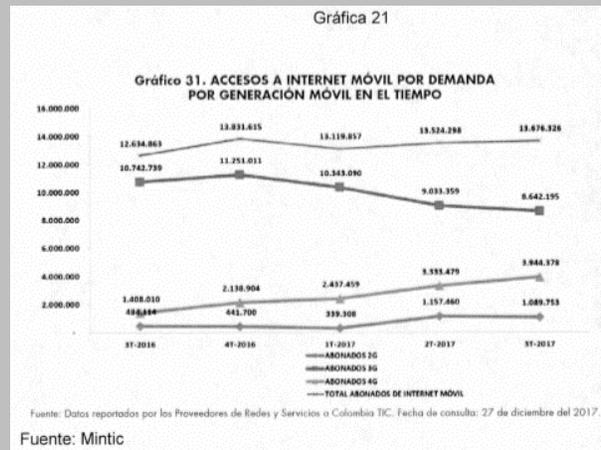
Precisan en este punto que se hace evidente que es necesario el trabajo de las autoridades del sector en la configuración de políticas públicas acorde con el despliegue y el fomento de la inversión en todos los municipios que aún no cuentan con servicios en 4G y que a su vez las entidades competentes establezcan medidas que realmente motiven el uso de las redes de 4G y la inversión en este tipo de infraestructura y prestación de servicios.

Manifiestan que, si bien la intención final de la iniciativa parece ser la promoción del uso de las redes 4G, lo cual resulta loable, los datos presentados en el documento de soporte de esta iniciativa demuestran que el diagnóstico es erróneo y la propuesta presentada no es el medio para resolver el problema. Sino por el contrario, genera una situación adversa a la competencia y para los usuarios, amén de enmascarar una figura de facto que está prohibida regulatoria y legalmente como lo es las cláusulas de permanencia y las ventas atadas.

Indican que dicho análisis contradice los informes publicados por el MINTIC (Gráfica 20) en los cuales se aprecia, inclusive desde el 3Q de 2016, la tendencia creciente de consumo de Internet móvil en la red de 4G, cifra que para 2017 comporta un crecimiento del 45%, mientras que la red de 3G ha disminuido en 25%:



Señalan el análisis de acceso a internet móvil por suscripción muestra un aumento de un 39% y un aumento de los accesos a internet móvil por demanda de un 180% de aumento en 4G y del 20% de decrecimiento en las conexiones 3G, siendo innegable que se sostiene el uso de la red 2G lo cual tiene explicaciones diversas, que pasan por temas relacionados con cobertura, lanzamiento de terminales de bajo costo y en algunos casos aparatos con doble SIM, que hacen posible que se mantenga la demanda. Para ello presentan la siguiente gráfica.



Manifiestan que no se considera entonces que el estímulo a la utilización de redes 4G se deba buscar en una motivación indirecta que relaciona la venta de equipos terminales de tecnología 4G o superior con el contrato de servicios de telecomunicaciones, pues lo anterior derivaría en un aumento inevitable de participación de mercado por el operador CLARO, cuyo Ebitda siguió aumentando a niveles cercanos al 40%, en detrimento de la competencia y el mercado en general.

Plantean que agremiaciones como Fenalco han analizado desde la perspectiva del consumidor las ventajas de mantener la regulación actual, en el informe denominado "Efectos económicos de las cláusulas de permanencia en el mercado de terminales de telefonía móvil en Colombia" en el que se concluye desde un modelo matemático que en promedio, entre todos los consumidores y terminales, la desutilidad (costo) valorada en términos monetarios de comprar una terminal con cláusulas de permanencia es aproximadamente \$86.000 (pesos corrientes noviembre 2016).

Manifiestan que desde una perspectiva competitiva también se ven beneficios directos para los usuarios que cuentan con una oferta mayor a la que encuentran en los tres operadores móviles tradicionales.

ETB

Manifiesta que en los planteamientos de la CRC no se considera, o mejor, no se tiene en cuenta el momento de asignación de las bandas LTE y el estado del despliegue de esa infraestructura conforme

a los lineamientos de los permisos de usos de espectro, lo cual aún se encuentra en fase de implementación.

Indica que bajo ese entendido lo primero que habría que dimensionarse es si en relación con las obligaciones de despliegue de la red 4G y los tiempos otorgados para su cumplimiento la cobertura es baja, media o alta, aspecto que entre otras cosas es claramente cuantificable, lo que ha de ser considerado en la extensión y magnitud del problema planteado, esto es, la baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia.

Manifiesta que en el documento publicado por la CRC se enuncia un avance en la cobertura de la red 3G en un 98,8% de los municipios y áreas no municipalizadas cubiertas por al menos un operador, sin que se analice la proporción de despliegue de red y cobertura de los principales operadores y si en esas áreas cubiertas hay comercialización o no de servicios, así como las características de la oferta que en ocasiones se concentra en incentivar el consumo de voz, no el de datos, de hecho hay que analizarse los efectos de la discriminación en tercer grado, esto es, diferentes menús con limitación de volumen o cantidad de los servicios ofrecidos.

Indica que más allá de estas consideraciones se echa de menos en la valoración la identificación de barreras que limitan el despliegue de infraestructura de internet móvil y los desequilibrios que generan en la penetración de la banda ancha móvil³⁴ dentro de las que se pueden listar las siguientes:

- Petición de información innecesaria o excesiva en los procedimientos necesarios para el despliegue.
- La restricción del uso del suelo.
- La distancia mínima entre antenas.
- Prohibición de uso de suelo con preservación rural o natural.
- Falta de regulación de los límites de exposición a radiación no ionizante.
- Falta de difusión de la normativa vigente y de las recomendaciones internacionales.
- La preparación de la infraestructura para el uso compartido.
- Establecimiento de diferentes tasas por tecnología.
- Multiplicidad de normas urbanísticas que dificultan el despliegue de red en los municipios, lo que además refleja una falta de unanimidad en las condiciones de los planes de ordenamiento territorial en Colombia.
- Establecimiento de múltiples tasas por tecnología.
- Los factores que desincentivan la inversión.
- Las dificultades de la red de transmisión troncal.
- Las condiciones geográficas.

³⁴ Ver documento "Eliminación de barreras para la expansión de la banda ancha móvil a nivel sub-nacional" del 8 de septiembre de 2016 presentado por la CAF- Banco de Desarrollo de América Latina y elaborado en colaboración con Analysys Mason. 07-07.7-F-020-v.4 30/09/2013 Pág. 23

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 91 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Precisa que en consonancia con lo anterior hay que mencionar que la OCDE en el estudio presentado en el 2014 hizo, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- a. Para el fomento de la competencia en el mercado móvil se identificó la necesidad de mejorar el régimen de interconexión.
- b. En el mismo sentido se identificó la necesidad de implementar de mejor manera las obligaciones del Roaming nacional.
- c. Eliminación de las barreras del despliegue de infraestructura.
- d. Reducir los impuestos TIC.

Indica que es necesario que en el AIN se identifiquen las barreras al despliegue de infraestructura, así como las recomendaciones de la OCDE y se determine su incidencia en la extensión y magnitud del problema planteado antes de identificar si es necesaria la intervención del regulador en el área propuesta y si realmente el proyecto de resolución se edifica en la mejor alternativa de solución.

Precisa que también ha de considerarse el efecto de las causas que desestiman la inversión en el despliegue de infraestructura, como los altos costos de implementación de cargas regulatorias que no necesariamente están vinculadas con la mejora del servicio, pues es dinero que podría destinarse a la mejora de la red, el ejercicio de vigilancia y control en la imposición de sanciones sin que se procure que en esos montos se incluyan o se destinen la totalidad del rubro a la mejora de la red.

Indica que conforme a lo anterior hay que identificar en esta causa las fallas de gobierno, entendidas estas como los obstáculos que se presentan en el mercado y que alteran su equilibrio bien sea como el efecto de regulaciones o en el diseño de las instituciones.

Explica que frente a lo planteado los costos excesivos que generan el cumplimiento normativo, la carga administrativa que se genera con la imposición constante de obligaciones, pueden constituirse como las fallas de gobierno por lo que debe replantearse la modulación regulatoria para que esos costos retornen a la inversión en infraestructura.

CRC/ Inicialmente, es necesario recordar que en la sección 3.1 del documento soporte, partiendo de las alternativas que enfrenta el potencial usuario de servicios de comunicaciones móviles, se realizó la descripción de cada una de las causas del problema y se explicó claramente cómo cada una de ellas incide en la baja penetración del servicio de internet móvil que tiene el país. Posteriormente, en la sección 4 del mismo documento se analizó para cada causa el grado de injerencia que tiene el regulador en su eliminación, así como las acciones que han adelantado la CRC y el MINTIC para tal fin.

Obsérvese que dentro de las causas identificadas del problema se encuentra la baja cobertura del servicio de internet móvil, lo cual coincide con la preocupación manifestada en este aspecto por la **ALTA CONSEJERIA DISTRITAL TIC - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C, ASOMÓVIL, AVANTEL, UFF, VIRGIN, ALMACENES ÉXITO y ETB**. Efectivamente en las secciones 3.1.2 y 4.2 del documento

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 92 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

soporte se analizó esta causa, para lo cual se realizó la descripción de la cobertura de la red móvil en Colombia y de las medidas implementadas por las dos entidades en busca de promover la inversión en infraestructura y facilitar su despliegue en todo el territorio nacional.

Ahora bien, contrario a lo señalado por **AVANTEL, UFF, VIRGIN y ALMACENES ÉXITO**, la limitada cobertura de la red móvil 4G, los impuestos, el costo del servicio y las obligaciones regulatorias, no son la única causa de la baja penetración del servicio de internet. El mismo indicador de conectividad de la GSMA, que citan estos operadores, da cuenta de ello, pues, además de la infraestructura, la asequibilidad (que reúne aspectos como las tarifas del servicio y los precios de los terminales, entre otros), las características del consumidor y la relevancia y disponibilidad de contenidos son factores que inciden en la penetración del servicio de internet móvil. Obsérvese que dentro de los habilitadores a la conectividad de internet móvil, señalados por la GSMA, se encuentra el precio de los ETM, lo cual corresponde con una de las causas del problema señaladas en el documento soporte, como lo es las problemáticas en la venta de ETM, en la que se señalan como sub-causas el incremento en los precios de los ETM y las restricciones en la venta de ETM aplicables a los proveedores móviles, que en últimas se traduce en un problema de asequibilidad a los ETM por parte de los usuarios.

En este sentido, se reitera que luego de la revisión de las acciones que se han adelantado o se están adelantando en busca de eliminar o reducir el impacto de las causas del problema de la baja penetración de internet móvil, la CRC identificó la necesidad de enfocar la acción regulatoria en la causa referida a la restricción que tienen los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en la venta de ETM, pues tal como se deduce de la sección 4 del documento soporte, es la única respecto de la cual no se ha adelantado alguna acción y sobre la cual tiene injerencia directa esta Entidad.

Así las cosas, independiente del tamaño del impacto que tiene cada causa en el problema, es claro que la CRC no tiene control sobre algunas de ellas y en otras el MINTIC y/o la CRC ya tienen implementadas acciones para su reducción o eliminación. Por tanto, bajo la metodología AIN el diagnóstico es acertado y la medida a implementar, si bien no se traduce en alcanzar el 100% de penetración del servicio de internet móvil, sí elimina una de las causas que restringe el crecimiento de este servicio.

Ahora bien, con respecto a las acciones que plantean la **ALTA CONSEJERIA DISTRITAL TIC - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C y ETB** para incrementar la cobertura del servicio de internet móvil en Colombia, lo primero es recordar que en el año 2012 la CRC publicó un Código de Buenas Prácticas con el objetivo impulsar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en todas las zonas del país. Esta guía le brinda a las autoridades municipales información que les permite conocer los beneficios asociados a dicho despliegue. Este Código contiene recomendaciones tendientes a superar las barreras que limitan el despliegue de infraestructura, las cuales han sido identificadas por esta Entidad, luego de la revisión de varios Planes de Ordenamiento Territorial expedidos por las autoridades locales de los diferentes municipios, actividad desarrollada con el acompañamiento de la Agencia Nacional del Espectro y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Adicionalmente, en el desarrollo de la actividad continua denominada "Promoción de reglas unificadas para el despliegue de infraestructura a nivel nacional" la CRC ha buscado determinar criterios técnicos

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 93 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

y jurídicos para identificar las barreras y restricciones que actualmente impiden el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones en los diferentes municipios del país; y definir las condiciones técnicas que deberán ser recomendadas a las autoridades municipales para superar dichas barreras, con lo cual se han mantenido actualizado el mencionado Código de Buenas Prácticas.

En lo que respecta al monopolio que se presenta en la cobertura de la red en algunos municipios del país es importante recordar que la CRC, de acuerdo con el principio de uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos, dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, ha implementado medidas para promover la compartición de redes entre proveedores móviles y de esta manera facilitar la ampliación de la cobertura de la red. Efectivamente en el año 2013 fue expedida la Resolución CRC 4112 a través de la cual se establecieron condiciones para prestar el servicio de Roaming Automático Nacional (RAN). Posteriormente, mediante la Resolución CRC 5107 de 2017 se adoptaron medidas regulatorias adicionales sobre las condiciones generales para la provisión de esta instalación esencial, en la cual se actualizaron los valores de remuneración para servicios de voz, SMS y datos. De esta manera, para los operadores entrantes, se establecieron valores más bajos de los ya definidos, con el objetivo de incentivar la entrada de nuevos operadores e impulsar la inversión en el despliegue de infraestructura; y para los operadores establecidos, se definieron valores de remuneración y los municipios del país donde aplicarán dichos valores, con lo que se estimula la sana competencia, el despliegue de infraestructura y la diversificación de ofertas de servicios, todo en beneficio de los usuarios.

Adicionalmente es importante recordar que, entre diciembre de 2017 y febrero de 2018, la CRC adelantó una iniciativa enfocada en promover e incentivar la masificación de servicios de telecomunicaciones en todo el país, a la vez que se incremente la oferta de servicios fijos y móviles en todo el territorio nacional y con ello se impulse la inversión en el despliegue de nuevas tecnologías. Es así que, través de la Resolución CRC 5321 de 2018, se definió que en determinados municipios del país las empresas no estén obligadas a cumplir con las metas de calidad definidas en la regulación, pero sí deben medir y reportar los indicadores, para continuar haciendo seguimiento a la evolución del servicio. Entre estos municipios se cuentan los que la CRC ha considerado en la categoría denominada "Política Pública", que por sus características pueden llegar a tener bajos niveles de penetración de los servicios, y también se incluyen las denominadas "Zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC-". Tal como lo plantea **ETB**, esta medida será revisada luego de un año de aplicarse, con el fin de determinar si, efectivamente, se estaría logrando el objetivo de incentivar la masificación de servicios -que guarda relación directa con las inversiones que realizan las empresas para ampliar cobertura-.

También es importante recordar, tal como se menciona en el documento soporte, que el MINTIC, en el ámbito de sus competencias, ha desarrollado diferentes proyectos encaminados a promover la cobertura de los diferentes servicios de comunicaciones, por ejemplo, en la asignación de espectro para la prestación de servicios móviles ha establecido condiciones mínimas de cobertura para asegurar la oferta de servicios en todo el territorio nacional. También ha destinado recursos para promover el desarrollo de redes en zonas apartadas del país.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 94 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Adicionalmente, dicha Entidad tiene competencia para establecer obligaciones de hacer en cabeza de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, como contraprestación por el otorgamiento o renovación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico para beneficiar con las tecnologías de la información y las comunicaciones a habitantes de bajos ingresos, zonas apartadas y escuelas públicas. En este punto es importante recordar que la CRC, en cumplimiento del numeral 2 del artículo 2.2.15.2 del Decreto 1078 de 2015, en noviembre de 2016 definió la metodología para valoración de proyectos de obligaciones de hacer y durante 2017 emitió dos conceptos frente las inversiones a reconocer por tales obligaciones.

Como se puede entender, la CRC, bajo el ámbito de sus competencias, ha establecido medidas y desarrollado acciones tendientes a promover y facilitar el despliegue de infraestructura de red en el país y con ello el incremento de la cobertura del servicio de internet móvil, las cuales enfrentan algunas de las barreras que limitan el despliegue de infraestructura de internet móvil, citadas por **ETB** y que corresponden con las recomendaciones OCDE, también citadas por este operador.

Ahora bien, factores como las cargas impositivas, la verificación del cumplimiento de los compromisos de cobertura con ocasión de la asignación de espectro, la comercialización de servicios y sanciones administrativas, que inciden directa o indirectamente en la cobertura del servicios móviles, son aspectos que se encuentra por fuera de las competencias del CRC y que, a pesar que pueden ser causas de la baja cobertura del servicio de internet móvil, desde la CRC no es posible implementar, por parte de esta entidad, medidas para eliminarlas.

Finalmente, respecto de la observación que realiza **AVANTEL, UFF, VIRGIN y ALMACENES ÉXITO**, sobre la pertinencia de no realizar cambios en la regulación de permanencias mínimas en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones móviles, se reitera que la medida implementada a través del presente proyecto, si bien permite que los proveedores móviles realicen ofertas conjuntas de ETM y planes de servicio, **en ningún momento permite que establezcan cláusulas de permanencia en el contrato de prestación del servicio, ni en el contrato de venta del ETM.**

En todo caso, es importante tener en cuenta que en atención de los comentarios y las preocupaciones manifestadas por los diferentes operadores y la Superintendencia de Industria y Comercio, se ha ajustado la redacción del artículo inicialmente propuesto.

3.3 PREFERENCIAS DE LOS USUARIOS.

AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Llaman la atención que la principal causa para no usar internet sea el desconocimiento de los servicios y de los equipos sobre los que se puede acceder a este tipo de tecnologías. Por lo anterior, consideran que tampoco se justifica la medida propuesta para contrarrestar este evento, sino que, por el contrario, sugiere que se mantenga la situación actual y se busque mejorar la forma comercial de acceder a estos

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 95 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

usuarios cautivos y de capacitar sobre las facilidades y herramientas a las que se puedan tener acceso con el internet móvil. Para esto también es importante contar con el apoyo de las entidades del sector para que busquen formas que comuniquen y patrocinen, mejorando la apropiación y el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Indica que un dato que demuestra que no existe problema alguno relacionado con los terminales, es el hecho de que más de 6 millones de colombianos que se conectan a Facebook a través del móvil, lo hacen solo por WiFi, lo que pone de relieve que el problema de acceso a internet móvil no tiene relación con el dispositivo, sino con la cobertura o el precio del servicio, tal como lo muestran las siguientes estadísticas presentadas por Latam Click acerca de Facebook en Colombia para el año 2017:



Señala que con lo anterior se evidencia que los usuarios de Facebook y WhatsApp continúan creciendo, lo que muestra que cada vez más los usuarios van encontrando la necesidad del uso de datos.



Menciona que según la encuesta de percepción que hizo GSMA al consumidor colombiano, donde preguntaban si usaba internet móvil y si no lo hacía, cuál era el motivo, la principal barrera enunciada

es la seguridad. Sin embargo, uno de los factores relevantes que perciben los usuarios al momento de ser encuestados es la asequibilidad.

Frente al documento de monitoreo de la implementación de la Resolución 4444 de 2014, no resulta muy claro que la posición de la Comisión en el año 2016 haya cambiado diametralmente en un año y resulta aún más extraño que se aduzca como problema *"Las preferencias de los usuarios a la hora de seleccionar el servicio, el plan tarifario y el terminal en función de su ingreso disponible"*

Señala que los mismos problemas detectados antes de la Resolución 4444, van a ocurrir si se permite la relación directa entre el servicio y el equipo, pues al final va a generar que el operador hable de subsidios, financiación, planes diferenciales y otras formas para limitar la posibilidad del cambio del operador por parte del usuario, haciendo que dichas ofertas no se puedan replicar en otros actores del mercado como retailers, operadores no incumbentes o el mercado abierto.

Indica que en el primer informe de monitoreo de implementación de la Resolución 4444, publicado en junio de 2015, la CRC concluyó que en los meses siguientes a la eliminación de las cláusulas de permanencia, las ventas de terminales móviles crecieron, presentándose una mayor oferta de equipos, planes y formas de financiación que se acompañaron de incrementos en el número de equipos homologados y equipos importados, además de un comportamiento decreciente en el precio de venta de los smartphones. Estos resultados están asociados a la supresión de barreras a la entrada y a la flexibilidad de precios de venta, impacto esperado de la eliminación de cláusulas de permanencia mínima. Por último, dicho informe no encontró evidencia que permitiera concluir que la eliminación de las cláusulas de permanencia hubiese tenido efectos distorsivos en la dinámica de fijación de las tarifas de voz e internet móvil.

Manifiesta que los resultados del segundo informe de monitoreo al mercado de ventas de terminales móviles, publicado en diciembre de 2015, arrojaron que la mayor transparencia en los precios de los equipos, el mayor número de oferentes en el mercado, la diversificación de opciones que perciben los usuarios al momento de elegir el método de pago y financiación de un terminal móvil, son todos, un efecto de la eliminación de las cláusulas de permanencia. Este informe también encontró que la disminución en las importaciones de terminales móviles y el aumento en los precios de estos equipos fueron resultado de una tasa de cambio creciente.

Concluye entonces que, con la portabilidad y la eliminación de cualquier relación entre el servicio y el equipo, se reducen los costos de cambio de los usuarios y es más fácil que elija libremente el operador que más le convenga, sin limitar a los operadores que hagan lo que en la actualidad ya pueden hacer como lo es la financiación de los ETM. Esto permite que el usuario escoja en el mercado lo que más se acomode a sus necesidades, sin que vaya en contra de sus preferencias.

ETB

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 97 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Indica que los hallazgos de la encuesta TIC, lo que identifican es una baja demanda. Por lo cual señala, que frente a la alternativa de solución propuesta en el proyecto regulatorio lo que habría que determinarse es cómo una oferta vinculada va a impactar la barrera de educación y promoción en esa demanda, pues si el impacto es menor, no se justifica una intervención de esa naturaleza.

Argumenta que permitir la oferta conjunta entre ETM y servicio móvil no va a impactar la masificación de la demanda si no hay una mejora educativa y apropiación de las TIC en la población.

CRC/ En el ejercicio adelantado con ocasión del presente proyecto regulatorio de identificación del problema, causas y consecuencias, se definieron también las acciones que permitirían lograr mitigar o contrarrestar la baja penetración de internet móvil en Colombia. De esta manera, encontró la CRC que hay acciones de política pública, algunas de las cuales ya se han implementado, que aportan en contrarrestar la incidencia negativa sobre la penetración de internet móvil. Por ejemplo, en el documento soporte se describe que una de las razones del no uso de internet es el desconocimiento por parte de los usuarios. Así mismo, se destacó en el documento que la *"promoción y la educación en el uso y aprovechamiento de nuevas tecnologías podría favorecer la consolidación de los usos actuales y la exploración de nuevos usos, enrutando a la sociedad en la masificación de ecosistemas digitales y la nueva sociedad de la información aplicadas en un amplio espectro de áreas"*. No obstante, lo anterior corresponde a acciones de política pública adelantadas por el MINTIC.

De esta forma, un análisis juicioso del documento soporte permite evidenciar que la CRC identificó varias problemáticas y acciones posibles, algunas de ellas ya atendidas por la política pública en cabeza de MINTIC, otras que ya estaban siendo abordadas mediante la regulación de esta Comisión y, algunas en las que la CRC, atendiendo a sus facultades legales no podría actuar ya que eran de orden macroeconómico o de coyuntura nacional o internacional. Como ejemplo de lo anterior, la CRC destacó en el documento soporte la aplicación de las siguientes acciones que se han tomado para atender los problemas relacionados:

- La promoción y la educación en el uso y aprovechamiento de nuevas tecnologías como estrategia para reducir el desconocimiento y aumentar la apropiación de nuevas tecnologías.
- La CRC ha publicado un Código de Buenas Prácticas, cuyo objetivo ha sido impulsar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en todas las zonas del país.
- El MINTIC ha adelantado diferentes proyectos tendientes a promover y garantizar la cobertura del servicio de acceso a Internet móvil que van desde la misma asignación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de comunicaciones móviles, hasta la destinación de recursos para el despliegue de infraestructura en alianza con el sector privado como lo fue el proyecto nacional de fibra óptica.

En lo que se refiere a las preferencias de los usuarios, es claro que la Entidad encargada de promover el uso de las TIC es el MINTIC, y para ellos ha desarrollado programas, planes y proyectos de uso y apropiación. Por su parte, no se identificaron acciones que de parte de la CRC pudieran atender la causa

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 98 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

asociada a las preferencias de los usuarios, particularmente las referidas al desconocimiento del servicio o el no encontrar utilidad del mismo.

Adicionalmente, **AVANTEL, UFF, VIRGIN y ALMACENES ÉXITO** interpretan erróneamente a la CRC al considerar que en el documento soporte "*se aduzca como problema "Las preferencias de los usuarios a la hora de seleccionar el servicio, el plan tarifario y el terminal en función de su ingreso disponible"*", cuando el problema principal del que se ocupa este proyecto regulatorio es la baja penetración de internet móvil en Colombia.

Por otro lado, no es cierto que la Comisión controvierta los resultados del documento de Monitoreo de la implementación de la Resolución 4444 de 2014 pues estos resultados fueron y siguen siendo relevantes. Sin embargo, la CRC identifica que podría acelerarse la dinámica con que estos se han materializado mediante la aplicación de esta medida regulatoria, incrementando así algunos de los resultados positivos en relación con el bienestar del consumidor y la dinámica competitiva, los cuales redundan en mitigar el problema identificado.

Respecto de la interpretación de la medida propuesta como generadora de incentivos para que el operador que otorga un beneficio a cambio de la fidelización de sus clientes, no se arriesgue a que el usuario se libere fácilmente del servicio contratado, llevándole a imponer barreras de salida al usuario, entiende la CRC que la existencia de un incentivo a otorgar beneficios a los usuarios procurando su fidelización, siempre ha estado presente. En ejercicio de este incentivo los beneficios que otorgan los operadores comprenden la oferta de planes a precios competitivos y calidad en la prestación del servicio.

Es de mencionar que, con la aplicación de la propuesta regulatoria de la CRC, se tiene previsto que la venta de ETM a precios competitivos se suma a los beneficios que entreguen los operadores a los usuarios. Estos beneficios no suponen per se un riesgo a la libre competencia económica ni al régimen de protección del usuario. En concreto, no es cierto que la regulación propuesta por la CRC permita a los operadores un apalancamiento que termine por limitar la libre elección de los usuarios.

Al respecto, concebir la oferta comercial de planes y ETM por parte de los operadores del servicio de telefonía móvil como un factor de potencial afectación a la libre elección del usuario, revela la importancia de comprender en detalle los efectos de la medida sobre los derechos de los consumidores e identificar la diversidad de canales de venta de ETM que tienen hoy los usuarios y que de ninguna manera se verá reducida por la regulación propuesta. La correcta identificación de estos elementos resulta fundamental para dimensionar de forma objetiva los efectos del proyecto regulatorio presentado por la CRC.

Hay que destacar que las grandes superficies, los comercializadores e importadores, los operadores de telefonía móvil y la posibilidad de aprovechar el comercio electrónico para adquirir un ETM homologado por fuera del país, constituyen la diversidad de canales de venta claramente identificables por los usuarios al momento de comprar un ETM en Colombia, los cuales son de libre acceso y que de ninguna manera resultan intervenidos por la propuesta regulatoria de la Comisión. En ese sentido, la CRC

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 99 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

manifiesta que la medida regulatoria propuesta permite el fortalecimiento de la oferta de ETM por parte de los operadores, eliminando una asimetría competitiva entre estos y los comercializadores.

Es necesario destacar que la Resolución 4444 de 2014, por la cual se prohíbe el establecimiento de cláusulas de permanencia mínima en los servicios de comunicaciones móviles, elimina de fondo la posibilidad de que los operadores apliquen condicionamientos de salida a los usuarios. Tras la aplicación de la propuesta regulatoria, la naturaleza de los condicionamientos de salida no sufre modificaciones, es decir, siguen siendo prohibidos.

En línea con lo anterior, no es posible que, tras la aplicación de la medida regulatoria, en la práctica sea posible que los operadores intenten bloquear la salida de usuarios. De ninguna manera, la normatividad vigente, ni este proyecto regulatorio permiten que los operadores restrinjan la libertad de elección del usuario ni su movilidad mediante el mecanismo de portabilidad numérica móvil.

Ahora bien, respecto de los efectos de la aplicación de la propuesta regulatoria sobre la dinámica competitiva, la CRC debe indicar que precisamente el escenario actual está presentando una afectación toda vez que, hoy los comercializadores pueden hacer ofertas de venta de ETM con promociones y empaquetamientos que tampoco pueden contestar de forma competitiva los prestadores del servicio de telefonía móvil que venden ETM. Tras la aplicación de la medida regulatoria proyectada, esta asimetría competitiva encontraría corrección.

Por otro lado, las ofertas de planes y ETM que lancen los operadores tras la implementación de esta medida regulatoria, se enfrentarán, por un lado, a la competencia con otras ofertas que adelanten otros operadores y, por otro, a las ofertas de ETM que los comercializadores seguirán desarrollando. En ese sentido, una preocupación sobre estas ofertas solo resultaría fundada si la venta de ETM estuviera únicamente en cabeza de los operadores y que esta tuviera un carácter cercano al de un monopolio.

De acuerdo con lo anterior, no se acogen los comentarios.

3.4 ASEQUIBILIDAD AL SERVICIO.

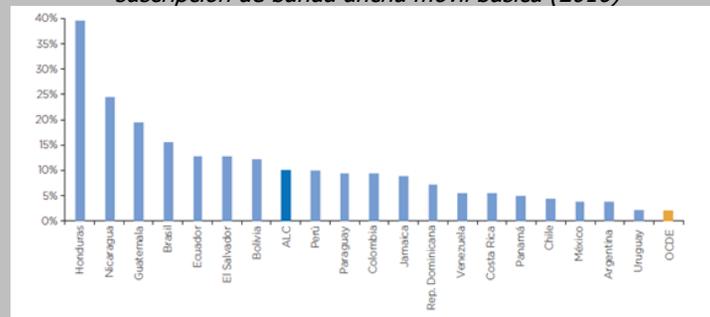
ASOMÓVIL

Menciona que la asequibilidad se vislumbra como una de las principales causas de la brecha digital y el bajo desempeño del país en la migración tecnológica. Indica que las Naciones Unidas establecen como umbral de asequibilidad de telecomunicaciones el 5% del ingreso de las personas, esto indica que si el Costo Total de los Servicios de Telecomunicaciones Móviles (TCMO por sus siglas en inglés) que comprende el costo del terminal más el costo del servicio supera el 5% del ingreso de las personas, estos decidirán no acceder a internet.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 100 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

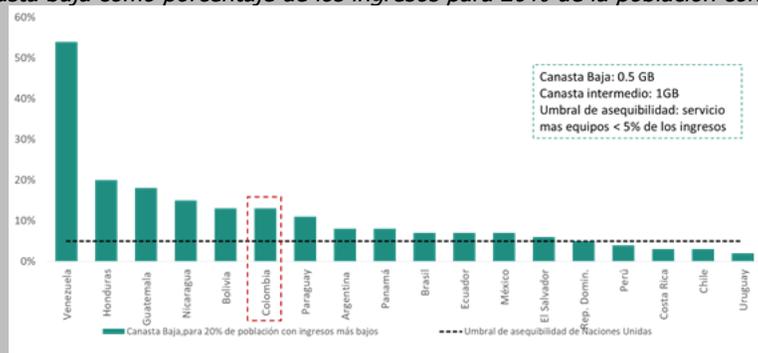
Precisa que al respecto, tanto la GSMA como el BID, evidencian que en el país para la población de menores recursos el TCMO supera el umbral de asequibilidad, aun cuando Colombia cuenta con las tarifas de servicio menos costosas de la región.

Porcentaje del salario mensual del 40% de la población con menos ingresos necesario para obtener una suscripción de banda ancha móvil básica (2016)



Fuente: BID diciembre 2017

TCMO de la canasta baja como porcentaje de los ingresos para 20% de la población con menores ingresos



Fuente: GSMA

Explica que es así como desde ASOMÓVIL consideran que el proyecto regulatorio de condicionamientos de entrada para la comercialización de ETM aporta de manera significativa para superar el cuello de botella de la asequibilidad y con ello lograr que el 50% de la población que hoy no accede a internet móvil se beneficie de las externalidades positivas de la economía digital.

Indica que el equipo representa la principal barrera de asequibilidad en los servicios de telecomunicaciones en Colombia, lo cual se explica de la siguiente manera:

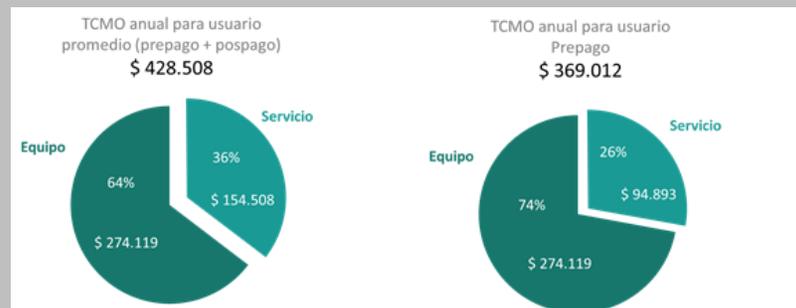
Como se indicó el TCMO está constituido por el costo del servicio más el costo del terminal. Partiendo de los datos de GFK, respecto de las cantidades de equipos vendidos por intervalo de precio para el 2T

de 2015, se obtiene que el equipo promedio vendido en 2015 era de \$ 466.194 pesos, por lo que a precios actuales el equipo promedio se encuentra alrededor de \$ 548.237 pesos.

Ahora, teniendo en cuenta que la reposición promedio de equipos en el país es de 24 meses, se concluye que una persona invierte en promedio al año \$ 274.119 pesos.

Según las cifras más reciente del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones un Abonado de IM promedio consume al mes \$ 7.908 pesos, y un usuario por suscripción consume \$ 32.698 pesos. Ponderando por una distribución 80-20 entre abonados y suscriptores, el consumo mensual promedio sería de \$ 12.865 pesos.

Dado lo anterior se puede evidenciar que el equipo representa entre el 64% y 74% de TCMO, por lo que su alto costo constituye la principal barrera de asequibilidad del servicio.



Fuente: Cálculos Asomóvil

AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Mencionan que, de acuerdo con el documento de soporte, las tarifas de los servicios móviles son todavía una barrera especialmente para los usuarios prepago y un inhibidor en la conectividad a internet móvil.

Precisan que en realidad lo que solucionaría esta problemática sería que el usuario pueda elegir libremente las tarifas establecidas en el mercado, donde los operadores incumbentes participan con tarifas de datos más altas de los que ofrecen los nuevos competidores (Gráfica 25).

Gráfica 25

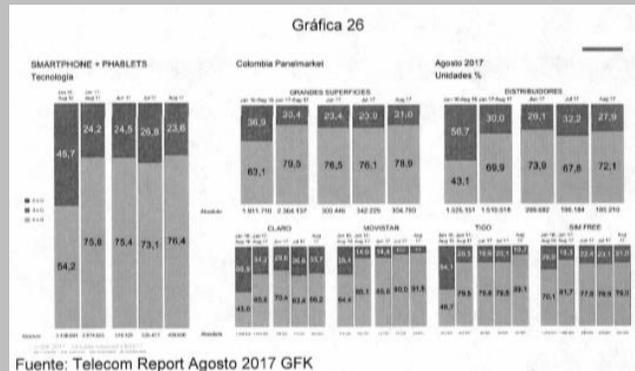
		ARPM DATOS
COMCEL	1Q-2017	\$ 19,44
	2Q-2017	\$ 18,94
	3Q-2017	\$ 16,27
TIGO	1Q-2017	\$ 14,35
	2Q-2017	\$ 15,25
	3Q-2017	\$ 14,37
TELEFONICA	1Q-2017	\$ 16,23
	2Q-2017	\$ 14,89
	3Q-2017	\$ 14,34
AVANTEL	1Q-2017	\$ 11,19
	2Q-2017	\$ 6,90
	3Q-2017	\$ 4,96

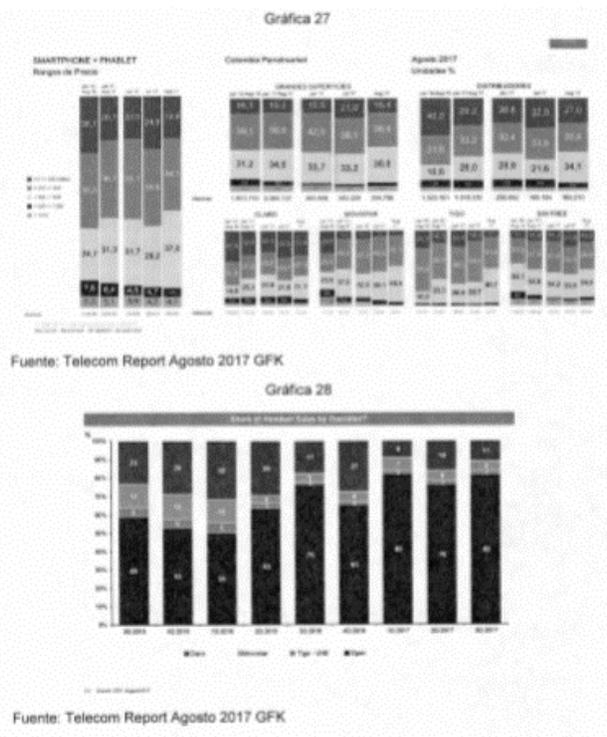
Fuente: Informes sectoriales MINTIC 1Q,2Q y 3Q

Señalan que los usuarios verían restringida su libre elección a mejores tarifas en el mercado, como la misma CRC evidencia en el informe de monitoreo de la Resolución 4444 de 2014, publicado en el año 2016.

Indican que, no obstante, más del 80% de los smartphones vendidos están por debajo de 800 mil pesos (exentos de IVA), y el 54% de los dispositivos se encuentran por debajo de 500 mil pesos (Gráfica 26). Mencionan que esta proporción ha crecido en el último año por lo que muestra que los dispositivos han vendido bajando su precio gracias a la entrada de nuevos canales (Gráfica 27), nuevos vendedores y nuevos equipos de bajo costo en los portafolios de los vendedores establecidos.

Gráfica 26





Explican que con la gráfica anterior (Gráfica 28) se demuestra que la eliminación de la relación entre el servicio y los equipos terminales móviles permitió y se erigió como un gran avance de cara a la libre competencia, pues ha permitido la entrada de nuevos jugadores, lo cual no representa un decaimiento en las ventas de equipos terminales sino una redistribución de la venta en múltiples jugadores diferentes a los tradicionales. Mencionan que esto hace que para el usuario sea benéfico al encontrar mayores opciones de compra, con distintas tarifas y sin que las mismas estén condicionadas al servicio.

Transcribiendo apartes del documento de monitoreo publicado por la Comisión en 2016, indican que se presentan contradicciones con el documento soporte publicado con ocasión del presente proyecto regulatorio.

Precisan que la misma CRC ha evidenciado que el hecho de separar el servicio de los equipos ha logrado dinamizar el mercado móvil y ha abierto la posibilidad de que el usuario elija dónde adquiere su equipo terminal, por lo que no es muy claro el cambio de parecer de la CRC en la cual afirma que ha tenido más aspectos desfavorables que favorables.

Instan entonces a la CRC para que revise de manera profunda los efectos hacia los usuarios, pues realmente lo que se evidencia es que los equipos terminales móviles van a incrementar sus precios y de paso el valor de servicio también crecerá y los únicos impactados serán los usuarios.

ETB

Señala que debe considerarse que el despliegue de cobertura de 4G aún está en proceso y los efectos que esto puede tener en las tarifas y otros factores como el entorno económico, que de cara al proveedor hacen mucho más oneroso el despliegue de redes pues los elementos de la infraestructura y de plataformas y elementos necesarios para la prestación del servicio también son importados. Frente a la comparación de la tarifa con otros países que ya realizaron el despliegue o que están en una etapa más avanzada, recomienda que esta se haga con extremos análogos para tener cifras más ajustadas.

Precisa que existe una externalidad que afecta directamente el costo del servicio de internet móvil, esto es un IVA del 19% y un impuesto al consumo del 4%, luego el usuario no sólo debe pagar un equipo sino tener capacidad financiera suficiente para acceder al servicio.

Menciona que al analizar las tarifas o el valor del servicio de internet móvil no se mide el impacto negativo de la concentración de servicios móviles en un solo proveedor, puesto que este problema puede tener como efectos, precios altos, la falta de acceso y bajas velocidades.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Respecto al numeral 3.1.4. del documento soporte (Limitada asequibilidad al servicio de internet móvil), menciona que uno de los aspectos tenidos en consideración fue la existencia de una correlación entre las tarifas y el grado de penetración del servicio; indica que hubiese sido oportuno que el análisis presentara si existe correlación entre el porcentaje del ingreso destinado a comprar 1 GB y la penetración del servicio de Internet móvil en diferentes países pues, con ello, se habría podido evidenciar la fuerte incidencia del entorno macroeconómico (particularmente, la pérdida del poder adquisitivo del peso colombiano), en la caída del consumo de equipos terminales móviles.

CRC/ Inicialmente, es importante precisar que la limitada asequibilidad al servicio que se analizó en la sección 3.1.4 del documento soporte, como una de las causas del problema de la baja penetración de internet, se refirió exclusivamente al precio del servicio de internet móvil, pues el precio de los ETM se analizó como parte de las problemáticas en la comercialización de ETM en la sección 3.1.1 del mencionado documento. Sin embargo, tal como lo menciona **ETB** y **ASOMÓVIL**, el pago del ETM y el pago del servicio en su conjunto corresponden a una barrera a la asequibilidad al servicio, lo que también indica la pertinencia de implementar acciones para que los usuarios puedan acceder a mejores precios de ETM, pues a pesar de la entrada de nuevos canales el costo promedio de los ETM de tipo smartphone sigue siendo elevado respecto al limitado poder adquisitivo de la población colombiana.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 105 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Es por ello que la medida a implementar, a través de la cual se elimina la restricción que tienen los proveedores móviles de ofrecer de manera conjunta el servicio con ETM de tecnología 4G o superior, promueve mayor competencia en la comercialización de ETM y con ello una mejora en el precio de los ETM de la mencionada tecnología.

Es importante aclarar que en ningún momento esta medida restringe la libertad del usuario a escoger la tarifa del servicio o cambiar de proveedor, así como tampoco permite establecer permanencias mínimas en los contratos de prestación del servicio, lo cual es contrario a lo afirmado por **AVANTEL, UFF, VIRGIN** y **ALMACENES ÉXITO**, quienes haciendo referencia al informe de monitoreo a la implementación de la Resolución CRC 4444/14 publicado en 2016 resaltan los beneficios de la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima, pero concluyen erradamente que la medida a implementar va a limitar la elección de los usuarios.

Ahora bien, respecto a los factores exógenos que inciden tanto en el precio del servicio de internet móvil como en el de los ETM, como son el entorno macroeconómico y los impuestos, a los que hacen referencia **ETB** y la **UNIVERSIDAD EXTERNADO**, se reitera que son causales de la problemática estudiada sobre las cuales el regulador no tiene control. Sin embargo, la medida regulatoria a implementar incentiva a todos los comercializadores de ETM a desarrollar estrategias de negocio que les permita ofrecer a los usuarios mejores precios en la venta de ETM.

Ahora bien, frente a la observación que realiza **ETB**, en la que indica que el análisis tarifario no mide el impacto negativo de la concentración de servicios móviles en un solo proveedor, es importante aclarar que este es un aspecto que fue analizado en la revisión de los mercados de comunicaciones móviles y en la revisión de las condiciones de provisión del servicio de Roaming Automático Nacional (RAN) que adelantó la CRC entre 2016 y 2017. Fruto de ello son las medidas establecidas a través de las Resoluciones CRC 5107 y 5108 de 2017.

En este punto es importante recordar que mediante la Resolución CRC 5107 de 2017 se fijó un valor tope de remuneración para el uso de RAN de \$11,87 por Megabyte en función de la cobertura desplegada por los operadores en los diferentes municipios del país y, adicionalmente, para el caso de los proveedores entrantes se estableció que los demás proveedores móviles no les pueden ofrecer un precio mayor a \$6,40 por Megabyte. Con esta limitación en el precio mayorista, se promueve la competencia y se regulan indirectamente los precios minoristas.

En todo caso, es importante tener en cuenta que en atención de los comentarios y las preocupaciones manifestadas por los diferentes operadores y la Superintendencia de Industria y Comercio, se ha ajustado la redacción del artículo inicialmente propuesto.

4 CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 106 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

4.1 COMENTARIOS A FAVOR DE LAS CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA IDENTIFICADAS POR LA CRC.

TIGO-UNE

Comparte la problemática general identificada por la CRC tanto en el documento soporte del proyecto como en el AIN.

Indica que la adopción de redes y terminales 4G no puede convertirse solamente en un *slogan* sino que debe traducirse en un propósito nacional que comprometa tanto al sector privado como al sector público, pues tal y como lo han demostrado variados estudios (BID 2018- CAF 2017-Banco Mundial 2016), el acceso a mejores anchos de banda y sus servicios asociados (apps, contenidos), posibilitan el crecimiento económico y social de las regiones a través de menores costos fiscales para los Estados, y por tanto a través de las TIC el mejoramiento general del bienestar de la población.

Considera que, para lograr la penetración y apropiación deseadas por el Estado colombiano, se deben tener en cuenta dos enfoques: (i) El despliegue de infraestructura o ampliación de la cobertura por parte de los operadores (condiciones de acceso), (ii) las condiciones de conectividad de los usuarios al servicio y a la tecnología, es decir todos aquellos esfuerzos tendientes a que los usuarios puedan efectivamente conectarse a los servicios digitales.

Frente al primero, afirma que en los últimos 8 años varias entidades del Estado se han empeñado en ello, la subasta de espectro 4G y la reorganización del mismo, realizadas tanto por el MINTIC como por la ANE, son claros ejemplos de impulsos al desarrollo de mayores accesos, sin dejar de destacar que en el campo regulatorio la CRC ha tomado medidas que han fomentado el despliegue de redes y la ampliación de la cobertura con normas como aquellas que impusieron el Roaming Automático Nacional, esto es la Resolución 5107 de 2017, y el reciente régimen de excepciones al régimen de calidad, Resolución CRC 5321 de 2018, entre otras, que han contribuido a desarrollar este objetivo, pues disminuyen los costos de expansión de la red y promocionan el acceso de los operadores a infraestructuras públicas disponibles para el transporte de señales.

Respecto al segundo enfoque, comenta que hacen falta medidas que permitan al usuario acceder con mayor facilidad a la tecnología. Por esto, considera que el presente proyecto precisamente se enfoca en este objetivo y de ahí su nodular importancia ya que permite a los operadores ofrecer equipos con la tecnología adecuada para la apropiación de redes 4G por parte de los usuarios, a un precio accesible, no solo es conveniente sino necesaria para el desarrollo del país. Señala que le sorprende enormemente que algunos agentes de la propia industria y de otros sectores (en declaraciones públicas) se opongan a un proyecto regulatorio que no solo mejorará las condiciones de accesibilidad de los usuarios a mejores terminales, sino que, incrementará la competencia entre comercializadores de terminales.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 107 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Indica que los beneficios de esta medida regulatoria, se suman al hecho de que permite un mayor acceso de usuarios a redes de mejores características y por ello realiza el análisis regulatorio de la propuesta desde tres dimensiones diferenciadas que concluyen en determinar los beneficios de la misma:



Grafico 1
Fuente y Elaboración: TigoUne

Argumenta que la propuesta regulatoria se basa, por un lado en ampliar el espectro de posibilidades que tienen los usuarios para la compra de sus equipos terminales, beneficiándose de promociones y descuentos que pueden ofrecer los prestadores de servicios móviles, pero además y, de allí su mayor relevancia, señala que la propuesta regulatoria de forma específica incrementará el número de terminales móviles (4G y mayores velocidades), conllevando una mayor apropiación de los servicios digitales y el cumplimiento por parte de la CRC con el segundo enfoque de acceso efectivo.

Es así como TIGO UNE procede a desarrollar cada uno de los beneficios que considera la medida tendrá, así:

I. BENEFICIO A LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE TERMINALES Y SERVICIOS MÓVILES

Señala que el primer análisis que realizó TIGOUNE sobre la medida propuesta se basó en poder demostrar que la regulación en discusión conlleva beneficios palpables para los consumidores y usuarios de terminales y servicios móviles, y que en dicha medida esos beneficios pudieran incrementar el bienestar de los mismos, para de paso multiplicar el bienestar general del sector Comercio y TIC. Considera que la medida puede crear una rotación positiva de terminales móviles en el país y acelerar

el recambio de equipos con tecnologías superiores, otorgando a todos los comercializadores (incluidos los PRSTM) una oportunidad única de mejorar el estado actual del mercado de equipos en Colombia.

Indica que este tema resulta vital para el país en la medida que desde el año 2013 se introdujo efectivamente el 4G, proceso de expansión de redes que debe culminar en este año 2018, y que contribuye a un cubrimiento del territorio nacional con redes de última generación con mejores y mayores prestaciones, gestiones de datos eficientes y aumentos de la sensación de bienestar de los usuarios de servicios móviles.

A. CONSUMIDOR Y/O USUARIO MÁS INFORMADO

Señala que uno de los principales asuntos que debe proteger tanto la regulación como las normas del consumidor se basa en eliminar la asimetría de información que puede tener un consumidor y/o usuario sobre un bien o servicio que prevea adquirir. Indica que en ello se basan las principales normas de protección de todos los servicios y bienes, dado que la información resulta ser el elemento más importante, tanto para la decisión de compra como para la utilización de los elementos, sean bienes o servicios e incluso para el aseguramiento de las condiciones de calidad y garantía.

Argumenta que bajo este presupuesto, y como bien lo sabe la CRC, los operadores de telefonía, que son los prestadores del servicio móvil de forma directa, están obligados a dar cumplimiento entre otras, a disposiciones como el Régimen de Protección de Usuarios, al Régimen de servicios de Calidad compilado en la Resolución CRC 5050 de 2016, a la Circular Única de la SIC, a la Resolución CRC 5161 de 2017 respecto de accesos de Banda Ancha, a la Ley 1245 de 2008 y a la Resolución CRC 2355 de 2010 respecto de la portabilidad numérica móvil y a la Resolución CRC 3821 de 2011 y sus modificaciones, que, entre otras normas, contienen una amplia variedad de obligaciones que buscan informar al usuario sobre las características y calidad de los equipos y servicios que contrata, así como del contrato mismo que suscribe, es decir que un usuario que entra a una tienda de un PRST recibe una serie de información que no recibirá en un comercializador. Señala que estas regulaciones materializan, a un mayor nivel, la obligación de informar al usuario si se compara con las obligaciones que trae el Estatuto del Consumidor, que es el único régimen que deben cumplir los demás comercializadores de ETM.

Argumenta que la información con la que cuenta el usuario cuando realiza una compra de un equipo con un PRSTM es más detallada que aquella con la que cuenta cuando compra a un comercializador de equipos, permitiéndole contar con mayor conocimiento al tomar su decisión de compra, y generando que esta se haga con más conciencia y por lo tanto sea más adecuada para sus necesidades. En dicho sentido, considera que la compra de un equipo terminal en un PRSTM brinda de hecho más información al usuario de equipos y servicios móviles que la que pudiera obtener en un retail, ya que éste último no tiene conocimiento de la prestación del servicio y de la red y no tiene por qué saberlo ya que no es un sujeto regulado del sector de telecomunicaciones.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 109 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Señala que esta diferencia se hace más latente en tanto que, los comercializadores netos (retail) se dedican a la venta de diferentes elementos de consumo mientras que los PRST se enfocan en las cualidades y calidades del equipo y el servicio móvil únicamente, disminuyendo considerablemente la asimetría de información que podría tener un consumidor y/o usuario respecto del terminal y/o el servicio.

B. MEJORES OFERTAS

Argumenta que el PRSTM tiene la posibilidad de realizar y elaborar una mejor oferta para el consumidor y/o el usuario respecto del equipo y el servicio prestado; ello sucede en la medida que es el PRSTM quien tiene conocimiento de las redes con las que cuenta, la cobertura que puede prestar, el comportamiento del usuario respecto de los hábitos de consumo que manifieste y las características de los terminales y con base en este conocimiento específico puede elaborar en conjunto una oferta completa de Terminal + Servicio adecuada para cada uno de los usuarios y/o consumidores según sus necesidades y preferencias.

De este modo, considera que el usuario podrá obtener el provecho que realmente requiere tanto del equipo como del plan que suscriba, sin que obtenga, por ejemplo, un equipo con una capacidad que no le permita explotar al máximo el servicio que realmente requiere y que su capacidad económica pueda adquirir. Indica que es por esto, que el usuario al adquirir el equipo en las tiendas de los PRSTM se beneficia no solo en la posibilidad de acceder a un mejor equipo por un menor precio, sino que obtendrá el plan adecuado para el uso específico de ese equipo y la información necesaria para corroborar que así sea.

Señala que la medida obligará a los operadores a aumentar y permitir al usuario acceder a una mayor variedad de ofertas en equipos terminales de última tecnología, dada la posibilidad de ofrecer una oferta conjunta entre Terminal + Servicio.

C. MEJORES PRECIOS Y CONDICIONES DE PAGO PARA EL CONSUMIDOR Y/O USUARIO

Considera que uno de los beneficios que muy seguramente traerá la medida es que el usuario va a poder adquirir equipos de tecnologías superiores por un valor menor al que lo adquiere actualmente en el mercado comercializador neto o grandes superficies, ello debido principalmente a la forma de pago que utilizan las grandes superficies en comparación con los PRSTM. Indica que hoy, los comercializadores reportan picos y bajas de ventas de año a año tal y como lo demuestra el comunicado de Fenalco de 2018, así:

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 110 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Datos Fenalco 2018

VARIACIÓN PORCENTUAL DE LAS VENTAS REALES
MINORISTAS, SEGÚN GRUPOS DE MERCANCÍAS
VARIACION FEBRERO 2018.



Grupo de Mercancías	2016	2017	2018
Total Comercio al por menor	4,6	-6,7	5,0
Total Comercio minorista sin vehículos	5,7	-6,7	4,0
Total Comercio minorista sin vehículos ni combustibles	6,9	-6,9	5,4
Vehículos automotores y motocicletas	-2,6	-10,4	12,2
Equipos y Telecomunicaciones de uso personal	22,2	-10,7	22,7
Alimentos y bebidas de consumo	0,2	-1,1	2,2
Combustible para vehículos y automotores	-0,3	-6,1	-1,2
Productos para el aseo del hogar	7,3	-5,7	11,2
Otras mercancías, uso personal o doméstico	15,1	-2,8	3,3

Grafico 4

Fuente y Elaboración: Twitter Fenalco, Fenalco 2018

Señala que esta evidencia unida a los análisis de la CRC relativos a la baja penetración de terminales 4G en el mercado, podría denotar que uno de los problemas principales está dado por los altos valores de los equipos, un stock reducido de equipos y la falta de incentivos hacia el usuario (descuentos, promociones, bonos) que promuevan la compra y/o el recambio de los equipos, y que puede colaborar a que hoy día los mayores comercializadores de terminales tengan bajas tan importantes como las que reportaron para 2017.

Indica que evidencia adicional de los altos precios es que los usuarios, en muchas ocasiones, prefieren adquirir los equipos por fuera del país para acceder a mejores precios. Manifiesta que realizando un análisis de tráfico de voz y de datos al interior de la Compañía, para el mes de marzo de 2018, con los últimos modelos de una referencia de smartphone de última tecnología (equipados con tecnología 4G), se encontró que de los 45.138 teléfonos que cursan datos y voz en la red, el 35 por ciento fueron comprados fuera de Colombia:

Aclara que no todos los equipos de tecnología 4G se ubican en precios suntuarios, ya que hoy día existe una amplia variedad de referencias tanto en equipos como en planes que llenan casi cualquier necesidad económica de los usuarios. Sin embargo, señala que no por que existan en el mercado equipos 4G con valores menores a 200 mil pesos, quiere decir que estos sean la mayoría, ni que cumplan con las características que permitan el mejor uso de la red 4G. Al respecto, precisa que las características de los equipos 4G de valores menores a 200 mil pesos, son limitadas, en lo que respecta al procesador, resolución de las pantallas, cámaras, memoria entre otras, lo cual incide directamente en el desempeño del equipo, a pesar de que tenga una conectividad 4G; por lo tanto, aun cuando el equipo se conecte a una red 4G, las características del mismo no permitirán que la experiencia del usuario responda a todas las bondades del uso de esta red.

Señala que actualmente, las grandes superficies otorgan un descuento en un equipo, con la condición de que el mismo sea comprado con la tarjeta de crédito del almacén. Como es natural, al valor de cada cuota se le suman intereses, así como un cobro anual o mensual por el uso de la tarjeta -cuota de

manejo (intereses superiores al 30 por ciento efectivo anual y cuota de manejo, Superintendencia Financiera). Argumenta que esto quiere decir que el descuento otorgado no es exactamente el indicado por el almacén pues el valor aumentará por los conceptos arriba descritos, al realizar la suma de todos los cargos que tiene uno de estos servicios financieros. Adicionalmente, que el descuento se hizo por un valor menor al ofertado o en los peores casos, no se dio el descuento efectivamente.



Por el contrario, argumenta que cuando al PRSTM se le permita hacer descuentos sobre los equipos por la suscripción de un servicio, este asumirá la totalidad del descuento otorgado al usuario, sin cobros adicionales, en tanto el PRSTM se encuentra interesado en que los usuarios consuman datos y servicios de voz con mejores terminales cada vez, pues su oferta se deriva de un análisis integral de usuario+ servicio +terminal.

Señala que los beneficios para el consumidor y/o usuario en el operador son realmente tangibles en comparación con los del comercializador puro. Además de que se da un descuento, significa que el usuario es libre de contratar el servicio con otro operador posteriormente, sin que se le realice un cobro adicional o pierda el descuento otorgado en el equipo ya que se combinan dos regulaciones la primera la venta del equipo terminal sin ningún bloqueo y la segunda la prohibición de pactar cláusulas de permanencia mínima, sumado a la posibilidad de portarse de OMR u OMV. Si el equipo es financiado, tampoco se le obliga a pagar la totalidad del equipo para poder portarse, y tampoco si cambia el valor de su plan de conformidad con la regulación.

Manifiesta que a todo lo anterior, se le adiciona que los equipos que los PRSTM pondrían a disposición según el proyecto serían aquellos que dispongan de tecnología 4G o superiores, mientras que, como lo demostró la CRC, la mayoría de los comercializadores ponen en el mercado equipos de tecnologías inferiores. Considera que todos los competidores del mercado, tanto PRSTM como comercializadores verán un caso de negocio en la regulación proyectada que incremente el número de equipos de estas características y una reducción significativa de precios.

II. BENEFICIOS A LA COMPETENCIA EFECTIVA

Sostiene que el proyecto en discusión aumentará la competencia no solo en el mercado de servicios móviles dadas las ofertas que cada uno de los PRSTM deberán diseñar para ampliar su base de clientes, sino que liberará una barrera artificial creada entre el sector comercio y el sector TIC por cuenta de la restricción regulatoria a modificar.

Recuerda que los PRSTM se encuentran hoy restringidos en sus ofertas para el ofrecimiento de descuentos por la compra de terminales junto con el servicio, restricción que no aplica a los comercializadores de terminales en tanto no son sujetos regulados del sector TIC, beneficiándose de esa condición al tener un "competidor atrapado" al otro lado de la cadena industrial.

Por tanto, indica que resulta beneficioso para el mercado en general que los consumidores tengan mayores oportunidades de acceso para la compra de terminales. Sin embargo, señala que lo que no puede pasar es que por una prohibición legal los PRSTM no puedan igualar las condiciones de los comercializadores, con ofertas conjuntas, en tanto que con ello el sujeto perjudicado será evidentemente el consumidor y/o usuario de terminales y servicios de comunicaciones, pues "el competidor atrapado" no podrá beneficiar a sus clientes por una mera condición de participación en una industria u otra.

Debido a lo anterior, pone de presente los siguientes puntos:

A. EQUILIBRIO EN LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA "COMPETIDOR ATRAPADO"

Sostiene que la prohibición actual genera un desequilibrio competitivo en el mercado de equipos terminales, toda vez que el ámbito de aplicación de la norma solo contempla a los operadores móviles, dejando por fuera de esta prohibición a las grandes superficies ya que no son sujetas de las facultades de la CRC. En otras palabras, explica que las grandes superficies tienen la posibilidad de hacer todo tipo de descuentos, financiamientos, ventas atadas y demás ofertas que consideren oportunas para incrementar sus ventas, mientras que los operadores tienen un limitado campo de acción el cual les obliga a abstenerse de realizar cualquier oferta que condicione la venta de un equipo a la suscripción de un plan. Indica que esto implica que, en un mismo mercado, actúan agentes que no están en las mismas condiciones competitivas, no por su situación particular como empresa (tamaño, utilidades, margen etc.), sino porque una norma que lo impide.

Por lo tanto, argumenta que la medida propuesta por la CRC remedia de cierta manera esta situación, y nivela en algunos aspectos, la cancha de juego entre los operadores y las grandes superficies, dado que permite a los primeros ofrecer ventas condicionadas como ya lo hacen actualmente los segundos (promociones por compras con tarjetas de crédito propias, promociones por compra de terminales con otros elementos). No obstante, hace hincapié en que este cambio regulatorio solo está estipulado para la venta de equipos 4G, pues la CRC busca impulsar la penetración de esta tecnología, mientras que las grandes superficies pueden vender de manera condicionada cualquier tipo de equipo

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 113 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

independientemente de su tecnología. A pesar de lo anterior, se considera que, con este cambio se aumentará la cantidad de actores en el mercado de venta de equipos terminales, lo que significa una mayor oferta para los usuarios tanto en pluralidad de equipos como en variedad de precios.

B. DINAMIZA LA COMPETENCIA EN EL SECTOR TIC

Señala que permitir este tipo de comercialización de equipos por parte de los PRSTM, no solo dinamiza la competencia en el mercado de los terminales móviles sino entre los operadores. Al no poder retener a los usuarios por un tiempo determinado luego de que el usuario contrata el servicio y compra el equipo (prohibición de establecimiento de cláusulas de permanencia), los PRSTM se verán aún más obligados a prestar mejores servicios y ofertas que contribuyan a la fidelización del cliente ya que regulatoriamente en Colombia se encuentra dispuesta la portabilidad numérica que permite la migración entre clientes de diferentes operadores, punto sobre el cual, señala que TIGOUNE ha solicitado la reducción de los tiempos de portación para aumentar esta posibilidad de cara al usuario.

Indica que de esta nueva dinámica competitiva se beneficia sobre todo al usuario de los servicios móviles quien tiene la posibilidad de acceder a mejores equipos con tecnología 4G por un menor precio y con mejores servicios.

III. BENEFICIOS SOBRE EL DESPLIEGUE DE LA RED Y TERMINALES 4G Y SUPERIORES

Finalmente, considera que la medida puede beneficiar dos propósitos del Estado; por un lado, mejorar las condiciones de accesibilidad de los usuarios de los servicios móviles a través de terminales con tecnologías superiores; y por otro lado, beneficiar la apropiación de la red 4G. Frente a esto, presenta los siguientes argumentos:

A. APROPIACIÓN DE REDES 4G

Señala que permitir a los operadores este tipo de comercialización conjunta de servicio y equipo, genera que haya más equipos con tecnología 4G en el mercado, en el sentido que el precio de estos terminales, dada la competencia que se puede generar, beneficiará al usuario.

Indica que con mayor cantidad de equipos 4G, las redes 4G desplegadas por los operadores contarán con más ocupación por parte de los usuarios, generando que las mismas sean más rentables y así mismo disminuyendo cada vez más el costo del servicio. Sostiene que actualmente, según el BID sólo el 20 por ciento de la población colombiana tiene acceso a redes móviles 4G, lo cual podría aumentarse significativamente si se facilita la compra de equipos terminales de última tecnología, tal como lo propone la CRC, precisamente uno de los problemas que se han identificado para el salto a 5G es que las redes 4G no hayan obtenido un verdadero retorno de la inversión.

Recuerda que para diciembre del presente año, los operadores deben cumplir al 100% sus obligaciones de despliegue de redes 4G de acuerdo con la asignación de espectro; por lo cual argumenta que si los

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 114 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

usuarios no cuentan con la tecnología propicia en sus equipos terminales para hacer uso de esta red, los esfuerzos de despliegue habrán sido en vano, pues la ocupación de la red será mínima y por lo tanto el retorno de dicho ingreso será muy bajo. Esto, señala, no sólo afecta a los operadores, que invirtieron altas sumas de dinero para realizar el despliegue, sino a los usuarios que no tendrán la posibilidad de disponer de los beneficios que esta trae, como la mayor eficiencia, capacidad y velocidad que brindan un mejor acceso.

Por último, indica que la falta de apropiación de redes 4G afectan al país entero, pues genera un rezago en la adopción de la economía digital que trae consigo mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos.

B. MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD

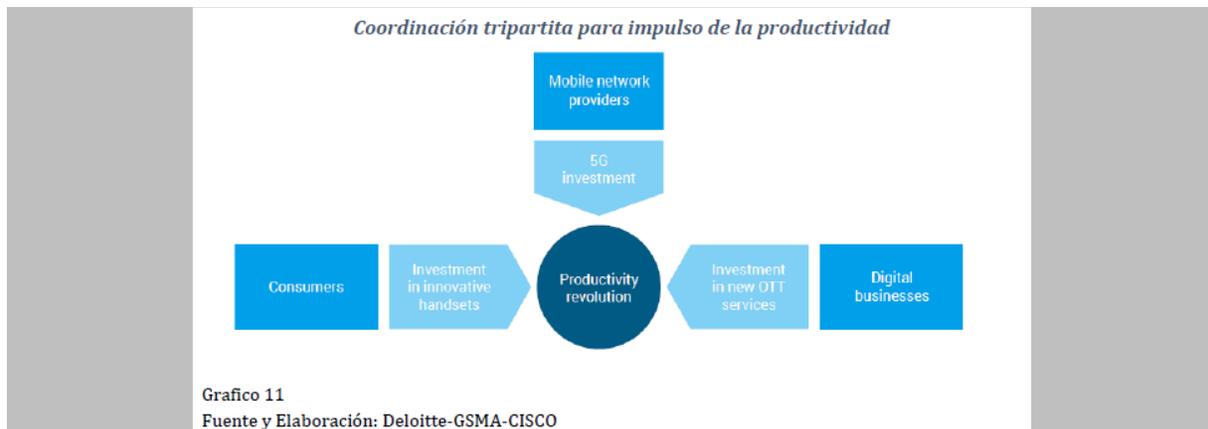
Argumenta que existen diferentes estudios que indican que un aumento en los accesos a internet e incluso la mejora en los teléfonos móviles trae efectos directos en la economía de un país aumentando el PIB y trayendo beneficios sociales a todos sus habitantes como se puede ver en los siguientes hechos:

- El efecto de sustituir el 10% de penetración en conexión de 2G a 3G aumenta el crecimiento del PIB per cápita en 0.15 p.p.
- Si se logra doblar el uso y penetración de datos móviles el crecimiento del PIB per cápita puede aumentar en 0.5 p.p.
- Un aumento de 10% en penetración móvil puede incrementar la productividad total de los factores en largo plazo en 4.2 p.p.

Señala que este fenómeno se da tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados, en donde la productividad se ha ralentizado, por lo que están tratando de impulsar de nuevo la productividad a través de las TIC y específicamente de las tecnologías móviles. Ante la cercanía de los primeros despliegues de 5G, esperan que estas tecnologías permitan el desarrollo de servicios más sofisticados generando ganancias de productividad principalmente en los sectores de gobierno, educación y salud.

Argumenta que para que 5G logre impactar a la economía se requiere de la cooperación desde tres puntos: operadores, empresas de desarrollo de negocios digitales y de los consumidores.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 115 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			



Resalta que la contribución del usuario está enfocada en la compra de terminales innovadores que puedan acceder a estas nuevas tecnologías. Menciona que un estudio de la OECD de 2013 refuerza este argumento y dice que los subsidios: *"...desempeñan un papel sustancial en los usuarios que actualizan sus teléfonos inteligentes en un ritmo más rápido que de lo contrario, y, por lo tanto, ayudan a una adopción más rápida de servicios de banda ancha móvil. Ellos hacen esto al extender el crédito a los usuarios de teléfonos inteligentes quien puede preferir pagar el costo de un dispositivo durante la duración de un contrato en lugar que el costo inicial completo."*

Sostiene que en el caso colombiano es importante que se creen incentivos que permitan que el usuario pueda acceder a terminales más modernos, que permitan mejorar la productividad del país mediante el acceso de los usuarios a aplicaciones más sofisticadas que impulsen no solo la industria TIC sino las industrias del sector real y financiero.

Señala que en Colombia el recambio de teléfonos es bastante lento, en 2014, cuando aún existían cláusulas de permanencia, el recambio de teléfonos tenía un periodo que oscilaba en los 18 meses, ahora las personas aspiran a hacer recambios más largos y cuidan más sus teléfonos, dado los altos precios de los mismos entre otras condiciones. Esto se refleja en que la adopción de nuevas tecnologías sea mucho más lenta como es el caso de 4G. Señala que el recambio de teléfonos traía un efecto de derrame sobre todo el mercado en donde el usuario que cambiaba el teléfono cedía o vendía su terminal usado a otro usuario.

C. PENETRACIÓN 4G

Afirma que en Colombia se ha ralentizado la penetración de 4G, debido en gran parte al alto costo de los terminales. Muestra de ello es que Colombia tiene un índice de penetración inferior al del promedio latinoamericano, y está incluso por debajo de países de menor desarrollo económico como Bolivia.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 116 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

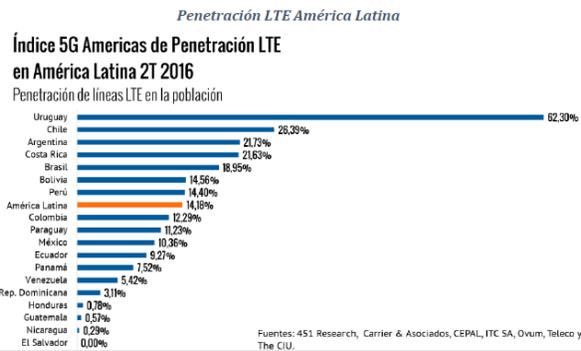


Grafico 12

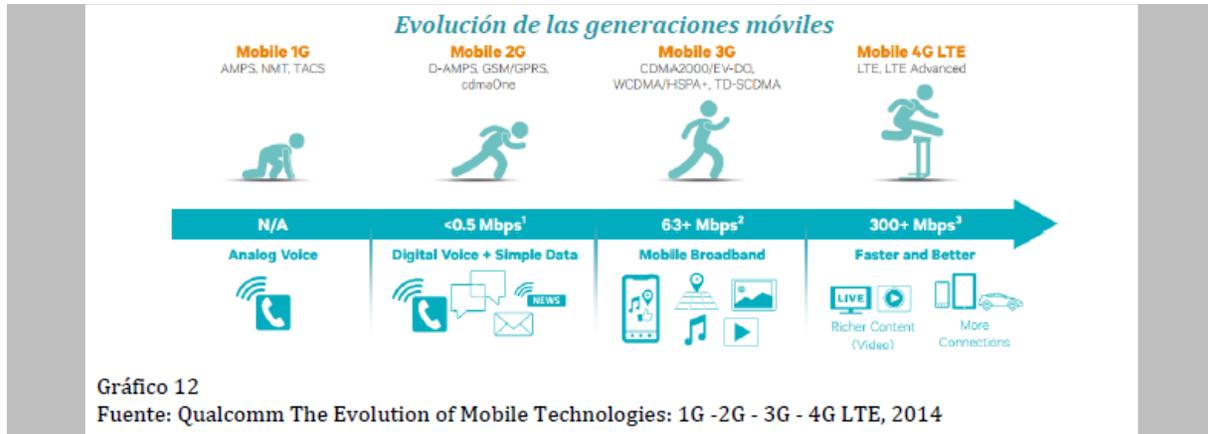
Fuente y Elaboración: Carrier & Asociados, CEPAL, ITC SA, Ovum, Telemo y The CIU

Adicionalmente sostiene que, en el último informe trimestral del sector TIC publicado por el MINTIC, se observa que sobre una población de 49 millones (con una penetración de telefonía móvil del 120%), solo existen 24 millones de conexiones a Internet Móvil, de los cuales 1.8 millones acceden a internet móvil en tecnología 2G. Más preocupante resulta que si bien las conexiones de 4G han ganado participación en los últimos años, las conexiones a IM 2G han crecido entre el 3T 2016 y el 3T 2017 en un 96% (125% en demanda y 65% en suscripción).

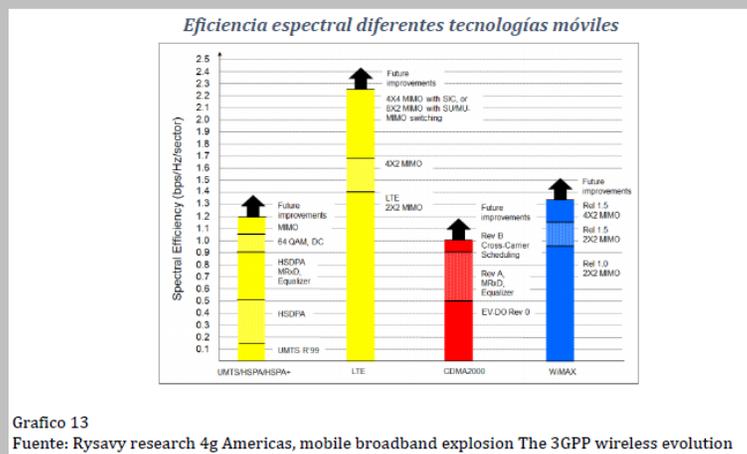
D. CARACTERÍSTICAS TECNOLÓGICAS DE LAS GENERACIONES MÓVILES

Argumenta que las tecnologías móviles han evolucionado enfocándose principalmente en proveer acceso a datos convirtiéndose en uno de los principales medios de acceso a internet en los países en desarrollo. Afirma que las tecnologías de primera (1G) y segunda generación (2G) como GSM soportaban únicamente servicios de voz, mensajería corta, y un acceso de datos de baja velocidad, que solo permitía una navegación básica en internet principalmente en páginas de texto, por lo que en la actualidad han entrado en desuso.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 117 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			



Finalmente, señala que las tecnologías 4G son las que permiten una mejor inclusión de los usuarios en la economía digital porque soportan aplicaciones más sofisticadas como son video, localización, voz de alta calidad, entre otras, y adicionalmente hacen un uso más eficiente del espectro porque logran una mayor eficiencia espectral, es decir transmiten mayor cantidad de información por Hertz.



CRC/ Frente a las conclusiones y comentarios presentados, es de mencionar que, en términos generales la CRC comparte lo expuesto en ellos toda vez que están en línea con los fundamentos de la medida propuesta y confirman los análisis adelantados por la entidad.

4.2 OTROS COMENTARIOS EN RELACIÓN CON LAS CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA.

AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Entienden que en el documento soporte, la CRC reconoce que el crecimiento en el uso y la penetración de los servicios de telecomunicaciones sigue siendo creciente y que se ha reducido la magnitud del crecimiento. Así, preguntan: ¿realmente es necesaria la intervención del estado ante esta situación?, ¿la CRC debe entrar a regular una situación propia del mercado que aún no se materializa en una falla del mercado?, ¿estaría extralimitándose la Comisión al regular este tema en particular, cuando en realidad no tiene directa relevancia de cara al uso de los servicios de telecomunicaciones?

Invitan a la CRC para que revise de manera juiciosa y decida lo que realmente le sirva al sector y al mercado y no a unos pocos que tienen el interés de aumentar su negocio y sus ingresos derivados de la comercialización de equipos y relacionarlo a los servicios, incrementando sin lugar a duda el valor de los servicios ofertados justificados en la relación con los equipos terminales móviles.

ETB

Considera que es cierto que las consecuencias en general, son adecuadas al problema identificado. Sin embargo, sostiene que no se identifica de manera clara cómo la medida propuesta mitiga e impacta de manera considerable y positiva los efectos advertidos.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Considera conveniente contrastar la conclusión del numeral 3.2.3 del documento soporte, según la cual *"La CRC encontró que, si bien desde 2014 hay una tendencia creciente en el consumo mensual de Internet móvil por usuario, en el gráfico se observa que, pese a la disponibilidad de nuevas tecnologías, la magnitud del crecimiento en el consumo no ha cambiado de forma explosiva"*, con los datos expuestos en la Gráfica 29 del mismo, en la cual se señala que el consumo de Internet móvil por usuario de 2014 a 2017 se ha duplicado, pasando de 0,51 GB a 1,08 GB.

CRC/ Frente a estos comentarios es de aclarar que el problema identificado por la CRC, sobre el cual se formula la propuesta regulatoria que nos ocupa es la *"Baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia"*. Del análisis que presentó la Comisión se puede observar que las causas y consecuencias relacionadas al problema identificado tienen incidencia directa en el bienestar de los consumidores de servicios de comunicaciones y en los operadores que prestan tales servicios. Es así como el presente proyecto regulatorio, contrario a lo que afirman **AVANTEL, UFF, VIRGIN** y **ALMACENES ÉXITO**, no tiene como objetivo beneficiar los intereses particulares de algunos agentes del mercado, sino por el

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 119 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

contrario, dinamizar las condiciones de venta de ETM con tecnología 4G, en aras de generar mejores ofertas, las cuales promuevan el acceso a Internet móvil de banda ancha, el despliegue de infraestructura y el acceso por parte de los usuarios al disfrute de los beneficios que esto conlleva.

Por otra parte, resulta pertinente reiterar que, de las funciones regulatorias concretas conferidas a la CRC por el legislador, existen algunas cuyo ejercicio no necesariamente está sujeto a la determinación previa de un mercado relevante y al análisis de competencia o fallas de tal mercado, sino que, por su propia naturaleza, permiten al regulador utilizarlas tomando en cuenta consideraciones distintas.

Como se ha explicado es diferentes apartes de este documento, el más claro ejemplo es el relacionado con las competencias regulatorias en materia de protección de usuarios, en las que la CRC, más que determinar si existe competencia en un mercado relevante previamente determinado, establece las disposiciones mínimas que deben regular la relación operador- usuario de servicios de comunicaciones, atendiendo a la ausencia de capacidad de negociación de este último en las condiciones de prestación de los servicios.

Así mismo, es de aclarar que la CRC considera que el problema identificado, esto es, la baja penetración del acceso a internet móvil de banda ancha, no es únicamente una situación propia del mercado, sino que incorpora elementos regulatorios y técnicos que son estructurales y que son observables en las causas y consecuencias mencionadas en el documento soporte sin que lo anterior reste capacidad regulatoria a la Comisión.

En todo caso, tal y como ampliamente se ha expuesto a lo largo del presente documento, especialmente en los numerales 1.2 y 3, las condiciones regulatorias vigentes garantizan plenamente que la implementación de la medida resultado del presente proyecto no conllevará a la generación de barreras al cambio entre proveedores por parte de los usuarios de servicios móviles; ni tampoco asimetrías de información entre el usuario y el proveedor a la hora de determinar los precios de los ETM y del servicio. Lo anterior atendiendo, como ya se ha dicho, a la prohibición de implementar cláusulas de permanencia mínima, el derecho a la portabilidad numérica móvil, la separación de contratos y de facturación respecto de la prestación de los servicios y la venta del ETM; y el derecho que tiene el usuario a terminar su contrato en cualquier momento o a cambiar de plan.

No obstante lo anterior, atendiendo a que en virtud del artículo 2.4.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC periódicamente adelanta el monitoreo de las condiciones de venta y distribución de equipos terminales móviles con el fin de determinar el impacto de las medidas regulatorias en los precios de los servicios y los equipos, así como de adoptar las reglas que se consideren necesarias para la efectiva protección de los derechos de los usuarios; la implementación de la presente medida también será objeto de dicho monitoreo.

Por otra parte, entiende la CRC que la regulación juega un papel determinante en circunstancias como las que configura el problema identificado. En ese sentido, considera la Comisión que la intervención es

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 120 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

necesaria en el sentido que esta genera incentivos tendientes a mitigar las causas y efectos de la baja penetración de internet móvil en Colombia.

Respecto a la inquietud que plantea la **UNIVERSIDAD EXTERNADO**, frente a la consecuencia del problema identificado contenida en el numeral 3.2.3, esto es "Menores consumos de servicios de telecomunicaciones móviles", y la Gráfica 29 del documento soporte, es de aclarar que en esta última se puede evidenciar que el consumo de Internet móvil por usuario de 2014 a 2017 se ha duplicado, pasando de 0,51 GB a 1,08 GB. No obstante, si bien desde 2014 hay una tendencia creciente en el consumo mensual de Internet móvil por usuario, en dicha gráfica se observa que, pese a la disponibilidad de nuevas tecnologías, la magnitud del crecimiento en el consumo no ha presentado cambios importantes respecto a los datos históricos. Es importante tener en cuenta que existe una diferencia importante en las aplicaciones y consumos de Internet móvil resultantes de acceso a 3G únicamente versus 4G en términos de velocidad y calidad, que se ven reflejadas finalmente el consumo realizado por los usuarios. En este sentido, una masificación de acceso a Internet móvil 4G tiene asociado un incremento notable de tráfico, más aún que el que actualmente se observa, que apenas se duplicó en tres años.

Por otro lado, advierte la CRC que, en la formulación del problema, causas, consecuencias y alternativas regulatorias formuladas y evaluadas a la luz del AIN, las cuales componen el documento de formulación del problema, dan evidencia de la manera en que la medida propuesta mitiga e impacta de manera considerable y positiva los efectos advertidos.

De acuerdo con lo previamente expuesto, no se acogen los comentarios allegados.

5 ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO.

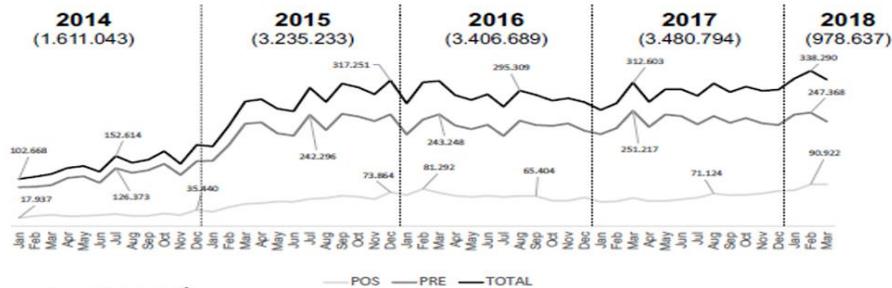
AVANTEL

Los comentarios allegados por este operador fueron presentados en inglés. Es así como a continuación se presenta una traducción por parte de la CRC, respecto de cada una de los mismos.

Indica que el marco regulatorio que favorece la competencia son las medidas relacionadas con la libertad de elección de los usuarios, la portabilidad numérica móvil y roaming automático nacional. Precisa que hay más competencia cuando el cliente tiene libertad para portarse y moverse a la mejor oferta en cualquier momento.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 121 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

La dinámica del mercado muestra mas competencia que nunca con la Libertad del Consumidor a portarse y migrar a las mejores ofertas en cualquier momento



Res. CRC 4444/2014

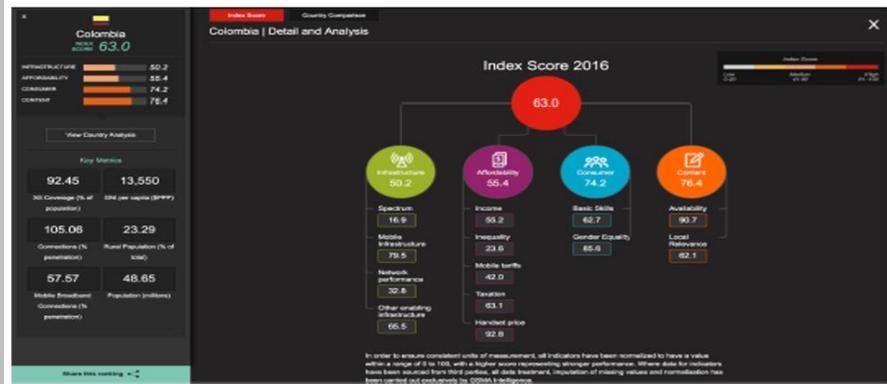
Prohíbe las cláusulas de permanencia mínima en los servicios móviles.

Para 2018 se proyectan mas de 4 millones de usuarios portados

Manifiesta que el índice de conectividad de la GSMA es 63 puntos para el caso de Colombia, lo que corresponde a una posición intermedia dentro de los países de la región.

Niveles reales de penetración de Internet Móvil

GSMA - Índice de conectividad de Colombia



Precisa que los precios de servicios de datos no evolucionaron en 2016, a partir de lo cual plantea: ¿por qué centrarse en el ETM 4G y no regular para aumentar la competencia y bajar los precios?

Índice de Internet Móvil 2016

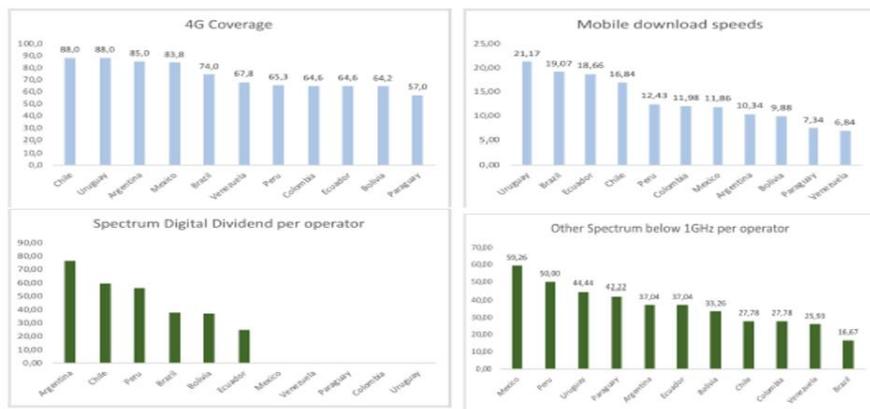
Posicionamiento de Colombia en América del Sur



Country	2014	2015	2016	Incr 2014-2016
Argentina	61,2	65,7	67,5	6,5
Bolivia	54,4	57,6	60,9	6,5
Brazil	60,9	60,5	62,7	1,8
Chile	66,0	68,5	73,4	5,4
Colombia	58,2	60,4	63,0	4,8
Ecuador	56,8	59,3	61,2	4,4
México	59,8	62,7	66,0	6,2
Paraguay	49,6	53,4	58,6	6,0
Perú	57,5	60,2	65,4	7,9
Uruguay	69,2	69,4	72,8	3,6
Venezuela	57,9	60,8	62,8	4,9
Media	58,9	61,7	64,4	5,5

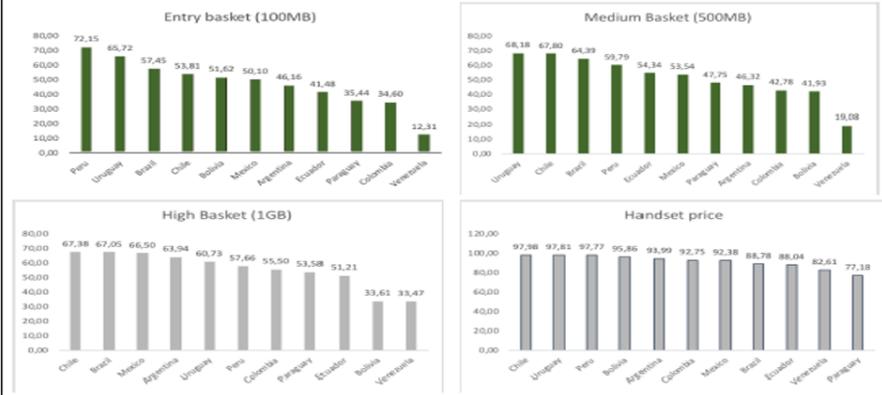
Pilares del Internet Móvil. Infraestructura.

Posicionamiento de Colombia en América del Sur

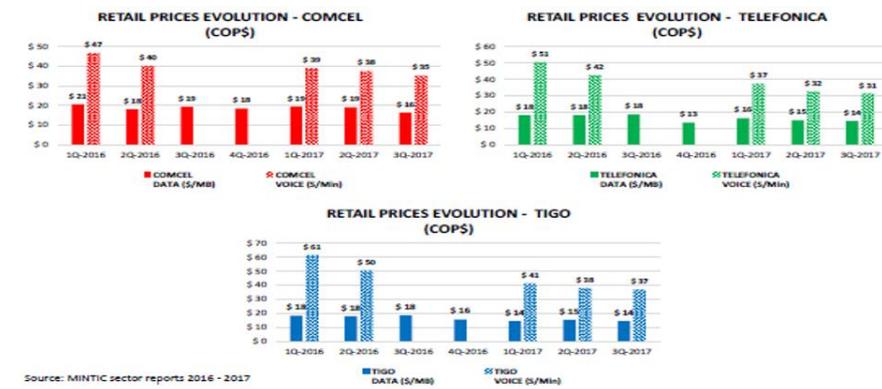


Pilares del Internet Móvil. Accesibilidad.

Posicionamiento de Colombia en América del Sur



Los precios de los datos no evolucionaron en 2016, ¿por qué centrarse en el teléfono 4G y no regular para aumentar la competencia y reducir los precios?



CLARO

Indica que atendiendo a que la causa que se pretende atacar con el presente proyecto regulatorio es la baja penetración de smartphones (de manera que más colombianos puedan acceder a servicios de Internet móvil), le sorprende que dentro de las alternativas propuestas se haya dejado por fuera del alcance, la flexibilización de condiciones de comercialización de los equipos con tecnologías 3G o HSPA+.

Precisa que la misma CRC define en el documento que "un elemento clave para acceder a internet móvil de banda ancha es el equipo terminal, cuya principal característica es que debe permitir conectividad 3G y/o 4G. Si los usuarios no tienen la posibilidad acceder a un Smartphone, van a tener menos

posibilidades de utilizar la red de internet móvil para navegar en Internet. En este sentido, entre menor sea la penetración de smartphones, menor será la penetración del servicio de internet móvil en banda ancha”.

Manifiesta que pareciera de lo anterior que la CRC considera como banda ancha móvil la conectividad a Internet Móvil en tecnologías 3G y/o 4G, y que la red de 3G es fundamental para la penetración de este servicio.

Indica que, del análisis realizado por la CRC de las causas de la baja penetración de smartphones, se evidencia que la principal brecha a superar se encuentra en el segmento de usuarios prepago, quienes son los que menos acceden a Internet móvil.

Explica que, en consideración a lo anterior, los usuarios prepago quienes son los principales destinatarios de la política pública, serían por consiguiente excluidos de los beneficios que pretende esta regulación, ya que son la población que más terminales en 3G o HSPA+ utiliza; manifiesta que partiendo de las cifras expuestas por la CRC en el documento soporte, parece necesario permitir beneficios para la comercialización de equipos 3G.

Indica que, aunque la propuesta de la CRC es loable de cara al fomento de la tecnología 4G, es un despropósito dejar por fuera de los beneficios de la regulación a los equipos 3G, cuando casi el 100% de la población se podría ver favorecida. Según la GSMA la adopción de 4G en el país es más lenta que en el resto de la región, Colombia tardó cerca de 45 meses para lograr 3 millones de conexiones de 4G, resultado que tomó tan solo 15 meses en Argentina.

Explica que en consideración lo anterior, realizó nuevamente el Análisis de Impacto Normativo planteado por la CRC, incluyendo una nueva alternativa denominada “Permitir condicionamientos de entrada para 3G y 4G”, el cual arrojó el siguiente resultado:

CRITERIO	Ponderador	Mantener la prohibición de condicionamiento de entrada		Permitir condicionamientos de entrada para 3G y 4G		Permitir condicionamientos de entrada solo para 4G	
		Puntaje	Po*	Puntaje	Po*	Puntaje	Po*
Criterio 1: LIBRE ELECCIÓN DEL USUARIO	40%	3	1,2	3	1,2	3	1,2
Criterio 2: PROMOCIÓN DE CONDICIONES COMPETITIVAS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE ETM	20%	1	0,2	3	0,6	2	0,4
Criterio 3: ADOPCIÓN Y	40%	1	0,4	3	1,2	2	0,8

ACCESO A NUEVAS TECNOLOGÍAS							
TOTALES	100%		1,80%		3,00%		2,40%

Concluye que los resultados cambiaron notablemente ya que se realizó un nuevo análisis del criterio 3 de promoción y acceso a nuevas tecnologías, partiendo de la base de que el problema que se quiere resolver es el de acceso a internet móvil de mayor velocidad el cual puede darse a través de redes 3G con tecnología HSPA+ y 4G, y que el cuello de botella identificado para acceso a redes 4G debe enfrentarse en un primer momento del lado de la oferta y luego si del lado de la demanda, por lo tanto con una propuesta que ataca exclusivamente a la demanda no se lograría el objetivo de política pública.

Precisa que el resultado entonces muestra que al migrar los usuarios 2G (tecnología reconocida en obsolescencia) a servicios 3G y 4G, y al fomentar que los usuarios de servicios de voz prepago accedan al servicio de Internet móvil, se logra un puntaje de "promoción alta" para la propuesta con tecnologías 3G y 4G ya que se tiene efectos directos o indirectos de alta magnitud en la promoción y acceso a nuevas tecnologías, mientras que disminuye a "promoción media" para la propuesta con tecnología 4G ya que con la misma se presentaría un impacto moderado en términos de promoción y acceso a nuevas tecnologías (si se tiene en consideración que la red 4G a la fecha tiene menor cobertura que la 3G); indica que lo anterior implica que el Análisis de Impacto Normativo tenga un puntaje total mayor para la propuesta 3G y 4G, comparada con la propuesta 4G.

Indica que bajo el principio de neutralidad tecnológica, es necesario que la CRC reconozca que a nivel internacional se ha determinado que el servicio de Internet de banda ancha móvil se presta con tecnologías HSPA+ y/o superiores, motivo por el cual no podría la presente resolución ir en contravía de lo consagrado en dicho principio, limitando su alcance exclusivamente a la tecnología 4G.

Explica que, según 3GPP, con la tecnología HSPA+ se pueden conseguir velocidades pico teóricas de 21 Mbps de Down Link y de 11 Mbps de Up Link, las cuales han sido reportadas por el MINTIC como banda ancha móvil:

HSPA+

To further increase bitrates in the evolution of HSPA, referred to as HSPA+, new functions are added; for example higher order modulation 64QAM (DL) and 16QAM (UL) as well as Multiple Input Multiple Output (MIMO), used only in the DL.

Maximum channel rate DL, using 64QAM and 15 codes, is 21 Mbps and UL using 16QAM is 11 Mbps.

Fuente: <http://www.3gpp.org/technologies/keywords-acronyms/99-hspa>

Menciona que incluso en la Resolución MINTIC 2624 de 2013 "Por medio de la cual se otorga un permiso para el uso de unas bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico al interior de la banda 2.500 MHz a 2.690 MHz para la operación y prestación de servicios móviles terrestres a Comunicación Celular S.A

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 126 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Comcel S.A. el MINTIC reconoció lo anterior, y permitió el cumplimiento de las condiciones de servicio para el despliegue de red por medio de tecnología HSPA+(3G) y 4G, lo que significa que el mismo MINTIC reconoce y autoriza la prestación del servicio de internet móvil de mayores velocidades con redes 3G y 4G.

ETB

Sostiene que en la definición de objetivos se parte de la base que el fin del AIN es determinar si se justifica o no la intervención del Estado, considerando un escenario base como punto de partida, el cual es que sucedería si el Estado no interviene. Explica que las consecuencias planteadas en el documento amarillo deben ser el efecto del escenario base, es decir, de la no intervención de la CRC en el problema planteado y, con ello, no modificar la norma indicada en el proyecto de resolución.

Indica que al definirse los objetivos se debe tener en cuenta que los mismos deben ser específicos, medibles, asequibles, realistas y con plazos definidos frente al problema planteado y las causas identificadas. Manifiesta que, si en la definición del problema se presentan inconvenientes y si lo mismo ocurre con las causas identificadas, no es posible definir cuál sería la mejor alternativa para solucionar el problema. Precisa que el objetivo vincula la identificación del problema y la enunciación de las varias alternativas y su posterior comparación.

Dicho lo anterior, indica que frente al documento soporte publicado por la CRC, se evidencia que:

- Existen inconsistencias en la definición del problema en cuanto a su extensión y su magnitud.
- No se tuvieron en cuenta todas las causas del problema planteado y que le evidencia empírica que sustentan las planteadas no es suficiente.
- Al evaluar las alternativas no se contemplan todas las alternativas de acción frente al problema planteado, sólo se proponen aquellas en las que la CRC tiene competencia sin tener en cuenta que la identificación de alternativas vincula a aquellas que son regulatorias y no regulatorias, pues todas deben cotejarse con el problema base para identificar cual cumple de mejor manera el objetivo. Luego el ejercicio debe adecuarse a aquellos escenarios que fueron descartados porque no se tenía injerencia, pues las alternativas disponibles no sólo pueden ser aquellas que comprenden acciones regulatorias, también deben contemplarse medidas que no son regulatorias pero que generan incentivos necesarios para resolver el problema y cumplir con el objetivo.

Por lo que invita a considerar dentro de las políticas públicas como los impuestos, subsidios, o algunos combinados con acciones regulatorias, tal como lo expone el siguiente cuadro:

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 127 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Alternativas regulatorias y no-regulatorias								
Esquema	Status quo	Regulatorias			No regulatorias			
		Regulación explícita del gobierno: Comando y control	Regulación basada en desempeño	Co-regulación	Instrumentos de mercado	Cuasi-regulación	Auto-regulación	Campañas de información
CARACTERÍSTICAS	Base de comparación con otras opciones	Orienta el comportamiento de los agentes detalladamente	Establece objetivos o estándares de resultados específicos	Una industria o asociación desarrolla regulaciones en coordinación con el gobierno	Modifican el comportamiento de los entes regulados a través de incentivos económicos	Conjunto de reglas que son apoyadas por el gobierno, aunque no ejerce coerción para su cumplimiento	Códigos de comportamiento voluntario desarrollados exclusivamente por la industria	Consisten en información que el gobierno ofrece para modificar el comportamiento de personas y empresas
	Los costos de la acción gubernamental son mayores que los costos del problema	Viene acompañado de sanciones punitivas	Es más flexible y promueve la innovación, por lo que es relevante en las industrias de alta tecnología	La industria o asociación supervisa el cumplimiento y las sanciones por incumplimiento	Son útiles para atender fallas de mercado como las externalidades	Son formuladas por la industria y apoyadas por el gobierno	Los problemas que enfrenta pueden solucionarse por el mercado mismo	El grado de involucramiento del gobierno es muy limitado
EJEMPLOS	Los beneficios no justifican la reducción a cero de los accidentes automovilísticos	Regulación de mercados y de sectores económicos	Estándares de calidad como las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs)	Estándares de calidad formulados por la industria y supervisados por el gobierno	Impuestos, subsidios, bonos de productividad y derechos de propiedad comerciables	Código de comportamiento de publicidad de la industria de las bebidas alcohólicas; Normas Mexicanas	Códigos establecidos por asociaciones industriales; Reglamento interno de la Bolsa Mexicana de Valores	Campañas publicitarias; imprimir publicidad (pictogramas) que buscan reducir el consumo de tabaco

Fuente: Flores, Manuel Gerardo y García, Jacobo Pastor. División de política regulatoria. OCDE, 2013.

- En la cuantificación del impacto de las alternativas se deben analizar todos los efectos, esto es, los positivos y los negativos con el ánimo de elegir aquella que genere beneficios superiores a sus costos.

Es así como, indica que echa de menos en el documento soporte la evaluación de los impactos de la alternativa escogida, esto es, flexibilizar las condiciones de entrada en la venta de equipos terminales con el ánimo de lograr una mayor penetración del servicio de internet móvil; pues no se analizó el impacto que puede generar en el mercado al alterar su funcionamiento y estructura actual, tanto para los proveedores de servicios móviles como para el *retail*.

Sostiene que tampoco se tuvo en cuenta que la medida como está concebida en la propuesta podría modificar el grado de competencia entre los participantes del mercado, de hecho, se perdería el dinamismo logrado.

Señala que el ejercicio no puede aislarse de la realidad del mercado, pues si bien como se ha anotado la eliminación de las cláusulas tuvo un efecto dinamizador en la competencia, generando una leve minimización en la concentración, la concentración del mercado móvil en un solo proveedor es una realidad y el efecto dinamizador generado por la eliminación de los costos de cambio no puede perderse.

Indica que si a lo anterior se adiciona los problemas en el despliegue de infraestructura hay que hacer un ejercicio de contrapesos ya que las medidas deben ser equilibradas, de ahí la necesidad de evaluar todas las alternativas de solución así no sean regulatorias, pues en el escenario propuesto podría tener

como efecto una sobreoferta de equipos terminales de tecnología 4G sin una infraestructura suficiente que soporte la demanda de los servicios de los usuarios.

Afirma que los incentivos del usuario para el consumo del servicio están asociados a mejor calidad, menores precios y mayor velocidad y todos estos elementos se afectan cuando existe concentración en el mercado como ocurre en este caso, por lo que no es conveniente generar un impacto como el que se pretende sin que se haya determinado la dominancia en el sector y, si ante ella, se van a tomar medidas que promuevan la competencia.

- No se involucró en el AIN las variables consideradas por la CRC al eliminar las cláusulas de permanencia mínima y la necesidad de mantener una independencia del contrato de compraventa de equipos terminales y el contrato de prestación de servicios de comunicaciones sobre todos aquellas relacionadas con la transparencia en la información dada al usuario, la limitación al derecho de libre elección y los efectos negativos en la competencia con permisión de subsidios o "incentivos" que distorsionan el precio de los servicios móviles.
- Frente a las conclusiones arriba listadas se destaca la necesidad de involucrar en el AIN causas asociadas al problema planteado que tienen su origen en las fallas de mercado y su efecto en la intervención que se propone por el regulador al querer modificar su medida flexibilizando lo que él denomina "condicionamientos de entrada".
- La metodología utilizada para comparar las alternativas de todos los métodos relevantes para comparar opciones resulta ser la más subjetiva de todos en la asignación de los pesos de cada criterio, a lo que se adiciona que en el AIN no se expone el proceso que tuvo en cuenta al asignar los pesos en la ponderación, por lo que ha de revisarse conforme a lo indicado en este texto.

En otro apartado de sus comentarios, ETB precisa que no es claro que al flexibilizarse las condiciones de entrada en comercialización de equipos 4G se logre un mayor beneficio o un efecto altamente positivo que justifique la alternativa propuesta para resolver el problema, máxime cuando en la masificación y penetración del servicio de internet inciden diferentes causas que no fueron analizadas y que al considerarse podrían identificar que la mejor alternativa de solución no necesariamente es regulatoria.

FENALCO -QUANTIL

Presenta una revisión de la literatura académica sobre los efectos en bienestar de este tipo de intervenciones, bajo el título "Revisión de la literatura académica empírica", en la cual plantea que los efectos de las políticas regulatorias de telecomunicaciones sobre la penetración de internet móvil no son claros. Señala que la penetración de internet móvil parece estar determinado por múltiples razones como la calidad de servicio, competitividad, el entorno macroeconómico, entre otros o, el ingreso per capita o el porcentaje de población urbana. Afirma que la incidencia de estos múltiples factores dificulta el estudio de los efectos de las regulaciones.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 129 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Referencia que Ghosh (2016) encuentra que no es concluyente el efecto de políticas regulatorias sobre el crecimiento económico; así como que la existencia de empresas de servicios de telecomunicaciones monopólicas es perjudicial para el crecimiento económico y la penetración del ancho de banda móvil, y que las caídas en los precios de los servicios de ancho de banda están asociadas a un mayor crecimiento económico.

Señala que otros trabajos se enfocan en estudiar el efecto sobre la penetración de la competitividad del mercado de telecomunicaciones, estudiando la diversidad de precios sobre la cantidad de personas con internet móvil por cada 100 habitantes; encontrando tres hallazgos: i) Una caída de 1% en el precio incrementa en 1,91% la demanda del internet móvil; ii) Velocidades más altas de internet, es decir mejores servicios, están asociados a una mayor penetración; iii) Una diversidad mayor de precios está asociada a una mayor demanda de ancho de banda. En un ejercicio adicional, utilizando únicamente los países donde hay menor penetración, encuentra que precios bajos tienen un mayor efecto sobre la demanda de estos.

Señala que en el caso específico de los paquetes promocionales de ETM y servicios de telefonía y ancho de banda móvil se han estudiado los efectos sobre el bienestar de los consumidores, la demanda de equipos y la competitividad, afirma que estos aspectos tienen repercusiones directas sobre la penetración de smartphones la cual está estrechamente ligada a la penetración del ancho de banda móvil.

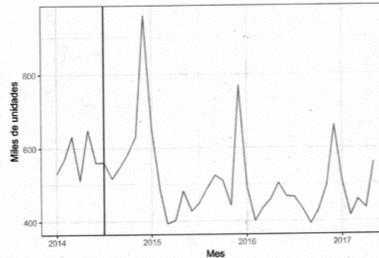
También señala que en otros estudios adelantados para Corea del Sur se observa evidencia empírica del efecto positivo de la utilización de subsidios para aumentar la penetración. Sin embargo, señala que en el caso colombiano existe evidencia negativa sobre el uso de una intervención regulatoria extrema de ventas atadas: las cláusulas de permanencia.

Al respecto manifiesta que la cuantificación de los efectos en bienestar, endogeneidad de precios y poder de mercado realizada por Riascos en el año 2016, sugiere que las potenciales ganancias en empaquetamiento con la existencia de cláusulas de permanencia mínima son dominadas por el aumento de poder de mercado y los costos de moverse entre operadores. Sostiene que dado que no existe una evaluación técnica rigurosa para Colombia de los potenciales efectos económicos de las ventas atadas, vale la pena analizar los efectos que sobre el bienestar y poder de mercado tienen una forma extrema de estas.

Presenta la siguiente gráfica, en la que muestra el total de celulares vendidos por mes y la línea negra vertical marca el momento en el que entra en vigencia la Resolución 4444 de la CRC.

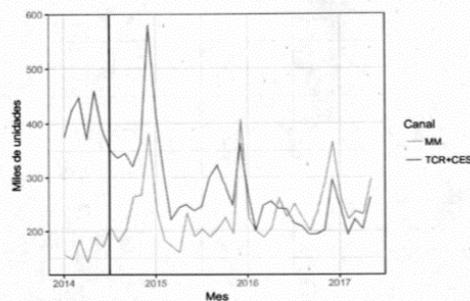
Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 130 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Figura 3: Unidades totales



Indica que la figura 4 presenta la cantidad de celulares vendidos en cada canal y resalta que a partir del momento en el que entra en vigencia la Resolución, las ventas en el canal de distribuidores (TCR+CES) tienen una tendencia decreciente, mientras que el canal de grandes superficies (MM) gana participación hasta ganar liderazgo del mercado en 2017. Señala que esto es sugestivo de una mayor competencia y entrada de firmas de retail en la venta de celulares como lo predice la teoría económica.

Figura 4: Ventas por canal



Variable	Valor estimado medio	Desviación estándar	Interacción con ingreso
Constante	103.315	3.313	1.889
Cláusula de permanencia	-8.926	1.222	1.660
Precio	-31.667	1.659	1.580
Almacenamiento	22.446	2.389	1.306
Tamaño de pantalla	25.034	0.356	0.908

De la tabla anterior señala que se infiere el costo subjetivo promedio, equivalente en pesos, que enfrentan los consumidores cuando adquieren un equipo con cláusula de permanencia. Este costo es aproximadamente igual a \$24,079 COP de 2017 por cada celular. Es decir, los consumidores estarían

dispuestos a pagar \$24,079 más en promedio por el mismo celular si este fuese ofrecido sin cláusula de permanencia.

Presentan algunos experimentos contrafactuales, que indica llaman la atención sobre la endogeneidad de los precios y efectos en bienestar posterior a la implementación o levantamiento de las cláusulas de permanencia. Los experimentos que se realizaron fueron:

- Eliminar las cláusulas antes de julio de 2014 sin ajuste en precios: se prohíbe a los operadores incluir cláusulas de permanencia entre enero y julio de 2014, asumiendo que todas las firmas que compiten en el mercado fijan los mismos precios que en el equilibrio observado.
- Eliminar las cláusulas antes de julio de 2014 con ajuste en precios: se prohíbe a los operadores incluir cláusulas de permanencia entre enero y julio de 2014, permitiendo que todas las firmas que compiten en el mercado fijen los precios que maximizan sus beneficios individualmente.
- Permitir las cláusulas después de julio de 2014 sin ajuste en precios: se permite a los operadores incluir cláusula de permanencia entre agosto de 2014 y mayo de 2017, asumiendo que todas las firmas que compiten en el mercado fijan los mismos precios que en el equilibrio observado.
- Permitir las cláusulas después de julio de 2014 sin ajuste en precios: se permite a los operadores incluir cláusula de permanencia entre agosto de 2014 y mayo de 2017, permitiendo que todas las firmas que compiten en el mercado fijen los precios que maximizan sus beneficios individualmente.

Explica que para cada uno de los escenarios mencionados anteriormente, se computa el cambio en el excedente del consumidor, del productor y en el bienestar social. La tabla, a continuación, muestra los resultados expresados en millones de pesos corrientes.

Contrafactual	Exc. Consumidor	Exc. Productor	Bienestar Social
1	47,375	-15,348	32,027
2	54,573	7,396	61,969
3	-201,604	20,942	-180,662
4	-185,065	-4,508	-189,573

Manifiesta que los resultados sugieren que: i) en todos los casos el bienestar del consumidor aumenta sin cláusulas de permanencia; ii) los precios son endógenos y al cambiar los precios, la eliminación de las cláusulas también favorece a las firmas; y iii) en términos de bienestar social, el bienestar social siempre aumenta en ausencia cláusulas de permanencia.

En este punto concluye entonces que existe evidencia empírica favorable sobre el efecto de los subsidios en la demanda y penetración de internet móvil en Corea del Sur. Sin embargo, no existe un estudio técnico para Colombia que estime los potenciales efectos en bienestar la intervención regulatoria sugerida por la CRC. Señala que el único estudio que analiza los efectos en bienestar de una versión

extrema de venta atadas, las cláusulas de permanencia, sugiere que los efectos fueron nocivos desde el punto de vista del bienestar social y poder de mercado de las empresas prestadoras del servicio; por lo cual sugiere que esto debería tomarse como un llamado a la cautela y a estudiar más a fondo los potenciales impactos de esta medida.

METODOLOGÍA DEL AIN

Luego, bajo el título “Metodología de análisis de impacto normativo”, afirma que la referida metodología empleada por la CRC podría enriquecerse enormemente en la medida que se utilizara la teoría económica de ventas atadas y se reconociera la interacción estratégica entre los agentes del mercado como el eje principal del análisis.

Frente a la promoción de condiciones competitivas en la comercialización de ETM y la participación de otros agentes distintos a los prestadores del servicio en el mercado ETM, indica que no puede tomarse como una condición exógena a la intervención regulatoria. Afirma que, según la teoría económica, es de esperarse que, en el corto plazo, aumente la penetración fruto de descuentos y la competencia parcial de operadores pero principalmente, fruto de una estrategia agresiva por excluir a los demás participantes del mercado que no son operadores del servicio de comunicaciones. Argumenta que la teoría económica sugiere que cuando un oligopolio opera un servicio con altos costos y barreras de entrada, estos tienen todos los incentivos a obstruir la entrada de los competidores y consolidar su poder de mercado en toda la cadena de valor. Señala que, en este caso, el incentivo es que los operadores del servicio excluyan del mercado de ETM a los demás participantes que no operan el servicio. Afirma que, en el largo plazo, las consecuencias para el consumidor y para el bienestar social pueden ser negativas a pesar de los efectos potencialmente positivos en el corto plazo.

Por otra parte, manifiesta que las grandes superficies no operan un servicio con características similares y, vendiendo paquetes de productos que no son necesariamente complementarios, no fortalecen su poder de mercado de ninguna cadena de valor; es decir, sus ventas empaquetadas están orientadas a extraer rentas al consumidor, como es la venta de todos los productos empaquetados, pero en este caso no busca la protección de una de cadena de valor integrada verticalmente.

Señala que el impacto en el poder de mercado, como consecuencia de la medida regulatoria que afectará los precios de los planes condicionales a la compra de las terminales, debería ser analizado con mucho más cuidado y no basarse en una calificación subjetiva. Considera que este criterio de competencia debería de ser el más importante en la evaluación ya que en el largo plazo tiene efectos directos en los otros dos criterios.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 133 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Sostiene que la CRC no realizó un estudio del impacto que la alternativa elegida posterior desarrollo del AIN, va a tener sobre el mercado y en particular sobre la penetración del internet móvil en Colombia, que permita comprender si se justifica o no esta intervención regulatoria.

Considera que esta medida regulatoria puede tener efectos no deseados, como que la venta de ETM se vuelva a concentrar en los operadores con mayores cuotas de mercado, tal y como sucedía antes de la eliminación de las cláusulas, o que se reduzcan las opciones de ETM disponibles para los usuarios.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Frente a la alternativa 1 planteada por la CRC en el AIN, esto es "Mantener la prohibición", indica que es cierto que mantener la situación actual no generaría impactos nuevos, sin embargo, cabe anotar que únicamente se tuvo en cuenta un elemento de análisis que corresponde a la perspectiva de los PRST, dejando de lado a los actores de *retail* y sin tener en cuenta el impacto que esta medida puede tener en el bienestar de los usuarios.

Menciona que de acuerdo con la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (DNP – OCDE, 2015), frente a la opción regulatoria de mantener el *statu quo*, el regulador debe valorar lo siguiente: *"¿Qué sucedería si no se realizara ninguna intervención? ¿El problema se podría resolver por sí solo o a través de acciones promovidas por el propio mercado? ¿O la situación potencialmente empeoraría, volviéndose intolerable?"*

(...)

La línea de base se establece analizando lo que sucedería si no hubiera intervención gubernamental adicional; se trata de entender qué pasaría si las cosas se mantienen como están siendo, pero tomando en cuenta que si hay una política o legislación en vigor se consideraría que ésta continúa y que actores potencialmente afectados pueden lanzar algún tipo de acción"

Respecto a la alternativa 2 del AIN presentado por la CRC, esto es, "Permitir condicionamientos de entrada", considera que no son claros los motivos por los cuales es necesario equilibrar las prácticas comerciales entre ambos tipos de oferentes de equipos, ni tampoco se hace evidente que los PRST necesiten que se excepcione la prohibición de comercialización que les impuso la CRC. Igualmente, sugiere revisar la Guía Metodológica con los Informes de Monitoreo de la CRC respecto a los efectos que ha tenido la Resolución 4444 de 2014.

Por lo anterior, recomienda a la Comisión efectuar una revisión de los puntajes asignados a las primeras dos alternativas frente al criterio 2 (Promoción de condiciones competitivas en la comercialización de ETM). Precisa que dicha revisión puede incidir en la calificación final y en la alternativa regulatoria que considere la Comisión debe implementarse.

CRC/ Inicialmente, es necesario recordar que, en aplicación de las etapas básicas de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), en la sección 2 del documento soporte se realizó el debido

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 134 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

planteamiento del problema, lo cual se enmarca en un servicio y mercado sometido a la regulación de la CRC. Luego, en la sección 3 del documento soporte se adelantó la identificación, descripción y análisis de los factores que generan el problema. Tal como se explica en los apartados 2 y 3 del presente documento, el ejercicio de identificación del problema y de sus causas son totalmente válidos y coinciden con la preocupación de los diferentes agentes del sector. En este sentido frente a las aparentes inconsistencias que señala **ETB** sobre el procedimiento adelantado por la CRC, se reitera que existe un importante grupo de causas del problema que son exógenas a las competencias legales de la CRC y del MINTIC y otras sobre las cuales las dos entidades ya han implementado acciones para su mitigación y que por lo tanto, en el proceso de identificación de alternativas de intervención fueron descartadas. De esta manera, se identificó que la única causa sobre la cual se tienen competencia de intervención y a su vez no se ha realizado ninguna acción es la relacionada con la restricción regulatoria en la venta de ETM que tienen únicamente los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, la cual se encuentra establecida en el artículo 2.1.9.4 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En este punto, es importante recordar que, si bien la estructura y condiciones de competencia en el mercado de comunicaciones móviles son algunas de las posibles causas del problema identificado, este importante factor ya ha sido evaluado por el regulador y en consecuencia de ello ha implementado medidas como las Resoluciones 5107 y 5108 de 2017, con lo cual se atiende y se pretende resolver las preocupaciones planteadas por **AVANTEL** y **ETB** en relación con la necesidad de introducir medidas para promover competencia y reducir tarifas en el servicio de internet móvil.

Ahora bien, en relación con la identificación de la alternativa de intervención más adecuada, se precisa que para tal fin se utilizó la metodología de análisis multi-criterio, la cual es una de las herramientas utilizadas dentro del AIN para evaluar el impacto de las potenciales medidas y facilitar su selección. Tal evaluación de impacto se realizó teniendo en cuenta los criterios de libre elección del usuario, la promoción de condiciones competitivas en la comercialización de ETM, y la adopción y acceso de nuevas tecnologías, tal como se explica en la sección 5.1 del documento soporte publicado con ocasión del presente proyecto regulatorio.

En este punto, ante las observaciones que realizan **ETB** y **FENALCO- QUANTIL** sobre la subjetividad de la metodología de análisis multi-criterio, es importante recordar que esta está contemplada dentro de las herramientas para medición de costos y beneficios en la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo elaborada por el DNP en colaboración con la OCDE. En esta guía se precisa que: *"El análisis multi-criterio es una opción en situaciones donde la cuantificación y la monetización de costos y beneficios se complica por falta de datos, información y experiencia técnica para hacerlo. El análisis multi-criterio ayuda a tomar decisiones de manera transparente y sistemática, siendo una opción creíble frente al análisis costo – beneficio. Su fortaleza radica en su capacidad para presentar beneficios que sin ser cuantificados pueden ser introducidos para en el análisis para tomar decisión."*³⁵

³⁵ DNP - OCDE, Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo, Julio 2016.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 135 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Efectivamente, al ser el análisis multi-criterio una alternativa robusta técnicamente frente al análisis costo beneficio o el análisis costo – efectividad y ante la falta de información para cuantificar monetariamente los efectos de la intervención, la CRC optó por su utilización y documentó detalladamente en la sección 5 del documento soporte los criterios de evaluación y su aplicación sobre cada una de las alternativas de intervención identificadas.

Así las cosas, la selección de la alternativa de intervención regulatoria que se adelanta en la sección 5.2 del mismo documento, es producto del análisis de impacto aplicado teniendo en cuenta la metodología para tal fin sugerida por la OCDE, en el que previamente se identificó la relación que tiene la restricción del artículo 2.1.9.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 con la penetración de Internet móvil y posteriormente se evaluaron alternativas de intervención bajo criterios objetivos. Obsérvese que la ponderación dada a estos criterios corresponde en mayor proporción al interés de promover el acceso y uso a internet móvil en banda ancha y de proteger el derecho de los usuarios a elegir proveedor, plan tarifario y/o ETM, por tanto, los criterios referidos a la adopción de nuevas tecnologías y a la libre elección se asignó un peso del 40% a cada uno, mientras que al criterio referido a la eliminación de la desigualdad que tienen los proveedores móviles en la comercialización de ETM frente a los demás comercializadores solo se asignó un peso del 20%.

Ahora bien, respecto de las observaciones que realizan **ETB, FENALCO -QUANTIL** y la **UNIVERSIDAD EXTERNADO**, según las cuales la presente medida de intervención puede afectar el dinamismo en el mercado que introdujo la expedición de la Resolución CRC 4444 de 2014, se reitera que existen diversas medidas regulatorias que a la fecha le permiten a la CRC inferir que no hay un riesgo de mayor concentración en manos de unos pocos operadores, ni en la comercialización de terminales móviles, ni de los mercados de servicios móviles, como son: portabilidad numérica móvil, prohibición de cláusulas de permanencia mínima, desbloqueo de terminales móviles, separación de contratos de adquisición de servicios y terminales, separación de facturación del servicio y del terminal y obligación de información en el contrato sobre el derecho del usuario a cambiarse de operador o de plan o a terminar el contrato en cualquier momento.

Respecto al impacto negativo en la dinámica competitiva, la CRC debe indicar que precisamente el escenario actual está presentando tal afectación toda vez que hoy los comercializadores pueden hacer ofertas de venta de ETM con promociones y empaquetamientos con otros productos y servicios; a los cuales no pueden contestar de forma igualmente competitiva los proveedores de servicios de comunicaciones móviles que comercializan dichos equipos. Es así como esta asimetría competitiva encontraría corrección con la implementación de la medida regulatoria propuesta, al igualar las condiciones de venta de ETM a las que se enfrentan los distintos comercializadores del mercado.

En este punto, en relación al ejercicio de revisión de literatura realizado por **FENALCO – QUANTIL**, en el que muestra la ambigüedad en los efectos de permitir permanencias mínimas en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones móviles, es necesario reiterar que la medida regulatoria se enfoca en permitir a los operadores móviles realizar ofertas conjuntas de ETM de tecnología 4G o

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 136 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

superior con planes de servicio y en ningún momento les permite establecer algún tipo de condicionamiento de permanencia a los usuarios.

Ahora bien, respecto a las preocupaciones manifestadas por **FENALCO – QUANTIL** en relación con el empaquetamiento del servicio con el ETM, es pertinente recordar que en el documento soporte se hizo referencia a que algunos estudios de mercado señalan las ventajas que genera tanto la oferta empaquetada de productos alrededor de un solo precio como la identificación del descuento por componente que se percibiría por la compra empaquetada de productos³⁶. Se puede encontrar también literatura que identifica un sinnúmero de beneficios asociados al empaquetamiento: que los usuarios valoran más una oferta multiproducto empaquetada que vendida por separado³⁷, que el valor percibido por un paquete de productos es superior para el consumidor³⁸, que les permite a los consumidores asignar sus propias valoraciones a los componentes del paquete e incluso extender los beneficios de un componente que genera mucha utilidad a otro que genere menos utilidad y reduce costos de transacción asociados a los costos de procesar información de compra para muchos productos³⁹, todos resultados evidentes y demostrados ampliamente en la literatura de tiempo atrás.

Ahora bien, teniendo en cuenta la asimetría en las condiciones de competencia entre unos y otros agentes en la comercialización de ETM, la Comisión ha considerado pertinente nivelar el campo de juego, promoviendo de esta forma una mayor competencia entre diferentes agentes, en beneficio de los usuarios. Si bien ahora los operadores podrán realizar ofertas conjuntas de los equipos con el servicio, estos (i) deben suscribir contratos por separado del servicio y de la compra - venta del ETM y (ii) no pueden exigir permanencias mínimas a los usuarios⁴⁰. Tales aspectos mantienen equiparadas las condiciones de competencia entre los operadores y los demás comercializadores de ETM, los cuales eran aspectos que en el pasado limitaban la competencia en este mercado.

Sobre esto último se debe reiterar que un escenario en el que un operador condicione la oferta de un plan a la adquisición de un ETM claramente constituiría una infracción a lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto del Consumidor contenido en la Ley 1480 de 2011, el cual expresamente consagra la prohibición de establecer ventas atadas, al indicar que *"no se podrá condicionar la adquisición de un*

³⁶ Por ejemplo, ver Johnson, M. D., Herrmann, A., & Bauer, H. H. (1999). The effects of price bundling on consumer evaluations of product offerings. *International Journal of Research in Marketing*, 16(2), 129-142. doi: 10.1016/S0167-8116(99)00004-X

³⁷ Chakravarti, D., Krish, R., Paul, P., Srivastava, J., (2002). Partitioned Presentation of Multicomponent Bundle Prices: Evaluation, Choice and Underlying Processing Effects. *Journal of Consumer Psychology*, 12(3) 215-229 y Sharpe, K. M., & Staelin, R. (2010). Consumption effects of bundling: Consumer perceptions, firm actions, and public policy implications. *Journal of Public Policy & Marketing*, 29(2), 170-188.

³⁸ Grewal, D., Krishnan, R., Baker, J., Borin, N., (1998). The effect of store name, brand name and price discounts on consumers' evaluations and purchase intentions. *Journal of Retailing* Volume 74, Issue 3, Autumn 1998, Pages 331-352.

³⁹ Sharpe, K. M., & Staelin, R. (2010). Consumption effects of bundling: Consumer perceptions, firm actions, and public policy implications. *Journal of Public Policy & Marketing*, 29(2), 170-188.

⁴⁰ En la sección 5.1.1 del documento soporte se expuso información clara sobre cómo la adquisición de equipos terminales móviles y planes de servicio de manera conjunta de ninguna manera ha implicado una limitación a la libre elección por parte de los usuarios, pues las cifras de suscripción de contratos y tiempo efectivo de permanencia muestran que en periodos relativamente cortos de tiempo un importante grupo de usuarios efectivamente cambió de plan u operador.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 137 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

producto a la adquisición de otros”. Es así como la responsabilidad en la materialización de este escenario no corresponde a la aplicación de la propuesta regulatoria de la CRC, sino al ejercicio de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio, las cuales no se verán coartadas con la implementación de la medida regulatoria.

Así las cosas, frente a la recomendación final que hace **FENALCO – QUANTIL** de tener mayor cautela y hacer análisis más profundos, se debe precisar que, el ejercicio de AIN y los análisis realizados por la CRC dan suficiente soporte a la alternativa de intervención seleccionada. Como ya se ha explicado las preocupaciones planteadas se refieren a la posibilidad de pactar permanencias mínimas en la suscripción de contratos de servicios móviles, lo cual no es una medida que se vaya a implementar y a la posible afectación de los comercializadores de ETM diferentes a los proveedores móviles, lo cual en realidad corresponde a una mayor competencia en el venta de ETM en beneficio de los usuarios. El costo administrativo y el tiempo que implica adelantar análisis cuantitativos, pueden afectar la oportunidad y efectividad de una medida regulatoria que ya se ha evidenciado que se requiere. Si en el largo plazo se identifican nuevos síntomas de problemas de competencia o fallas de mercado, la CRC implementará los remedios que se requieran, lo cual es propio de la dinámica del sector y la acción regulatoria.

Lo anterior permite precisar que no hay lugar a realizar el ajuste que indica la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**, en los puntajes asignados a las dos primeras alternativas de intervención frente al criterio 2, pues como ya se ha mencionado en la primera alternativa (mantener el statu quo) persistiría el problema de competencia que se presenta en la venta de ETM por la restricción que tienen los operadores móviles de realizar ofertas conjuntas entre el servicio y el ETM y por tanto el criterio de promoción de condiciones de competencia no se cumple y al puntaje asignado es el menor, mientras que en las demás alternativas se cumple el criterio en razón a la eliminación de dicha restricción y por tanto el puntaje asignado es el mayor.

Ahora bien, con respecto a la propuesta del proveedor **CLARO**, de incluir dentro de la autorización de ofertas conjuntas de servicio y ETM la oferta de ETM con tecnología 3G o HSPA+, dado que a través de ellos también se provee el servicio de internet móvil en banda ancha, se precisa que tal situación corresponde o es similar a la segunda alternativa de intervención evaluada, que corresponde a la de “Permitir condicionamiento de entrada” en la que se indica que se permite las ofertas conjuntas en las que se incluye cualquier ETM. Sin embargo, cuando se evalúa esta alternativa frente al tercer criterio (Adopción y acceso a nuevas tecnologías) se encuentra que esta opción reviste un impacto moderado, pues no incentiva a los operadores a comercializar ETM para el uso de las nuevas tecnologías como son 4G y las posteriores que surjan.

Debe tenerse en cuenta que el incentivo a centrar la oferta en ETM 4G beneficia al 100% de la población pues a pesar de que existen zonas que aún no tienen cobertura de la red 4G a futuro la tendrán y entre tanto, si algunos usuarios de esas zonas adquieren equipos con tecnología 4G los podrán utilizar sobre la red 3G y estarán en la capacidad de utilizar y aprovechar la red 4G en el momento que tengan cobertura de esta.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 138 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Por último, es importante tener en cuenta que el periodo de recambio de terminales móviles en el país supera los 24 meses, por lo que los usuarios que adquieran un terminal 3G en la actualidad enfrentarían un rezago significativo en términos de posibilidades de consumo en lo que dure su periodo de reposición.

Adicionalmente, se precisa que dicho incentivo no afecta el principio de neutralidad tecnológica establecido en la Ley 1341/09, pues los operadores móviles pueden continuar ofreciendo ETM con tecnología inferior a 4G, sin embargo, en tal caso no pueden ofrecer estos equipos de manera conjunta con el servicio.

Finalmente, frente a los comentarios expuestos por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**, para soportar su afirmación según la cual *"el documento soporte no está en capacidad de estimar el efecto de la regulación propuesta en el pretendido objetivo de incrementar la penetración del internet móvil en Colombia"*, es importante destacar cómo la SIC, por una parte, señala que las medidas tomadas han otorgado un mayor poder de decisión al consumidor, y por el otro considera (sin justificación alguna y en contra de la evidencia expuesta en el documento soporte), que la modificación parcial propuesta en el proyecto de resolución pareciera desarticular toda la estrategia regulatoria planteada por la CRC.

Se debe reiterar entonces, que en la sección 5.1.1 del documento soporte se expuso información clara sobre cómo la adquisición de equipos terminales móviles y planes de servicio de manera conjunta de ninguna manera ha implicado una limitación a la libre elección por parte de los usuarios, pues las cifras de suscripción de contratos y tiempo efectivo de permanencia muestran que en periodos relativamente cortos de tiempo un importante grupo de usuarios efectivamente cambió de plan u operador. De esta manera, es errada la apreciación de la SIC, pues desconoce la integralidad de los análisis realizados y registrados en el documento soporte, pues todos ellos hacen parte de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN).

Por tanto, se debe recordar que el AIN contempla las siguientes etapas: (i) la definición del problema, con sus causas y consecuencias, (ii) la definición de los objetivos, (iii) la selección de opciones y/o alternativas, (iv) la preparación del análisis de impacto, (v) la elaboración de la conclusión, (vi) el diseño de la implementación y monitoreo y (vii) un reporte sobre la consulta. A través del desarrollo de la primera y segunda etapa es que se determina la causa o las causas sobre las cuales el regulador puede realizar algún tipo de intervención para resolver el problema y en la tercera, cuarta y quinta etapa es que se realiza la definición y evaluación de las alternativas de intervención. Como puede entenderse, el desarrollo de estas etapas en su conjunto es el análisis de impacto que justifica la intervención regulatoria.

Ahora bien, la SIC menciona de manera general que la medida de intervención puede afectar el dinamismo en el mercado que introdujo la expedición de la Resolución CRC 4444 de 2014 y sugiere, sin ningún análisis, que la venta de ETM se podría concentrar en los operadores con mayores cuotas de mercado o que se reduzcan las opciones de ETM disponibles para los usuarios. Al respecto, tal y como se indica a lo largo de este documento, existen diversas medidas regulatorias que a la fecha le permiten

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 139 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

a la CRC inferir que no hay un riesgo de mayor concentración en manos de unos pocos operadores, ni en la comercialización de terminales móviles, ni de los mercados de servicios móviles.

De acuerdo con lo anterior, no se acogen los comentarios presentados.

6 LIBRE ELECCIÓN DEL USUARIO.

6.1 COMENTARIOS A FAVOR DE LA PROPUESTA EN RELACIÓN CON LA LIBRE ELECCIÓN DEL USUARIO.

ASOMÓVIL

Afirma que el proyecto regulatorio no revive las cláusulas de permanencia mínima. Considera que se podría modificar la redacción de tal forma que quede explícito que en los contratos de prestación de servicios móviles no se pueden pactar cláusulas de permanencia mínima.

Indica que el proyecto respeta los presupuestos básicos para proteger al usuario: (i) La separación de los contratos de compra de equipos terminales y servicios. (ii) Transparencia en las tarifas de los servicios y equipos para los usuarios. (iii) Garantizar que el usuario pueda ejercer en cualquier momento su derecho a terminar el contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones.

Manifiesta que la propuesta regulatoria va enmarcada a dar vía libre a la realización de ofertas comerciales consistentes en descuentos, bonos, planes de fidelización, y ofertas de servicios móviles que generan beneficios para los usuarios, respetando el derecho del usuario a cambiar de operador en cualquier momento. Indica que de darse el caso que un usuario acceda a una promoción de un equipo con un operador, y posteriormente decida portarse para obtener el servicio con otro operador, manejará dos facturas separadas, una por el equipo y otra por el servicio, sin que esto genere una penalización adicional para los usuarios.

CRC/ La CRC comparte en términos generales lo expuesto en este comentario y con base en el análisis de todos los comentarios recibidos procede a ajustar la redacción del artículo propuesto.

6.2 OTROS COMENTARIOS A LA PROPUESTA EN RELACIÓN CON LA LIBRE ELECCIÓN DEL USUARIO.

AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Señala que, si bien el proyecto establece que no puede de ninguna manera limitar la libre elección de los usuarios, no define cuales serán esos mecanismos o acciones que materialicen tal derecho. Indica

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 140 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

que cuando se adquieran equipos terminales móviles con tecnología 4G o superior no es el usuario quien de forma exclusiva elige lo que desea adquirir y como lo desea adquirir, será el prestador de servicios quien determine los condicionamientos del negocio jurídico sin tener en cuenta la voluntad del usuario.

Pregunta ¿qué pasará, en los casos donde los usuarios no se encuentren conformes con los servicios y equipos adquiridos bajo los condicionamientos que trata la norma y, que los usuarios deseen terminar unilateralmente dichos contratos?, ¿serán aceleradas esas cuotas pendientes de pago por el equipo adquirido?, ¿podrán ser penalizados de forma alguna al querer finalizar el vínculo contractual antes de tiempo pactado? Indica que esto debe ser definido de manera clara por la regulación pues ello puede afectar de forma grave e injustificada los derechos de los usuarios, puesto que al dejar un vacío normativo tan grande permitiría abuso de la posición privilegiada o dominante de los prestadores en las relaciones de servicios.

Considera que el proyecto regulatorio desconoce que la parte débil de las relaciones negociales como las que acá nos ocupa es el usuario, y no le otorga la protección necesaria a los usuarios, lo cual abre la puerta para que ellos se obliguen y celebren contratos por alguno de los vicios del consentimiento contemplados en el artículo 1508 del Código Civil.

Por otra parte, indica que el usuario va a contratar un servicio relacionado directamente a la compra de un equipo terminal móvil y tendrá que permanecer ligado a dicho operador, ya que, en caso de querer optar por la portabilidad o simplemente por irse, sufrirá las consecuencias de las cláusulas aceleratorias del pago del equipo antes del plazo previsto o de cláusulas de retención que le constreñirán su voluntad de cambiarse cuando así lo quiera. Considera que al final lo que va a producirse es un incremento en las tarifas del servicio, una disminución de la penetración del acceso a internet móvil y el desestímulo al ejercicio del derecho a la portabilidad móvil como derecho que tienen todos los usuarios.

Manifiesta que la Ley 1480 de 2011 establece expresamente en su artículo 36 que se prohíben las ventas atadas y que esta medida genera la posibilidad de facto de atar las ventas de terminales a la prestación del servicio, aduciendo la posibilidad de permitirle a los operadores fidelizar a sus usuarios.

AVANTEL

Considera que establecer una excepción en el enlace de una promoción o incentivo de teléfono 4G, a un contrato de servicio es dar la oportunidad de crear una barrera de salida para los clientes; reducir la competencia y favorecer a los miembros titulares de Asomóvil.

ETB

Señala que de la simple lectura del texto propuesto lo primero que llama la atención es que se indica que los condicionamientos en la venta de equipos y de servicios de comunicaciones no pueden limitar la libre elección del usuario sin ningún tipo de consideración adicional, siendo una expresión muy amplia

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 141 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

en la que pueden converger multiplicidad de interpretaciones de diversa índole y desde diferentes ámbitos. Manifiesta que con esa ambigüedad se podría terminar condicionando la salida, o si se quiere, la terminación del contrato del servicio de comunicaciones en consideración a la condición benévola o beneficio ofrecido al querer incentivar a los usuarios a la compra de equipos terminales de tecnología 4G o "superior", luego la expresión inserta más allá de establecer una pauta en aras de proteger a los usuarios puede sustentar y validar un comportamiento excesivo de cualquier agente.

FENALCO

Indica que la CRC privilegie solamente a un conjunto de actores para que estos puedan estructurar ofertas promocionales y estrategias que involucren la venta de equipos terminales móviles para "fidelizar" usuarios, riñe completamente con el carácter independiente que debe guardar como ente regulador de los mercados de las redes y servicios de comunicaciones, puesto que esta Entidad no puede ni debe, a través de sus facultades regulatorias asignadas por la Ley, facilitar o promover esquemas de negocio mediante posibilidades de "fidelización" de usuarios, para ningún tipo de actor del mercado o sujeto regulado, en este caso los operadores móviles propietarios de red.

Manifiesta que si bien el documento soporta prohíbe que esos condicionamientos limiten de forma alguna la libre elección del usuario, lo cierto es que el texto del proyecto de resolución es extremadamente ambiguo, en la medida en que, por un lado, se prohíbe que los operadores condicionen la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales, pero al mismo tiempo se excluye de esa prohibición a las situaciones en que se trate de equipos 4G o superiores, advirtiéndose además que, dichos condicionamientos no podrían, de ninguna manera, limitar la libre elección del usuario.

Considera que la posibilidad de generar este tipo de estrategias de "fidelización" por parte de los operadores móviles propietarios de red, configuraría grandes amenazas que de seguro lesionarán el bienestar y la libertad del usuario, puesto que el texto de la regulación no prohíbe que los operadores pongan en marcha estrategias de empaquetamiento en la que los servicios de comunicaciones solo están disponibles si se compran junto con los equipos terminales de tecnología 4G o superior, por lo cual el usuario se vería obligado a comprar el ETM con el operador con quien desee contratar los servicios de comunicaciones.

Indica que para que las estrategias de "fidelización" incorporen algún sentido económico para los operadores móviles propietarios de red, las mismas necesariamente tendrían que incorporar algún elemento que le permita compensar el descuento en los terminales 4G o superior con tarifas mucho más altas en sus servicios de voz y/o datos o, contrario a lo que promete la CRC: i) instaurar como parte del negocio de venta del equipo con descuento y el plan de servicios, un compromiso por parte del usuario de permanecer un tiempo mínimo como suscriptor del servicio, so pena de que para cancelar este último deba pagar el valor total del equipo terminal móvil (perder el descuento), ii) pagar aceleradamente los saldos diferidos en caso de que el terminal haya sido financiado por el operador o

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 142 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

que, iii) de no hacerse estos pagos, el operador móvil tenga la potestad de inactivar (bloquear) el terminal.

Señala que existe el riesgo de que se limiten las condiciones de salida si el operador busca capitalizar para sí, el ofrecer terminales con descuento a través de cualquier mecanismo que obligue al usuario a ser suscriptor del servicio durante un periodo mínimo; por lo cual la medida sí permitirá a los operadores condicionar la adquisición de ETM o el otorgamiento de promociones u ofertas respecto de los mismos, a la celebración de un contrato de prestación de servicios (condicionamientos de entrada) o viceversa (condicionar la venta de planes de servicios a la venta conjunta de Equipo Terminal Móvil 4G o superior).

Considera preocupante, que el texto del proyecto de resolución no señala, en manera alguna, la necesidad de que los operadores móviles propietarios de red que opten por ese tipo de estrategias comerciales tendrían que también poner a disposición del usuario la posibilidad de adquirir los planes de servicios y los ETM 4G o superior de forma independiente (fuera del paquete). Por lo cual, indica que el texto propuesto en la práctica conlleva a que se elimine la voluntad de los usuarios y por ende su libertad de elección, pues faculta a los operadores a condicionar la prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles 4G o superior, lo que se traduce, en la práctica, en que los usuarios se obligan como resultado de la voluntad que les impondrá ese tipo de operadores y no como consecuencia de su propia voluntad, tal y como precisamente lo pretenden las normas sobre protección de los usuarios; así como se fomenta el establecimiento de ventas atadas.

FRUTIVITAL

Señala que se pretenden generar excepciones o salvedades donde la condición de la celebración de un contrato de prestación de servicios efectivamente puede quedar atada si se trata de equipos con tecnología 4G, pretendiendo burdamente decir "estos condicionamientos no pueden de ninguna manera limitar la libre elección del usuario". Indica que el operador jamás le dirá al usuario que le entregará un equipo 4G pero que puede retirarse al mes siguiente si quiere.

Afirma que se reformará el régimen de protección al usuario de los servicios de comunicaciones, donde se establecieron las estructuras normativas para evitar las cláusulas de permanencias, teniendo como principio orientador la libre elección, interpretándose este en la práctica que cualquier usuario no tiene condiciones ni de entrada ni de salida frente a los contratos suscritos con los prestadores de servicio de telefonía móvil, además en la sección tres sobre la contratación del servicio existe contenido prohibido como el señalado en el ítem 2.1.3.1.8, donde se prohíbe cualquier tipo de cláusula de permanencia para garantizar que el usuario tenga todas la protección necesaria en el marco de estos principios y normas.

KARISMA

Manifiesta que le preocupa el mantenimiento real del principio de neutralidad de la red, especialmente en lo relacionado con la libertad de elección, y el acceso en condiciones de equidad a la tecnología.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 143 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Señala que formalmente la propuesta no revive la cláusula de permanencia, pero sí puede tener el efecto de atar a quien compra un celular con un operador particular no sólo en razón de la compra del equipo sino también por la prestación del servicio. Considera que a pesar de que es cierto que el proyecto se refiere a las condiciones de entrada, efectivamente puede confundir las relaciones entre operador y usuario y así atenta contra la libertad de elección; la confusión se produce porque equipara la venta de un equipo a la prestación de un servicio de telefonía al pensar que puede generar incentivos para la compra de equipos 4G a partir de beneficios en el plan de datos o voz.

Indica que el hecho que para los operadores, los terminales 2G sean obsoletos, es preocupante puesto que se sigan vendiendo este tipo de equipos, es una manifestación de la libertad de elección de los usuarios, para quienes tiene sentido usar un celular para hacer y recibir llamadas, sin tener que pagar por un aparato diseñado para ver vídeos, almacenar música, jugar juegos, etc.

MIGUEL ANDRÉS MORA HERNÁNDEZ

Señala que ligar el contrato de prestación del servicio con el de adquisición de un equipo móvil, no beneficia a los usuarios para la utilización del servicio, por el contrario, lo limita al generar cláusulas de permanencia con estas tecnologías impidiendo su libertad de elección; y que las tecnologías inferiores a 4G no son suficientes para garantizar una buena conexión teniendo en cuenta los requerimientos actuales en cuanto a velocidad de navegación se refiere.

SAMSUNG

Resalta la importancia de conservar en la regulación todas las herramientas necesarias para garantizar la libertad de elección de los consumidores respecto de los equipos que adquiera y los planes de celular a los que se suscriba, así como evitar un retroceso en la regulación que permita, de forma explícita o tácita, el regreso a la imposición de cláusulas de permanencia mínima que atenten contra la libertad de elección de los usuarios y perjudiquen la evolución del mercado de la tecnología móvil.

YESID DAVID PÁEZ

Indica que como se observa en el artículo propuesto, en el primer párrafo se reitera la prohibición de celebrar un sólo contrato en el cual se mezclen la prestación de los servicios de telecomunicaciones con la financiación del equipo; pero dicho mandato riñe con lo dispuesto en el segundo párrafo del articulado, en el cual, se prohíbe *condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles*, sin embargo, se consagra una excepción a dicha regla: "*salvo que se trate de equipos que cuenten con tecnología 4g o alguna superior*"; considera que esta última disposición, más que crear una excepción a la regla, crea ambigüedad y deja abierta la posibilidad de realizar múltiples interpretaciones sobre la misma, que podrían terminar amparando condiciones desfavorables para los usuarios.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 144 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Manifiesta que si bien el nuevo régimen de protección de usuarios de comunicaciones establece como pilar la necesidad de contar con consumidores informados, que tomen decisiones de compra informadas y autónomas, es necesario señalar que, en la práctica, muy pocos usuarios se informan adecuadamente al momento de tomar sus decisiones de compra y por ello, una vez adquirido el producto o servicio se sienten defraudados y atacados en su buena fe por parte del comercializador o prestador de servicios. Es así como considera que el término "libre elección del usuario", requiere de una interpretación concreta, que precisamente lo blinde con la eficacia jurídica que requiere para proteger al consumidor; por lo cual es necesario que se establezcan restricciones más concretas a los condicionamientos que podría imponer el operador al momento de ofrecer promociones, ofertas u otro tipo de incentivos para la adquisición de terminales con tecnología 4g o superior.

Indica que es pertinente incentivar el uso de la tecnología 4G, la cual, no es accesible sólo por las limitaciones inherentes a la red, sino que, se debe agregar la poca penetración que hoy tienen los dispositivos 4G en Colombia al comprarse con países de la región.

CRC/ Que se conciba la oferta comercial de planes y ETM por parte de los proveedores de servicios de comunicaciones móviles como un factor de potencial afectación a la libre elección del usuario, revela la importancia de comprender en detalle los efectos de la medida sobre los derechos de los consumidores e identificar la diversidad de canales de adquisición de ETM que estos hoy tienen y que de ninguna manera se verá reducida por la regulación propuesta. Es así como la correcta identificación de estos elementos resulta fundamental para dimensionar de forma objetiva los efectos del proyecto regulatorio presentado por la CRC.

Es importante aclarar en este punto que las grandes superficies, los comercializadores e importadores, los proveedores de servicios de comunicaciones móviles y demás canales de comercialización de terminales móviles (incluido el comercio electrónico) constituyen los múltiples y diversos canales de venta claramente identificables por los usuarios al momento de adquirir un ETM, los cuales son de libre acceso y que de ninguna manera resultan intervenidos por este proyecto regulatorio. En ese sentido, es de señalar entonces que, contrario a lo que se afirma en los comentarios, esta medida regulatoria permitirá el fortalecimiento de la oferta de ETM por parte de los operadores, eliminando una asimetría competitiva existente entre estos y los demás comercializadores de este bien en el mercado.

Adicionalmente, no resulta acertado que se considere como riesgo del proyecto regulatorio un escenario en el que un operador condicione la oferta de un plan a la adquisición de un ETM. Al respecto, la CRC es enfática en afirmar que lo anterior claramente constituiría una infracción a lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto del Consumidor contenido en la Ley 1480 de 2011, el cual expresamente consagra la prohibición de establecer ventas atadas, al indicar que "*no se podrá condicionar la adquisición de un producto a la adquisición de otros*". Es así como la responsabilidad en la materialización de este escenario no corresponde a la aplicación de la propuesta regulatoria de la CRC, y en cambio constituye una invitación expresa para que operen las funciones de inspección, vigilancia y control en esta materia

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 145 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, las cuales no se verán coartadas con la implementación de esta medida regulatoria.

Ahora bien, en este punto es de mencionar que la prohibición previamente expuesta incluida en el Estatuto del Consumidor, no implica que exista una prohibición legal para que se generen ofertas y promociones en virtud de los cuales se presente el empaquetamiento de distintos productos o servicios, tal y como se pretende que ocurra en el mercado de comercialización de ETM con la implementación de la propuesta regulatoria objeto de discusión, pues así como lo dispone expresamente el numeral 10 del artículo 5 de la mencionada Ley 1480, resulta válida la divulgación de promociones y ofertas sobre la compraventa de productos en condiciones más favorables que aquellas en la que estos suelen ofrecerse, con contenido adicional al que usualmente se ofrece o incluso de manera completamente gratuita.

Respecto a lo anterior, entiende la CRC que la existencia de un incentivo a otorgar beneficios a los usuarios procurando su fidelización, siempre ha estado presente. En ejercicio de este incentivo los beneficios que otorgan los proveedores comprenden la oferta de planes a precios competitivos y la búsqueda de un mejoramiento continuo en la calidad de los servicios prestados. Ahora bien, con la implementación de la propuesta regulatoria en discusión, se tiene previsto que la venta de ETM a precios competitivos se sume a los beneficios que otorguen los proveedores a sus usuarios.

Tales beneficios no suponen per se un riesgo a la libre competencia económica ni al régimen de protección del usuario; contrario a lo que se indica en los comentarios según los cuales la implementación de la medida propuesta conllevará al ejercicio de conductas anticompetitivas y restrictivas de la libertad de elección del usuario.

Es de mencionar que la CRC considera que llegar a tal conclusión es resultado del desconocimiento de las disposiciones vigentes expedidas por la CRC en materia de protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones, cuyo cumplimiento es estrictamente vigilado por la Delegatura de Protección al Consumidor de la SIC. Así mismo, es de indicar que en los análisis de impacto que previamente desarrolló esta Comisión se ponderó la posibilidad planteada por la SIC en sus comentarios y se encontró que, en virtud de la normatividad vigente, el ejercicio de tales conductas, contrarias a la competencia y/o que atenten contra los derechos de los usuarios, se restringe de forma suficiente.

Así mismo frente al argumento expuesto según el cual se verá afectada la portabilidad numérica, es de reiterar que el principio del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones según el cual *"en todo momento, corresponde exclusivamente al usuario elegir el operador, los planes, los servicios y los equipos utilizados para acceder al servicio"*, no es objeto de modificación alguna por parte del proyecto regulatorio en discusión.

En esta misma línea, la obligación de los proveedores de telefonía móvil de separar totalmente los contratos de adquisición de equipos terminales, de los contratos de prestación del servicio, así como el derecho que tienen los usuarios de terminar su contrato, modificar las condiciones del plan contratado

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 146 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

y portar el número de su línea de telefonía móvil en cualquier momento, son disposiciones que tampoco son objeto ni se encuentran afectadas con ocasión de este proyecto regulatorio.

No obstante lo anterior, tal y como se reflejó en el documento soporte que acompañó la propuesta regulatoria que se discute, en aras de evidenciar si el posible otorgamiento de beneficios en la adquisición de equipos terminales móviles, sujeto a la contratación de servicios de comunicaciones móviles, afecta la libre elección del usuario para terminar el contrato en cualquier momento o para cambiar de plan, se solicitó a los proveedores móviles la información correspondiente a las cifras de cambio de plan o terminación del contrato, para usuarios que han adquirido equipos terminales móviles en planes promocionales asociados al servicio.

Es así como a partir de la información suministrada por los proveedores para los años 2015, 2016 y 2017, se estimó el porcentaje de usuarios que terminaron el contrato de prestación del servicio o que cambiaron de plan tarifario dentro de los primeros 11 meses luego de suscrito el contrato. De esto se pudo evidenciar como, desde el primer mes luego de la celebración del contrato de prestación del servicio, una porción de usuarios efectivamente ejerció el derecho a cambiar de plan tarifario o a terminar el contrato. De esta manera se pudo concluir que *"no se evidencia una implementación de facto de costos de cambio o de salida para los usuarios que adquieren sus terminales con sus planes de servicios, pues un porcentaje significativo de usuarios terminan el contrato o cambian de plan en los primeros meses de vigencia del plan contratado"*⁴¹.

Visto lo anterior, se evidencia entonces como los comentarios evalúan las implicaciones de la propuesta regulatoria a partir de escenarios cuya factibilidad de ocurrencia se encuentra actualmente restringida por la normatividad vigente.

Se omite entonces que existe una obligación por parte de los proveedores de servicios de comunicaciones móviles, en el caso que vendan y/o financien ETM, de separar totalmente no solo los contratos sino también la facturación del servicio y del equipo. Es así como en aras de ejemplificar esta situación y generar claridad, es posible que un usuario que adquiriera su ETM con el proveedor que le presta los servicios de comunicaciones móviles, decida portarse a otro proveedor en busca de condiciones más favorables para la prestación del servicio (en términos de precio y/o calidad), de manera tal que la facturación por el servicio será expedida por el proveedor receptor de la portabilidad, mientras que el proveedor donante seguirá expidiendo la facturación relacionada con la financiación del ETM en los términos y condiciones aceptados por el usuario. Es así como la CRC reitera que tal posibilidad de portación se mantiene de forma integral tras la aplicación de la propuesta regulatoria.

En consecuencia, es de reiterar que, por un lado, prevé la CRC que los usuarios seguirán encontrando una diversidad de canales de venta de ETM y que, tras la aplicación de la medida propuesta, se dinamizará la competencia entre dichos canales y entre los mismos proveedores de servicios de comunicaciones móviles. Así mismo, el usuario encontrará la oferta de distintas configuraciones de

⁴¹ https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2018/ac_reg/cond_etm/COND_ENTRADA.pdf

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 147 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

planes y ETM que varios de estos proveedores implementarán y que pueden ser aprovechadas en cualquier momento por dicho usuario, sin que en ningún caso se limite su libertad de elección atendiendo a la continuidad de la prohibición de pactar cláusulas de permanencia mínima en estos servicios, así como los derechos a terminar el contrato en cualquier momento, a cambiar de plan y a portar su número de línea telefónica al proveedor que considere que ofrece las condiciones que más se adecúan a sus necesidades.

Así, es claro que con la implementación de la medida propuesta por esta Entidad, los usuarios no encontrarán barreras ni limitantes al derecho de libre elección. Ahora bien, en el escenario hipotético planteado en los comentarios, en el que los usuarios perciban la aplicación de algún tipo de condicionamiento de salida, tales usuarios cuentan con la protección que brinda el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la SIC y que para esta situación se activarían en virtud de la regulación vigente que garantiza la protección de sus derechos como usuarios de servicios de comunicaciones.

En este punto es de resaltar la rigurosa labor ejercida por la Delegatura para la Protección del Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, quien atendiendo a que previa a la expedición de la medida regulatoria en que se soporta el presente documento, en ningún caso los proveedores de servicios de comunicaciones móviles podían condicionar la adquisición de equipos terminales móviles, ni el otorgamiento de promociones u ofertas respecto de los mismos, a la celebración de un contrato de prestación de servicios de comunicaciones, mediante las Resoluciones 58270, 62889, 62905 de 2016, impuso a los proveedores COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A, y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., respectivamente, sanciones pecuniarias al haberlos encontrado responsables de *“condicionar el acceso y/o la conservación de los incentivos asociados a la adquisición de equipos terminales móviles, a la suscripción, permanencia y/o incremento de contratos de servicios de comunicaciones en modalidad postpago”*.

No obstante lo anterior, atendiendo a las preocupaciones expuestas en algunos de los comentarios, y en aras de garantizar plenamente el efectivo ejercicio de la libertad de elección por parte del usuario de servicios de comunicaciones que adquiera un ETM con ocasión de una promoción u oferta asociada a la prestación del servicio; se procederá a incluir en el artículo 2.1.9.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (el cual es objeto de modificación de este proyecto regulatorio), la prohibición expresa, que dichas ofertas, promociones o descuentos impliquen permanencias mínimas, así como tampoco cualquier tipo de afectación al ejercicio de la libre elección por parte del usuario para modificar su plan, terminar el contrato de prestación de servicios de comunicaciones o portar el número de su línea telefónica en cualquier momento.

Es de mencionar que se tiene dispuesto para el segundo semestre del año en curso, dar inicio a un proyecto regulatorio cuyo objetivo es analizar la conveniencia y pertinencia de reducir el tiempo del trámite de portación numérica de 3 días hábiles a 1 día hábil, en aras de reducir los costos de cambio de proveedor y seguir promoviendo la libre elección por parte del usuario.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 148 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Ahora, frente al comentario expuesto asociado al principio de neutralidad de red, es de aclarar que el mismo involucra la gestión del tráfico y el acceso a los contenidos en las redes de los operadores de servicios de comunicaciones. Es así como las condiciones bajo las cuales estos comercializan los ETM, no limitan ni condicionan dicha gestión, en tanto los terminales por definición no hacen parte de las redes de servicios de comunicaciones. Por lo anterior, dado que, de conformidad con el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios, los operadores no pueden aplicar ningún tipo de bloqueo ni limitación en los ETM, debe considerarse que la comercialización y la gestión de tráfico son actividades independientes, por lo cual carece de fundamento el comentario expuesto.

Finalmente, frente a la preocupación expuesta, asociada a los ETM 2G es de aclarar que en virtud del principio de libre elección, consagrado en el artículo 2.1.1.2 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, es el usuario el llamado a elegir el equipo terminal necesario para la prestación de los servicios de comunicaciones, que más se adecue a sus necesidades, razón por la cual se aclara que el presente proyecto regulatorio de ninguna manera desconoce, ni modifica el referido principio, al no encontrar condiciones hasta el momento que permitan limitar el acceso a los ETM con tecnología 2G.

Ahora bien, lo que no se puede desconocer es que tal y como se explicó en el documento soporte publicado con ocasión del presente proyecto regulatorio, el escaso aprovechamiento tecnológico puede tener origen en el lado de la demanda, en tanto no se perciben incrementos significativos en las cifras de apropiación de nuevas tecnologías porque no hay un conocimiento suficiente de las formas en que estas podrían aprovecharse. Es así como, la promoción y la educación en el uso y aprovechamiento de nuevas tecnologías podría favorecer la consolidación de los usos actuales y la exploración de nuevos usos, la consolidación de la economía digital, el aprovechamiento de oportunidades de gobernanza digital, la consolidación de tejido social, la optimización de procesos educativos de la población, entre otros.

De conformidad con lo anterior, no se acogen los comentarios, sin embargo, tal y como se explica en el numeral 9 del presente documento, se procede a ajustar la redacción del artículo objeto de modificación con ocasión de este proyecto regulatorio, en aras de generar claridad y garantizar plenamente la libre elección por parte del usuario.

7 LIBRE COMPETENCIA.

7.1 COMENTARIOS A FAVOR DE LA PROPUESTA EN RELACIÓN CON LA LIBRE COMPETENCIA.

ASOMÓVIL

Sostiene que el proyecto regulatorio promueve la competencia ya que en la actualidad existe un desbalance competitivo entre los actores que concurren en el mercado para la venta de ETM. Como

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 149 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

participantes de dicho mercado se encuentran las grandes superficies, los fabricantes de equipos, los comercializadores y los PRSTM; no obstante, estos últimos tienen restricciones que les impiden competir con ofertas comerciales que desemboquen en beneficios y precios más competitivos para los usuarios.

Señala que este desbalance entre unos agentes de mercado que pueden vender terminales móviles sin ninguna restricción específica por su condición y los operadores móviles no solo afecta la competencia sino que directamente afecta a los consumidores de terminales en tanto se ven hoy día perjudicados por altos precios de financiación, baja disponibilidad de terminales de mejores características y la casi obligatoriedad de comprar otros elementos diferentes al terminal móvil (VbG Televisores, artículos de casa etc) para poder acceder a un "descuento" que reitera se difumina con los costos de financiación.



Indica que los PRSTM tienen unas restricciones mucho mayores que los demás agentes, los que sí pueden estipular cláusulas de permanencia mínima, la realización de planes de fidelización, la realización de ofertas con otros productos o servicios y en muchos casos actúan como entidades financieras.

El siguiente cuadro, presentado por Asomóvil, realiza un comparativo entre los artículos de ambos regímenes que habilitan o prohíben estas estrategias comerciales:

	OPERADORES MÓVILES Resolución CRC 5050	COMERCIALIZADORES COMO LAS GRANDES SUPERFICIES Estatuto del Consumidor
Cláusula de permanencia mínima	PROHIBIDAS Se encuentran prohibidas por el Art. 2.4.1.2. de la Resolución de la Comisión de Regulación 5111 de Comunicaciones para los operadores móviles	PERMITIDA Artículo 41. Cláusula de permanencia mínima. La cláusula de permanencia mínima en los contratos de tracto sucesivo solo podrá ser pactada de forma expresa cuando el consumidor obtenga una ventaja sustancial frente a las condiciones ordinarias del contrato, tales como cuando se ofrezcan planes que subsidien algún costo o gasto que deba ser asumido por el consumidor, dividan el pago de bienes en cuotas o cuando se incluyan tarifas especiales que impliquen un descuento sustancial, y se pactarán por una sola vez, al inicio del contrato. El período de permanencia mínima no podrá ser superior a un año, a excepción de lo previsto en los párrafos 1° y 2°.
Promociones con incentivos	PROHIBIDAS	PERMITIDAS

	Se prohíben los descuentos, y la fidelización con incentivos asociados al servicio, Art. 2.1.9.4.	Art. 5, numeral 10, Permitido: Ofrecimiento temporal de productos en condiciones especiales favorables o de manera gratuita como incentivo para el consumidor. Se tendrá también por promoción, el ofrecimiento de productos con un contenido adicional a la presentación habitual , en forma gratuita o a precio reducido, así como el que se haga por el sistema de incentivos al consumidor, tales como rifas, sorteos, concursos y otros similares, en dinero, en especie o con acumulación de puntos.
Separación de contratos y ventas atadas	PROHIBIDO Prohibidos contrato unificado servicios y equipos, Art. 2.4.1.2.	PERMITIDA No se prohíbe contratos únicos de ETM con otros servicios, ni contratos en los que se otorguen beneficios a clientes por adquisición de otros bienes o servicios. Art. 6. Prohibidas ventas atadas.

Argumenta que la modificación regulatoria le permitiría a los PSRTM la realización de ciertas ofertas comerciales que hoy están permitidas para los demás agentes, sin que esto implique revivir cláusulas de permanencia. Dado que en ningún caso se está coartando a las grandes superficies de continuar realizando ofertas comerciales, el resultado de la medida necesariamente será una mayor variedad de ofertas para los usuarios, quienes de acuerdo con sus preferencias optarán por la que más les convenga.

CRC/ La CRC agradece los argumentos presentados y considera que estos están alineados al objetivo regulatorio de la CRC en relación con la propuesta de resolución presentada.

7.2 OTROS COMENTARIOS A LA PROPUESTA EN RELACIÓN CON LA LIBRE COMPETENCIA.

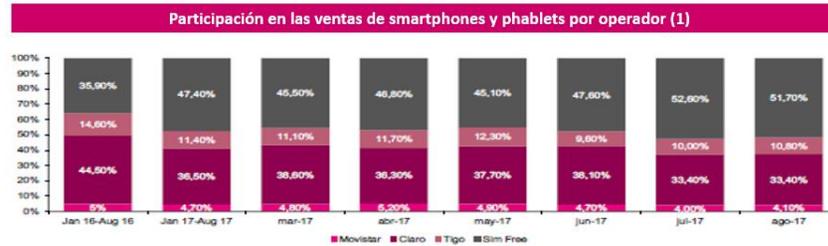
AVANTEL

Frente a este punto AVANTEL presenta sus comentarios en la siguiente diapositiva, la cual fue traducida por la CRC.

La única razón para regular es a favor de incumbentes que han perdido participación de mercado en contra de la libertad del mismo.



No pueden relacionar el ETM con el servicio, bloqueando la libertad de elección del usuario



(1) Source: CFK August 2017 Retailers+Wholesalers

ETB

Considera que actualmente existe una concentración de servicios móviles en un solo proveedor, por lo que la modificación propuesta incrementaría la falla de competencia presente en el mercado.

SAMSUNG

Expone que resulta fundamental que el proyecto de Resolución esté en armonía con las normas del ordenamiento colombiano y especialmente con aquellas de rango jerárquico superior. Señala que la redacción del segundo inciso del artículo que se pretende modificar, podría caer dentro de la prohibición de ventas atadas o de acuerdos anticompetitivos.

CRC/ En principio, interpretar el proyecto regulatorio como una herramienta para favorecer a los operadores que han perdido cuota de mercado resulta ser una visión sesgada y parcial. Como se ha expuesto anteriormente, el objetivo del presente proyecto regulatorio no consiste en entregar a los operadores de mayor escala una herramienta para recuperar el mercado que han perdido en los últimos años, sino que, por medio de la eliminación parcial de la restricción de condicionamientos de entrada, se reduzcan asimetrías en la comercialización de ETM, se incremente la competencia en la venta de terminales móviles y se reduzcan los costos de los terminales móviles en el país de tal suerte que aporte a la reducción de la baja penetración del servicio de Internet móvil en Colombia. Todo ello en beneficio final del usuario.

Por otro lado, la CRC adelantó una revisión del mercado relevante para los servicios de comunicaciones móviles que dio como resultado la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017, la cual adopta

medidas tendientes a promover la competencia en este mercado. Dicha intervención, sumada a la actualización de las normas asociadas al Roaming Automático Nacional (Resolución CRC 5107 de 2017) constituyen el conjunto de acciones regulatorias que a la fecha ha tomado la Entidad para promover una mayor competencia en los mercados de comunicaciones móviles. Ante lo anterior, resultan infundadas las preocupaciones relacionadas con la presunta promoción de problemas de competencia a través de la presente propuesta regulatoria.

Por otro lado, en relación con el presunto riesgo de ventas atadas derivadas de la aplicación de la presente propuesta regulatoria, advierte esta Comisión que una venta atada se configura cuando se condiciona la venta de un bien a la adquisición de otro sin que el usuario tenga la opción de adquirir estos de forma separada. En este sentido, la propuesta regulatoria permite adquirir un ETM en tecnología 4G con un plan de prestación del servicio que otorgue un beneficio tarifario al usuario, sin embargo, el usuario siempre podrá adquirir el servicio y el ETM de forma separada. En consecuencia, de ninguna manera se podrán configurar ofertas que impliquen ventas atadas tras la aplicación de la presente propuesta regulatoria.

Adicionalmente, la CRC es enfática en reiterar que un escenario de ventas atadas antes y después de la aplicación de esta propuesta regulatoria claramente constituye y constituirá una infracción a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 1480 de 2011.

De igual manera, se precisa que la medida a implementar en ningún caso permite o habilita a que los operadores móviles o cualquiera de los comercializadores de ETM realicen cualquier tipo de acuerdo restrictivo de la competencia. Ahora bien, en caso de presentarse alguna situación de las descritas en el artículo 47 del Decreto 2153/92 en la comercialización de ETM o en el mercado de servicios de comunicaciones móviles, será la Superintendencia de Industria y Comercio, quien, en su labor de autoridad de protección de la competencia, implemente los controles e imponga las sanciones que sean del caso.

De acuerdo con lo anterior, no se acogen los comentarios presentados.

8 COMERCIALIZACION DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES - ETM.

ALTA CONSEJERIA DISTRITAL TIC - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Indica que el alto precio de los celulares, que también fue identificado como un factor preponderante en el documento soporte, no sólo impacta las limitaciones en la masificación del Internet móvil, sino que además puede tener incidencia en el impacto del hurto de ETM. Considera que, en la medida en que los precios sean elevados, se genera un incentivo para el mercado ilegal, por lo que es razonable esperar que si la CRC adopta medidas orientadas a que los usuarios se beneficien de una reducción en el valor de los ETM, las tasas de hurtos de celulares también se reduzcan.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 153 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Por lo tanto, sugiere que al formular el documento definitivo y como parte del AIN que adelanta la CRC, se contemple este aspecto junto con el análisis del impacto que han tenido las medidas que hasta el momento ha adoptado en materia de prevención de hurto de celulares, para abordar el asunto de manera integral.

ASOMÓVIL

Indica que en el 2017 a través de las grandes superficies se vendieron aproximadamente el 47% del total de equipos vendidos. No obstante, afirma que parte significativa de las ofertas que estos realizan se enfocan en terminales que no permiten un uso productivo del internet ya que se limitan a redes de 2G, muchos usuarios por falta de información se ven atraídos a estas promociones sin contar que está comprando un equipo que no cumple sus expectativas ya que a la hora de descargar o navegar en la web su experiencia se ve deteriorada.

Señala que, por el contrario, los operadores conocen en mayor medida las necesidades de consumo de servicio de los usuarios y pueden realizar recomendaciones de equipos y planes que se adapten en mayor medida a sus necesidades.

Por otra parte, argumenta que algunas de estas promociones van ligados a otros servicios ofrecidos por las grandes superficies, como lo son las tarjetas de crédito, en estos casos el usuario percibe haber comprado a un mejor precio su equipo, sin contar con que según el reporte de tasa de interés de tarjetas de crédito de la Superintendencia Financiera de Colombia para el mes de marzo, estas se encuentran entre las altas llegando a cobrar una tasa de más de 30.8% efectivo anual, por lo que los usuarios pueden terminar pagando un valor mucho más alto por su equipo y adicionalmente son atados a un servicio por el número de meses al que difirió la compra.

AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Señalan que este proyecto puede llevar a impedir la entrada y/o permanencia de múltiples competidores. Indican que el hecho de otorgar beneficios en la venta de equipos terminales en 4G relacionándolos con servicios de telecomunicaciones, se va a convertir en una barrera para los competidores que buscan diferenciarse por la calidad de sus servicios, y se encuentran enfrentados a aquellos establecidos que prestarán sus servicios de internet móvil fusionados con la venta de equipos terminales; situación que indican hace más onerosa la competencia en el mercado y que se traduce al final en una limitación a la misma, en un mercado de por sí altamente concentrado.

Afirman que los operadores con mayor participación de mercado se benefician de sus economías de escala y pueden ofrecer precios mucho más asequibles que los que podría brindar un operador de menor escala que no cuenta con la posibilidad de replicar sus ofertas de equipos.

Consideran que la medida propuesta no corrige una situación fáctica encontrada por la Comisión (máxime cuando no nos encontramos frente a una falla del mercado), ni se pretende enmendar una

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 154 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

dificultad real para el sector, por lo que la misma resulta fuera del alcance de las funciones legalmente atribuidas a la CRC. Concluyen entonces que la medida propuesta va en contra de los usuarios, de la competencia e introduce de facto la venta atada como una práctica sectorial.

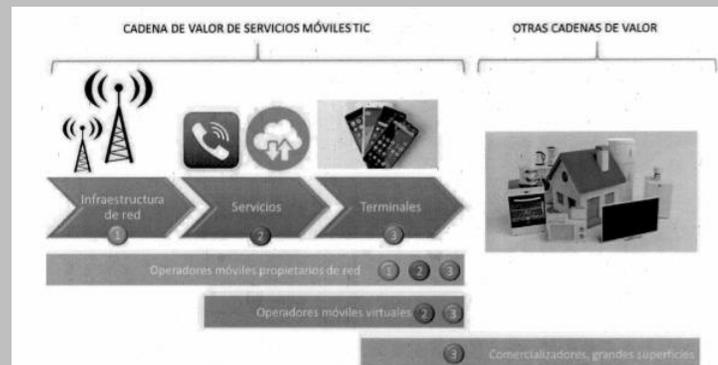
CLARO

Señala que no tiene justificación que las grandes superficies puedan comercializar sin limitante alguno cualquier ETM, mientras que los operadores continúen con restricciones para comercializar equipos que fomenten el acceso a sus redes 3G y 4G, hecho que impacta directamente a los consumidores:

FENALCO

Indica que el argumento según el cual la aplicación de la medida regulatoria conllevará a que se hagan equiparables las prácticas comerciales de los diferentes agentes (operadores móviles propietarios de red y comercializadores) desconoce que mientras tales operadores venderían bienes y servicios complementarios o conexos cuya funcionalidad hace parte de la misma cadena de valor, los comercializadores, en general, venden bienes y productos no relacionados con los ETM que no hacen parte de la cadena de valor de servicios móviles.

Señala que la siguiente gráfica esboza, de manera general, la participación que tienen los diferentes actores de interés (por el lado de la oferta) respecto de la cadena de valor de servicios de comunicaciones móviles. Menciona que allí se observa que, mientras los operadores propietarios de red tienen control en los tres eslabones de la cadena (infraestructura, servicios de voz y datos y terminales), los operadores móviles virtuales solo tienen control sobre dos de ellos (servicios y terminales), y los comercializadores tan solo participan en la venta de terminales, por lo que la comercialización de estos bienes con otros, no se efectúa dentro de la misma cadena de valor.



Menciona que mientras un operador móvil propietario de red, por cuenta de la eventual medida regulatoria de la CRC, tendría la capacidad de empaquetar servicios complementarios que hacen parte

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 155 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

de la misma cadena de valor y, a través de estas estrategias, efectuar subsidios cruzados, los comercializadores alternativos y los operadores móviles virtuales no podrían replicar estas prácticas.

Así las cosas, considera que la regulación abrirá a los operadores móviles propietarios de red representados por ASOMÓVIL, la posibilidad de vender ETM 4G o superior o planes de servicios de comunicaciones móviles de voz y/o datos, a costa de amarrar al usuario a la compra de otros bienes complementarios con tarifas o precios superiores a los habituales.

Por lo tanto, manifiesta que de adoptarse esta medida, la CRC claramente daría cabida a prácticas lesivas de la competencia asociadas a ventas atadas de bienes y servicios que son complementarios y cuya replicabilidad por parte de operadores móviles virtuales y comercializadores alternativos, sería muy débil en el primer caso e inexistente en el segundo.

Señala que, en consecuencia, la adopción de la medida propuesta generará una asimetría en la competencia del mercado de ETM, en razón a que mientras los operadores móviles propietarios de red tendrían la posibilidad de configurar ofertas para los usuarios en materia de empaquetamiento con ventas atadas de servicios conexos (Equipo Terminal Móvil + servicio móvil de voz/datos), los operadores móviles virtuales no estarían en capacidad de replicar de manera sostenible ese tipo de ofertas y, por su parte, los comercializadores de ninguna manera podrían replicarlo.

Argumenta que es preocupante que la CRC no haya efectuado un sano balance que sopesara su rol como Entidad que debe velar por la competencia y el bienestar de los usuarios y la hipótesis no probada de que la posibilidad de permitir condicionamientos en la venta de ETM de alta gama impactaría en la mejora de la penetración de internet móvil en Colombia.

Considera que los efectos que traería consigo la medida propuesta, tanto para la competencia como para el bienestar de los usuarios, arrojaría por la borda los grandes avances que han experimentado los mercados de servicios móviles en Colombia, como efecto de la acertada intervención regulatoria en materia de reducción de los costos de cambio a través de medidas tales como la portabilidad numérica, la apertura de las bandas en los terminales y la prohibición de cláusulas de permanencia mínima.

Argumenta que la misma CRC, con ocasión del monitoreo a los efectos de la Resolución 4444 de 2014, ha comprobado que las condiciones de competencia del mercado de equipos terminales móviles han mejorado, en virtud de que cuenta con mayor número de jugadores y mayor diversidad en los tipos de productos. Señala que con la regulación vigente, el usuario tiene la plena libertad de adquirir sus equipos no solo en las tiendas de los operadores móviles, sino también en las tiendas de los comercializadores, tiendas de los fabricantes y páginas de internet.

Por otra parte, indica que no existen investigaciones o determinaciones de la SIC que soporten las referenciadas "prácticas de empaquetamiento" por parte de los comercializadores, siendo necesario además distinguir el tipo de empaquetamiento que es restrictivo de la competencia, el cual corresponde al de "ventas atadas" que precisamente la propuesta regulatoria de la CRC podría fomentar.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 156 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Considera que las ventas empaquetadas de terminales móviles con electrodomésticos y otro tipo de terminales de comunicaciones (como computadores y tablets) que puedan hacer los comerciantes, no pueden traerse a esta discusión como argumento del porqué se debe adoptar la medida regulatoria, pues en el caso de estos últimos, la comercialización de estos artículos no comporta ventas atadas, mucho menos de servicios que son complementarios (como sí lo son los smartphones y los planes de servicios de comunicaciones móviles de voz y/o datos) y tampoco existe posición de dominio en el mercado de ninguno de estos equipos por parte de los comercializadores.

MIGUEL ANDRÉS MORA HERNÁNDEZ

Sugiere que para favorecer realmente a la población, lo siguiente: i) Permitir se ligue el contrato de prestación del servicio con la venta de ETM con tecnologías iguales o superiores a 5G; ii) Dejar el artículo tal cual está, agregando al mismo fecha de caducidad de 2 a 3 años, permitiendo esta actividad solamente por un tiempo limitado; iii) Bajar impuestos o añadir subsidios para la adquisición de las mejores gamas de dispositivos móviles en el territorio nacional, combinando con el favoreciendo a las empresas tanto prestadoras de servicios, así como empresas independientes de venta de estos terminales, particularmente pequeñas y medianas empresas, mediante disminución de impuestos a las mismas, permitiendo así que los usuarios puedan adquirir los dispositivos móviles a precios inferiores a los actuales; iv) Facilitar la compra de estos dispositivos en el exterior con mínimos impuestos por su ingreso al país.

PRODUCCIONES Y DISTRIBUCIONES JUDAH LTDA.

Indica que, desde mediados de septiembre del 2017, al pedir el documento de verificación de IMEI ante el MINTIC empezaron a no expedir el mismo, rechazándolos por causa de IMEI no homologado, bajo el argumento que solo se pueden importar celulares que tengan carta de homologación.

Afirma que esto para los importadores legales ha sido una gran limitación, complicando su trabajo e impidiendo que el precio de los celulares de gama alta no pueda llegar a precios menores. Considera que, al ampliar la cantidad de celulares, los importadores podrían adquirir celulares de otros operadores, aprovechando las ofertas, celulares que menciona, para nuestro país están 100% funcionales y operacionales en tecnología 4g.

Señala que, si los importadores aprovechan las promociones, por la renovación de equipos, lograrán importar a mejores precios, siendo más viable para el consumidor final adquirir tecnología 4G a excelentes precios.

OMAR CONTRERAS

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 157 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Manifiesta que primero hay que controlar el robo de celulares, a las mismas empresas de telefonía móvil y reducir los impuestos en artículos tecnológicos por que como tener acceso a la tecnología si el mismo estado está restringiendo su crecimiento.

SAMSUNG

Considera que el proyecto de resolución puede ser un instrumento eficaz para incentivar la comercialización de equipos de telefonía móvil de alta gama que se compren en Colombia, combatiendo con ello la entrada de equipos celulares por otros medios que pueden conllevar a inconvenientes para los usuarios y para los operadores, e incluso ilegales. Por ejemplo, señala que puede verse como un mecanismo para desincentivar la compra de equipos en el exterior, los cuales, si tienen un valor inferior a USD\$ 1.500, están exentos del pago de IVA.

CRC/ En este grupo de comentarios, que se relacionan con la comercialización de ETM, nuevamente se identifican posiciones opuestas respecto de la medida a implementar producto del presente proyecto regulatorio, pues por una parte **ASOMÓVIL, CLARO y SAMSUNG** precisan que la eliminación de la restricción que tienen los operadores móviles de realizar ofertas conjuntas de servicio y ETM es una medida que promueve la competencia en el mercado, mientras que **AVANTEL, UFF, VIRGIN, ALMACENES ÉXITO y FENALCO** manifiestan que a través de dicha medida lo que se produce es una restricción a la competencia, dado que crea una desventaja a los comercializadores de ETM diferentes a los tres grandes operadores móviles.

Al respecto, lo primero que hay que señalar es que la CRC coincide con lo planteado por **ASOMÓVIL y CLARO**, quienes indican que es una desventaja para los operadores móviles que en la venta de ETM los demás comercializadores, como las grandes superficies, puedan ofrecer ETM de manera conjunta con otros bienes (dispositivos tecnológicos o electrodomésticos) y servicios (financiación a través de tarjetas de crédito) y los operadores móviles no puedan realizar tales ofertas vinculadas a su negocio principal. Esta asimetría en la comercialización de ETM, que fue ampliamente explicada en el documento soporte, corresponde a uno de los criterios evaluados en el análisis multi-criterio. Es así que luego de la aplicación del análisis de impacto normativo (AIN) se identificó que la mejor alternativa de intervención era corregir la asimetría mediante la eliminación de la restricción establecida por la CRC y en específico solo para la venta de ETM con tecnología 4G o superior.

Tal como se evidencia en el documento soporte que acompañó el proyecto de resolución y tal como se ha explicado a lo largo del presente documento, la medida a implementar se encuentra debidamente fundamentada y es producto de un ordenado análisis jurídico y técnico, que fue puesto a discusión sectorial y respecto del cual no se presentaron argumentos de tipo jurídico y técnico que efectivamente indiquen que se deba realizar algún otro tipo de acción regulatoria.

Efectivamente, contrario a lo manifestado por **AVANTEL, UFF, VIRGIN, ALMACENES ÉXITO y FENALCO**, no es cierto que la medida a implementar sea una barrera para los competidores de servicios

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 158 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

móviles que no ofrecen ETM o para los comercializadores de ETM que no ofrecen servicios móviles, pues en el primer caso, los operadores continuarán compitiendo en precio, servicios y calidad del servicio dado que se mantienen la restricción de suscribir contratos con permanencia mínima y la obligación de separar el contrato del servicio del contrato de la venta del ETM. En el segundo caso, la competencia se dará en la variedad de la oferta y en el precio del servicio, lo que beneficia a los usuarios al resultar más asequibles los ETM con tecnología 4G y permitir el acceso a la red 4G con las ventajas en conectividad que ésta ofrece.

En este punto es importante aclarar que la CRC en ningún momento ha emitido algún juicio de valor en que indique que la práctica de algunos comercializadores de realizar ofertas empaquetadas de ETM con electrodomésticos, dispositivos tecnológicos y/o servicios de financiación correspondan a una venta atada, así como tampoco ha indicado que tales ofertas son una práctica indebida o restrictiva de la competencia. Lo que ha señalado la CRC es que dicho empaquetamiento es una ventaja que tienen los comercializadores de ETM diferentes a los operadores móviles frente a estos últimos.

Ahora bien, con respecto a la configuración de ventas atadas por parte de los operadores móviles producto de la posibilidad que ahora tendrán de realizar ofertas conjuntas de ETM y servicios móviles, se reitera que un escenario en el que un operador condicione la oferta de un plan tarifario a la adquisición de un ETM claramente constituiría una infracción a lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto del Consumidor contenido en la Ley 1480 de 2011.

En lo que respecta a la complementariedad o no de bienes y servicios empaquetados y la ventaja que esto puede generar para los operadores móviles, se debe tener presente que la literatura indica que para un consumidor no genera satisfacción, o no le genera valor adicional, un paquete con bienes que no son complementarios⁴². En este sentido, ninguno de los comercializadores, tendrían incentivos a empaquetar bienes que no sean complementarios ya que la respuesta de los consumidores a dichas ofertas sería insatisfactoria. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que existen diversos tipos de complementariedad, no solo la acepción económica de elasticidades precio cruzadas negativas, tales como complementos funcionales o transaccionales, como por ejemplo la provisión del servicio de financiación del ETM.

Así las cosas, lo que ha de esperarse es que los comercializadores continúen ofreciendo descuentos en la compra de ETM cuando el comprador utilice el servicio de financiación del comercializador y que los operadores realicen descuentos en la venta de ETM cuando el usuario adquiera un determinado plan. Cabe recordar que en este último caso el usuario mantiene su derecho de terminar el contrato o cambiar de plan u operador en cualquier momento.

⁴² Knutsson, Erika, (2011). Bundling for consumers? Understanding complementarity and its effect on consumers' preferences and satisfaction. Umeå universitet Samhällsvetenskapliga fakulteten. Handelshögskolan vid Umeå universitet (USBE). ISBN 978-91-7459-300-6.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 159 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

De otra parte, en relación con los comentarios relacionados con la prevención del hurto de ETM, realizado por la **ALTA CONSEJERIA DISTRITAL TIC - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C** y por el señor **OMAR CONTRERAS** se precisa que si bien para contrarrestar esta problemática se han implementado diferentes medidas a nivel gubernamental, es de esperarse que la potencial caída de precios de los ETM producto de la medida regulatoria también se traduzca en un desincentivo del hurto de estos dispositivos y a prácticas ilegales de comercialización de ETM, tal como lo señala **SAMSUNG**.

En lo que respecta a las dificultades para la importación de ETM que señala **JUDATH LTDA** se precisa que el proceso de homologación de un ETM lo puede realizar cualquier persona natural o jurídica ante la CRC. Este trámite es expedito, se adelanta a través de la página web de la CRC y no tiene ningún costo para el solicitante. Por tanto, la homologación de ETM actualmente no es óbice para la importación de ETM.

Finalmente, respecto a lo planteado por el señor MIGUEL MORA, de permitir unificar los contratos para la venta de ETM 5G, agregar fecha de caducidad a los contratos, se reitera que las medidas de separación de contratos y de prohibición de permanencias mínimas establecidas en la Resolución CRC 4444/14 no son objeto de modificación en el presente proyecto regulatorio. Por su parte, los temas de reducción de impuestos o asignación de subsidios son temas exógenos que exceden las competencias de la CRC.

9 ARTÍCULO 1. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 2.1.9.4 DE LA RESOLUCIÓN CRC 5050 DE 2016.

ANDI

Llama la atención de la CRC para que la redacción final del artículo permita, explícitamente, los esquemas de incentivos, beneficios o promociones a los usuarios que permanezcan con el operador. Señala que estos esquemas de fidelización no restringen, limitan, ni condicionan la libertad de elección del operador, ya que el usuario puede cambiar de operador en cualquier momento, pero si permiten aumentar el grado de competencia de la industria al valorar un atributo que hoy está ausente de los esquemas contractuales entre los operadores y sus clientes.

Considera que esto, en últimas beneficia al consumidor, a quien, en su libertad de elección, se le facilitará la adquisición de terminales de última tecnología, que permiten conexiones a las redes de última generación, accediendo a mayores velocidades y con superiores características técnicas.

BELMONT TRADING COMPANY

Sugiere que en el artículo expresamente se mencione que la excepción a la prohibición del artículo 2.1.9.4 se extenderá para la recompra y venta de celulares usados 4G atados a un plan de datos; esto con el ánimo de mejorar y eliminar las barreras de distribución y localización de celulares 4G usados y

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 160 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

que, en efecto, se logre construir en el mercado una curva de oferta más asequible y acorde a las realidades del país.

CLARO

Solicita que la redacción del proyecto regulatorio sea modificada de la siguiente manera: "*VENTA DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES. En caso que el usuario decida adquirir su equipo con el operador, este podrá financiar o diferir su pago, para lo cual celebrará un contrato independiente al de prestación del servicio.*

En ningún caso el operador puede condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles, salvo que se comercialicen planes con equipos que soporten tecnologías iguales o superiores a 3G. En los contratos de prestación de servicios móviles no se pueden pactar cláusulas de permanencia mínima, conforme con lo dispuesto en el artículo 2.1.3.1.8 de la Resolución CRC 5111 de 2017".

HAIDER RUEDA

Sugiere que la resolución solo contenga la primera parte de la modificación planteada, de la siguiente manera: "*VENTA DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES. En caso que el usuario decida adquirir su equipo con el operador, este podrá financiar o diferir su pago, para lo cual celebrará un contrato independiente al de prestación del servicio.*"

KARISMA

Indica que el proyecto regulatorio puede ser más claro al determinar exactamente qué tipo de ofertas comerciales pueden ofrecer los operadores en relación con la adquisición de equipos 4G; puesto que considera que tal y como está formulado el proyecto, no mantiene la independencia entre el operador como vendedor del equipo y como prestador del servicio.

Manifiesta que una definición más estricta de esta posibilidad es necesaria si se quiere seguir impulsando la adopción de banda ancha móvil por el incremento de dispositivos 4G; considera que hasta tanto esa claridad no sea evidente en la redacción del texto, se pone en peligro la separación que se había conseguido con la redacción de los artículos 2.1.3.8 y 2.1.9.4 (actual) de la Resolución CRC 5050 de 2016.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – GRUPO DE REGULACIÓN

Indica que, de la redacción propuesta, surgen los siguientes comentarios:

1. Considera que la redacción del primer inciso permite concluir que los descuentos están excluidos. Así las cosas, ni la financiación, ni la venta a plazos pueden entenderse como equivalentes a un descuento.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 161 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Señala que si uno de los propósitos del proyecto es permitir que más personas accedan a equipos que permitan conexiones a datos móviles de más velocidad de manera que se pueda superar el atraso tecnológico, el excluir la posibilidad de otorgar descuentos haría parcialmente inocua la medida, en tanto que la financiación y la venta a plazos (únicos supuestos contemplados en la propuesta) son mecanismos a los que se puede acceder por otras fuentes distintas a los operadores de servicios de comunicaciones. En ese sentido, considera que debería incluirse expresamente la posibilidad de otorgar descuentos y similares.

2. Afirma que la "libre elección", a la que se refiere la parte final del inciso segundo, supone un concepto muy amplio de cara a lo que el proyecto pretende permitir y lo que busca mantener prohibido.

3. Indaga qué se debe proteger y qué mantener prohibido, qué no se amarre a los usuarios a planes o modalidades de servicio o a un operador determinado por cuenta de la venta del equipo, bien sea como consecuencia del descuento otorgado, la financiación o la venta a plazos. En ese sentido, sugiere que la redacción debería ir estrictamente encaminada a ese tipo de supuestos, por lo cual propone el siguiente texto:

"VENTA DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES. En caso que el usuario decida adquirir su equipo con el operador, este podrá otorgar descuentos, rebajas, incentivos, beneficios o similares, así como financiar o diferir su pago, para lo cual celebrará un contrato independiente al de prestación del servicio.

En ningún caso el operador puede condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles, salvo que se trate de equipos que cuenten con tecnología 4G o alguna superior; sin embargo, estos condicionamientos no pueden de ninguna manera constituir barreras que obliguen al usuario a permanecer en el servicio contratado o con el operador que otorgó el descuento, la rebaja, el incentivo, el beneficio, etc., o financió o difirió el pago del equipo."

TIGO-UNE

Sugiere precisar el alcance de la expresión *"estos condicionamientos no pueden de ninguna manera limitar la libre elección del usuario"*, ya que manifiesta le preocupa que por esa vía, sean interpretadas como ilegales aquellas ofertas que sujeten el descuento promocional en equipos terminales a la suscripción de un determinado cargo básico.

Así mismo, considera que una forma de darle mayor claridad a la medida sería relacionar la misma a la prohibición de imponer cláusulas de permanencia mínima, por lo cual sugiere la siguiente redacción: *"En los contratos de prestación de servicios móviles no se pueden pactar cláusulas de permanencia mínima, conforme con lo dispuesto en el artículo 2.1.3.1.8 de la Resolución CRC 5111 de 2017."*

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 162 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Considera que la redacción propuesta en lo relacionado con la excepción bajo la cual los PRST pueden llegar a condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles de tecnología 4G o superior, es muy general y no garantiza la protección de los derechos de los consumidores, a pesar de la inclusión de la frase "*sin embargo, estos condicionamientos no pueden de ninguna manera limitar la libre elección del usuario*". Por lo tanto, sugiere que estos condicionamientos sean restringidos a ciertas posibilidades, por ejemplo, solo al ofrecimiento de descuentos.

CRC/ Frente a los comentarios expuestos, en primer lugar, es de aclarar que la medida propuesta por la CRC busca que a través de una mayor asequibilidad a los ETM 4G se acelere la sustitución tecnológica de 2G y 3G a 4G y se incorporen nuevos usuarios al servicio de Internet Móvil haciendo uso de la tecnología 4G. Es así como respecto a la propuesta de **CLARO** de incluir dentro de la autorización de ofertas conjuntas de servicio y ETM la oferta de ETM con tecnología 3G, se evidencia que tal situación corresponde o es similar a la segunda alternativa de intervención evaluada en el AIN desarrollado con ocasión del presente proyecto regulatorio, la cual corresponde a "*Permitir condicionamiento de entrada*" en la que se indica que se permitiría las ofertas conjuntas en las que se incluye cualquier ETM. Sin embargo, tal y como se explica en el documento soporte y en la sección 5 del presente documento, cuando se evaluó esta alternativa frente al tercer criterio (Adopción y acceso a nuevas tecnologías) se encuentra que dicha opción reviste un impacto moderado, pues no incentiva a los operadores a comercializar ETM para el uso de las nuevas tecnologías como son 4G y las posteriores que surjan. Por lo anterior esta propuesta no será acogida dentro del texto del artículo objeto de modificación.

En segundo lugar, frente al comentario expuesto por **BELMONT**, tal y como se explica en el numeral 11.2 del presente documento, no se considera necesario el establecimiento de las condiciones regulatorias para la recompra y venta de ETM usados, en tanto actualmente dicha actividad, desde la óptica de la regulación a cargo de esta entidad, es de libre configuración por parte de los agentes del mercado.

En tercer lugar, respecto al comentario de la **ANDI** en el cual se exaltan los beneficios de los esquemas de fidelización, la CRC coincide con dichos argumentos y aclara que la existencia de un incentivo a otorgar beneficios a los usuarios procurando su fidelización, siempre ha estado presente; es así como en ejercicio de este incentivo, los beneficios que otorgan los operadores comprenden la oferta de planes a precios competitivos y calidad en la prestación del servicio.

Finalmente, si bien tal y como se ha demostrado a través del presente documento, existe garantía suficiente para que la protección de la libre competencia y los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones se preserven tras la implementación de la presente medida regulatoria; atendiendo a las preocupaciones expuestas en los demás comentarios relacionados con este acápite y en aras de garantizar plenamente el efectivo ejercicio de la libertad de elección por parte del usuario de servicios de comunicaciones que adquiera un ETM con ocasión de una promoción u oferta asociada a la prestación del servicio; se procederá a incluir en el artículo 2.1.9.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (el cual es

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 163 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

objeto de modificación con ocasión del mencionado proyecto), la prohibición expresa de que dichas ofertas, promociones o descuentos impliquen permanencias mínimas, así como tampoco cualquier tipo de afectación al ejercicio de la libre elección por parte del usuario para modificar su plan, terminar el contrato de prestación de servicios de comunicaciones o portar el número de su línea telefónica en cualquier momento.

De acuerdo con lo anterior, el artículo referido quedará de la siguiente manera:

"VENTA DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES. En caso que el usuario decida adquirir su equipo con el operador, este podrá otorgar descuentos, financiar o diferir su pago, para lo cual celebrará un contrato independiente al de prestación del servicio. El operador no puede condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles.

El operador podrá realizar la oferta conjunta del servicio y el equipo terminal móvil cuando se trate de equipos que cuenten con tecnología 4G o alguna superior. Las ofertas, promociones o descuentos otorgados por el operador respecto de estos equipos, en ningún caso pueden implicar permanencias mínimas, así como tampoco cualquier tipo de afectación al ejercicio de la libre elección por parte del usuario para modificar su plan, terminar el contrato de prestación de servicios de comunicaciones o portar el número de su línea telefónica en cualquier momento".

10 ARTÍCULO 2. VIGENCIA Y DEROGATORIA.

CLARO

Solicita que se realicen de manera expresa las vigencias y derogatorias, especialmente en los siguientes artículos de la Resolución CRC 5050 de 2016: i) 2.1.9.4. Venta a Cuotas de Equipos Terminales Móviles; y ii) 2.1.3.1.7 contenido prohibido.

CRC/ Al respecto es de aclarar en primer lugar que el numeral 2.1.3.1.7 del artículo 2.1.3.1 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, no es objeto de ninguna modificación ni derogatoria por parte de la presente actuación administrativa.

Es así como el objeto del proyecto regulatorio "Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles" solo abarca el artículo 2.1.9.4, razón por la cual se considera que la forma en que se encuentra redactado el artículo 2 de la resolución en que se soporta el presente documento, permite evidenciar que la modificación surtida solo atiende a la modificación en las condiciones de venta de equipos terminales móviles, y que la misma entra en vigencia en el momento de su publicación en el Diario Oficial.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 164 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

De acuerdo con lo anterior no se acoge el comentario.

11 OTROS COMENTARIOS

11.1 POLÍTICAS O ACCIONES PARA INCREMENTAR LA PENETRACIÓN DE SMARTPHONES.

5G AMERICAS

Manifiesta que, para América Latina las cifras de finales de 2016⁴³ indican que existen más de 705 millones de suscriptores móviles, asociadas a más de 405 millones de smartphones o teléfonos inteligentes. Indica que es por esto que cada vez se puede ver una sociedad más digitalizada, donde se tiene una adopción mayor de los servicios que se ofrecen; señala que por ejemplo, el estudio referido demuestra que, en Colombia, más del 44% usa e-learning para capacitarse, al menos la mitad del tiempo.

Afirma que, por otro lado, en algunas naciones, la existencia de mecanismos de asignación de recursos a fin de fomentar la demanda por servicios de telecomunicaciones, como subsidio del cargo fijo por servicios de telecomunicaciones, descuentos en la compra de equipos terminales (tanto tabletas, como smartphones) genera réditos positivos en la sociedad, siempre y cuando estos esfuerzos sean correctamente asignados.

Indica que el despliegue de servicios avanzados de banda ancha inalámbrica precisa una mayor disponibilidad del espectro radioeléctrico destinado para este fin, por tal motivo son importantes las iniciativas que buscan incrementar la cantidad de este bien destinado a los servicios de acceso; considera que también cobra importancia simplificar el tendido de redes y la reducción impositiva que pesa sobre la importación de equipamiento y dispositivos de acceso.

Resalta la necesidad de tener un alto nivel de penetración de dispositivos que operen en nuevas tecnologías para poder masificar los servicios que estas habilitan. Asimismo, considera que toda política que apunte a acelerar los niveles de recambio de terminal por parte de los usuarios es positiva ya que acelera la innovación en el mercado. Un mayor número de personas con la capacidad de acceder y utilizar desde el momento de activación comercial de una tecnología sirve como “catalítico” para impulsar el desarrollo de la nueva red.

Señala que entre las medidas que se pueden adoptar para facilitar al usuario la compra de un nuevo dispositivo móvil, se encuentra la reducción de tasas impositivas para este tipo de teléfonos y que una

⁴³ “Ericsson Mobility Report: Latin America and the Caribbean”. Noviembre 2016. <https://www.ericsson.com/assets/local/mobility-report/documents/2016/ericsson-mobility-reportnovember-2016-rlam.pdf>

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 165 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

alternativa es por medio de los planes de financiación que permitan a los usuarios pagar a cuotas su dispositivo.

Considera que de la misma manera, el impulso a las redes LTE también aumenta la posibilidad de éxito de aplicaciones data-céntricas que requieren baja latencia, no sólo en términos de mayor cantidad de personas conectadas, sino también ante la posibilidad de desarrollo de Internet de las Cosas (IoT por sus siglas en inglés) que permite introducir la información automática de otro tipo de dispositivos.

Indica que este tipo de iniciativas trae entre otros beneficios, los siguientes:

- Aumentar la penetración de smartphones, facilitando de esa manera el acceso de los adultos mayores a las nuevas tecnologías, potenciando también el acceso a todas las aplicaciones asociadas a los servicios móviles.
- La colaboración entre los sectores de salud y TIC es un paso fundamental para mejorar la calidad de atención a los ciudadanos. Es necesario que exista en una buena penetración de smartphones en el mercado, ya que aumenta la cantidad de usuarios con la posibilidad de acceder a los beneficios de este tipo de aplicaciones. En ese marco, cobran importancias las decisiones gubernamentales que buscan reducir la carga impositiva de estos terminales, volviéndolos así más asequibles.
- Las políticas públicas que busquen aumentar la penetración de smartphones son también de suma importancia para potenciar el teletrabajo, principalmente a partir de la adopción de distintas aplicaciones destinadas a desarrollar las posibilidades de empleo a distancia.
- Los smartphones permiten a los ciudadanos acceder de manera más simple a diferentes trámites gubernamentales, reduciendo de esa manera los gastos y tiempos de espera, redundando en un mayor aprovechamiento de su economía. En ese sentido, es importante que se consideren estrategias para masificar el uso de los smartphones en la población.
- Los países de América Latina deben trabajar en facilitar la llegada de las tecnologías que componen Internet de las Cosas. Varios de los países de la región cuentan con altas cargas tributarias sobre las telecomunicaciones, especialmente las móviles, lo cual afectará la implementación de servicios IoT.

ALTA CONSEJERIA DISTRITAL TIC - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Indica que tal como lo identificó la CRC, la carga impositiva que soporta la venta de ETM es un factor que retrasa la masificación de equipos de tecnología 4G, por lo que en el marco de los esfuerzos que adelanta la Comisión para lograr una solución estructural de la problemática, podría liderar esfuerzos para que esas cargas tributarias se alivien, adoptando medidas orientadas a que esos beneficios se trasladen a los consumidores.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 166 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

KARISMA

Llama la atención sobre la falta de consideración en el proyecto regulatorio, respecto del efecto ambiental que puede tener incrementar el consumo de dispositivos electrónicos en vez de pensar en un plan de reemplazo.

SAMSUNG

Considera que el proyecto de regulación es apenas uno de los varios cambios estructurales que se deben impulsar en el sector. Indica que teniendo en cuenta la coyuntura de revaluación del dólar, la entrada de agentes de ventas en línea como la anunciada llegada de Amazon a Colombia, y la regulación que permite la compra de equipos con exención de IVA; resulta importante evaluar el contexto macroeconómico y regulatorio actual para lograr los objetivos del gobierno nacional en la mayor demanda del uso de tecnologías 4G.

Señala que es importante que el gobierno nacional continúe aunando esfuerzos para disminuir el contrabando de celulares, la venta de equipos falsificados y la reutilización de equipos robados.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA - DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Manifiesta que para equilibrar verdaderamente el campo de juego y alcanzar el objetivo de incrementar la penetración del Internet móvil, sería pertinente considerar la posibilidad de que las grandes superficies y demás comercializadores alternativos puedan aumentar la oferta de terminales 3G y 4G, y que, correlativamente reduzcan la oferta de equipos 2G, bien sea en el marco de una política pública expedida por MINTIC o, a través de una ley de la República. Señala que teniendo en cuenta el peso de los nuevos oferentes de ETM en el mercado, es conveniente que se estructure un sistema de incentivos para que se estimule la comercialización y venta de celulares de gama alta.

CRC/ En primer lugar respecto de los comentarios asociados al entorno macroeconómico y a las cargas tributarias que se deben afrontar en la adquisición de smartphones, es de aclarar que si bien estas fueron algunas de las causas evidenciadas (con ocasión del Análisis de Impacto Normativo -AIN- adelantado dentro del presente proyecto regulatorio) frente a la problemática "baja penetración del servicio de internet móvil de banda ancha en Colombia", también se determinó que las mismas resultan ser factores exógenos a las competencias de la CRC, por lo cual el tratamiento de las mismas no es objeto de regulación a través del presente proyecto regulatorio.

En segundo lugar, frente al comentario expuesto por **KARISMA**, relacionado con el efecto ambiental que puede tener el incremento de dispositivos electrónicos, es de aclarar que el Régimen de Protección a Usuarios, atendiendo a dicha preocupación, dispone en el artículo 2.1.9.2 del Capítulo 1 del Título II

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 167 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

de la Resolución CRC 5050 de 2016, la obligación en cabeza de los operadores de servicios de comunicaciones de *"realizar campañas informativas para la devolución de equipos terminales en desuso, indicando los respectivos lugares, fechas y horarios de entrega"*.

Finalmente, frente al comentario de la **UNIVERSIDAD EXTERNADO**, es importante precisar que dentro de los objetivos del presente proyecto regulatorio, se encuentra la promoción del uso de nuevas tecnologías, razón por la cual posterior aplicación de la metodología AIN, se determinó que la mejor alternativa de intervención regulatoria dentro del ámbito de competencias de la CRC; es la flexibilización de las condiciones de comercialización de ETM que cuenten con tecnología 4G o superior, respecto de los proveedores de servicios de comunicaciones móviles que comercialicen los mismos; lo cual se traduce en mayor dinamismo en la comercialización de este tipo de equipos y por ende incentiva la migración de tecnologías 2G y 3G hacia 4G y superiores.

11.2 RECOMPRA DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES.

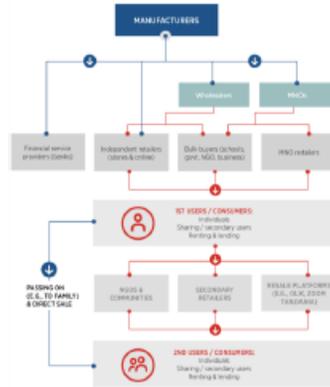
BELMONT TRADING COMPANY

Indica que, en el documento publicado por la CRC, frente a la recompra y el mercado de celulares usados, solo se menciona brevemente que existe la posibilidad de que el usuario entregue un equipo con tecnología 2G o 3G como parte de pago de un smartphone con tecnología 4G, bajo el condicionamiento de la adquisición de un plan de datos. No obstante, señala que, si se quiere dinamizar el mercado de internet móvil y de smartphones, la recompra se debe centrar en smartphones 4G.

Señala que, en la actualidad, la recompra y el mercado de los celulares usados en Colombia funciona de conformidad como lo recopila el documento de la GSMA para países emergentes titulado "Accelerating Affordable Smartphone Ownership Emerging", tal y como se describe en la siguiente gráfica:

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 168 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

The Smartphone Supply Chain in Emerging Markets



Gráfica 6: The Smartphone Supply Chain in Emerging Markets

Indica que tal y como se observa en el esquema, la cadena de distribución de celulares deja a los ETM usados y a la recompra sin los esquemas de distribución de operadores móviles de red o grandes superficies, que son, quienes tienen más cobertura y alcance local.

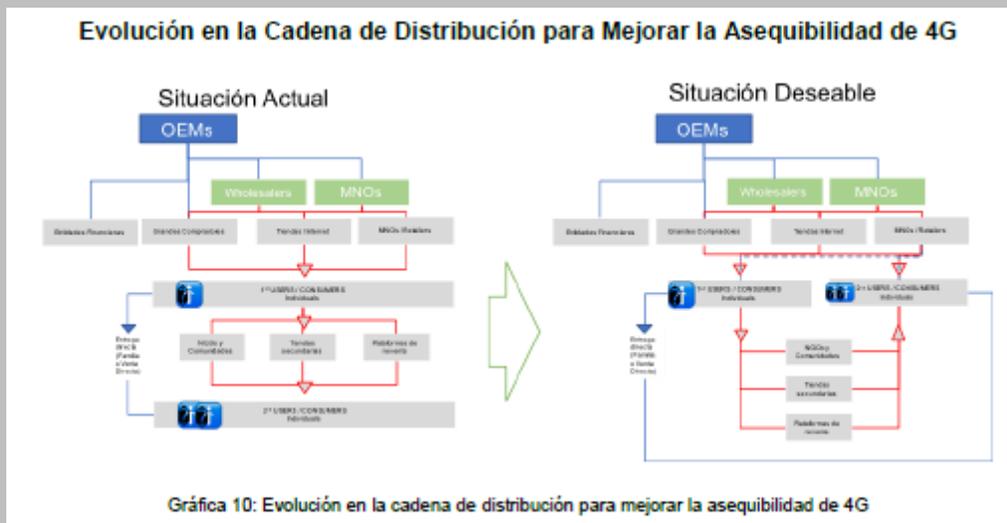
Menciona que, según el estudio de Deloitte, titulado, "Global Mobile Consumer Survey, May-July 2015", mercados como Estados Unidos o Singapur han sido muy eficientes para que los propios operadores móviles de red y grandes superficies incorporen dentro de su oferta la recepción y venta de celulares usados. De hecho, indica que en estos dos países alrededor del 25% de las renovaciones incluían la recompra de ETM.

Señala que la recompra trae beneficios para los principales actores del mercado: i) los fabricantes aceleran el ciclo de reemplazo de smartphones 4G y la adopción tecnológica de usuarios tradicionales de la marca y de nuevos clientes; ii) los operadores móviles de red y grandes superficies incrementan las ventas de celulares y la asequibilidad a los mismos, lo cual, a su vez, permite que los usuarios asignen más recursos a los planes de datos; y iii) los consumidores reciben un servicio mejor y más amigable, ahorran costos y pueden acceder a mejores planes de datos.

Afirma que la recompra y el mercado de los celulares usados ayudan a mitigar varios de los círculos viciosos que actualmente prevalecen; es así como la recompra de smartphones 4G usados mejora la asequibilidad a la tecnología, lo cual genera un mayor volumen de usuarios en más zonas del país, con lo cual, los Operadores Móviles de Red tendrán un incentivo a ampliar su cobertura 4G. Asimismo, indica que al mejorar la asequibilidad en la adquisición de equipos 4G, los usuarios pueden destinar un mayor porcentaje de sus ingresos a los planes de datos y también se mejorará la asequibilidad a dichos planes por las economías de escalas y el mayor volumen.

Considera entonces que no será suficiente levantar parcialmente la restricción para establecer condicionamientos de entrada en la celebración del contrato de prestación de servicios para smartphones 4G nuevos, sino que se debe levantar expresamente la restricción para la recompra de equipos 4G y la venta de dichos equipos directamente por los operadores móviles de red y grandes superficies.

Considera que si se quiere que en un corto tiempo se cambie la tendencia en la adopción de Internet móvil y uso de smartphones 4G, es claro que la regulación debe abordar con mayor amplitud y directamente la recompra y el mercado de los celulares usados para asegurar que sean incorporados en las cadenas de distribución de los operadores móviles de red y grandes superficies, tal y como se muestra en la gráfica 10.



CRC/ En relación con este comentario, es de aclarar que, la normatividad vigente de ninguna manera establece prohibición o restricción alguna para la recompra de equipos y la venta de dichos equipos directamente por los operadores móviles de red y grandes superficies. Es así como los agentes participantes en el mercado de comercialización de ETM se encuentran en la libertad de establecer los modelos de negocio que se adecúen a sus políticas empresariales y lo que sus estudios de mercado les indiquen.

De este modo, la CRC no considera necesario el establecimiento de las condiciones regulatorias para la recompra y venta de ETM usados, en tanto actualmente dicha actividad es de libre configuración por parte de los agentes del mercado.

De acuerdo con lo anterior, no se acoge el comentario allegado.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 170 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

11.3 POSIBLE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Mencionan que si este proyecto es expedido sería objeto de nulidad, ante infracción de las normas en que deberían fundarse y la falsa motivación.

Consideran que el proyecto regulatorio desconoce las normas referentes a la libre autonomía de la voluntad, las cuales no pueden desconocerse en razón a que tal institución jurídica es un principio universal que hace parte de las libertades individuales protegidas por la Constitución Política. Indican que las personas de manera libre son quienes deciden obligarse y no puede una norma jurídica suprimir el ejercicio de tal facultad, el proyecto regulatorio claramente suprime la voluntad de los usuarios, pues faculta a los operadores a condicionar la prestación de servicios a la venta de equipos móviles con tecnologías 4G, lo que implica que los usuarios se obligan no en virtud de su voluntad sino de la voluntad de los prestadores.

CRC/ En primer lugar, es de aclarar que tal y como lo ha dispuesto el Consejo de Estado⁴⁴, la falsa motivación *"se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa"*. Es así como ha dispuesto dicha autoridad, que para que prospere una acción de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal de falsa motivación *"es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"*.

Al respecto, es de aclarar entonces, como la CRC, posterior al desarrollo de rigurosos análisis con ocasión del presente proyecto regulatorio, pudo determinar que: i) el país aún presenta una baja penetración del servicio de acceso a Internet móvil en banda ancha teniendo en cuenta que solo el 42% de la población cuenta con este tipo de conectividad; ii) en los dos últimos años se ha presentado una desaceleración en el crecimiento del número de usuarios de internet móvil y; iii) la brecha entre el número de usuarios de internet móvil y telefonía móvil es del orden del 60%, siendo acentuada en el segmento prepaño que presenta una brecha del 71,7%.

De acuerdo con lo anterior, la problemática a abordar con ocasión del presente proyecto regulatorio, es la baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia, tal y como ampliamente se ha expuesto

⁴⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero Ponente: Milton Chaves García. 26 de julio de 2017.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 171 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

en el presente escrito, así como en el documento soporte denominado "Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles"; el propósito de este proyecto es promover un mayor acceso a internet móvil de banda ancha en el país, lo cual tiene como gran beneficiario a los usuarios. Con la medida se brinda a los usuarios más opciones para adquirir un celular con tecnología 4G o superiores, lo cual motiva la migración a nuevas tecnologías, de tal manera que los usuarios puedan disfrutar de mayores velocidades y mejor calidad de Internet.

Dicho lo anterior, se evidencia entonces como, contrario a lo que se afirma por parte de **AVANTEL, UFF, VIRGIN** y **ALMACENES ÉXITO**, la CRC ha explicado con idoneidad y detalle a lo largo de los documentos publicados con ocasión del presente proyecto regulatorio, que la motivación del mismo es servir de instrumento para incentivar la penetración del internet móvil en Colombia, promoviendo la migración a nuevas tecnologías.

En segundo lugar, los comentarios expuestos, según los cuales la medida regulatoria constituye una violación a la normatividad vigente, al vulnerar la libre autonomía de la voluntad de los usuarios, revelan la importancia de comprender en detalle los efectos de la medida sobre los derechos de los consumidores e identificar la diversidad de canales de adquisición de ETM que estos hoy tienen y que de ninguna manera se verá reducida por esta regulación. Es así como la correcta identificación de estos elementos resulta fundamental para dimensionar de forma objetiva los efectos de este proyecto regulatorio.

Es importante aclarar que las grandes superficies, los comercializadores e importadores, los proveedores de servicios de comunicaciones móviles y demás canales de comercialización de terminales móviles (incluido el comercio electrónico) constituyen los múltiples y diversos canales de venta claramente identificables por los usuarios al momento de adquirir un ETM, los cuales son de libre acceso y que de ninguna manera resultan intervenidos por esta medida regulatoria.

En esta misma línea, la obligación de los proveedores de telefonía móvil de separar totalmente los contratos de adquisición de equipos terminales de los contratos de prestación del servicio, así como el derecho que tienen los usuarios de terminar su contrato, modificar las condiciones del plan contratado y portar el número de su línea de telefonía móvil en cualquier momento, son disposiciones que tampoco son objeto de modificación ni se encuentran afectadas con ocasión de este proyecto regulatorio.

Adicionalmente, no resulta acertado que se considere como riesgo del proyecto regulatorio un escenario en el que un operador condicione la oferta de un plan a la adquisición de un ETM. Al respecto, la CRC es enfática en afirmar, de nuevo, que lo anterior claramente constituiría una infracción a lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto del Consumidor contenido en la Ley 1480 de 2011, el cual expresamente consagra la prohibición de establecer ventas atadas, al indicar que *"no se podrá condicionar la adquisición de un producto a la adquisición de otros"*.

Ahora bien, en este punto es de mencionar que la prohibición previamente expuesta incluida en el Estatuto del Consumidor, no implica que exista una prohibición legal para que se generen ofertas y

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 172 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

promociones en virtud de los cuales se presente el empaquetamiento de distintos productos o servicios, tal y como se pretende que ocurra en el mercado de comercialización de ETM con la implementación de la medida regulatoria, pues así como lo dispone expresamente el numeral 10 del artículo 5 de la mencionada Ley 1480, resulta válida la divulgación de promociones y ofertas sobre la compraventa de productos en condiciones más favorables que aquellas en la que estos suelen ofrecerse, con contenido adicional al que usualmente se ofrece o incluso de manera completamente gratuita.

De acuerdo con lo anterior, y no encontrando fundamento alguno que soporte los comentarios expuestos, estos no se acogen.

SOL MARINA DE LA ROSA

Señala que el artículo que pretende modificarse expresa: "*ARTÍCULO 2.1.9.4. RECEPCIÓN EN MODALIDAD DE PREPAGO. Los usuarios de servicios de comunicaciones bajo la modalidad de prepago, tienen derecho a recibir comunicaciones y a conservar su número de abonado. Luego de dos (2) meses en que el usuario no reciba ni genere comunicaciones, ni active tarjetas prepago y no tenga saldos vigentes a su favor en estas últimas, el proveedor podrá disponer del número, siempre que medie previo aviso al usuario mediante cualquier medio, por lo menos con quince (15) días hábiles de anticipación a la fecha prevista para disponer del número. La comunicación que se genere para efectos del aviso, no implicará uso del servicio por parte del usuario.*"

Afirma que la motivación del acto administrativo que se propone expedir la CRC no guarda ninguna concordancia con la parte resolutive, lo cual afectaría su legalidad y lo haría pasible de nulidad de acuerdo con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que indica:

Considera que la medida que pretende modificar la CRC no puede ser expedida, no solo porque no se pueden expedir normas que conculquen derechos ya reconocidos con anterioridad a los usuarios, sino que la misma, resultaría flagrantemente violatoria de los derechos de los usuarios consagrados en normas de rango superior y por tanto no pueden conculcarse en vigencia de un Estado Social y Democrático de Derecho.

CRC/ Este comentario revela el desconocimiento de la expedición de la Resolución CRC 5111 de 2017, el cual contiene el nuevo Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones. Es así como dicha norma modificó el Capítulo 1 del Título II de la Resolución compilatoria CRC 5050 de 2016, y se aclara entonces a la autora de este comentario, que efectivamente, tal y como se presentó en el proyecto de resolución que hoy se discute, el artículo 2.1.9.4 contiene las condiciones asociadas a la venta de equipos terminales móviles, y no como erradamente se indica el artículo denominado "recepción en modalidad prepago", contenido que correspondía a la Resolución CRC 3066 de 2011 (pasado y derogado régimen de protección a usuarios).

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 173 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

De acuerdo con lo anterior, no se acogen los comentarios propuestos.

11.4 NECESIDAD DE CONCEPTO DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA.

AVANTEL/UFF/VIRGIN/ALMACENES ÉXITO

Señalan que de acuerdo con lo establecido en la Ley 1340 de 2009 y por el impacto que consideran acarrea esta norma para la competencia del sector y en general del mercado, existe la necesidad y la obligación de remitir este proyecto para conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio para que en razón a sus competencias verifique y se pronuncie frente al proyecto de regulación y defina si el mismo favorece para promover y mantener la libre competencia de los mercados, de cara a la figura de la abogacía de la competencia.

FENALCO

Posterior transcripción de las normas aplicables a la materia, manifiesta que con la presente propuesta regulatoria, el efecto que se genera en el mercado no sólo constituye una limitación a la libre elección del usuario, sino que acarreará como consecuencia la capacidad de las empresas para competir, en este último aspecto tanto por parte de los comercializadores alternativos de equipos terminales móviles como por los operadores móviles competidores de los operadores móviles propietarios de red, en detrimento de la competencia en el mercado y las garantías de libertad de elección de los usuarios; por lo cual manifiesta que resulta indispensable que la CRC proceda a solicitar a la autoridad única de competencia, esto es a la SIC, la emisión del respectivo concepto bajo la figura de la abogacía de la competencia.

CRC/ Si bien tal y como ampliamente se explicó en el presente documento, no se encuentra mérito que permita considerar que la medida regulatoria por medio de la cual se modifican las condiciones de venta de equipos terminales móviles por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones móviles, afectará la libre competencia o el bienestar de los usuarios; esto no obsta para que en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, y a efectos de surtir el trámite de abogacía de la competencia ante la Superintendencia de Industria y Comercio, la CRC mediante radicado No. 18-128057 del 25 de abril de 2018 haya remitido a dicha Entidad el contenido de la propuesta regulatoria denominada "Condicionamientos de Entrada para la comercialización de equipos terminales móviles", su respectivo documento soporte, el cuestionario al que hace referencia la Resolución No. 44649 y los comentarios recibidos de los agentes interesados.

Ahora bien, los argumentos expuestos en el concepto de abogacía de la competencia emitido por la SIC, asociados con la incidencia que el presente proyecto regulatorio puede tener sobre la libre competencia en los mercados, se encuentran debidamente analizados y atendidos en el acto administrativo que se soporta en este documento.

Condicionamientos de entrada para comercialización de equipos terminales móviles	Cód. Proyecto: 2000-71-7	Página 174 de 174	
	Actualizado: 16/07/2018	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			