DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

Bogotá, 8 de mayo de 2023

Doctor
NICOLÁS SILVA CORTÉS
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª BIS No. 5-53
Edificio Link siete sesenta, piso 9
Bogotá

Asunto: Comentarios al Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias del proyecto regulatorio "*Revisión de las metodologías para la actualización de tarifas reguladas*".

Respetado Doctor Silva:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias del proyecto regulatorio "Revisión de las metodologías para la actualización de tarifas reguladas"[1]:

CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES 2
1.1 Contexto de la industria 2
1.2 Necesidad de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) 4
2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS 4
2.1. Es necesario que se desarrollen todas las etapas del proyecto regulatorio de forma independiente 4
2.2. Frente a los objetivos del proyecto regulatorio 5
2.3. Respecto del problema identificado por la CRC 7
2.4. Sobre las causas del problema 10
2.5. La CRC no identifica correctamente las consecuencias 12
2.6. Respecto de las alternativas planteadas 15
3. PRINCIPALES CONCLUSIONES 20
4. RESPUESTA A PREGUTNAS DE LA CONSULTA PÚBLICA 21

[1] https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-13

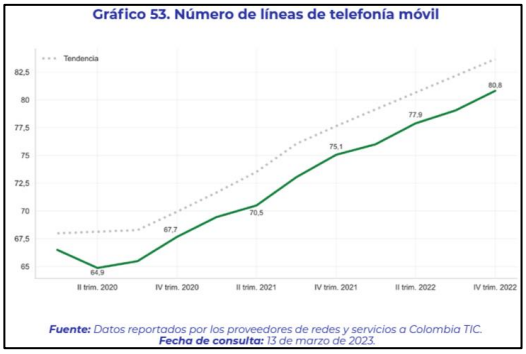
Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

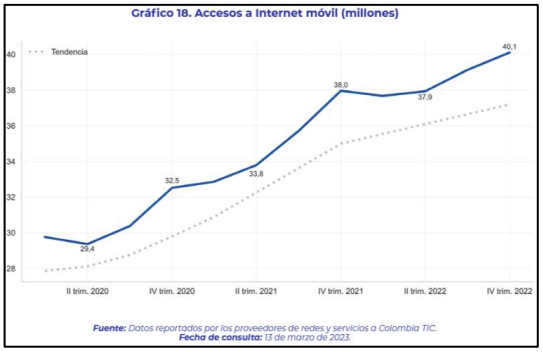
DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

1. COMENTARIOS GENERALES

1.1 Contexto de la industria

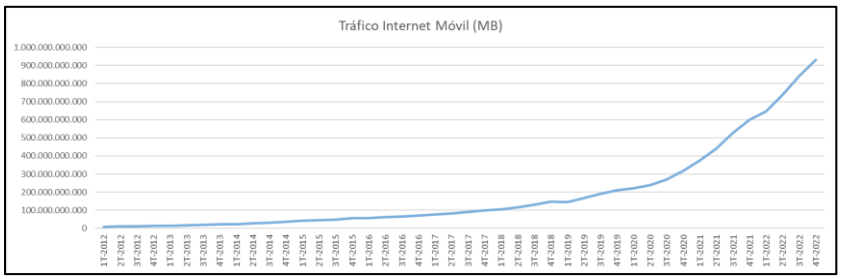
El sector de telecomunicaciones a nivel mundial se caracteriza por presentar una constante transformación, producto de innovaciones y cambios en los hábitos de consumo, y Colombia no es ajena a ese ambiente cambiante. Por una parte, continúa la tendencia creciente en la cantidad de usuarios de servicios móviles, al punto que en el 4T-2022 se llegó a 80,8 millones de líneas de telefonía móvil (+21,9% vs 4T-2019), mientras que los usuarios de internet móvil llegaron a 40,1 millones (+30,3% vs 4T-2019), con el consecuente aumento de la penetración de esos dos servicios, medida en usuarios por cada 100 habitantes.





Fuente: Boletín del Sector TIC del Cuarto Trimestre de 2022. Disponible en https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-275427.html

Esto incremento de usuarios de servicios móviles, sumado a la fuerte competencia presente en el mercado colombiano, la cual se ha incrementado desde el lanzamiento de las primeras ofertas comerciales del operador WOM en abril de 2021 y a la irrupción y auge de los servicios OTT, ha generado un aumento exponencial en el tráfico de internet móvil, el cual se ha multiplicado por 4,4 en tan solo 3 años, pasando de 210.354.996.741 MB en 4T-2019 a 931.391.876.779 en 4T-2022.



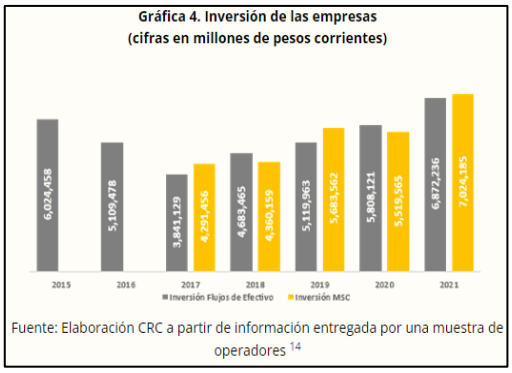
Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

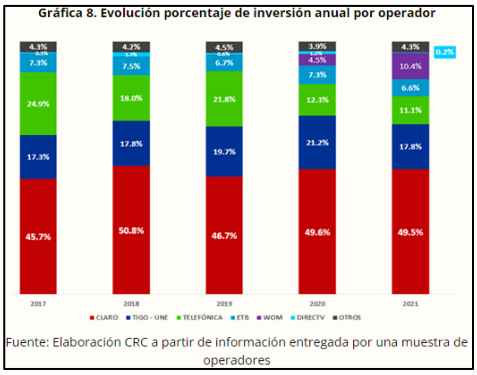
Este aumento de tráfico ha obligado a los operadores a mejorar constantemente sus redes y a desplegar nueva infraestructura, lo que se traduce en unos altísimos requerimientos de inversión, sumado a inversiones adicionales que los PRST deben hacer para cumplir con las Obligaciones de Hacer derivadas de asignaciones

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

de espectro. Como lo ha informado la propia CRC en sus reportes en el portal PostData, las inversiones del sector han crecido constantemente, hasta superar los COP$7 billones en el año 2021.

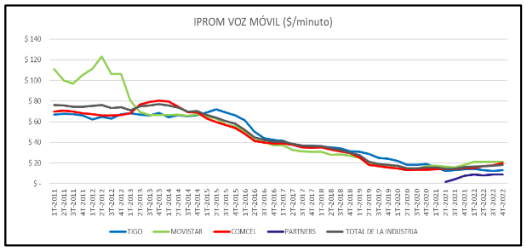


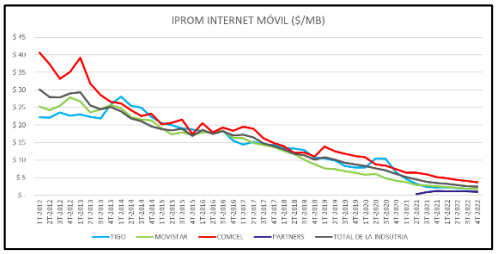


Fuente: Data Flash 2022-027 – Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Disponible en https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones

En el corto plazo, se prevé que la necesidad de inversión del sector será todavía más alta, teniendo en cuenta la subasta 5G que, de conformidad con el Gobierno Nacional, está prevista para realizarse en el 3T-2023[2], lo que se suma al objetivo del Gobierno de cerrar la brecha digital y de conectar al 85% de la población[3].

Esas enormes exigencias de inversión se dan en un contexto en el cual los operadores cada vez generan menos ingreso por unidad de consumo, producto de la agresiva competencia, competencia que en parte se ha incentivado por la actividad regulatoria de la CRC (eliminación de cláusulas de permanencia en servicios móviles, prohibición de bloqueo o restricción de equipos terminales a solo unas bandas, Portabilidad Numérica Móvil-PNM, regulación de Roaming Automático Nacional-RAN, regulación relativa a Operadores Móviles Virtuales-OMV, Régimen de Protección de Usuarios-RPU, etc.). En efecto, el IPROM de voz móvil de la industria se ubicó en 4T-2022 en $18,37/minuto, un 39,2% menos que hace 4 años, y un 75,3% menos que el valor máximo de la serie alcanzado hace 9 años ($77,17/minuto en 4T-2013). Por su parte, el IPROM de internet móvil presenta una tendencia decreciente todavía más marcada, al reducirse un 75,6% en 4 años (de $10,09/MB en 4T-2018 a $2,47/MB en 4T-2022) y ser un 91,8% menor que el valor máximo de la serie ($30,12/MB en 1T-2012).





Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

[2] https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/273594:MinTIC-anuncia-bases-para-proceso-de-seleccion-objetiva-que-permitiria-masificacion-de-5G

[3] https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/274307:Con-Conecta-TIC-360-el-Gobierno-del-Cambio-conectara-el-85-del-pais

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

Es este el entorno en el que la CRC debe incentivar y promover al máximo la inversión en infraestructura, inversión que, como se mostró, es absolutamente necesaria para soportar el creciente tráfico y desplegar las nuevas tecnologías que el país necesita. Por lo tanto, el regulador debe evitar introducir en la regulación cambios drásticos que impidan o dificulten a las empresas realizar sus inversiones.

1.2 Necesidad de un Análisis de Impacto Normativo (AIN)

En el Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias, la CRC manifiesta que aplicará un enfoque de mejora normativa para analizar el mecanismo de actualización tarifaria[4]. Es de trascendental importancia que esa intención de aplicar criterios de mejora normativa no se quede únicamente en una manifestación de interés, sino que se traduzca en acciones concretas consistentes en realizar un completo y profundo Análisis de Impacto Normativo (AIN).

De manera específica, la CRC debe evaluar el efecto que cada una de las alternativas planteadas tendrán sobre el sector de comunicaciones y en especial sobre los incentivos a invertir, sobre el despliegue de infraestructura, el cierre de la brecha digital, la masificación del acceso a internet, la competencia en infraestructura, la competencia en servicios y el bienestar de los usuarios. Adicionalmente, el resultado de ese AIN debe ser publicado para comentarios del sector, dotando de transparencia al proceso regulatorio y nutriéndolo de comentarios más informados.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

2.1. Es necesario que se desarrollen todas las etapas del proyecto regulatorio de forma independiente

En sus proyectos regulatorios, la CRC usualmente agota de forma secuencial varias etapas como parte de su política de mejora regulatoria. En primer lugar, el regulador publica para comentarios un Documento de Formulación del Problema, donde identifica una problemática concreta asociada a uno o varios aspectos de la regulación, y construye un árbol del problema que incluye las causas y consecuencias. Posteriormente, tras recibir los aportes y comentarios de los agentes interesados, la CRC construye y publica, también para comentarios del sector, el Documento de Alternativas Regulatorias, en el cual plantea unas posibles formas de abordar el problema, junto con la descripción de cada una de esas vías.

Una vez recibe comentarios frente a esa segunda etapa, la CRC construye el proyecto de resolución, el cual se publica en conjunto con el Documento Soporte y demás anexos que sean necesarios según cada caso en particular (listado de municipios y clústers, modelo de costos, cifras, etc), frente a lo cual el sector, una vez más, tiene la oportunidad de pronunciarse. Luego de recibir los comentarios, la CRC envía el proyecto regulatorio, los anexos y los comentarios a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para surtir el trámite de abogacía de la competencia establecido por el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, para que la SIC, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia[5], se pronuncie respecto de los potenciales efectos que la propuesta regulatoria tendría sobre la libre competencia económica, teniendo en cuenta que, como lo ha manifestado la SIC, la abogacía de la competencia tiene una función preventiva, y busca que el Estado no obstaculice las dinámicas de los mercados y se evite que la actividad regulatoria cree externalidades en los

[4] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. pág. 44.
[5] Numeral 2 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

mercados o incrementen el costo social de la regulación[6]. En algunas ocasiones, por la relevancia de un proyecto, el regulador abre espacios adicionales de discusión, organizando foros y siendo receptivo a sostener reuniones y a recibir estudios y documentos adicionales, para contar con la mayor cantidad (y calidad) de insumos posibles en la construcción de la norma definitiva.

En esta ocasión, sin embargo, la CRC parece estar apresurándose de forma innecesaria. En efecto, el documento sobre el cual versan estos comentarios es el "*Documento de **formulación** y de **alternativas regulatorias***" (NFT), lo que significa que la CRC está fusionando las primeras dos (2) etapas del procedimiento, sin justificación alguna. Esto resulta perjudicial para el desarrollo del proyecto regulatorio, pues se están planteando unas alternativas regulatorias sin siquiera conocer cuál es la postura de cada uno de los agentes del mercado frente al árbol del problema identificado por la CRC, con lo cual el regulador podría estar prejuzgando como posibles unas medidas regulatorias que atacarían un presunto problema cuya existencia no está demostrada.

Por lo anterior, la CRC debe explicar cuál es la intención que persigue al saltarse pasos del procedimiento estándar que viene siguiendo desde hace varios años. En caso de no estar justificado ese accionar, le solicitamos a la CRC que siga sus propios lineamientos en el desarrollo de proyectos regulatorios, y de esta forma lleve a cabo cada una de las etapas de forma independiente, de tal forma que el proceso se vaya enriqueciendo desde el principio con los insumos, comentarios y sugerencias que aporten los agentes del sector o esté provisto de la mayor transparencia y el mayor nivel técnico, para asegurar así un resultado óptimo en términos de una norma que resulte la mejor en términos de costo-beneficio.

2.2. Frente a los objetivos del proyecto regulatorio

La CRC estableció como objetivo general del proyecto regulatorio "*Definir una metodología de actualización tarifaria para los valores regulados del acceso y uso de las redes de telecomunicaciones que permita mantener un **esquema de remuneración eficiente** acorde con las dinámicas de los servicios del sector"* (NFT). A su vez, definió dos (2) objetivos específicos: i) Revisar la metodología de actualización tarifaria bajo un enfoque de mejora normativa; y ii) Identificar aquellos elementos de la normatividad vigente en materia de actualización tarifaria susceptibles de simplificación[7].

En relación con el objetivo general trascrito, estamos de acuerdo con que los valores de remuneración deben estar enfocados a costos eficientes, tal y como desde COMCEL se ha manifestado en reiteradas ocasiones. Por una parte, una remuneración a costos eficientes es una situación deseable desde el punto de vista de funcionamiento del mercado y de la competencia, ya que permite que el propietario de la infraestructura recupere sus costos y evita que incurra en pérdidas al permitir el acceso y uso a otros operadores, y además previene que sean tarifas en exceso altas que desincentiven el acceso y uso de potenciales solicitantes. Por otra parte, además de ser una situación ideal de mercado, se trata de una obligación legal, plasmada en normas supranacionales, en la Ley colombiana y en la regulación de la CRC. Es el caso de la Decisión 462 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que en su artículo 30 dispone lo siguientes respecto de la interconexión:

[6] Concepto de abogacía de la competencia No. 23-159992-1 del 19 de abril de 2023. Disponible en https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-159992-CRC.pdf
[7] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. págs. 49-50.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

"*Artículo 30.- Condiciones para la Interconexión*

Todos los proveedores de servicios públicos de transporte de telecomunicaciones interconectarán obligatoriamente sus redes con las de los proveedores que hayan homologado sus títulos habilitantes, de acuerdo a la normativa nacional de interconexión de cada País Miembro.

La interconexión debe proveerse:
(…)
b) Con cargos de interconexión que:
1. Sean transparentes y razonables;
2. Estén orientados a costos y tengan en cuenta su viabilidad económica;
(..)" (NFT).

En el mismo sentido está el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico:

"*ARTÍCULO 14.4: Interconexión*
(…)
2. Cada parte otorgará a su organismo regulador de telecomunicaciones la facultad para requerir interconexión a ***tarifas orientadas a costo***"[8] (NFT).

En la legislación nacional, esa exigencia de remuneración eficiente está establecida en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 (modificada por la Ley 1978 de 2019), que consagra el principio de uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos:

"3. **Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos.** El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, **siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad**, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la **remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura** (…)"(NFT).

La CRC, a su vez, determinó que la remuneración orientada a costos eficientes es uno de los principios del acceso, uso e interconexión, de conformidad con el numeral 4.1.1.3.3. del Artículo 4.1.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016:

"*4.1.1.3.3.* ***Remuneración orientada a costos eficientes.*** *La remuneración por el acceso y/o la interconexión a las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones debe estar*

[8] Acuerdos de la Alianza del Pacífico. Protocolo Adicional al Acuerdo Marco. Capítulo 14 – Telecomunicaciones. Artículo 14.4: Interconexión. Disponible en https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Capitulo-14-%e2%80%93-Telecomunicaciones.pdf

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

> *orientada a costos eficientes.* ***Se entiende por costos eficientes como aquellos costos incurridos en el proceso de producción de un bien o servicio de telecomunicaciones que correspondan a una situación de competencia y que incluya todos los costos de oportunidad del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, lo cual implica la obtención de una utilidad razonable****"* (NFT).

Como se puede ver con claridad de las normas transcritas, la CRC está en la obligación de permitirles a los propietarios de la infraestructura recuperar todos los costos en que incurrieron para poder ofrecer el servicio y otorgar acceso a sus redes, lo cual abarca no solo las tarifas reguladas que define la CRC sino también, por supuesto, el mecanismo de actualización de tarifas que se elija, para que efectivamente las tarifas mayoristas estén orientadas a costos eficientes y le permitan al propietario de la infraestructura recuperar el costo de oportunidad más una utilidad razonable.

La CRC es consciente de la necesidad de actualizar las tarifas reguladas, como se puede observar al analizar el Documento de Respuesta a Comentarios del proyecto regulatorio "*Compartición de infraestructuras para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones*":

> "… **el propósito último de la indexación es propiciar el mantenimiento de tarifas reguladas eficientes**, mientras que se adelanta una nueva estimación directa de costos y utilidad razonable por parte del regulador.
>
> (…)
> *Por último, considerando lo anterior,* ***no se acoge la propuesta de PTC de congelar las tarifas tope para el año 2023 pues, de acceder a la misma, esto equivaldría a permitir que las tarifas reguladas, por un tiempo, no estuvieran acordes con el criterio de costos eficientes***"[9] (NFT).

Por lo tanto, es necesario que se actualicen las tarifas reguladas, y que dicha actualización sea suficiente para reconocer los costos en los que incurrió el propietario (incluido el costo de oportunidad más una utilidad razonable), razón por la cual no es admisible desde ningún punto de vista, ni por la ley ni a criterio de la propia CRC, que se consideren alternativas que no actualicen las tarifas de acceso y uso de redes de telecomunicaciones, o que se actualicen de forma insuficiente, obligando a los operadores propietarios de la red a asumir pérdidas, lo cual constituiría una expropiación vía regulación dado que se le forzaría a unos operadores a subsidiar la operación de otros.

2.3. Respecto del problema identificado por la CRC

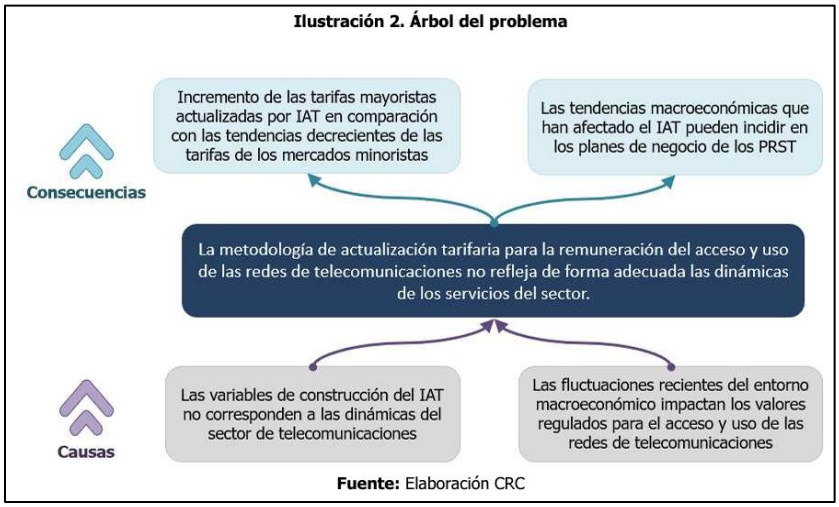
La CRC encuentra que el problema al cual se enfrenta y que busca resolver con el proyecto regulatorio es que "*La metodología de actualización tarifaria para la remuneración del acceso y uso de las redes de telecomunicaciones no refleja de forma adecuada las dinámicas de los servicios del sector*"[10]. El regulador encuentra esa problemática al observar que las variables que componen el IAT han presentado unos comportamientos atípicos en los últimos años.

---

[9] https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-71-19b
[10] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. pág. 36.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7



Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. pág. 36.

Al respecto, consideramos que la CRC no demuestra de forma contundente que en efecto exista un problema que amerite modificar la regulación, problema cuya existencia el regulador debería demostrar de forma sólida, lo cual debe estar soportado en un Análisis de Impacto Normativo (AIN).

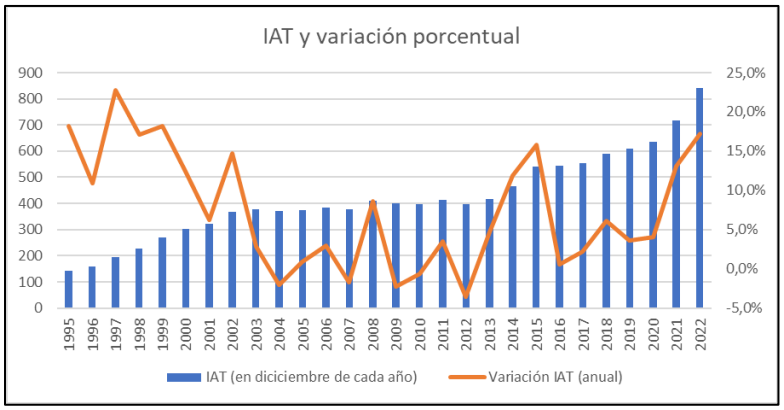
Es claro que, tanto en Colombia como en los distintos países del mundo, las variables macroeconómicas han tenido comportamientos atípicos en los últimos años como consecuencia de la pandemia del Covid-19 y de las políticas adoptadas por los Gobiernos y los bancos centrales, lo que, sumado a otras coyunturas[11], ha contribuido a una fuerte volatilidad en variables como la tasa de cambio y la inflación. Sin embargo, la CRC debe tener en cuenta que ese comportamiento volátil no va a ser la regla general a futuro, y por lo tanto debe tener mucho cuidado con introducir cualquier tipo de modificación a la norma motivada por cambios recientes y, presumiblemente, de corta duración.

De conformidad con la CRC, el IAT ha sido aplicado en Colombia desde la Resolución CRT 20 de 1995 (si bien en un principio no se le denominó propiamente "*Índice de Actualización Tarifaria-IAT*")[12], lo que significa que es un mecanismo que la CRC ha utilizado por 28 años para actualizar las tarifas reguladas de acceso y uso de redes de telecomunicaciones, muestra clara que se trata de un índice en el que confía el regulador a cabalidad. Además, a lo largo de esas casi 3 décadas, ha habido otros periodos en los que el IAT ha tenido fluctuaciones bastante altas (que incluso a finales de los años noventa fueron mayores a las que se han presentado en 2021[13] y 2022[14]), sin que en su momento la CRC haya considerado esa circunstancia problemática y haya planteado modificar el IAT o reemplazarlo.

[11] Como es el caso de la guerra en Ucrania, que genera presiones alcistas sobre los precios de muchos insumos.
[12] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. págs. 18-19.
[13] El IAT se incrementó 13% en 2021.
[14] El IAT se incrementó 17,2% en 2022.

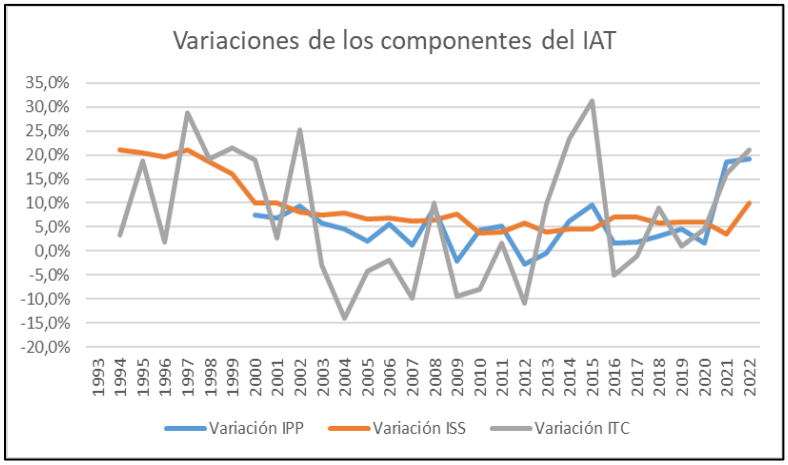
Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7



Fuente: Cálculos propios con información de PostData: https://postdata.gov.co/dataset/%C3%ADndice-de-actualizaci%C3%B3n-tarifaria

Adicionalmente, al observar la gráfica del comportamiento de los indicadores que componen el IAT desde el año 2000, se observa que ITC (índice de tasa de cambio) tuvo variaciones mucho mayores a las actuales (+21,1% en 2022) en los años 2002 (+25,2%), 2014 (+23,3%) y 2015 (+31,4%). Por su parte, el ISS (índice de salarios mínimos) tuvo variaciones porcentual más altas que la actual (+10,1% en 2022) entre los años 1994 y 1999, llegando incluso a tener incrementos de más del 20%.

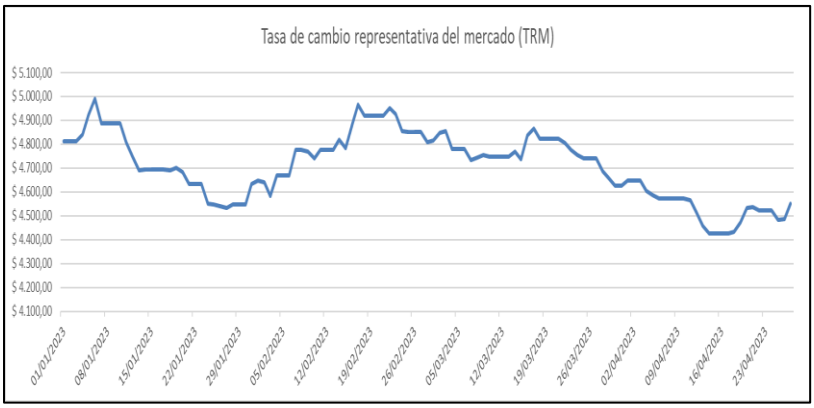


Fuente: Cálculos propios con información de PostData: https://postdata.gov.co/dataset/%C3%ADndice-de-actualizaci%C3%B3n-tarifaria

En cuanto al tercero de los componentes, el ITC, el regulador desconoce en su documento que la tasa de cambio presenta actualmente una clara tendencia decreciente, con un valor al 27 de abril de 2023 de $4.552,59, lo que equivale a un 8,76% menos que el valor máximo en lo corrido del año, que fue $4989,58 el 6 de enero de 2023. Por lo tanto, la aparente preocupación que generó en la CRC el incremento de la tasa de cambio, principalmente en 2022, debería disiparse al observar las cifras recientes.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7



Fuente: Banco de la República. Tasa Representativa del Mercado. Disponible en https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm

Por eso, llama bastante la atención que la CRC considere un problema el aumento del IAT ahora, y no haya tenido ese mismo criterio en el pasado, máxime cuando nos encontramos en la actualidad en una situación de altísimas exigencias de inversión que requieren la mayor estabilidad posible en la regulación y la mayor seguridad jurídica para quienes realizan dichas inversiones.

Por lo anterior, las fluctuaciones recientes de los indicadores que componen el IAT no justifican una modificación regulatoria, razón por la cual el problema que identifica la CRC es totalmente inexistente.

2.4. Sobre las causas del problema

Sobre la Causa 1: Las variables de construcción del IAT no corresponden a las dinámicas del sector de telecomunicaciones: La CRC debe tener presente que las tarifas reguladas están orientadas a costos, como muy claramente lo menciona tanto el regulador como normas nacionales y supranacionales, y es esa la razón por la que dichas tarifas se construyen a partir de Modelos de Costos de Empresa Eficiente (Fija y Móvil). Por lo tanto, el mecanismo de actualización de tarifas reguladas, que se basa en costos, debe en consecuencia corresponder con la dinámica de los **costos** en que incurren las empresas del sector de telecomunicaciones, y no de forma genérica a "*las dinámicas del sector de telecomunicaciones*", ya que los costos y otras variables o "dinámicas" del sector, como los precios minoristas y las inversiones, pueden tener (y en efecto tienen) comportamientos radicalmente distintos, y que no tienen por qué ser trasladados de forma artificial a la dinámica de costos vía mecanismo de actualización.

En relación con el indicador del IPP, la CRC manifiesta que los bienes o servicios de las divisiones CIIU 26 (fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos), 27 (fabricación de aparatos y equipo eléctrico) y 28 (fabricación de maquinaria y equipo) apenas representan una ponderación en conjunto del 9,6% de la ponderación del IPP Oferta Interna[15]. Sin embargo, los operadores de telecomunicaciones no solo realizan las labores de los CIIU 26, 27 y 28, por lo que ceñirse tan solo a esas clasificaciones podrían dejar de lado costos relevantes.

[15] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. págs. 38-39.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

En cuanto al ISS, la CRC manifiesta que el sector de telecomunicaciones tiene personal altamente calificado que percibe ingresos relativamente altos en comparación con otros sectores, por lo que vale la pena analizar la pertinencia de mantener el ISS (que se basa en el salario mínimo) en el cálculo del IAT[16]. Sin embargo, el salario mínimo y su variación anual no solo se utilizan en la industria para incrementar el salario de los trabajadores que perciben exactamente un salario mínimo, sino que es un indicador de referencia con el cual se incrementan anualmente muchos rubros (incluidos algunos ítems de infraestructura, como las coubicaciones), y por lo tanto el ISS continúa siendo un indicador clave para tener en cuenta para actualizar las tarifas reguladas, razón por la cual se debe mantener el ISS en el cálculo del IAT.

Por su parte, en cuanto al ITC, la CRC manifiesta que la TRM depende de diversos factores, tanto externos como de situaciones particulares de Colombia, cuya interacción es compleja y dificulta predecir su comportamiento futuro, generando una alta volatilidad en el ITC[17].

Por su parte, en cuanto al ITC, la CRC es consiente de la relevancia de dicha variable como reflejo de los costos de una empresa de telecomunicaciones:

> "*Ahora, es relevante señalar la incidencia de la tasa de cambio en los costos de las empresas del sector de telecomunicaciones, pues por una parte, los bienes de capital que requiere para su buen desempeño son típicamente bienes tecnológicos, así como equipos y maquinaria que generalmente son importados, y por otra parte, este sector también suele incurrir en costos relativos, por ejemplo, a mantenimientos y negociaciones recurrentes que se pueden tranzar en la divisa norteamericana. No obstante, dado el alto grado de volatilidad que puede tener el ITC y su incidencia en el IAT, vale la pena evaluar la pertinencia de mantener esta variable en el cálculo del IAT de una forma que permita suavizar sus variaciones*"[18]

En efecto, como buena parte de los costos de una empresa de telecomunicaciones corresponde a bienes y equipos importados, es evidente que la TRM debe estar presente en el índice con el cual se actualicen las tarifas reguladas, por lo que el ITC debe mantenerse en el cálculo del IAT.

Por lo anterior, es totalmente falso que las variables que componen el IAT (IPP, ISS y ITC) no correspondan a la dinámica del sector de telecomunicaciones, pues de forma evidente recogen el comportamiento de los costos del sector.

<u>Sobre la Causa 2: Las fluctuaciones recientes del entorno macroeconómico impactan los valores regulados para el acceso y uso de las redes de telecomunicaciones:</u> Si bien es evidente que las variables económicas afectan las tarifas reguladas, dado que son indicadores que forman parte del IAT, la CRC no puede ignorar que esos fuertes cambios que han experimentado esas variables (IPP; ISS e ITC) también han afectado de forma sustancial los costos de los operadores de telecomunicaciones, y se debe tener presente que la función del IAT y de cualquier forma de actualizar tarifas reguladas es reflejar mediante sus componentes dichas variaciones de costos, para garantizar que la remuneración del acceso y uso de las redes atienda en todo momento el derecho del operador propietario de la infraestructura de recibir un valor justo.

---

[16] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. págs. 39-41.

[17] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. págs. 41-42.

[18] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. pág. 42.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

Si las variables que componen el IAT sufren en determinado periodo unas fluctuaciones relevantes, esto no debe generar preocupación alguna en la CRC sobre la forma de actualizar las tarifas reguladas, pues el aumento de dichos valores regulados, tras aplicar la fórmula del IAT correspondiente simplemente estarían reflejando la realidad de la industria. Esto cobra especial relevancia en un contexto en que, como se mostró previamente en este documento de comentarios, el ingreso promedio por unidad de consumo (IPROM) de voz móvil y de internet móvil presente una clara tendencia decreciente.

Por lo tanto, debe haber un especial cuidado con introducir modificaciones regulatorias que afecten de forma desproporcionada y súbita los ingresos de los operadores, dado que, como se ha manifestado previamente, esto afecta la posibilidad de invertir, con consecuencias perjudiciales para el desarrollo del sector de comunicaciones.

Adicionalmente, es importante dejar claro que la forma en la que actualmente se actualizan las tarifas reguladas de acceso y uso de redes de telecomunicaciones hace que se mitiguen las fuertes variaciones que puedan darse en algunos de los indicadores que componen el IAT. En efecto, en la fórmula para calcular el IAT, los cocientes que capturan el incremento del IPP, ISS e ITC están elevados a unas constantes que suman 100, lo que significa que se trata de unos factores de ponderación que le dan un peso bastante similar a cada uno de los componentes (a=0,330; b=0,290; y C=0,380) y que, una vez más, ha demostrado ser una forma adecuada, funcional y útil para actualizar las tarifas por 28 años. En ausencia de esos ponderadores, las variaciones del IAT podrían haber sido en exceso elevadas o demasiado bajas, situaciones ambas indeseables y alejadas de la realidad de los costos del sector.

$$IAT = \left[\frac{IPPt}{IPP0}\right]^{a} * \left(\frac{ISSt}{ISS0}\right)^{b} * \left(\frac{US\$At}{US\$A0}\right)^{c}$$

Además, una vez se ha calculado el IAT, se debe aplicar una segunda fórmula para obtener los cargos de acceso actualizados, en la cual el cociente entre el promedio aritmético de los últimos 12 meses del IAT actual frente al inicial se debe multiplicar por 1 menos un factor de productividad de la industria[19].

$$\text{CAt corriente} = \text{CA constante} * (1 - \text{productividad\%}) * [1 + (\frac{IATp\ diciembre\ del\ año\ t-1 - IATp\ enero\ 2021}{1IATp\ enero\ 2021})]$$

Por una parte, que se elija el promedio aritmético de los últimos 12 meses, y no simplemente el valor calculado del IAT, suaviza los efectos que podría tener fluctuaciones fuertes del IAT y, por otra, el factor de productividad atenúa todavía más el incremento que podrían tener las tarifas reguladas. Esto hizo que, si bien en el año 2022 el IAT aumentó un 17,2%, las tarifas reguladas aumentaron tan solo 11,2%.

2.5. La CRC no identifica correctamente las consecuencias

<u>Sobre la Consecuencia 1: Incremento de las tarifas mayoristas actualizadas por IAT en comparación con las tendencias decrecientes de las tarifas de los mercados minoristas</u>: En este punto la CRC comete un grave error, debido a que el comportamiento de las tarifas mayoristas lo compara con los precios minoristas que pagan los

[19] Dicho factor de productividad de la industria es una constante equivalente al 2%.

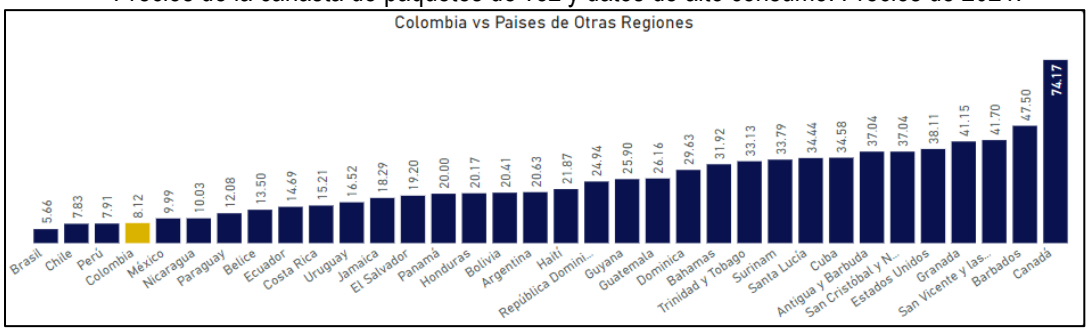
Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

usuarios, cuando en realidad son dos variables que no siempre siguen la misma dinámica, y que el regulador no puede intentar equiparar, pues estaría distorsionando fuertemente el comportamiento del sector e incumpliría las normas, previamente transcritas, que exigen que la infraestructura sea remunerada a costos eficientes.

De hecho, si bien los costos en que deben incurrir los operadores en Colombia se han incrementado notablemente, por efecto de factores como la tasa de cambio, entre otros, los precios minoristas en nuestro país han seguido la tendencia contraria, y se han reducido de forma sustancial en los últimos años, tal y como se mostró al inicio de este documento de comentarios con valores del IPROM de voz móvil y de internet móvil. De conformidad con cifras de la Asociación para la Medición de las TIC para el Desarrollo, Colombia es uno de los países de América con los precios más bajos de servicios de telecomunicaciones al analizar una serie de canastas definidas[20]; por ejemplo, para la canasta de paquete de voz y datos de alto consumo ((2 GB, 140 minutos y 70 SMS, con mínimo 256 kbit/s), para el año 2021 Colombia ocupó el puesto 4 en asequibilidad en el continente (cuarto país con los precios más bajos de esa canasta de servicios), como se puede observar en la siguiente gráfica obtenida del Comparador de Canastas de Precios TIC, que la CRC construye con base en la publicación de la UIT y publica en el portal PostData[21].

Precios de la canasta de paquetes de voz y datos de alto consumo. Precios de 2021.



Fuente: Tablero Comparador de Canastas. CRC

La discrepancia entre tarifas mayoristas y precios minoristas se debe a que los precios minoristas pueden bajar de forma pronunciada por efecto de la competencia, por los cambios tecnológicos y por distintas estrategias comerciales de los operadores. Dicho de otra forma, el disímil comportamiento de las tarifas mayoristas actualizadas por IAT y de los costos que deben asumir los operadores, por una parte, y de los precios minoristas que pagan los usuarios, por la otra, no debe ser considerada extraña, anómala ni problemática por la CRC, por lo que no genera ninguna situación que deba ser corregida. Por lo tanto, esta primera consecuencia que identifica la CRC es totalmente equivocada y está mal enfocada.

<u>Sobre la Consecuencia 2: Las tendencias macroeconómicas que han afectado el IAT pueden incidir en los planes de negocio de los PRST:</u> Las variaciones de los indicadores que componen el IAT (IPP, ISS e ITC) afectan a los operadores, pues implican un incremento sustancial en sus costos, y es precisamente por esa

[20] Partnership on Measuring ICT for Development. CORE LIST OF ICT INDICATORS. March 2022 version. pág. 9. Disponible en https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/coreindicators/Core-List-of-Indicators_March2022.pdf

[21] https://www.postdata.gov.co/dashboard/comparador-de-canastas-de-precios-tic

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

razón por la cual el regulador debe preservar la estabilidad en la regulación y la seguridad jurídica, para no afectar de forma grave e ilegítima la remuneración que corresponde a los propietarios de la infraestructura.

La CRC se muestra especialmente preocupada por la situación del operador entrante, al temer que la volatilidad de las variables que componen el IAT les resten posibilidades a los operadores, y sobre todo a un entrante, a invertir en despliegue de infraestructura:

> "*Particularmente, el comportamiento volátil de los mecanismos de actualización tarifaria influye sobre los costos de operación (OPEX) de un PRST, lo cual,* ***para el caso de un operador entrante****, podría traducirse en la* ***reducción del capital disponible para la ejecución de las inversiones asociadas al despliegue inicial de su infraestructura de telecomunicaciones****, que resulta característico de su posición de entrante*"[22].

Ese temor de la CRC ha resultado totalmente infundado, como lo demuestran de forma contundente las cifras del operador entrante WOM. En efecto, en tan solo dos (2) años desde su entrada en operación en el mercado, WOM ya ha alcanzado unas cuotas de mercado relevantes con corte a 4T-2022 (Voz móvil: 3,7% en Usuarios, 2,9% en Tráfico y 1,4% en Ingresos; Internet móvil: 5,0% en Usuarios, 9,3% en Tráfico y 3,7% en Ingresos), lo cual se ha logrado tanto por su agresiva oferta comercial, la cual ha dinamizado todavía más la robusta competencia en el mercado, como por su inversión en despliegue de infraestructura, al punto que, entre el primer y el segundo semestre de 2022, incrementó sus sitios un 29,6%, con lo que se demuestra rotundamente que está en total capacidad de invertir.

Tabla 1. Número de sitios y variación de la infraestructura 4G por PRO (2022-1S vs 2022-2S)

Proveedor de Red Origen	Número de sitios		Diferencia No. sitios 2022-1S vs 2022-2S	Variación de No. de sitios
	2022-1S	2022-2S		
TIGO	5.999	6.375	376	6,3%
MOVISTAR	5.126	5.230	104	2,0%
CLARO	8.518	8.942	424	5,0%
WOM	3.795	4.918	1.123	29,6%
TOTAL NACIONAL	23.438	25.465	2.027	8,6%

Fuente: *Información reportada por los proveedores a la CRC en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4.7.2.2.6 del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.*

Fuente: Data Flash 2023-003 Roaming Automático Nacional. Disponible en https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2023-003-roaming-automatico-nacional

Tampoco tiene asidero esta preocupación para el caso de los operadores establecidos, pues los mismos ya han alcanzado hace varios años una suficiente masa de clientes como para tener economías de escala que les permitan continuar invirtiendo en infraestructura, por lo que el comportamiento de las inversiones de los operadores establecidos en nada tiene que ver con la volatilidad del IAT.

A su vez, la CRC manifiesta que las variaciones en el IAT, al impactar los costos mayoristas, podrían generar presión alcista sobre los precios minoristas:

[22] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. pág. 49.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

> "*Por otra parte,* ***la afectación sobre los valores regulados en los segmentos mayoristas*** *puede llegar a impactar la estructura de costos de los operadores, repercutiendo en sus decisiones tarifarias. Lo anterior* ***podría verse reflejado en servicios potencialmente más costosos para los usuarios***"[23].

Una vez más, la realidad de la dinámica del mercado contradice de forma contundente el temor de la CRC, dado que los precios minoristas de los servicios móviles en Colombia se han reducido de forma consistente durante varios años, como se ha mostrado en este y en otros documentos con anterioridad. De hecho, no solo se han reducido los precios de las ofertas prepago y pospago (en cuanto a los valores de los paquetes y los planes), sino que se han vuelto universales las ofertas prepago y pospago con minutos de voz móvil ilimitados a todo destino, y ya son comunes también las ofertas de internet móvil con GB ilimitadas (al menos en el segmento pospago).

Por lo tanto, esta segunda consecuencia identificada por el regulador es también equivocada, al expresar temores totalmente infundados a la luz de la realidad de las cifras del mercado.

2.6. Respecto de las alternativas planteadas

La CRC plantea cinco (5) alternativas preliminares a ser evaluadas, con las cuales pretende solucionar el problema identificado. Estas alternativas son las siguientes:

- Alternativa 1: Statu Quo: Mantener la aplicación del IAT (artículos 4.4.1.1. y 4.9.1.1. y Anexo 4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016)
- Alternativa 2: Actualizar el IAT, manteniendo un índice compuesto
- Alternativa 3: No indexar los valores regulados y definir un plazo para la revisión de los modelos de costos que determinan dichos valores
- Alternativa 4: Establecer un único indicador de referencia
- Alternativa 5: Actualización de los modelos de costos de manera anual para actualizar los valores regulados

A continuación, nos referimos a cada una de las alternativas planteadas por el regulador.

<u>Alternativa 1: Statu Quo: Mantener la aplicación del IAT (artículos 4.4.1.1. y 4.9.1.1. y Anexo 4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016):</u> Como se ha demostrado a lo largo de este documento, la forma en la que se actualizan los valores regulados de acceso y uso de redes de telecomunicaciones mediante el IAT ha demostrado ser un mecanismo útil y acertado por 28 años, mostrando una estabilidad que otorga una total confianza en el sector, y mostrando ser útil incluso en momentos del tiempo en el que el IAT y las variables que lo componen han tenido variaciones mucho más fuertes que las actuales. Las variables del IAT sí están asociadas con la dinámica y el comportamiento de los costos del sector de telecomunicaciones, por lo cual sigue siendo totalmente pertinente y adecuado para actualizar tarifas mayoristas, las cuales deben estar acorde con los costos.

[23] Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias. pág. 49.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

Además, la fórmula para calcular el IAT, que contiene tres variables e igual número de ponderadores, así como la subsecuente fórmula para obtener los cargos regulados actualizados, permiten que se amortigüe cualquier fluctuación fuerte que tengan las variables del IAT, evitando impactos desmedidos en los costos mayoristas de los operadores, como se mostró de forma numérica previamente en este documento. Esto se suma a que el problema identificado por la CRC no está demostrado y realmente no existe, por lo que las presuntas causas y consecuencias resultan infundadas, y los temores de la CRC en cuanto a posibles dificultades de otros operadores (principalmente el entrante) para invertir se ha demostrado falso por las cifras de la industria, como también ha resultado alejado de la realidad el temor de una posible subida de precios a los consumidores.

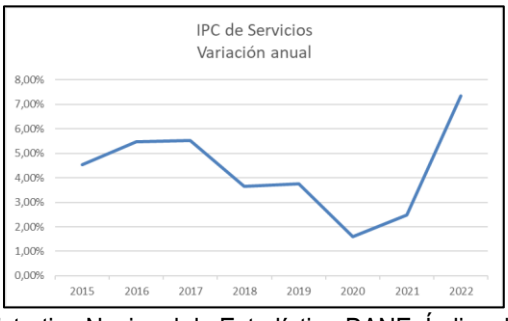
Por estas razones, la Alternativa 1, consistente en mantener el IAT en la forma en la que está, debe ser la elegida por la CRC.

Alternativa 2: Actualizar el IAT, manteniendo un índice compuesto: Esta alternativa plantea mantener el IAT como un índice compuesto por varios indicadores, pero con la posibilidad de modificar esas variables. Al respecto, es importante dejar claro que modificar un mecanismo que ha sido útil durante tantos años exige un especial cuidado en el diseño y ajuste, por lo que la CRC debe demostrar que las variables que elegiría para construir el nuevo IAT realmente recogen la dinámica de los costos del sector y genera algún beneficio con respecto a la situación actual.

Así, la CRC plantea reemplazar los indicadores del IAT actuales (IPP, ISS e ITC) por estos otros: i) Índice de Costos de la Construcción de Obras Civiles (ICOCIV), concretamente la subclase 53242[24]; ii) IPC Servicios; y iii) la TRM promedio anual.

Respecto del ISS, consideramos un error eliminar este indicador del IAT ya que, como se explicó en la sección 2.4. de este documento, el índice de salario mínimo es una variable de referencia a la que están asociados muchos rubros que componen los costos de los PRST, por lo que claramente refleja el comportamiento de los costos del sector.

Frente al IPC Servicios, se trata de una variable que ha mostrado un comportamiento ascendente, en concordancia con la tendencia en los costos del sector.



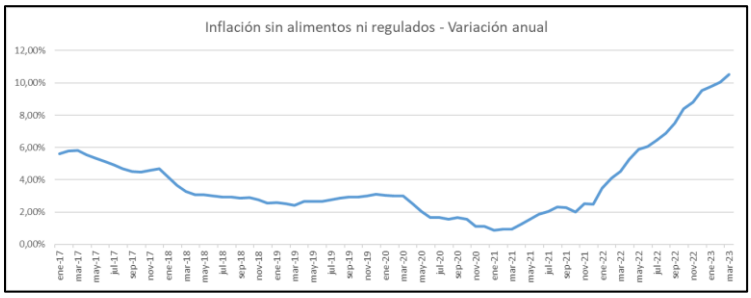
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. Índice de Precios al Consumidor. IPC Servicios. Disponible en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-historico

[24] Obras para la comunicación de larga distancia y las líneas eléctricas (cables).

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

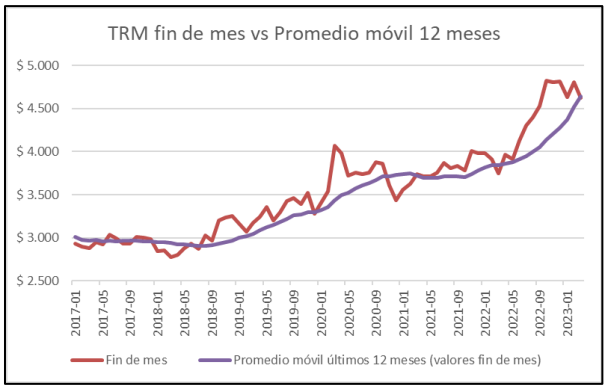
DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

Sin embargo, el IPC Servicios no abarca varios de los costos en que deben incurrir los PRST para prestar sus servicios. Por lo tanto, consideramos que sería más apropiado que, como factor que capture los incrementos de precios, se use la Unidad de Valor Básico (UVB), que ha sido propuesto en el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 como variable a la cual estarán atados diversos rubros de la economía[25]. Lo que se propone en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo es establecer para el año 2023 la UVB con un valor de $10.000, que se reajustará anualmente en la variación del Índice de Precios al Consumidor-IPC sin alimentos perecederos y procesados ni regulados, certificados por el DANE, en el periodo comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al año considerado y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este. Como se puede ver a continuación, la UVB ha tenido un crecimiento sostenido desde inicios del año 2021.



Fuente: Banco de la República. Indicadores de inflación básica y nuevas medidas. Disponible en https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inflacion-basica#:~:text=Tasa%20actual%3A%2013%25

Frente a la TRM, coincidimos que el IAT debe necesariamente capturar las variaciones del dólar, dado que es una variable que refleja buena parte de costos de los operadores. Por lo tanto, estamos de acuerdo con la CRC en que, en lugar de usar la TRM del último día de cada mes más el arancel promedio (como se usa actualmente), sería más adecuado usar la TRM promedio móvil de los últimos 12 meses, ya que así se suaviza la serie y se evitan los efectos de fuertes fluctuaciones diarias, comunes en la tasa de cambio.



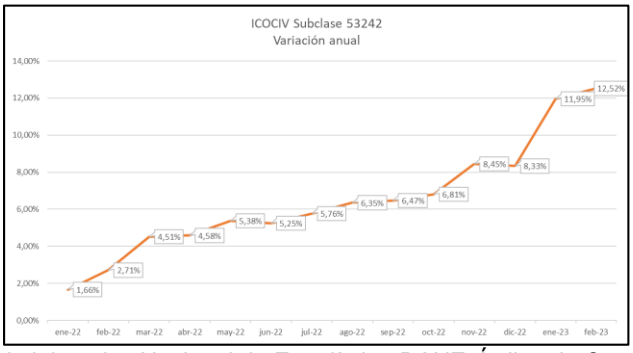
Fuente: Banco de la República. Tasa representativa del mercado. Disponible en https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm

[25] Artículo 282 del Texto aprobado en Primer Debate.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

Respecto del ICOCIV subclase 53242, se puede observar que se trata de un indicador que ha experimentado un incremento sustancial en los últimos años, por lo que en principio mostraría una tendencia similar a la que ha tenido los costos de la industria.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. Índice de Costos de la Construcción de Obras Civiles (ICOCIV) Información Histórica. Disponible en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-costos-de-la-construccion-de-obras-civiles-icociv/indice-de-costos-de-la-construccion-de-obras-civiles-icociv-informacion-historica

Sin embargo, consideramos que, como ya se estaría recogiendo el incremento de costos por la variable de UVB, ya no sería necesario incluir en el IAT al ICOCIV. Además, el ICOCIV no cubre la totalidad de las actividades requeridas para que los PRST puedan prestar sus servicios, por lo que no resulta tan apropiada.

En cuanto a los ponderadores, consideramos que es prudente mantenerlos como se encuentran actualmente, ya que se le otorga un peso similar a cada una de las variables, y es una de las formas en que se mitigan y suavizan las variaciones fuertes que podrían tener esos indicadores.

En síntesis, en caso de que la CRC determine que definitivamente va a modificar la forma en que va a actualizar las tarifas de acceso y uso de redes de telecomunicaciones a través de un ajuste del IAT, consideramos que las variables que deben incluirse son las siguientes: UVB, ISS y TRM promedio móvil, manteniendo los mismos ponderadores que existen actualmente (a=0,330; b=0,290; y C=0,380):

$$IAT = \left[\frac{UVBt}{UVB0}\right]^{a} * \left(\frac{ISSt}{ISS0}\right)^{b} * \left(\frac{TRM\ promedio\ anualt}{TRM\ promedio\ anual0}\right)^{c}$$

<u>Alternativa 3: No indexar los valores regulados y definir un plazo para la revisión de los modelos de costos que determinan dichos valores:</u> Esta alternativa, que plantea que no se indexen valores y simplemente se espere a la siguiente actualización de las tarifas reguladas una vez se revise el modelo de costos, <u>es totalmente ilegal</u>, ya que implicaría obligar a los PRST receptores de tráfico a perder dinero en todos los años de la senda porque tendrían que asumir todos los incrementos de costos, pero sin poder cobrar tarifas mayoristas incrementadas en una proporción similar. Además, esa alternativa no reconoce el principio financiero del valor del dinero en el tiempo, que hace que sea absolutamente necesario indexar las tarifas reguladas. **Por lo tanto, se sugiere eliminar la Alternativa 3.**

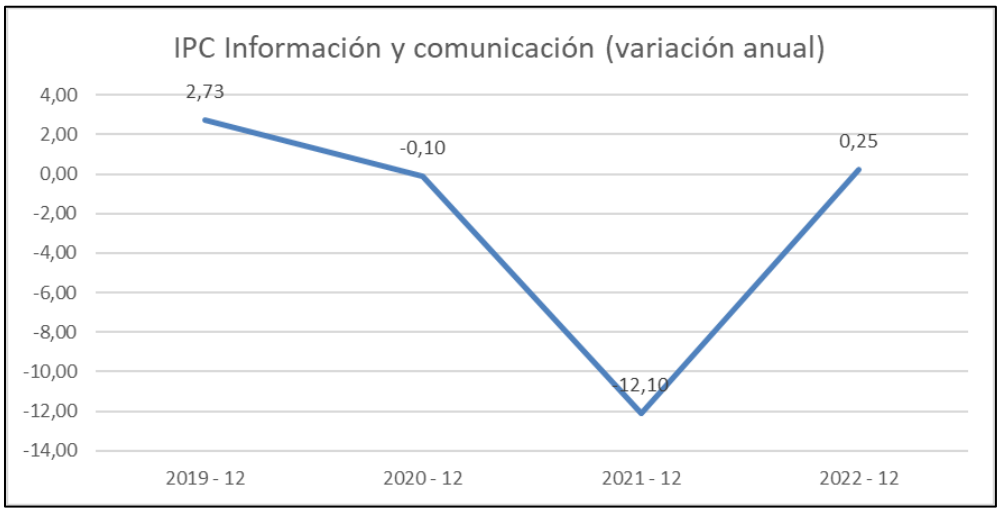
Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

Alternativa 4: Establecer un único indicador de referencia: Es equivocado que la CRC plantee que las tarifas reguladas de acceso y uso de redes de telecomunicaciones se actualicen con base en un único indicador, pues resulta demasiado riesgoso depender de una sola variable, pues en caso de fluctuaciones muy fuertes de la misma no habría otros indicadores que atenuaran el impacto en los costos mayoristas, con lo cual se iría en contra de lo que la propia CRC manifiesta. Esto implicaría que, en aras de buscar una supuesta simplicidad en el mecanismo de actualización, se terminaría por distorsionar totalmente las tarifas mayoristas, con efectos perjudiciales para el sector.

La CRC plantea que, para esta alternativa, se podría usar el IPC de telecomunicaciones. **Sin embargo, la CRC está cometiendo un grave error conceptual**, ya que el IPC de telecomunicaciones se refiere al nivel de precios del sector, es decir, los precios que los usuarios deben pagar para poder disfrutar de los servicios de telecomunicaciones, mientras que los valores mayoristas deben actualizarse de conformidad con la variación de los **costos de la industria** y, como se mencionó cuando se hizo alusión a la Consecuencia 1, NO es acertado pretender que los precios minoristas deban ir de la mano con los costos ni moverse en tendencias similares a lo largo de los años, pues los precios minoristas pueden bajar considerablemente por estrategias comerciales, llegando incluso a situarse por debajo de costos para algunos operadores, sin que esto implique que los costos vayan a bajar igual de rápido.

No tiene absolutamente ningún sentido que la CRC pretenda atar los valores regulados a la variación del IPC de telecomunicaciones, ya que éste último no refleja el comportamiento de los costos de la industria, y es un indicador que ha tenido variaciones bastante bajas (e incluso ha sido deflacionario en algunos años). Por ejemplo, en el año 2021 los precios de telecomunicaciones se redujeron un 12,10%, lo que significaría que las tarifas reguladas bajarían de un año a otro, mientras los costos continúan subiendo, contrariando de forma clara las normas que exigen que a los propietarios de la infraestructura reciban una remuneración eficiente por el uso de su red. Por su parte, para el 2022 el incremento fue de apenas 0,25%, lo que implica que en esencia no generaría ninguna actualización de las tarifas reguladas.



Fuente: Banco de la República. IPC por divisiones/grupo de gasto. Disponible en https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

Implementar el IPC de telecomunicaciones significaría en la práctica congelar las tarifas por el acceso y uso de infraestructura desincentivando fuertemente la inversión en infraestructura y afectando a los usuarios. **Por lo anterior, sugerimos eliminar la Alternativa 4.**

Alternativa 5: Actualización de los modelos de costos de manera anual para actualizar los valores regulados: Esta alternativa generaría una enorme incertidumbre en el sector, que no podría los valores regulados de varios años hacia adelante, lo cual dificultaría realizar planes de inversión y, por lo tanto, afectaría gravemente los incentivos a invertir.

Por otra parte, se centralizaría la actualización de los valores regulados en la operación de los Modelos de Costos, que es de manejo propio de la CRC, lo cual operativamente es un trabajo que consume mucho tiempo y esfuerzo (así la CRC manifieste que no se realizaría una estimación completa de los modelos de costos cada año, sino tan solo una actualización de los parámetros que sirvieron como insumo), lo que hace totalmente inviable que se puedan llegar a actualizar anualmente tanto los Modelos de Costos como la regulación de tarifas consecuente, ya que la CRC debe solicitar información a los operadores, realizar socializaciones de la actualización de los Modelos de Costos y publicar para comentarios el proyecto regulatorio que actualizaría las tarifas cada año.

En efecto, a manera de ejemplo, el Modelo de Costos Empresa Eficiente Móvil 2021 se comenzó a desarrollar en febrero de 2021, cuando la CRC remitió a los operadores un Requerimiento de información para obtener cifras de los distintos costos de las compañías[26]. Posteriormente, el Modelo de Costos fue publicado en conjunto con el proyecto de resolución y otros anexos el día 29 de diciembre de 2021 y, tras casi un año de trabajo y de constante comunicación entre los operadores y la CRC, finalmente se emitió la norma que actualizó los valores regulados de servicios móviles el 14 de diciembre de 2022 (Resolución CRC 7007 de 2022). Esto implica que pasaron casi dos (2) años entre la solicitud de información para la construcción del Modelo de Costos y la expedición de la norma que actualizó las tarifas, haciendo totalmente inviable la propuesta de actualizarlas de forma anual.

Por lo tanto, se sugiere eliminar la Alternativa 5.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

a) El sector de comunicaciones en Colombia es muy dinámico y tiene altos requerimientos de inversión en el corto y mediano plazo, siendo recomendable evitar cambios drásticos en la regulación que puedan perjudicar los incentivos a invertir;

b) La CRC debe realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN) para determinar el efecto que cada alternativa tiene sobre el mercado y sobre los incentivos a invertir en infraestructura;

c) Deben surtirse todas las etapas que tradicionalmente la CRC desarrolla en los proyectos regulatorios, para contar con la mayor cantidad y calidad de insumos y que la decisión regulatoria sea producto de un proceso transparente y del mayor nivel técnico;

[26] Comcel recibió el requerimiento No. 2021-008 Modelo de costos de redes móviles el 26 de febrero de 2021.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

d) Los valores regulados de acceso y uso de redes de telecomunicaciones deben estar orientados a costos eficientes, incluyendo el costo de oportunidad y una utilidad razonable;

e) El problema identificado por la CRC no está demostrado y no hay evidencia de que exista realmente;

f) El IAT ha demostrado ser una forma de actualización de tarifas confiable durante casi 3 décadas, que en el pasado ha experimentado variaciones mayores a las actuales;

g) Las causas identificadas por la CRC no son adecuadas y las consecuencias se basan en temores infundados;

h) Son inadmisibles las Alternativas 3 y 5 porque implicarían obligar a incurrir en pérdidas a los operadores que dan acceso y uso a su infraestructura;

i) Es muy riesgoso actualizar los valores regulados con base en un único indicador, como plantea la Alternativa 4, porque se estaría sujeto a fuertes variaciones sin forma de mitigarla;

j) La Alternativa 2, en caso de elegirse, debería incluir indicadores que reflejen el comportamiento de los costos del sector de telecomunicaciones: UVB, ISS y TRM promedio móvil.

4. RESPUESTA A PREGUTNAS DE LA CONSULTA PÚBLICA

En relación con el árbol del problema:

¿Está de acuerdo con el problema identificado en la sección 3?

COMENTARIO COMCEL: No. Como se manifestó en la sección 2.3. de este documento de comentarios, consideramos que la CRC no ha demostrado que, en relación con el mecanismo de actualización de tarifas de acceso y uso de redes de telecomunicaciones, en realidad exista un problema que deba ser resuelto y que amerite una modificación a la regulación. Tanto el IAT como las variables que lo componen han presentado en el pasado variaciones incluso mayores que las actuales, sin que haya sido razón suficiente para que la CRC lo modifique, siendo el IAT un mecanismo que ha demostrado ser útil por 28 años y reflejar el comportamiento de los costos del sector.

¿Considera que las causas son las que generan el problema y que las consecuencias derivan de la materialización del problema?

COMENTARIO COMCEL: No. En cuanto a las causas, conforme lo manifestado en la sección 2.4. de este documento, las variables del IAT en realidad sí reflejan la dinámica del sector de telecomunicaciones, en especial el comportamiento de los costos, que es lo que debe reflejar el mecanismo de actualización de tarifas reguladas. Además, las fluctuaciones de las variables que componen el IAT han afectado los costos de los operadores y el IAT simplemente refleja esa realidad de la industria, e incluso la forma en que se calculan las tarifas actualizadas mitigan notablemente los efectos, ya que el IAT contiene unos ponderadores y posteriormente se debe aplicar otra fórmula que una vez más amortigua los efectos de variaciones fuertes.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

Respecto de las consecuencias indicadas por la CRC, como se indicó en la sección 2.5. de este documento, las mismas están equivocadas y mal enfocadas. No tiene sentido pretender que las tarifas reguladas, que corresponden a costos mayoristas y deben reflejar los cambios en los costos de la industria, se quieran equiparar a las tarifas minoristas, las cuales han venido bajando de forma sustancial en Colombia en los últimos años. Además, las variaciones en el IAT no han tenido un efecto negativo en la inversión del operador entrante, como lo teme la CRC, y tampoco han generado aumentos en los precios minoristas.

¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 5) ¿Adicionaría otra(s) alternativa(s) o eliminaría alguna(s)? En caso afirmativo, por favor indicarlas y explicarlas.

COMENTARIO COMCEL: De las alternativas planteadas por la CRC, únicamente resultan apropiadas la 1 y la 2, y se deben eliminar las alternativas 3, 4 y 5.

Como se explicó en este documento, resultan totalmente inadmisibles las alternativas que no actualicen las tarifas de acceso y uso de redes de telecomunicaciones o las actualicen de forma insuficiente, ya que se estaría obligando a los propietarios de la infraestructura a incurrir en pérdidas y a subsidiar la operación de otros operadores, lo que constituiría una expropiación e iría en contra de normas nacionales y supranacionales que exigen que la remuneración de la infraestructura se realice a costos eficientes, incluyendo un costos de oportunidad más una utilidad razonable. Por lo tanto, las Alternativas 3 y 5 deben eliminarse.

Respecto de la Alternativa 1, que implicaría mantener el IAT como está, consideramos que es la más apropiada, teniendo en cuenta que es un indicador que ha permitido actualizar los valores regulados por casi 3 décadas y ha reflejado de forma adecuada el incremento de los costos de la industria.

En relación con la alternativa 2, ¿Qué otras variables considera que se deberían tener en cuenta para la fase de evaluación de alternativas? ¿Qué otras metodologías considera que se deberían plantear para establecer los ponderadores del índice?

COMENTARIO COMCEL: Como se explicó en la sección 2.6. de este documento, en caso que la CRC determine que definitivamente va a modificar el IAT, se deberían tener en cuenta estas variables: i) Unidad de Valor Básico (UVB), que se reajustará anualmente en la variación del Índice de Precios al Consumidor-IPC sin alimentos perecederos y procesados ni regulados; i) el ISS, que debe mantenerse dado que refleja un componente importante de los costos de la industria; y iii) la TRM promedio anual, ya que corresponde a otro segmento relevante de los costos del sector de telecomunicaciones, y permite suavizar las fuertes fluctuaciones comparado con la TRM del último día del mes que se utiliza actualmente.

Por lo tanto, de las variables propuesta por la CRC para la Alternativa 2, consideramos que se deben eliminar el IPC Servicios y el ICOCIV.

En relación con la alternativa 4, ¿Qué otras variables considera que se deberían tener en cuenta para la fase de evaluación de alternativas?

COMENTARIO COMCEL: Esta alternativa es totalmente inconveniente, pues resulta demasiado riesgoso depender de una sola variable para actualizar las tarifas reguladas de acceso y uso de redes de

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

DocuSign Envelope ID: 205226C8-FD5E-4793-B4BF-56343639B7B7

telecomunicaciones, porque esa variable única podría tener fluctuaciones (positivos o negativas) demasiado pronunciadas, que distorsionarían por completo las tarifas mayoristas y los incentivos a invertir.

Esperamos que la CRC tenga en cuenta estos comentarios, de tal forma que se evite realizar cambios abruptos que afecten los incentivos a invertir y menoscaben la competencia en el mercado y los derechos de los consumidores.

Cordialmente,

DocuSigned by:
Santiago Pardo Fajardo
C8E4C986876A45F...

SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

DS
IGMM

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co