



Bogotá, 29 de abril de 2024

Doctora
LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª BIS No. 5-53
Edificio Link siete sesenta, piso 9
Bogotá

Asunto: Comentarios al Documento de Alternativas Regulatorias del proyecto “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*” - Fase 2

Respetada Doctora Duque:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al Documento de Alternativas Regulatorias del proyecto “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*” - Fase 2, publicado por la CRC el pasado 26 de marzo de 2024¹.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	2
2. ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS DE COMUNICACIONES MÓVILES Y FIJOS	6
2.1. El bienestar de los consumidores se ha incrementado de forma sustancial	7
2.2. No existen problemas de competencia en los servicios móviles ni en los servicios fijos	9
2.3. Los servicios móviles y los servicios fijos no presentan barreras de entrada ni de cambio	13
2.4. El empaquetamiento genera importantes beneficios a los usuarios	14
2.5. El desempeño en el mercado se debe de forma exclusiva a la inversión realizada y a las estrategias adoptadas por cada operador	16
3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS SOBRE LAS SITUACIONES QUE LA CRC CONSIDERA PROBLEMÁTICAS Y LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS	18
3.1. Situación 1. Venta conjunta de servicios móviles con servicios fijos	19
3.2. Situación 2. Replicabilidad económica de ofertas realizadas por Operadores Móviles de Red	25
3.3. Situación 3. Cláusulas de permanencia en los paquetes de servicios Móviles y Fijos y en las ofertas conjuntas de servicios Móviles y Fijos	26
3.4. Situación 4: Condiciones de calidad cuando se accede la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN)	27
3.5. Situación 5: Prácticas de recuperación de clientes o “Win-back” que limitan los efectos de la Portabilidad	

¹ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17-1>



Numérica Móvil	28
4. RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE LA CONSULTA PÚBLICA	29
5. PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	36

1. INTRODUCCIÓN

- **No se justifica una nueva intervención regulatoria tan solo dos (2) meses después de la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024 y en una coyuntura de profundos cambios en la industria**

Causa extrañeza la premura con la cual la CRC pretende nuevamente intervenir el mercado móvil, teniendo en cuenta que el 23 de enero expidió la Resolución CRC 7285 de 2024, con la cual dio por terminada la que ahora llama “Fase 1”, y mediante la cual se establecieron diversas medidas regulatorias (algunas generales y otras particulares únicamente aplicables a COMCEL), lo que significa que el Documento de Alternativas Regulatorias de la llamada “Fase 2” se publicó cuando tan solo han pasado 2 meses desde la expedición de la mencionada resolución sin que se hayan podido evaluar los efectos de las medidas adoptadas.

Por una parte, la CRC debe tener muy presente que algunas de las normas establecidas mediante Resolución CRC 7285 de 2024 ni siquiera han entrado a regir, como se comprueba al analizar el artículo 21 de dicha norma (la última fecha en la que entran a regir algunas de las normas es el 1 de agosto de 2024), por lo que no se entiende cómo la CRC pretende introducir nuevas normas al mercado sin que se esté implementando todavía la totalidad de las normas que recientemente expidió. Pero no basta con que llegue la fecha de entrada en vigencia de una norma para que ya se justifique volver a regular el mercado; por el contrario, el regulador debe evaluar los resultados de esas medidas regulatorias que estableció, durante un tiempo suficiente, para analizar el comportamiento del mercado y, solo en caso de que se compruebe que no resultaron suficientes para los fines que se propuso, es justificable iniciar un nuevo análisis. Esto se debe a que las variables del mercado y la dinámica de competencia no cambian drásticamente de un día para el otro, sino que toman un tiempo para acomodarse y responder a las normas expedidas, teniendo en cuenta también que las normas hacen que los agentes del mercado modifiquen sus comportamientos de diversas formas. De eso es muy consciente el regulador, al punto que para una de las situaciones que considera problemáticas, en concreto para la Situación 5 Prácticas de recuperación de clientes o “Win-back” que limitan los efectos de la Portabilidad Numérica Móvil, la CRC considera prudente no plantear alternativas regulatorias y en su lugar decidió recopilar más información y realizar análisis adicionales².

De esta forma, la CRC debería darle tiempo a que sus propias normas surtan los efectos que en su momento consideró que producirían sobre la competencia en el mercado y el bienestar de los consumidores, por lo que la publicación del Documento de Alternativas Regulatorias sobre el que se envían estos comentarios debería posponerse hasta por lo menos dos (2) años después de que entren a regir todas las normas de la Resolución CRC 7285 de 2024.

Esto se suma al hecho de que, como ya es previamente conocido por la CRC, el sector de comunicaciones se encuentra en un momento de grandes transformaciones que van a tener impactos en la competencia y en los

² Documento de Alternativas Regulatorias. págs. 33-34.



usuarios, razón adicional para que la CRC sea prudente y permita que estos cambios se terminen de consolidar, para evitar que los análisis que realice con la intención de intervenir el mercado queden obsoletos rápidamente y ya no sean aplicables al momento de expedir una norma. Por una parte, en la subasta de espectro 5G realizada el 20 de diciembre de 2023 resultó adjudicatario un nuevo operador, TELECALL, que se convierte en un nuevo operador entrante y llegará al mercado a dinamizar aun más la competencia. Además, la mencionada subasta permitió que desde febrero de 2024 (una vez se expidieron las correspondientes resoluciones de asignación de espectro a los operadores adjudicatarios) se iniciara con la prestación de servicios 5G en Colombia³, y que poco a poco las bondades de esta nueva tecnología llegarán a más municipios y a más colombianos, lo cual exigirá de parte de los PRST enormes esfuerzos de inversión para desplegar la infraestructura necesaria o beneficiar a los consumidores. Por otra parte, la integración entre TIGO y MOVISTAR, autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en el año 2023, les permitirá a estos operadores tener una red móvil mucho más fuerte y aprovechar un solo espectro, generando ahorros importantes en costos y aumentando su eficiencia. A esto se suma que los servicios OTT continúan con su fuerte crecimiento y siguen generando nuevos modelos de negocio que intensifican la competencia en el mercado.

- **El Documento de Alternativas Regulatorias mezcla sin justificación legal medidas particulares con medidas generales, al igual que lo hizo en el proyecto regulatorio que culminó con la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024**

Para las situaciones que la CRC considera problemáticas, se plantean diversas alternativas regulatorias, entre las cuales existen algunas generales, aplicables a todos los agentes del mercado, y otras alternativas particulares y concretas únicamente aplicables a COMCEL, en su condición de haber sido declarado operador dominante en el mercado relevante Servicios Móviles mediante Resolución CRC 6146 de 2021, confirmada por Resolución CRC 6380 de 2021. Las alternativas particulares contra COMCEL corresponden a las relacionadas con la venta conjunta de servicios móviles y fijos y a las de replicabilidad económica realizadas por los OMR, concernientes a las Situaciones problemáticas 1 y 2.

Igual a lo ocurrido con el proyecto regulatorio que culminó con la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024, la CRC mezcla medidas generales y particulares en una misma actuación administrativa de carácter general, cuando una medida particular aplicable a un único operador solamente puede establecerse en el marco de una actuación administrativa de carácter particular y concreto, en la que el operador destinatario de la norma tenga la posibilidad de presentar pruebas, ser oído y en general ejercer a cabalidad su derecho de defensa y debido proceso. **Es muy preocupante que el regulador continúe con proyectos regulatorios que vulneran la ley y los derechos de COMCEL, máxime cuando la CRC es plenamente consciente de que su actuar es equivocado y contrario a las normas:** por una parte, esto le fue informado a la CRC y explicado de forma detallada en el transcurso del proyecto regulatorio previo a la Resolución CRC 7285 de 2024, incluyendo entre otras un concepto jurídico como anexo⁴ y hace más de una década la CRC impuso medidas particulares contra COMCEL en el mercado de Voz Saliente Móvil a través de una actuación administrativa de carácter particular

³ <https://www.telesemana.com/blog/2024/02/23/claro-tigo-y-movistar-lanzaron-sus-servicios-5g-en-colombia-con-agresivas-estrategias-comerciales/>

⁴ <https://crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>



y concreto, culminando con resoluciones de carácter particular: Resolución CRC 4002 de 2012⁵ y Resolución CRC 4050 de 2012⁶.

En caso de que, a pesar de no estar justificado, la CRC continúe con su idea de establecer medidas particulares en contra de COMCEL, dichas medidas deben analizarse en una actuación administrativa de carácter particular y concreto que garantice los derechos de defensa y debido proceso, y en consecuencia desistir de tramitar dichas medidas particulares mediante una actuación administrativa de carácter general.

- **No es admisible que la CRC pretenda regular mercados basados en posiciones de dominio que no han sido declaradas**

Dentro de las alternativas planteadas por la CRC están las de prohibir o restringir las ofertas de servicios empaquetados Fijos y Móviles de COMCEL, y las de establecer el Test de Replicabilidad Económica (TRE) para las ofertas de COMCEL, en su condición de haber sido declarado dominante en el mercado relevante “Servicios Móviles” (en realidad, la CRC evita conscientemente mencionar que el destinatario de esas alternativas regulatorias es COMCEL, presuntamente para hacer parecer que se trata de una medida general y no tener que tramitar el proyecto en el marco de una actuación administrativa particular y concreto). Sin embargo, esas alternativas regulatorias implicarían que la CRC estaría regulando el mercado de servicios empaquetados fijos y móviles, cuando COMCEL no ha sido declarado dominante en dicho mercado empaquetado (declaratoria que se debería analizar y evaluar en una actuación administrativa de carácter particular y concreto), el cual ni siquiera está declarado como mercado relevante, por lo cual no está incluido en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016. De hecho, en el marco del proyecto regulatorio “*Revisión de los mercados de servicios fijos*” (que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6990 de 2022), la CRC descartó la definición del mercado “Cuádruple Play” (que incluiría los servicios fijos y los servicios móviles, con varias posibles combinaciones dependiendo de cuáles servicios de uno u otro tipo se incluyen) porque dichas ofertas presentaban una penetración insuficiente⁷. Además, no existe ningún proceso para analizar las condiciones de competencia en este mercado, por lo que sería completamente ilegal restringir ofertas de servicios fijos hasta tanto no haya culminado un estudio que compruebe problemas de competencia que deban ser abordados mediante una intervención regulatoria.

Por lo tanto, al no estar definidos los paquetes de ofertas conjuntas de servicios fijos y móviles como mercados relevantes, tampoco están incluidos en la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante⁸ y, a su vez, tampoco es posible determinar que existen operadores con posición dominante⁹. Esto significa que sería totalmente ilegal que la CRC regule mercados que no han sido definidos como mercados relevantes, lo cual implicaría una vulneración a la propia regulación expedida por la CRC y una afrenta a la seguridad jurídica. Adicionalmente, sería una violación flagrante al

⁵ Por la cual se decide una **actuación administrativa de carácter particular y concreto** y se establecen medidas regulatorias particulares respecto del proveedores de redes y servicios con posición dominante en el mercado relevante susceptible de regulación ex ante denominado “Voz Saliente Móvil” COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL.

⁶ Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. contra la Resolución CRC 2002 de 2012.

⁷ <https://cocom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3>

⁸ Artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁹ Artículo 3.1.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016.



principio de confianza legítima, el cual se sustenta en la expectativa de que las reglas establecidas por el Estado no sean cambiadas de forma súbita¹⁰, y constituiría una grave desviación de poder de la CRC.

- **Distribución artificial del mercado y necesidad de incluir a todos los agentes**

Algunas de las alternativas regulatorias planteadas por la CRC, especialmente las particulares contra COMCEL, buscan forzar una distribución artificial del mercado, a través de lo cual el regulador les daría a los competidores de COMCEL lo que no han logrado compitiendo en el mercado, al tiempo que afectarían a los consumidores al prohibir o restringir que COMCEL estructure ofertas que les beneficien y desconociendo los gustos y preferencias de los usuarios, lo cual afecta los incentivos a competir vigorosamente en el mercado y a invertir, afectando a los usuarios. Esto es especialmente preocupante teniendo en cuenta que se trata de normas contra COMCEL que han sido explícitamente solicitadas por algunos de los competidores en repetidas ocasiones, solicitudes que no deberían ser la base para que el regulador estructure las políticas públicas que afectarán los distintos servicios de comunicaciones.

Es muy importante que la CRC tenga en cuenta lo manifestado por la SIC en el concepto de abogacía de la competencia previo a la Resolución CRC 7285 de 2024, oportunidad en la cual la Autoridad de Competencia fue clara en manifestar que la intervención estatal en la economía debe ser justificada y encaminada en garantizar el adecuado funcionamiento del mercado y en amparar el interés general, y debe ser razonable y proporcional para la consecución de esos fines; además, la SIC manifestó que en lugar de perseguir a un agente por su posición de liderazgo, lo que la CRC debe buscar es promover la competencia y por lo tanto las medidas regulatorias no pueden eximir a los competidores del líder de competir y realizar inversiones y esfuerzos y no pueden ser un mecanismo para que otros operadores se aprovechen de forma ilegítima del trabajo que el líder ha desarrollado ni impedir el adecuado desarrollo del mercado en perjuicio de los usuarios. Así, en concepto de la SIC, las medidas regulatorias se deben limitar a asegurar que los competidores del líder estén en condiciones de tener oportunidades reales de competir en el mercado, siempre y cuando cumplan con su deber de invertir, y no pueden reducir de forma sustancial las ventajas que el líder del mercado ha obtenido de forma legítima y tampoco pueden obstaculizar de forma no razonable su capacidad para mantener e incrementar su posición de liderazgo¹¹.

Adicionalmente, la CRC continúa realizando análisis parciales e incompletos del sector de las comunicaciones, pues sigue sin incluir dentro de sus estudios a los proveedores de servicios OTT, que sin ningún lugar a dudas prestan servicios equivalentes a los ofrecidos por los PRST, pero lo hacen con el beneficio de un campo regulatorio desequilibrado en su favor. Esta grave omisión hace que el regulador no conozca cuál es el verdadero tamaño de los mercados que regula, y por lo tanto no sepa cuál es la real participación de mercado de los agentes. A manera de ejemplo, las alternativas que la CRC plantea con respecto a ofertas empaquetadas de servicios fijos y móviles deberían estar precedidas de un análisis de la competencia que sobre la televisión por suscripción ejercen los servicios OTT de video, que hacen completamente imposible que se pueda llegar a configurar una situación de dominancia por parte de un PRST, análisis que desafortunadamente brilla por su ausencia en el documento publicado por el regulador.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección quinta – descongestión. 12 de julio de 2018. Radicación número: 25000-23-24-000-2009-00348-01. Disponible en <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/210/25000-23-24-000-2009-00348-01.pdf>

¹¹ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia número 23-528873 del 26 de diciembre de 2023. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-528873-CRC.pdf>



- **El Documento de Alternativas Regulatorias no incluye un análisis del efecto que dichas alternativas tendrían sobre el mercado y sobre el bienestar de los consumidores - Análisis de Impacto Normativo (AIN)**

Si bien se entiende que un Documento de Alternativas Regulatorias hace parte de una de las etapas iniciales de la construcción de una norma, y por lo tanto son alternativas susceptibles de ser ajustadas, esto no significa que sea admisible plantear como alternativas regulatorias medidas carentes de cualquier tipo de sustento que provengan de las solicitudes específicas realizadas por algunos competidores, ni que la construcción de un proyecto regulatorio dependa de preguntas de consulta pública a través de las cuales, a manera de sondeo, los competidores de COMCEL pueden determinar qué restricciones son las que consideran que el regulador le debe imponer a uno de sus competidores que ha logrado una posición de liderazgo en el mercado.

Por el contrario, el Documento de Alternativas Regulatorias debería acompañarse de los resultados de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) en el cual la CRC evalúe a profundidad el efecto que determinadas alternativas regulatorias tendrán sobre el funcionamiento del mercado, la inversión, la competencia en servicios y en infraestructura, la calidad de los servicios y los derechos de los usuarios. El resultado de dicho análisis debe permitirle al regulador tomar sus decisiones con un enfoque de costo-beneficio, de tal forma que la regulación se modifique únicamente si con ello se generan más beneficios que costos.

Anexo a estos comentarios se está enviando un estudio económico elaborado por la firma eConcept, denominado “Análisis del documento “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles – Fase 2: documento de alternativas regulatorias””.

En el mencionado estudio, realizado desde la visión de expertos que en el pasado han conformado las distintas comisiones de regulación, se demuestra que, en términos económicos, la variable fundamental a analizar es el bienestar de los consumidores y su incremento debe ser el foco principal del regulador, haciendo que una alta concentración no equivalga a poder de mercado, como en efecto ocurre de forma contundente en Colombia, en donde los precios minoristas de servicios de comunicaciones se han reducido de forma sostenida en el tiempo. Igualmente se hace un recuento de los beneficios que el empaquetamiento tiene en el bienestar de los usuarios vía ahorro de costos y mayor innovación, con lo cual resulta totalmente inconveniente establecer cualquier tipo de medida que restrinja el empaquetamiento, bien sea una prohibición en una o varias zonas del país, una medida de replicabilidad que castigan la eficiencia, o una restricción al descuento en precios en los paquetes, todo lo cual perjudicaría precisamente al consumidor.

Adicionalmente, el estudio muestra cómo las tendencias internacionales se encaminan a regular únicamente mercados mayoristas en caso de encontrar problemas en el funcionamiento de los mercados, y no los minoristas, y encuentra inconveniente consultarles a los agentes del mercado sobre las medidas regulatorias que deberían aplicarse con relación a un único operador (Comcel), al existir el riesgo de que sugieran al regulador en beneficio propio.

2. ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS DE COMUNICACIONES MÓVILES Y FIJOS

Para intervenir un mercado, el regulador debe demostrar de forma rigurosa que dicha intervención está justificada, lo cual ocurre únicamente cuando el mercado por sí solo no genera resultados favorables para los

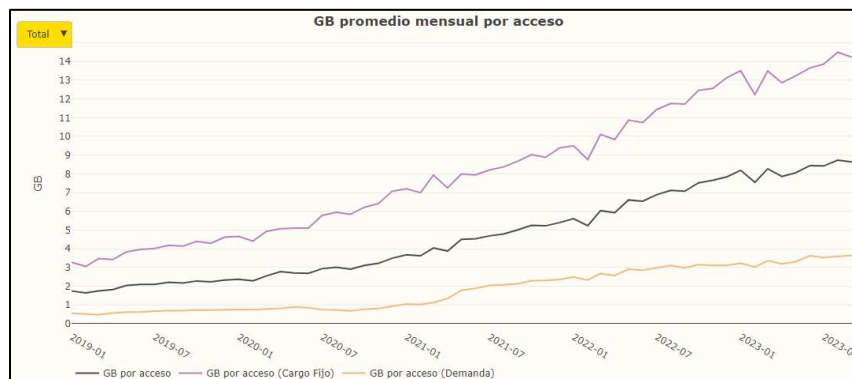


usuarios y existen fallas de mercado. Este no es el caso de los servicios de comunicaciones en Colombia, los cuales han demostrado mejorar la calidad de vida de los usuarios y no presentar problemas en su funcionamiento, razón por la cual no se justifica ninguna intervención regulatoria.

2.1. El bienestar de los consumidores se ha incrementado de forma sustancial

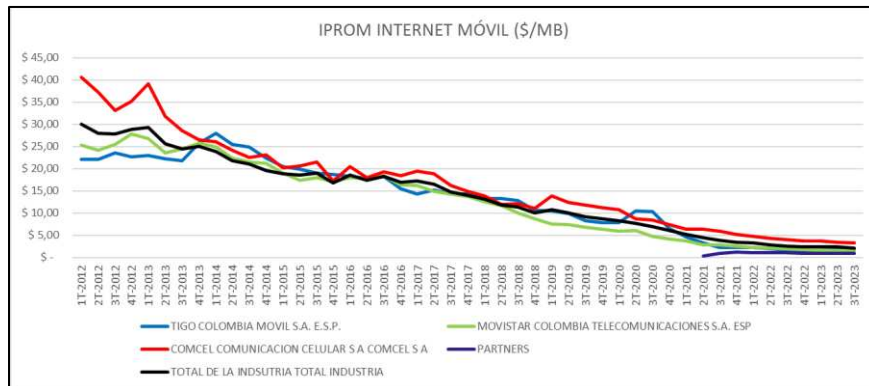
En lo que respecta a los **servicios móviles**, el consumidor colombiano ha visto cómo los operadores pasaron de ofrecer principalmente el servicio de voz con algo de oferta de internet móvil y a unos precios considerables, a ofrecer unos años después ofertas con minutos ilimitados y GB en aumento (existiendo ofertas de GB ilimitadas en todos los OMR) con precios cada vez menores.

Los usuarios usan de forma cada vez más intensiva el internet móvil (que es el servicio que está siendo demandado más fuertemente, ante la comoditización de la voz móvil y su paulatino reemplazo por los servicios OTT), al punto que el tráfico promedio mensual por acceso se triplicó en tan solo 3 años, al pasar de 2,6 GB/acceso en septiembre de 2020 a 8,6 GB/acceso en septiembre de 2023.



Data Flash 20234-001 Internet Móvil.

Esto se ha acompañado de unas tarifas minoristas de internet móvil que han caído 69,4% en 3 años, en una fuerte tendencia decreciente que evidencia de forma clara la fuerte competencia entre los distintos operadores. Es importante notar que la reducción de precios minoristas se intensificó desde el lanzamiento de la oferta comercial de WOM en abril de 2021, y que la tendencia decreciente en tarifas ha sido seguida por todos los operadores.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

En este contexto, ahora el consumidor colombiano puede disfrutar de las ventajas de la tecnología 5G, que ya se lanzó en varias ciudades y que irá llegando paulatinamente a los distintos rincones del país, muestra clara que el mercado colombiano despierta el interés de las empresas para invertir y competir.

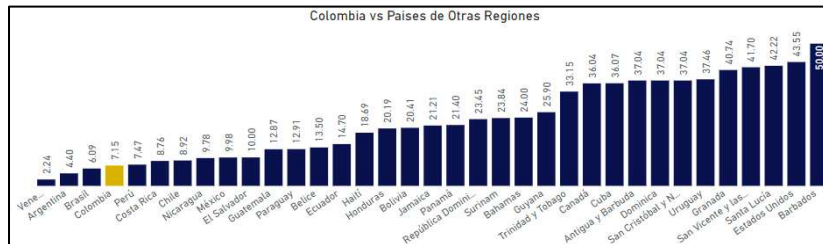
En cuanto a los **servicios fijos**, la velocidad promedio de descarga a nivel nacional se triplicó en solo 2 años (de 63,4 Mbps en 3T-2021 a 193,2 Mbps en 3T-2023), incremento exponencial que se ha dado en todos los estratos socioeconómicos.



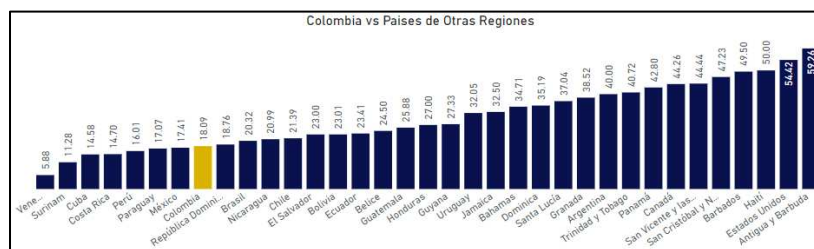
Boletín del Sector TIC del Tercer Trimestre de 2023. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-334280.html>

En cuanto a la televisión, es notable la mayor cantidad de opciones y la variedad de la que disfrutaban ahora los usuarios, tanto en canales de televisión tradicional como en plataformas OTT de video (tanto las OTT de multinacionales a nivel global como las OTT creadas por los PRST y por canales de televisión abierta para hacer frente a la creciente competencia). Es palpable que el usuario ahora cuenta de múltiples opciones para disfrutar de servicios de video y puede elegir la que más le convenga.

Este incremento del bienestar de los usuarios se nota en la asequibilidad de los servicios en una comparativa internacional, siendo Colombia uno de los países con los servicios de comunicaciones más asequibles en todo el continente, tanto para servicios móviles (Canasta de Voz y Datos de alto consumo) como para servicios fijos (canasta de Banda ancha fija).



CRC. Comparador de Canastas de Precios TIC. Cifras de 2022 con datos de UIT. Valores de 2022 en USD para canasta de Voz y Datos de alto consumo (2 GB, 140 minutos y 70 SMS).



CRC. Comparador de Canastas de Precios TIC. Cifras de 2022 con datos de UIT. Valores de 2022 en USD para canasta de Banda ancha fija (5 GB).

No existe ningún tipo de duda de que la competencia en el mercado ha permitido que se incremente de forma sustancial el bienestar de los consumidores colombianos, razón suficiente para que la CRC desista de intervenir nuevamente los mercados de comunicaciones.

2.2. No existen problemas de competencia en los servicios móviles ni en los servicios fijos

Respecto de los **servicios móviles**, como se expresó de forma extensa y detallada de parte de COMCEL en el desarrollo de la Fase 1 del proyecto regulatorio, el mercado de servicios móviles en Colombia no presenta problemas de competencia porque, además de que la fuerte presión competitiva ha mejorado sustancialmente el bienestar de los consumidores, se ha reducido la concentración del mercado y la participación del líder¹². Como se evidenció previamente al mostrar la gráfica de IPROM de internet móvil, todos los operadores, incluido COMCEL, se han visto forzados a reducir sus tarifas minoristas para no perder clientes, lo cual demuestra que no existe dominancia pues ningún operador está en capacidad de actuar de forma independiente a sus competidores.

En efecto, esa tendencia de desconcentración se ha exacerbado desde que el operador WOM lanzó su oferta comercial en abril de 2021 con una agresiva estrategia de bajos precios, lo cual ha llevado a que, por ejemplo, entre 2020 y 2022 COMCEL haya perdido 13,6 puntos porcentuales de participación en accesos en el mercado relevante Servicios Móviles (pasó de tener el 66,8% en 2020 a tener el 53,2% en 2022) y haya perdido 11,3 puntos porcentuales en cuanto a ingresos (de 71,9% en 2020 a 60,6% en 2022).

¹² <https://rccom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>



Tabla 5.1. Mayores participaciones registradas en el mercado "Servicios Móviles" y en los servicios de telefonía móvil e internet móvil entre 2017 a 2022

Mercado / Servicio	Dimensión	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mercado "Servicios Móviles"*	Accesos	49,4%	65,9%	63,8%	66,8%	55,6%	53,2%
	Ingresos**	59,6%	68,6%	69,3%	71,9%	63,1%	60,6%
Servicio de telefonía móvil	Líneas	47,2%	45,8%	46,9%	48,8%	46,7%	46,5%
	Tráfico	60,9%	58,6%	60,3%	61,3%	59,4%	53,8%
	Ingresos	58,6%	56,7%	53,2%	53,8%	56,4%	53,7%
Servicio de internet móvil	Accesos	56,9%	53,7%	55,6%	55,6%	53,1%	52,2%
	Tráfico	50,0%	51,5%	46,6%	51,1%	42,9%	39,8%
	Ingresos	55,5%	54,7%	59,1%	62,0%	61,7%	60,2%

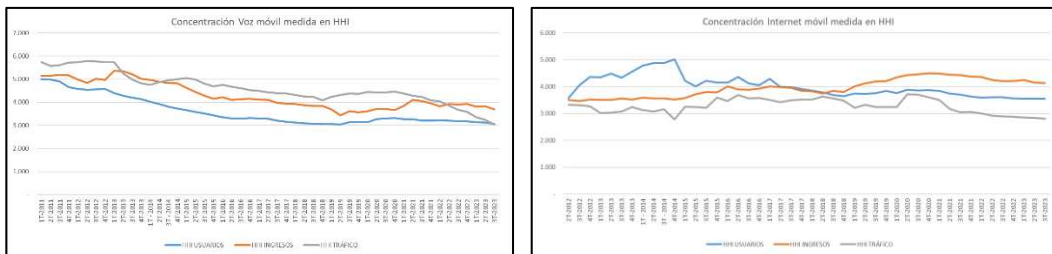
Fuente: CRC a partir de reportes PRST al Sistema Colombia TIC.

* Las participaciones registradas para los años 2017 a 2020 corresponden a las estimadas dentro de la Actuación Particular adelantada respecto del proveedor COMCEL S.A. (CLARO) que se decidió a través de la Resolución CRC 6146/21

** Para 2021 y 2022 corresponde a la cifra de valores facturados de servicios empaquetados.

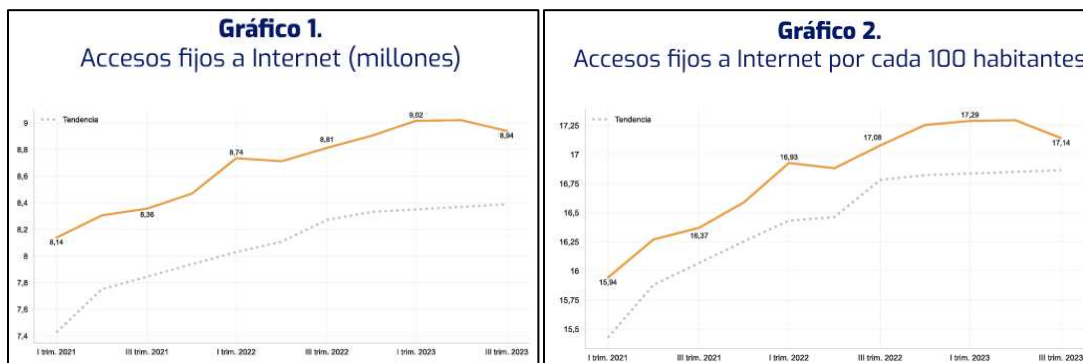
Documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles". Pág. 59.

Esta pérdida de participación de COMCEL también ha ocurrido en los servicios individuales de voz móvil y de internet móvil (como se observa de la tabla anterior), y genera una reducción en la concentración de mercado medida en HHI.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

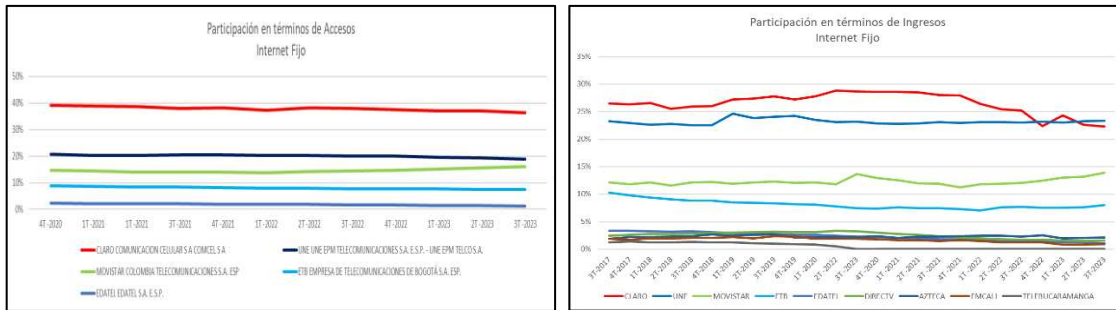
En cuanto a los **servicios fijos**, por su parte, es evidente el estancamiento en el que se encuentra el servicio de internet fijo, para el cual el número de accesos comenzó una desaceleración hace algunos trimestres, e incluso en el 3T-2023 se dio una reducción de 0,9% de accesos frente al trimestre anterior. Esto, sumado al paulatino aumento de la población en Colombia, ha llevado a que también haya comenzado a caer la penetración del internet fijo.



Boletín del Sector TIC del Tercer Trimestre de 2023. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-334280.html>

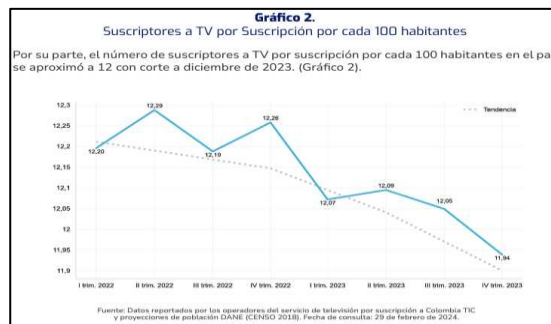


Así mismo, el líder en el servicio de internet fijo medido en accesos (COMCEL) ha perdido participación de forma continua, reduciendo casi 3 puntos porcentuales en menos de tres años (de 39,1% en 4T-2020 a 36,2% en 3T-2023), y en cuanto a ingresos, COMCEL incluso perdió recientemente el liderazgo, lo que demuestra de forma fehaciente la agresiva competencia presente en internet fijo en Colombia.



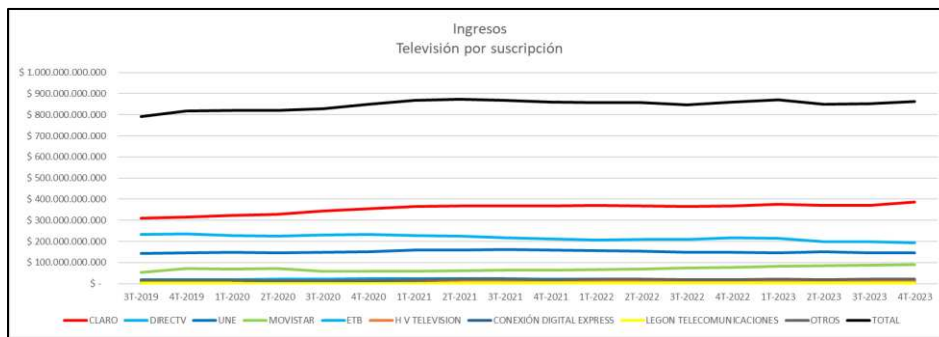
Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

En cuanto a la televisión por suscripción, dicho servicio presenta una tendencia de decaimiento más larga y pronunciada, al punto que el número de suscriptores en 4T-2023 fue menor a lo que era en 1T-2022, con la consecuente reducción de la penetración del servicio.



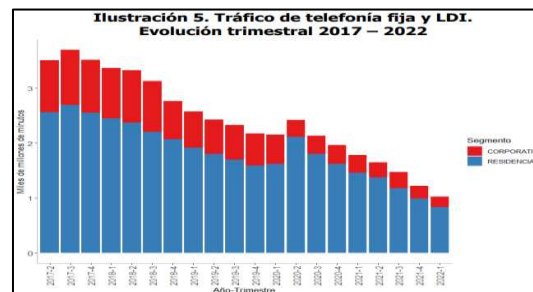
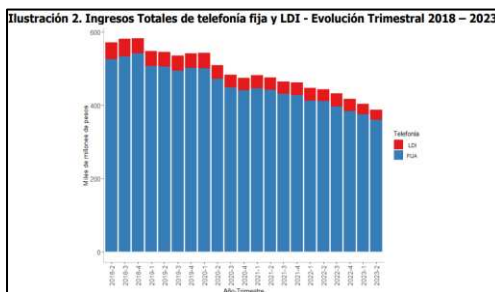
Boletín del sector de Televisión por suscripción y comunitaria del Cuatro Trimestre de 2023. Disponible en <https://colombiatc.mintic.gov.co/679/w3-article-334644.html>

Esto ha llevado también a que los ingresos totales del sector prácticamente no crezcan (tan solo aumentaron un 0,5% entre 4T-2022 y 4T-2023).



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Con respecto a los servicios de voz fija, es evidente que dichos servicios se encuentran en un proceso de decaimiento pronunciado, debido a la fuerte presión que ejercen los servicios de voz móvil y los servicios OTT de llamadas, los cuales de forma evidente son sustitutos de la voz fija. Esto ha llevado a que los ingresos se reduzcan 33,5% en tan solo 5 años, mientras que el tráfico se redujo un 70,9%¹³.



Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de los esquemas de remuneración de redes fijas. Documento de Consulta. Política Regulatoria y Competencia. Marzo de 2024. Págs. 14 y 17. Disponible en <https://crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-20>

Es importante notar que esta reducción de la concentración y de participación de COMCEL en servicios móviles, sumado al estancamiento de los servicios de internet fijo y televisión por suscripción y al decaimiento de la voz fija, se observa pese a que solo se tiene información precisa de los PRST, y se está dejando por fuera del análisis a los proveedores de servicios OTT, que ofrecen en el mercado servicios equivalentes a los ofrecidos por los proveedores tradicionales. Si la CRC hiciera un análisis del verdadero tamaño y composición de los servicios de comunicaciones, esto es, si incluyera en la caracterización de los mercados a todos los agentes, tanto PRST como OTT, se encontraría de forma evidente que la participación de mercado de los PRST es cada vez menor ya que los proveedores OTT han ganado bastante terreno, en parte debido a que usan las redes de los PRST sin remunerarlas y a que no deben soportar la carga regulatoria que sí deben cumplir los PRST.

Debido no se presentan problemas de competencia ni en los servicios móviles ni en los servicios fijos, y por el contrario la fuerte dinámica competitiva ha aumentado sustancialmente el bienestar de los usuarios, por sustracción de materia se debe concluir, de forma necesaria, que tampoco existen

¹³ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de los esquemas de remuneración de redes fijas. Documento de Consulta. Política Regulatoria y Competencia. Marzo de 2024. Págs. 14-20. Disponible en <https://crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-20>



problemas de competencia en las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos, con lo cual no es legalmente admisible que se introduzca norma alguna que intervenga esas ofertas conjuntas.

2.3. Los servicios móviles y los servicios fijos no presentan barreras de entrada ni de cambio

La regulación ha eliminado por completo cualquier barrera que pudiera existir en el sector de comunicaciones en Colombia. Para los **servicios móviles**, se cambió el régimen de concesión por el de habilitación general (artículo 10 de la Ley 1341 de 2009), se eliminaron las cláusulas de permanencia mínima (Resolución CRC 4444 de 2014), se prohibió el bloqueo de terminales en unas bandas de espectro específicas, se estableció la regulación de Portabilidad Numérica Móvil (PNM) y se la ha ajustado en repetidas ocasiones, y se ha actualizado el régimen de acceso, uso e interconexión, se han reducido los cargos de interconexión y de RAN.

Todas estas normas han permitido el ingreso de nuevos operadores (tanto OMR como OMV)¹⁴ y una fuerte dinámica de movilidad de usuarios, con un churn de 5% mensual y unas altas cifras de portabilidad móvil que demuestran que el usuario tiene total libertad de cambiar de operador, al punto que las operaciones de portabilidad se duplicaron entre 2020 y 2022.



Data Flash 2024-002 – Portabilidad Numérica Móvil. Disponible en

<https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2024-002-portabilidad-numerica-movil>

Por el lado de los **servicios fijos**, el régimen de habilitación general permite que cualquier persona interesada pueda comenzar a prestar servicios en cualquier momento, al no existir ningún tipo de licencia o permiso que deba ser previamente tramitado. Esto significa que el número de operadores dependa de forma exclusiva a la variación de la demanda y a los incentivos que el mercado genera para que un operador esté interesado en prestar el servicio en uno o más municipios. De esta forma, en el 3T-2023 se llegó a más de mil (1.000) Proveedores del Servicio de Internet (ISP, por sus siglas en inglés) con al menos 1 acceso de internet fijo en Colombia¹⁵, cifra que demuestra de forma clara que no existe ningún tipo de barrera para ofrecer el servicio de

¹⁴ Mientras en 2003 únicamente había 3 operadores (COMCEL, MOVISTAR y TIGO), hoy en día existen 18 operadores, 6 OMR (COMCEL, MOVISTAR, TIGO WOM, DirecTV, TeleCall) y 12 OMV (Virgin, Éxito, Suma, Flash, Bunofon, Setroc, CellVoz, MasMobile, Plintron, LOV, ETB y Liwa).

¹⁵ Boletín del Sector TIC del Tercer Trimestre de 2023. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-334280.html>



internet fijo. Por su parte, en 4T-2023 hubo 148 operadores de Televisión por suscripción y 120 operadores de Televisión Comunitaria¹⁶

Por consiguiente, si no existen barreras de entrada ni de cambio en los servicios móviles ni en los servicios fijos, tampoco existe ningún tipo de barrera en las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos y móviles, y por el contrario cualquier agente está en total capacidad de lanzar en el mercado dichas ofertas empaquetadas.

2.4. El empaquetamiento genera importantes beneficios a los usuarios

La venta conjunta de productos o servicios es una práctica generalizada en todas las industrias, y es una forma en la que los proveedores buscan satisfacer las necesidades y preferencias de los consumidores. La industria de telecomunicaciones no es la excepción, como se evidencia en que los operadores se esfuerzan para diseñar ofertas empaquetadas de servicios de todo tipo para atraer clientes y mejorar el bienestar de los usuarios. En efecto, una revisión del sitio web de los operadores permite evidenciar que los PRST ofrecen diversos paquetes que suman dos, tres, cuatro o más servicios, siendo usual que cada uno permita al usuario configurar el paquete con la cantidad de servicios que quiera y con las características deseadas. Por el lado de los servicios móviles, desde la irrupción del internet móvil las ofertas conjuntas de voz y datos pasaron de ser esporádicas a ser generalizadas, al punto que la casi totalidad de ofertas móviles combinan ambos servicios, por la simple razón que los hábitos de consumo así lo exigen. En cuanto a los servicios fijos (telefonía fija, televisión por suscripción e internet fijo), es claro que todos los operadores que presten más de un servicio les otorgan a los usuarios la posibilidad de contratarlos de forma empaquetada.

Los hábitos de consumo y la convergencia tecnológica llevaron a que desde hace más de una década sea también común que los operadores lancen al mercado ofertas empaquetadas que incluyan de forma simultánea servicios móviles y servicios fijos. Esto ha evolucionado todavía más, y los PRST también ofrecen en esos combos servicios adicionales como las plataformas OTT para pagar en la factura del operador (ya sea una OTT propia del PRST o de un tercero), la inclusión de aplicaciones que no consumen datos de un paquete o plan (práctica conocida como de Zero Rating) e incluso servicios no directamente asociados a las telecomunicaciones pero que el operador ha encontrado viable comercialmente adicionarlo en el paquete, como lo es la asistencia para servicios en el hogar (cerrajería, plomería, etc). Todo esto demuestra que **el empaquetamiento ha propiciado la innovación en el sector de las telecomunicaciones.**

Como se puede observar, la dinámica del mercado y de la competencia ha hecho que la práctica totalmente generalizada en Colombia sea la de ofrecer todos los servicios de forma empaquetada, lo cual les genera grandes beneficios a los consumidores. Esto ha sido expresamente reconocido por la CRC desde hace más de 8 años, ya que en el documento soporte del proyecto regulatorio “*Análisis de Ofertas empaquetadas*”, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 4960 de 2016, que agregó a la lista de mercados relevantes unos mercados de ofertas empaquetadas de servicios fijos, el regulador dijo de forma clara que el empaquetamiento de servicios incrementa el bienestar de los consumidores, por varias vías:

¹⁶ Boletín del sector de TV por suscripción y comunitaria del Cuarto Trimestre de 2024. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-334644.html>



- a) Menores costos derivados de descuentos: Contratar dos o más servicios de forma conjunta resulta ser más económico para el consumidor con respecto a la situación en que contrata cada servicio de forma separada, siendo esta una de las principales características del empaquetamiento y de la razón por la cual se contrata;
- b) Un único interlocutor para la transacción: Adquirir una oferta empaquetada tiene la ventaja para el consumidor de comunicarse y acordar la contratación con un único proveedor, la posibilidad de recibir y pagar una única factura (por ejemplo, en el caso de los servicios fijos empaquetados) y dirigirse solo a un agente para efectos de peticiones, quejas, reclamos y consultas;
- c) Menores costos de transacción: Las ventajas del punto anterior (tener un único interlocutor) deriva en un ahorro de tiempo para el consumidor al momento de buscar qué servicios quiere contratar y obtener información respecto de sus características y de la forma de utilizarlas, lo que se conoce en la teoría económica como una reducción de costos de transacción; y
- d) Mayor calidad y seguridad en contratar con un solo operador: La adquisición de productos o servicios empaquetados permite que existan mejoras en la calidad que reciben los usuarios, las cuales no serían viables si se contratara cada servicio con distintos proveedores¹⁷.

Al momento de pronunciarse respecto del proyecto regulatorio en mención (“Análisis de Ofertas empaquetadas”) en su función de abogacía de la competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) consideró apropiadas las normas que proponía la CRC porque, a juicio de la SIC, eran beneficiosas para el mercado porque permitían que los consumidores accedieran a una amplia gama de ofertas¹⁸, con lo cual la autoridad de competencia y de protección al consumidor ya ha mostrado su opinión favorable al empaquetamiento de servicios.

Un beneficio adicional a los hallados por la CRC es que el bienestar del usuario puede incrementar no solo por la vía de menores precios del paquete en relación con la suma de cada servicio por aparte, sino también en la forma de mayores prestaciones (más velocidad en internet fijo, más canales en televisión por suscripción, más cantidad de GB en internet móvil, etc).

De manera más reciente, en el desarrollo de la Actuación Particular de dominancia en el mercado relevante Servicios Móviles, la CRC encontró que existía una alta preferencia de los usuarios por contratar servicios de manera empaquetada, y que el empaquetamiento generaba un traslado de eficiencias productivas hacia el consumidor, por lo cual para el usuario había un claro incentivo económico en contratar los servicios de forma conjunta¹⁹, con lo cual el regulador simplemente describió una situación evidente de la realidad del mercado y reiteró que el principal interesado en las ofertas empaquetadas es el usuario.

¹⁷ Análisis de Ofertas Empaquetadas en Colombia. Documento soporte propuesta. Coordinación de Regulación de Mercados. Diciembre de 2015. Disponible en https://crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-33/Propuestas/documento_soporte_ofertas_empaquetadas.pdf

¹⁸ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia número 16-34493 del 26 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/16-034493.pdf>

¹⁹ Resolución CRC 6146 de 2021, pág. 384-385.



Es muy importante reiterar que las ofertas empaquetadas son una **opción** con la que cuenta el consumidor, y no una obligación, pues el consumidor puede decidir libremente no solo con qué operador contratar sus servicios sino cuáles y cuántos servicios contratar con un PRST. Esto se debe a que el numeral 2.1.7.2.7. del artículo 2.1.7.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 exige que los operadores ofrezcan los servicios de forma individual, siendo esta una norma incluida en el Régimen de Protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones (RPU):

“2.1.7.2.7. El operador deberá ofrecer y prestar cada uno de los servicios que conforman el paquete, con características idénticas, de forma individual y desagregada, informando los precios de cada uno.”

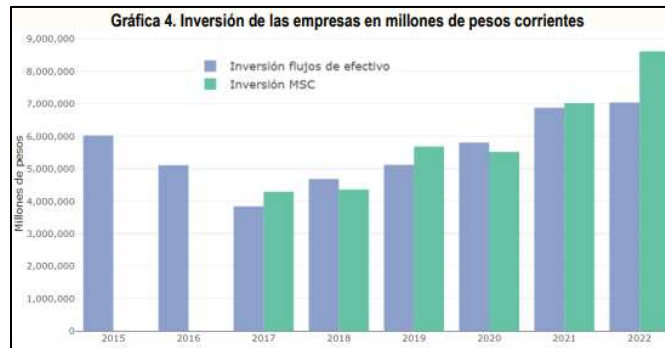
Esto implica que no existe ningún tipo de venta atada, ya que la regulación previene que un operador decida ofrecer unos servicios únicamente de forma empaquetada así un usuario quiera contratar solo uno de ellos.

Por los motivos expuestos, el empaquetamiento es un fenómeno de mercado benéfico tanto para los usuarios como para los operadores, al fomentar la innovación y la competencia y, en última instancia, incrementar el bienestar de los consumidores, por lo que no existe ninguna razón válida para que se prohíba o restrinja de forma alguna esta práctica, lo cual perjudicaría el desarrollo del sector de comunicaciones. Además, el Documento de Alternativas Regulatorias no presenta evidencia alguna que dé siquiera indicios para pensar que el empaquetamiento genere problemas de competencia, y por el contrario las menciones de la CRC a posibles problemas derivados del empaquetamiento son puramente teóricos.

2.5. El desempeño en el mercado se debe de forma exclusiva a la inversión realizada y a las estrategias adoptadas por cada operador

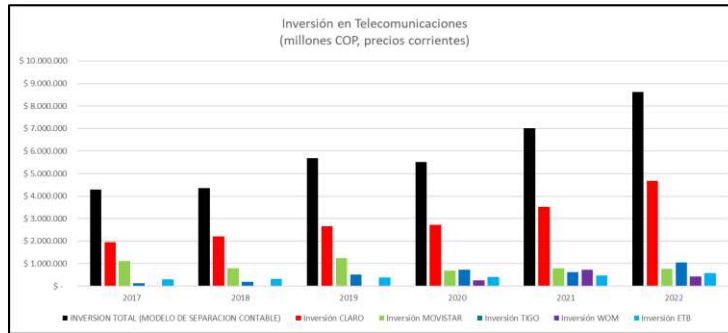
Los resultados de cada operador son una consecuencia directa y evidente de sus decisiones de negocio, en lugar de ser atribuibles a cualquier otro factor externo o a presuntos problemas de competencia, los cuales son inexistentes. Una de esas decisiones corporativas es la inversión realizada por cada agente. De conformidad con el del Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones de la CRC, con cifras actualizadas hasta 2022, la inversión total realizada por las empresas del sector de telecomunicaciones en Colombia ascendió en 2022 a COP\$8,6 billones, lo que representa un incremento del 22,7% frente a 2021, cuando se invirtieron COP\$7 billones²⁰.

²⁰ Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Data Flash 2023-025. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2023-025-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>



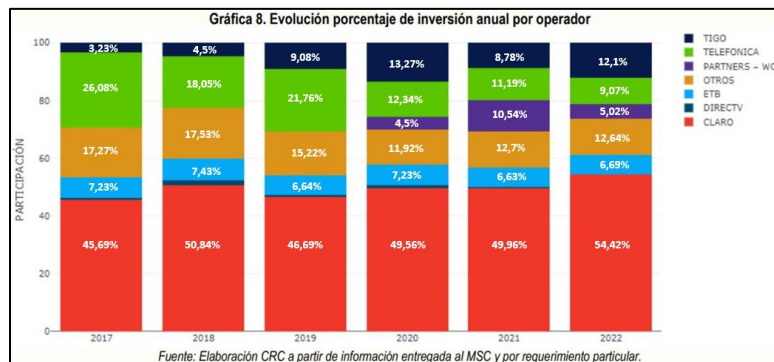
Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Data Flash 2023-025.

Esta inversión creciente, que es un síntoma notable de que el mercado colombiano despierta el interés para entrar y competir, es muy heterogénea tanto entre competidores como de un año a otro, existiendo operadores que aumentan su inversión con el tiempo y otros que, desafortunadamente, la reducen.



Elaboración propia con base en cifras del Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones.

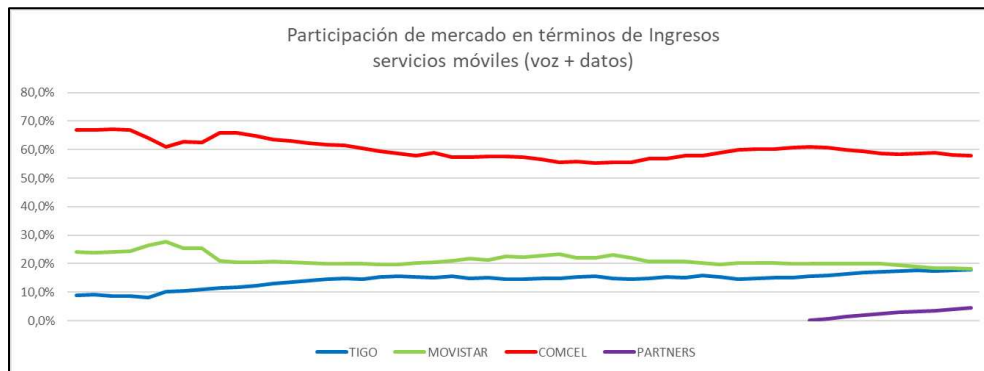
Al analizar la proporción de dinero invertido por cada operador, tenemos que existe un solo operador (COMCEL) que ha contribuido con una fracción sustancial de la inversión en todo el periodo 2017-2022, llegando en 2022 a invertir el 54,42% del mercado, siendo consistente su compromiso inversor con el desarrollo del país. También se ha incrementado la participación en la inversión de los operadores TIGO y ETB.



Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Data Flash 2023-025.



Esto contrasta de forma radical con el comportamiento de MOVISTAR, que en el año 2017 contribuyó con más de una cuarta parte (26,08%) de la inversión, para reducir su contribución hasta representar tan solo el 9,07% en el año 2022. Este desdén de MOVISTAR por el mercado colombiano sería la causa directa que, por ejemplo, al 3T-2023 se encontrara a punto de perder el segundo lugar en ingresos de servicios móviles (voz+datos).



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Con respecto a WOM, ese operador incrementó su participación de 2020 a 2021, en lo que se vislumbraba como una firme decisión de invertir en la conectividad del país, pero desafortunadamente para 2022 su contribución porcentual se redujo a menos de la mitad. Esta reducción en la inversión le ha generado inconvenientes a WOM, que en días pasados solicitó ante la Superintendencia de Sociedades el inicio de un proceso de reorganización empresarial²¹. Ese operador es también una muestra clara de que estrategia tomada por cada agente determina su desempeño posterior, pues WOM ingresó al mercado con una estrategia de muy bajos precios, generando presión competitiva y llevando a toda la industria a reducir sus tarifas, reduciendo de forma dramática tanto el ARPU como el IPROM de todo el sector, indicadores que muy probablemente incidieron en las actuales dificultades financieras de WOM.

Por lo anterior, lo que debe hacer la CRC es incentivar la inversión, que es la variable que permite desplegar y mantener redes y prestar servicios de alta calidad mientras que se aumenta la base de clientes de forma sostenible en el tiempo. El regulador debe evitar intervenir en el mercado para beneficiar a unos operadores que, de forma verificable, han decidido reducir sus inversiones.

3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS SOBRE LAS SITUACIONES QUE LA CRC CONSIDERA PROBLEMÁTICAS Y LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS

En la Fase 1 del proyecto, la CRC consideró que existía un problema consistente en la “Ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista Servicios Móviles”. Tras la culminación de esa Fase 1 con la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024, la CRC considera apropiado continuar monitoreando el comportamiento del mercado, y considera que existen cinco (5) situaciones problemáticas asociadas al problema identificado, a las cuales se plantean Tunas alternativas regulatorias.

²¹ <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/wom-colombia-inicio-proceso-de-reorganizacion-ante-la-superintendencia-de-sociedades-602818>



3.1. Situación 1. Venta conjunta de servicios móviles con servicios fijos

La CRC manifiesta que el empaquetamiento genera problemas de competencia si quien ofrece servicios empaquetados es un operador con poder significativo de mercado en uno de los mercados que conforman el paquete, ya que podría trasladar esa dominancia hacia los otros mercados incluidos, y se generan barreras de entrada a los mercados al exigir a empresas entrantes mayores inversiones y menores precios para poder competir, y dificulta que entren al mercado operadores que ofrecen solo uno de los servicios²².

Al respecto la CRC plantea las siguientes alternativas:

- Alternativa 1: Statu Quo: Todos los PRST podrán realizar ofertas conjuntas de servicios Móviles y Fijos
- Alternativa 2: Todos los PRST podrán realizar ofertas conjuntas de servicios Móviles y Fijos, **excepto COMCEL** (único operador declarado dominante en el mercado Servicios Móviles)
- Alternativa 3: Todos los PRST podrán realizar ofertas conjuntas de servicios Móviles y Fijos, **excepto COMCEL** (único operador declarado dominante en el mercado Servicios Móviles) en los 109 municipios clasificados por la CRC como de desempeño Alto-Moderado²³

Además, la CRC establece que, si no se elige la Alternativa 2 (prohibirle a COMCEL ofrecer paquetes de servicios fijos y móviles en todo el país), se evaluaría la posibilidad de establecer una medida de replicabilidad económica (bien sea en todo el país, si se eligiera la Alternativa 1, o en el resto de municipios, si se eligiera la Alternativa 3), para lo cual plantea otras alternativas relativas a la replicabilidad económica de ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos:

- Alternativa 1: Statu Quo: Todos los PRSTM tendrán libertad para diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones
- Alternativa 2: Las ofertas de servicios empaquetados Móvil y Fijo de **COMCEL** estarán sujetas al **Test de Replicabilidad Económica (TRE)** ex ante o ex post, cuya metodología definirá la CRC
- Alternativa 3: Las ofertas de servicios empaquetados Móvil y Fijo del **COMCEL** estarán sujetas a una restricción: El precio del paquete deberá ser igual o mayor que la suma de los precios de los servicios incluidos, cuando estos se ofrecen de manera individual

Respecto de la presunta problemática descrita por la CRC, queremos hacer énfasis en que la misma es absolutamente inexistente, ya que **no hay ningún problema o situación preocupante que se derive del empaquetamiento de servicios móviles y fijos que amerite una intervención regulatoria de ningún tipo, menos aún una intervención particular en contra de un solo agente del mercado que ha sido el que más ha invertido**. Como se mostró previamente en este documento, no existen problemas de competencia en los servicios móviles en Colombia, y por el contrario la fuerte presión competitiva ejercida tanto por PRST como por OTT (como los OTT de llamadas) ha elevado de forma sustancial el bienestar de los consumidores colombianos, razón por la cual no existe ninguna dominancia que pueda llegar a ser trasladada a los servicios fijos. La CRC parte de premisas que carecen de sustento, como que el empaquetamiento de servicios móviles y fijos genere una barrera de entrada y prevenga a otros operadores a prestar los servicios, ya que es de público conocimiento que el número de prestadores de servicios ha aumentado en Colombia de forma sustancial, al

²² Documento de Alternativas Regulatorias. págs. 7-9.

²³ La CRC usa la misma clasificación de municipios que utilizó en el proyecto "Revisión de los mercados de servicios fijos". Disponible en <https://www.crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3>



punto que hoy en día hay 18 operadores móviles, entre OMR y OMV, y más de 1.000 ISP, lo que demuestra que no existe elemento alguno (ni el empaquetamiento ni ningún otro) que resulte disuasorio para entrar a competir en los distintos servicios de comunicaciones. Se debe tener presente que el empaquetamiento existe porque así lo demandan los usuarios y lo ha determinado la dinámica de competencia, por lo que la CRC debe abstenerse de intervenir las ofertas empaquetadas, ya que no solo sería ilegal (por no haber sido los mercados empaquetados de servicios móviles y fijos declarados susceptibles de regulación ex ante), sino también por ser totalmente innecesario y perjudicial.

La CRC no proporciona ningún sustento que demuestre que la venta conjunta de servicios móviles y fijos sea una situación problemática, y simplemente se limita a mencionar situaciones teóricas en que una empresa podría aprovechar una ventaja en un mercado para trasladarlo a otros, con fuentes desactualizadas de hace más de 2 décadas (la fuente de Nalebuff que cita la CRC es del año 2003). En realidad, no existe en Colombia evidencia alguna que dé siquiera un leve indicio de que existan problemas en las ofertas empaquetadas móvil-fijo ni de que esto pueda llegar a ocurrir en el futuro en el corto o mediano plazo, máxime teniendo en cuenta que los servicios fijos se encuentran en estancamiento, como se demostró previamente en este documento.

Cualquier tipo de intervención o restricción al empaquetamiento móvil-fijo, sea una prohibición o un test de replicabilidad, afectaría directamente el bienestar de los consumidores, que serían los principales afectados al verse privados de los grandes beneficios que genera el empaquetamiento, como fueron expuestos de forma detallada con anterioridad en este documento. Esto por cuanto **se estaría limitando fuertemente el derecho a la libre elección de los usuarios**, vulnerando así el numeral 1.7 del artículo 3 del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011)²⁴ y el numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016²⁵ (norma que hace parte del Régimen de Protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones - RPU) dado que se evitaría o dificultaría a COMCEL ofrecer este tipo de ofertas empaquetadas móvil-fijo, lo que a su turno les reduciría las opciones a los usuarios.

Adicionalmente, la CRC no está demostrando con un estudio riguroso cuál sería el resultado esperado de una prohibición o restricción al empaquetamiento de servicios móviles y fijos de parte de COMCEL. El regulador debe ser explícito en decir cuál es el impacto que espera lograr sobre la inversión, sobre la competencia del mercado en cuanto a accesos e ingresos y sobre el bienestar de los consumidores. Como no se sabe esto, es evidente que estamos frente a medidas que únicamente lograrán beneficiar a los competidores de COMCEL en detrimento de la competencia y del consumidor. **La CRC debe evitar cualquier tipo de medida regulatoria que discrimine a un grupo de usuarios: ya sea contra los usuarios de COMCEL frente a los de otros operadores o, además, para los de unos municipios con respecto al resto del territorio, pues sería una medida totalmente ilegal.**

²⁴ "Artículo 3. Derecho y deberes de los consumidores y usuarios. Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:

1. Derechos.

(...)

1.7. Derecho de elección: Elegir libremente los bienes y servicios que requieran los consumidores."

²⁵ "ARTÍCULO 2.1.1.2. Este Régimen se interpretará en la forma que mejor garantice el desarrollo de los siguientes principios orientadores:

(...)

2.1.1.2.2. Libre elección. En todo momento, corresponde exclusivamente al usuario elegir el operador, los planes, los servicios y los equipos utilizados para acceder al servicio. En ningún caso se puede presumir su voluntad o consentimiento."



Por otra parte, **el regulador no cuenta con información suficiente respecto de las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos**, por lo que no tiene certeza de la existencia de ninguna situación problemática relativa al empaquetamiento móvil-fijo, y por lo tanto carece de toda justificación para indicar que existe una problemática y menos aún que plantee medidas regulatorias que restrinjan esas ofertas comerciales. En noviembre de 2023 la CRC envió el “*Requerimiento de información No. 2023-012 - Oferta conjunta de servicios móviles y fijos*” solicitando información trimestral del año 2022, el cual fue respondido por COMCEL el 12 de diciembre de 2023 y en marzo de 2024 el regulador remitió el “*Requerimiento de información No. 2024-009 – Oferta conjunta de servicios móviles y fijos de 2023*”, solicitando información trimestral del año 2023, el cual fue respondido por COMCEL el 19 de abril de 2024. Esto quiere decir que la CRC está recopilando información y contará con tan solo 8 observaciones (los 4 trimestres de 2022 y los 4 trimestres de 2023) o incluso menos²⁶, cuando un análisis numérico serio y riguroso requiere una cantidad mucho mayor de observaciones, de por lo menos 16 trimestres, para poder evaluar una tendencia y comprender el comportamiento de las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos, y así estar en capacidad de tomar decisiones regulatorias informadas y sensatas. A pesar de esto, **la CRC evidencia una premura para intervenir el mercado y distorsionar el funcionamiento de las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos, al publicar de manera apresurada el Documento de Alternativas Regulatorias y plantear posibles medidas sin siquiera conocer el comportamiento de las ofertas empaquetadas.**

Además de la información que ha recopilado a través de los mencionados requerimientos de información, la CRC debe recopilar cifras de ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos para al menos los años 2024 y 2025, lo que se hará a través del Formato T.1.9. añadido a la regulación mediante Resolución CRC 7285 de 2024. Además, una vez la CRC cuente con suficientes muestras para evaluar una tendencia, esa información se debe publicar en el portal PostData, así como lo hace la CRC con la información recolectada en virtud de otros formatos de reporte, de tal forma que los agentes del sector puedan revisar y analizar la información y exista transparencia.

Primer grupo de alternativas:

Frente al primer grupo de alternativas, las cuales buscan prohibir que COMCEL ofrezca servicios empaquetados móviles y fijos, bien sea en todo el país (Alternativa 2) o en 109 municipios clasificado como de desempeño Alto-Moderado (Alternativa 3), se trata de unas alternativas completamente arbitrarias, ilegales, ilegítimas, discriminatorias y perjudiciales para el mercado.

Prohibirle a COMCEL ofrecer paquetes de servicios móviles y fijos, por el solo hecho de haber logrado una posición de liderazgo en los servicios móviles producto de su esfuerzo y de invertir más que sus competidores, **atenta directamente contra el núcleo esencial de la libertad económica y de la libertad de empresa**, derechos plasmados en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia, dado que se estaría desconociendo el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio; se cercenaría el derecho de un agente a concurrir en el mercado (en este caso, en los mercados de servicios empaquetados móviles y fijos); se vulneraría por completo la libertad de organización, ya que COMCEL no podría elegir y prestar a su discreción

²⁶ Específicamente para el caso de COMCEL, la compañía informó en la respuesta al Requerimiento de información No. 2023-012 dada el 12 de diciembre de 2023 que no se remitía información del 1T-2022 (sino solo de los restantes 3 trimestres) porque para dicho periodo el proceso por el cual se obtenían esos accesos empaquetados no se encontraba operativo en los sistemas de información de la compañía.



los distintos servicios en la configuración y combinación que considere adecuado; y se desconocería por completo el derecho a la libre iniciativa privada²⁷.

Si COMCEL no pudiera ofrecer paquetes de servicios móviles y fijos los demás operadores tendrían menos incentivos para esforzarse en atraer y retener a sus usuarios a través de la conformación de más y mejores paquetes, lo cual reducirá la innovación, característica primordial de las ofertas empaquetadas. Además, se reduciría notablemente el nivel de competencia en el mercado, perjudicando a los usuarios. Eso se suma a que los consumidores se verían privados de todos los beneficios que otorga el empaquetamiento y verían incrementados sus precios, o al menos estos no se reducirían en la misma proporción en comparación con un escenario sin prohibiciones. Una prohibición de ofrecer servicios empaquetados móviles y fijos es abiertamente contraria al principio de libre competencia establecido en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009:

*“2. Libre competencia. **El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia.**” (NFT)*

Prohibirle a COMCEL que ofrezca servicios empaquetados móviles y fijos sería evitar que las eficiencias que ha logrado a lo largo de los años mediante la inversión y la gestión responsable se trasladen a los usuarios, lo cual desincentivaría la inversión en el sector. La dinámica de las ofertas empaquetadas móvil-fijo serían dictadas por otros operadores que, sin tener a COMCEL como competidor, no van a ver incentivos en mejorar la calidad ni en reducir precios. Adicionalmente, una prohibición para empaquetar servicios móviles y fijos afectaría gravemente la penetración de los servicios, principalmente en internet fijo, con lo cual la CRC estaría yendo en contravía de la política de cierre digital del Gobierno.

La Alternativa 3, consistente en prohibir que COMCEL ofrezca paquetes de servicios móviles y fijos en los 109 municipios de desempeño Alto-Moderado, sería totalmente discriminatoria contra las personas de dichos municipios. La CRC no explica qué criterios utilizó para elegir esos municipios y no otros, y en la realidad con esa medida terminaría prohibiéndole a COMCEL empaquetar en los municipios en donde se concentra la inmensa mayoría (casi la totalidad) de sus accesos fijos²⁸, por lo que sería equivalente a la prohibición total de la Alternativa 2. En los 109 municipios de la Alternativa 3, así sean los municipios de mayor desempeño, existen muchas zonas en donde no existe conectividad, por lo que la CRC estaría evitando o dificultando que los habitantes de esas zonas tengan servicios convergentes móviles y fijos, afectando por lo tanto a la población más vulnerable, afectación que se exacerbaría en caso de que la restricción fuera en todo el país.

Por otra parte, la prohibición de ofrecer servicios empaquetados móviles y fijos podría afectar también el cumplimiento y ejecución de contratos estatales, como lo son contratos de aporte con el MinTIC, en los cuales, para el caso de contratos que establecen la obligación de proveer conectividad a internet fijo, a los operadores se les permite prestar también servicios móviles.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-263-11.htm>

²⁸ Dentro de los 109 municipios clasificados como de desempeño Alto-Moderado, se encuentran, por ejemplo, 23 ciudades capitales de departamento.



Segundo grupo de alternativas:

La Alternativa 2 plantea que las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos de COMCEL se sujeten al **Test de Replicabilidad Económica (TRE)**, la cual podría ser ex ante o ex post con una metodología posterior a ser definida por la CRC. Al respecto, resulta bastante preocupante que la CRC plantee una medida de replicabilidad sin ningún tipo de sustento y sin mostrar un estudio cuyos resultados determinen cuál sería el efecto sobre el bienestar social, con base en estudios econométricos: al no tener estudio alguno, la CRC simplemente estaría intentando establecer una restricción a COMCEL con base en las solicitudes de sus competidores y con la única intención de favorecerlos de manera ilegítima, sin conocer siquiera si se trata de una medida que resulte positiva para el mercado con base en un análisis costo-beneficio que le permita sustentar una restricción al empaquetamiento móvil-fijo.

No existe de parte de la CRC análisis alguno que indique cuál sería el beneficio para el mercado y para los consumidores de restringir el empaquetamiento con un TRE. El TRE no solo no ayudaría ni beneficiaría a los consumidores, sino que por el contrario los perjudicaría de forma grave, y reduciría fuertemente la competencia en el mercado, por lo que los consumidores no podrían disfrutar de los beneficios de la libre competencia como lo son los menores precios o la mayor calidad, o al menos no en la velocidad a la cual un mercado en competencia lo lograría. Esta alternativa empeoraría la prestación de los servicios, ya que reducirá los incentivos de los competidores de COMCEL para ofrecer una mayor variedad y calidad en sus distintos planes. Además, es preocupante que la CRC piense sujetar la definición de los parámetros del TRE a comentarios del sector, lo que implica que la CRC dejará que sean los competidores de COMCEL quienes definan qué tipo de restricción de replicabilidad se le impondrá al operador líder.

Como se manifestó por parte de COMCEL en los comentarios frente al Documento de Formulación del problema en la Fase 1, en el caso de un TRE **ex ante**, la misma sería inaplicable en la práctica ya que sería operativamente imposible para la CRC evaluar todas y cada una de las ofertas que pretenda lanzar COMCEL al mercado en un tiempo prudencial, y se paralizaría por completo la dinámica competitiva del mercado. Además, se reduciría fuertemente la variedad de ofertas de servicios, con lo cual se reduciría la innovación. Este sería el caso, por ejemplo, de los servicios OTT que son incluidos por los PRST en sus ofertas comerciales producto de negociaciones privadas entre los OTT y los PRST, con lo que es natural que cada operador ofrezca esas plataformas OTT a un precio distinto, ante lo cual una restricción de replicabilidad a las ofertas empaquetadas afectará esos acuerdos comerciales privados entre OTT y PRST, atentando directamente contra la innovación del mercado y contra la libertad contractual. No solo se ralentizaría el desarrollo de las ofertas empaquetadas móvil-fijo sino que, en consecuencia, se ralentizaría el desarrollo de todo el sector, en perjuicio de los usuarios. Además, un TRE haría que COMCEL no pudiera actuar de forma oportuna para lanzar ofertas en momentos específicos y coyunturales, muchos de los cuales pueden ser imprevistos, lo que reduciría todavía más el bienestar de los consumidores y afectaría la dinámica competitiva. De hecho, la CRC plantea que, una vez COMCEL remita a la CRC la información correspondiente a una oferta empaquetada móvil-fijo que pretenda lanzar al mercado, y la CRC realizaría el TRE y, en caso de no superarlo, le informaría a COMCEL dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al envío de la información por parte de la compañía para que revise las ofertas²⁹. Esos 10 días resultan un plazo que frenaría la dinámica del mercado y que, a sabiendas de la dificultad para realizar análisis rigurosos de costos, probablemente la CRC tardaría incluso más de ese tiempo.

²⁹ Documento de Alternativas Regulatorias. pág. 16.



Es absolutamente necesario que la CRC tenga una total coherencia en sus decisiones y sus actuaciones regulatorias, y tenga en cuenta que en la Actuación administrativa particular en la que se declaró la dominancia de COMCEL en el mercado relevante de Servicios Móviles, la CRC descartó la aplicación de un TRE porque no había encontrado evidencia alguna de que existieran problemas de competencia en el mercado que se derivaran de estrechamiento de márgenes en relaciones verticales³⁰. En esta oportunidad, la CRC no da ningún tipo de indicio de que ahora existan problemas de estrechamiento de márgenes, por lo que necesariamente se debe descartar de plano un TRE. No existe ninguna posibilidad de que COMCEL realice conductas de estrechamiento de márgenes: en los servicios móviles, los costos mayoristas de interconexión y RAN se encuentran regulados por la CRC en sendas decrecientes establecidas mediante Resolución CRC 7007 de 2022 (por lo que cada vez la interconexión y el RAN será más barata) conforme el Modelo de Costos Empresa eficiente móvil 2021, por lo que la propia CRC ha determinado con sus análisis que esos son costos mayoristas eficientes. Además, específicamente para RAN, la Resolución CRC 7285 de 2024 estableció una tarifa diferencial para COMCEL, estableciendo una ventaja para los otros operadores que acceden al RAN de COMCEL. En cuanto a servicios fijos, en Colombia COMCEL no les presta servicios mayoristas fijos a otros operadores, ya que la capacidad de transporte de datos la usa para soportar sus propios servicios minoristas, por lo que no participa como oferente en el mercado mayorista portador (salvo algunas pequeñas excepciones de unos cuantos MB de capacidad que se venden). Por lo tanto, es evidente que otros operadores no dependen de los insumos mayoristas de COMCEL. Por el lado de los precios minoristas, es conocido en el mercado que COMCEL tradicionalmente no es el operador que inicia bajando los precios, sino que en su lugar se ha visto forzado a reducir sus tarifas minoristas para responder a las reducciones realizadas por otros operadores (como el caso de las muy bajas tarifas ofrecidas por WOM desde el lanzamiento de su oferta comercial en abril de 2021, en lo que podría considerarse una especie de guerra de precios) y así lograr hacer frente a la fuerte competencia y evitar una gran pérdida de usuarios, sacrificando IPROM y ARPU, por lo que mal haría la CRC en querer achacarle a COMCEL una reducción de precios minoristas cuando ha sido una conducta iniciada por otros operadores. Los esfuerzos de la CRC no deben centrarse en fomentar la ineficiencia en los operadores ni en intentar solucionar los problemas financieros de unos PRST, problemas que probablemente surgieron por causas ajenas a lo que aquí se analiza.

En cuanto a eventuales precios predatorios, consistentes en ofrecer servicios a precios por debajo de los costos, se debe tener en cuenta que la propia CRC ha manifestado que COMCEL no basa su estrategia en ofrecer bajos precios, y no existe evidencia de que COMCEL ofrezca precios por debajo de costos.

La CRC menciona en un pie de página una cita totalmente descontextualizada del Cuerpo de los Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (BEREC, por sus siglas en inglés), en la que se menciona que existen tres (3) posibilidades para determinar el nivel de eficiencia en costos para tener en cuenta en la prueba:

- Operador Igualmente Eficiente (EEO, por sus siglas en inglés)
- Operador Razonablemente Eficiente (REO)
- Operador Igualmente Eficiente Ajustado (EEO Ajustado)³¹

La CRC no analiza ninguna de estas opciones, y se advierte que la elección de cualquiera de esas 3 posibilidades sería totalmente arbitraria por parte del regulador, lo cual atenta totalmente contra la seguridad jurídica y la certeza regulatoria.

³⁰ Resolución CRC 6146 de 2021, pág. 536.

³¹ Documento de Alternativas Regulatorias. pág. 14, pie de página 32.



En el caso de un TRE **ex post**, por su parte, resulta totalmente innecesario pues el derecho de la competencia permite que se evalúen e investiguen conductas que podrían ser constitutivas de prácticas contrarias a la libre competencia, razón por la cual no se necesita que una resolución expedida por la CRC establezca la potestad de revisar las ofertas de manera posterior a su lanzamiento en el mercado. En caso de que existan indicios claros de alguna conducta equivocada, tanto la CRC como la SIC están en total potestad de requerir información a los operadores para realizar las indagaciones correspondientes.

Con respecto a la **Alternativa 3**, en la que se plantea que las ofertas empaquetadas móvil-fijo de COMCEL deberán asegurar que el precio del paquete sea igual o superior que la suma de los precios de los servicios incluidos ofrecidos de forma individual, se trata igualmente de una alternativa completamente ilegal y discriminatoria que perjudicará a los consumidores y que se encuentra en total contravía de los principios que orientan a la CRC, ya que desestima las eficiencias logradas por la empresa de mejor desempeño, que a su vez son la base de las bondades del servicio que se transfieren al usuario y que mejoran la competencia. Por esta razón, el afectado va a ser el mismo usuario, que no va a disfrutar de las eficiencias vía menores precios que tiene el operador con mayor presencia. **Es totalmente inadmisibles que la CRC pretenda ajustar la regulación para favorecer a los competidores de COMCEL y otorgarles vía regulatoria lo que no han logrado compitiendo en el mercado, así esto implica desbalancear por completo la competencia y perjudicar a los consumidores, privándolos de obtener menores precios por los servicios empaquetados.** Esta conducta de la CRC atentaría contra el principio de libre competencia establecido en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 1341 de 2009, dado que el propio regulador no estaría permitiendo que los servicios se ofrezcan a precios de mercado, sino que estaría forzando un aumento artificial de precios por parte del operador líder.

3.2. Situación 2. Replicabilidad económica de ofertas realizadas por Operadores Móviles de Red

La CRC indica que los OMV han manifestado dificultades para poder replicar los planes ofrecidos por los OMR, en parte porque, según indican los OMV, los precios minoristas cobrados por los OMR son inferiores que los valores que los OMV deben pagar para acceder a las redes de los OMR, y que ese eventual problema de replicabilidad podría estar viéndose reflejado en la dificultad para que los OMV se expandan en el mercado, con lo cual los OMV solo alcanzan el 2,1% de los accesos móviles con servicios empaquetados y el 1,5% de los ingresos³². Ante esta situación, la CRC plantea las siguientes alternativas:

- Alternativa 1: Statu Quo: Todos los OMR tendrán libertad para diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados
- Alternativa 2: Todos los OMR podrán diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados, **excepto** el operador dominante, cuyos planes estarán sujetos al Test de Replicabilidad Económica (TRE), ex ante o ex post, para evaluar su replicabilidad por parte de los OMV
- Alternativa 3: Los planes de servicios móviles empaquetados de los OMR estarán sujetos al Test de Replicabilidad Económica (TRE), ex ante o ex post, para evaluar su replicabilidad por parte de los OMV

³² Documento de Alternativas Regulatorias. pág. 20.



Respecto de estas alternativas, queremos reiterar que la participación de los OMV en el mercado colombiano se encuentra dentro de los valores promedio de otros mercados comparables. La remuneración que deben pagar los OMV para tener acceso a las redes de los OMR se estableció por parte del regulador mediante Resolución CRC 7007 de 2022 de conformidad con el Modelo de Costos Empresa Eficiente Móvil 2021, proyecto en el cual se discutió con detenimiento ese aspecto por parte del sector. Se debe tener presente que uno de los principios fundamentales de la regulación de telecomunicaciones es que las redes se deben remunerar a costos eficientes, incluyendo el costo de oportunidad y una utilidad razonable, por lo cual no es admisible que la CRC pretenda establecer medidas que puedan ir en contra de ese principio.

Antes de establecer una norma que busque ayudar a los OMV, la CRC debe evaluar los efectos que ha tenido el cargo de acceso de OMV vigente en la regulación a través de un análisis de impacto que se publique para conocimiento de los agentes del sector. Solo con ese estudio de los efectos del cargo de acceso a OMV se podrá determinar la pertinencia de realizar ajustes a la normativa.

Las alternativas 2 y 3, que plantean establecer un TRE para determinar si los OMV pueden o no replicar las ofertas, podría generar que todo el mercado debiera subir sus tarifas al público, lo cual reduciría sustancialmente el bienestar de los consumidores, situación que sería todavía más grave en el caso de la Alternativa 2, que impondría un TRE únicamente a las ofertas de COMCEL, lo cual sería, además de perjudicial para los usuarios, discriminatorio contra los usuarios de COMCEL y contra el operador mismo. Por lo tanto, las menciones relativas al TRE indicadas en relación con la Situación 1 en este documento son plenamente aplicables en esta Situación 2, al no estar justificado bajo ningún concepto la aplicación de ninguna medida de replicabilidad, que lo único que haría sería entorpecer la dinámica competitiva y reducir la innovación, en este caso de las ofertas empaquetadas de servicios móviles.

La Alternativa 2 no tiene justificación alguna, pues si la CRC indica que los OMR en general (todos) cobran precios minoristas menores a los valores de acceso a OMV, no habría razón alguna que explique por qué se establecería una medida de replicabilidad únicamente para COMCEL, lo cual sería abiertamente discriminatorio. Además, la Alternativa 2 debería ser analizada única y exclusivamente a través de una actuación administrativa de carácter particular y concreto en la cual COMCEL pueda ejercer su derecho de defensa y se respete el debido proceso. Esto se suma a que la CRC no provee ningún tipo de explicación que demuestre que las alternativas planteadas tengan la potencialidad de mejorar la prestación de los servicios.

3.3. Situación 3. Cláusulas de permanencia en los paquetes de servicios Móviles y Fijos y en las ofertas conjuntas de servicios Móviles y Fijos

La CRC manifiesta que, si bien la regulación vigente prohíbe establecer cláusulas de permanencia mínima en los servicios móviles (numeral 2.1.3.1.8. del artículo 2.1.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016) y permite este tipo de cláusulas de permanencia en los servicios fijos bajo determinados parámetros (artículo 2.1.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016), la regulación no establece de forma expresa qué ocurre en las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos, por lo que el regulador considerad que podría introducirse una disposición para dar mayor transparencia de información y exista total claridad³³. En consecuencia, la CRC plantea estas alternativas:

³³ Documento de Alternativas Regulatorias. págs. 24-27.



- Alternativa 1: Statu Quo: En Móviles es prohibido establecer cláusulas de permanencia mínima, y en Fijos se puede con unas condiciones (artículo 2.2.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016)
- Alternativa 2: Modificar el Régimen de Protección de los derechos de los Usuarios de comunicaciones previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016, señalando expresamente la forma en que podrá ofrecerse y pactarse la cláusula de permanencia mínima en las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos o paquetes de servicios móviles y fijos; en esta alternativa, en las ofertas conjuntas móvil-fijo se establecerán que se podrán incluir cláusulas de permanencia mínima únicamente respecto de los servicios fijos que hagan parte del paquete, y no para los servicios móviles.

Al respecto, consideramos que la Alternativa 2 no cambia nada en la regulación ni genere obligaciones adicionales, sino que únicamente se limitaría a recopilar lo que ya existe en toros dos artículos por separado sobre las cláusulas de permanencia mínima para los servicios móviles y los servicios fijos. Por lo tanto, la Alternativa 2 resulta ser totalmente innecesaria y solo contribuiría a aumentar el número de disposiciones de la resolución compilatoria, sin ningún efecto en la práctica.

La CRC es plenamente consciente de que la Alternativa 2 no genera ningún efecto práctico:

*“Es de precisa que **esta alternativa no modifica el sentido y alcance de las disposiciones vigentes que regulan las cláusulas de permanencia mínima en los servicios de comunicaciones.** Su finalidad se circunscribe a precisar, de manera articulada con la regulación vigente, la forma en que se aplican las disposiciones relacionadas con esta materia respecto de los paquetes de servicios y ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, con el fin de que los usuarios cuenten con la información clara y suficiente para ejercer libremente su derecho de elección de ofertas y proveedores”³⁴ (NFT).*

Frente a esto, el regulador debe alejarse de la visión según la cual cualquier situación en la realidad se soluciona con más regulación ya que, si considera que haría falta una mayor comunicación o difusión de las condiciones aplicables a las cláusulas de permanencia mínima para servicios móviles y para fijos, la CRC puede acudir a su capacidad de comunicación por los distintos canales que tiene a su disposición. Por lo anterior, se debe elegir la Alternativa 1 correspondiente al Statu Quo.

3.4. Situación 4: Condiciones de calidad cuando se accede la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN)

La CRC manifiesta que algunos PRO consideran que la calidad del servicio prestado a través de RAN debería ser monitoreado para verificar el cumplimiento al principio regulatorio de trato no discriminatorio conforme el cual los PRST deben dar igual trato a todos los proveedores y no otorgar condiciones menos favorables a unos que a otros (numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016), así como la obligación en cabeza de los PRV de asegurar la interoperabilidad de los servicios y del nivel de calidad asociado conforme las condiciones que ofrece en su propia red y cumpliendo los niveles de calidad que exige la regulación (numeral 4.7.2.2.3. del artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016); los PRO han indicado que se requiere

³⁴ Documento de Alternativas Regulatorias. pág. 30.



conocer las condiciones de calidad del servicio prestado por los PRV para asegurarse que los usuarios del PRO gocen de la misma calidad que los usuarios del PRV³⁵.

Frente a esta situación, la CRC plantea estas alternativas:

- Alternativa 1: Statu Quo: Mantener sin modificaciones la obligación definida en el numeral 4.7.2.2.3 del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.
- Alternativa 2: Incluir una disposición en la Resolución CRC 5050 de 2016 que facilite la medición y comparación de la calidad de los servicios móviles cuando se hace uso de la instalación esencial de RAN.

La Alternativa 2 es completamente innecesaria, máxime cuando nos encontramos en un contexto en el que tanto el tráfico como los ingresos de RAN presentan una marcada tendencia decreciente. No es claro qué es lo que busca la CRC con el planteamiento de esta alternativa regulatoria, ni cuáles serían los efectos esperados de esa norma. Como el propio regulador lo indica, ya existe un régimen de calidad que los operadores deben cumplir (salvo en algunos municipios expresamente exceptuados), por lo cual, una vez más, esa preocupación de algunos PRO no se soluciona con más regulación. Ya la CRC ha expedido a lo largo de los años varias normas relativas al RAN relacionadas con la obligación de acceso y con los valores máximos regulados, con lo cual no se entiende qué razón habría de intentar establecer una norma adicional en este momento. Los PRV ya tienen la obligación de adecuar su red para prestar el servicio de RAN (numeral 4.7.2.2.1 del artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016) y de permitir que los usuarios del PRO gocen de la misma calidad que ofrece en su propia red (numeral 4.7.2.2.3. del artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016), por lo cual una norma adicional como la propuesta atentaría contra el principio de buena fe y agregaría una carga probatoria para el PRV, que ahora además debería establecer un control de calidad.

La CRC no demuestra que la Alternativa 2 resulte ser una medida costo efectiva ni explique qué costos generará una norma adicional ni quién deberá asumir la carga de dichos costos, además que de que se deberían especificar las condiciones de la prueba. La Alternativa 2 también vulnera el principio de eficiencia por los recursos técnicos y financieros que habría que destinar para probar las condiciones de igualdad en la prestación del servicio de RAN. Además, una norma en ese sentido podría incluso desincentivar los acuerdos de RAN o al menos dificultarlos, aumentando el número de conflictos a ser dirimidos por parte de la CRC en función de solución de controversias. Por lo tanto, se debe elegir la Alternativa 1 correspondiente al Statu Quo.

3.5. Situación 5: Prácticas de recuperación de clientes o “Win-back” que limitan los efectos de la Portabilidad Numérica Móvil

La CRC vuelve a poner sobre la mesa la supuesta problemática que generan las ofertas de recuperación de clientes que se han portado a otros operadores, que podrían, según el regulador, mermar los esfuerzos por desconcentrar el mercado, máxime cuando quien realiza esas prácticas es un operador con posición dominante; en la Fase 1 del proyecto se discutió esta situación y la CRC planteó prohibirle COMCEL contactar a los usuarios que se portaran a otros operadores durante 3 meses posteriores a la portación (e igual limitante para los OMR con respecto a los clientes que se portaran a los OMV), ante lo cual se recibieron comentarios de los agentes y la SIC recomendó abstenerse de implementar esa medida al no estar suficientemente sustentada, por lo cual

³⁵ Documento de Alternativas Regulatorias. págs. 30-31.



la CRC decidió no adoptar esa prohibición de contactabilidad³⁶. Para esta situación, la CRC no está planteando alternativas regulatorias, pero indica que va a recopilar información adicional y análisis para formular alternativas regulatorias que le permitan atender a la problemática y profundizar el análisis de los efectos de esas alternativas y eventuales medidas³⁷.

No tiene ningún sentido que la CRC vuelva a plantear esta situación relativa a la contactabilidad de usuarios portados, cuando la misma ya fue analizada a profundidad en la Fase 1 y, como lo indica el propio regulador, fue descartada y no se incluyó en la Resolución CRC 7285 de 2024. La CRC debe tener presente que **la SIC ya dejó muy clara su postura respecto de la total ilegalidad e inconveniencia de cualquier restricción a la contactabilidad de usuarios portados, ya que afectaría de forma evidente los derechos de los usuarios y vulneraría tanto artículo 3 de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) como el artículo 2.1.1.2, de la Resolución CRC 5050 de 2016 (artículo que forma parte del Régimen de Protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones-RPU)**, normas según las cuales el usuario tiene el derecho de recibir información de la forma más completa y clara posible³⁸. Esto se suma que cualquier restricción a la contactabilidad de usuarios afecta de forma evidente la competencia, máxime si se impone únicamente en contra de un solo operador, y reduciría los incentivos de otros operadores para esforzarse por mantener satisfechos a sus usuarios.

Por lo anterior, la CRC no debe seguir planteando ni analizando alternativas que de antemano ya sabe que violarían la ley y perjudicarían de forma clara al consumidor.

4. RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE LA CONSULTA PÚBLICA

En relación con la medida de prohibición de ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.

¿Considera que se deben adicionar municipios a aquellos incluidos en la alternativa 3 de prohibir la oferta conjunta de servicios móviles y fijos para aquellos operadores que ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles” en los municipios de alto desempeño definidos por la CRC? En caso afirmativo, indique cuáles y su justificación.

RESPUESTA DE COMCEL: Como se expuso de forma muy clara en este documento, es absolutamente perjudicial para el mercado y para los derechos de los consumidores que la CRC pretenda prohibirle a COMCEL comercializar ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos, además de ser abiertamente ilegal tramitar un tipo de medida asimétrica contra COMCEL a través de una actuación administrativa general, en lugar de una actuación administrativa particular y concreta en la que se respete el debido proceso y COMCEL pueda ejercer su derecho de defensa. Además, no existe ningún tipo de problema que se derive de las ofertas empaquetadas móvil-fijo que den sustento a una eventual prohibición, sino que por el contrario dichas ofertas empaquetadas generan grandes beneficios a los usuarios como una reducción de precio minorista y, tal vez más importante aún, una reducción de costos de búsqueda y costos de transacción. En Colombia no existe ningún tipo de barrera de entrada ni a los servicios móviles ni a los fijos, por lo que el empaquetamiento no genera

³⁶ Documento de Alternativas Regulatorias. págs. 33-34.

³⁷ Documento de Alternativas Regulatorias. pág. 34.

³⁸ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia número 23-528873 del 26 de diciembre de 2023. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-528873-CRC.pdf>



preocupación alguna al respecto, lo que se demuestra en que existen 18 operadores móviles (entre OMR y OMV) y más de 1.000 ISP, cifras contundentes que dan cuenta del interés en entrar a prestar servicios en el país.

Una prohibición de ofrecer paquetes móvil-fijo atentaría directamente contra el derecho a la libre elección de los usuarios, con lo que la CRC únicamente lograría beneficiar a los competidores de COMCEL, otorgándoles ventajas ilegítimas y dándoles vía regulatoria lo que esos operadores no han logrado compitiendo en el mercado, en parte por errores operativos y estratégicos y en parte por que no han tenido el suficiente compromiso inversionista que sí ha tenido COMCEL. Una prohibición de ofrecer servicios empaquetados móvil-fijo sería arbitrario, ilegal, discriminatorio (en contra de los usuarios de COMCEL y en contra de los usuarios de unos municipios, en caso de la Alternativa 3) y totalmente perjudicial para el funcionamiento del mercado.

Por lo tanto, no se debe prohibir a COMCEL ofrecer servicios empaquetados móviles y fijos en ninguna parte del territorio nacional, razón por la cual a la propuesta de la Alternativa 3 de la Situación 1, alternativa que plantea que la prohibición se establezca en los 109 municipios que forman parte de los clústers de desempeño Alto-Moderado, no solo no debe adicionarse ningún municipio, sino que se debe eliminar cualquier intención de prohibir la comercialización de servicios, lo cual atenta directamente con la libertad de empresa, protegida en el artículo 333 de la Constitución. Esto significa que la Alternativa que debe ser elegida es la Alternativa 1, que consiste en mantener la situación actual en la que cada operador puede estructurar sus ofertas empaquetadas de tal forma que mejore el bienestar de los consumidores.

¿Qué medidas adicionales de restricción a las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos considera usted que pueden ser evaluadas entre las alternativas regulatorias?

RESPUESTA DE COMCEL: No se deben establecer por parte de la CRC ningún tipo de restricciones a las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, al no estar justificado y ser discriminatorio contra COMCEL y perjudicial para los usuarios, y por lo tanto ser totalmente ilegales. Por el contrario, la CRC debe no solo permitir que se compita en igualdad de condiciones, sino fomentar la competencia y la inversión, que es lo único con lo que se logra aumentar el despliegue de infraestructura, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios.

En relación con la medida del Test de Replicabilidad Económica.

¿En caso de que se consideren alternativas relacionadas con la aplicación de un test de replicabilidad económica, considera usted que este test debe hacerse de manera ex ante o ex post? ¿Qué criterios debe considerar un test de replicabilidad como el que usted sugiere?

RESPUESTA DE COMCEL: Conforme con lo manifestado en detalle en este documento, no existe ninguna justificación para establecer una medida de replicabilidad económica, la cual únicamente serviría para favorecer a los competidores de COMCEL, reduciendo así los incentivos a invertir y a competir en el mercado. La CRC no tiene sustento alguno para plantear una medida de replicabilidad, ya que no ha publicado (ni realizado) ningún estudio que muestre la necesidad de un TRE ni la conveniencia de esta alternativa en términos de costo-beneficio. El regulador no conoce cuál sería el beneficio para el mercado de aplicar un TRE ni cuál sería el efecto sobre los consumidores, y desconoce que un TRE lo único que haría sería empeorar la prestación de los servicios de comunicaciones y evitar que los usuarios puedan disfrutar de las eficiencias que les generan las ofertas empaquetadas.



En cuanto al TRE **ex ante**, sería una norma de muy difícil aplicación en la práctica que ralentizaría la dinámica competitiva al someter cada oferta que pretenda lanzar COMCEL a un escrutinio innecesario que tardaría varios días y le impediría a la compañía reaccionar de forma ágil a situaciones coyunturales, perjudicando gravemente a los consumidores al reducir la innovación y la variedad de ofertas empaquetadas fijo-móvil, afectando incluso el ofrecimiento de plataformas OTT por parte de los PRST, que se ofrecen producto de acuerdos privados con los OTT internacionales. Los 10 días hábiles que menciona la CRC para que el regulador revise una posible oferta de COMCEL y, en caso de no superar el TRE, le envíe a la compañía la solicitud de ajustar, es un tiempo demasiado largo alejado de la inmediatez que exige la competencia en este sector, y probablemente la CRC tardaría un tiempo mucho mayor. En la actuación administrativa particular en la que se declaró la dominancia de COMCEL la CRC descartó el TRE porque no encontró evidencia de estrechamiento de márgenes, práctica que tampoco existe hoy en día. Por el lado de los precios mayoristas, COMCEL no puede subir sus precios de interconexión y de RAN porque se trata de cargos regulados con precio máximo, cargos establecidos en la Resolución CRC 7007 de 2022 conforme el Modelo de Costos Empresa eficiente móvil 2021; en cuanto a los precios minoristas, COMCEL ha reducido sus tarifas al público producto de la fuerte y agresiva competencia que se vive en el mercado. Respecto de los servicios fijos, COMCEL no les presta servicios mayoristas a los otros operadores, ya que la casi totalidad de su capacidad de transporte de datos la usa para prestar sus propios servicios minoristas (salvo pequeñas y puntuales excepciones). Por su parte, no hay posibilidad de que se den precios predatorios por parte de COMCEL, operador que nunca ha tenido como objetivo competir en precio, sino que compite en cobertura y calidad en una gestión responsable que le ha dado réditos. Además, COMCEL, por haber sido declarado dominante en el mercado relevante Servicios Móviles, tiene expresamente prohibido cobrar precios por debajo de costos ya que constituiría abuso de posición dominante conforme con el numeral 1 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 (en caso de que dicha reducción de costos fuera realizada con la intención de eliminar competidores o evitar su entrada o expansión), sumado a que la ley les prohíbe a los operadores realizar subsidios cruzados entre servicios (numeral 8 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009).

Por el lado de un TRE **ex post**, el mismo sería totalmente innecesario ya que, si existieran indicios reales y verificables en cifras de estrechamiento de márgenes, eso podría ser investigado por parte de la autoridad de competencia, sin que sea necesario introducir regulación adicional.

Por estas razones, el TRE no debe ser aplicado ni de forma **ex ante** ni de manera **ex post**.

¿Cuáles considera que son los componentes que debería incluir la metodología de un Test de Replicabilidad Económica (TRE) para asegurar una evaluación efectiva de la replicabilidad de ofertas conjuntas en el mercado de telecomunicaciones?

RESPUESTA DE COMCEL: Conforme a lo expresado previamente, no existe justificación alguna para establecer un TRE en el mercado colombiano para las ofertas empaquetadas móvil-fijo, lo cual por el contrario sería totalmente perjudicial para la competencia y para los consumidores y sólo favorecería a los competidores de COMCEL. No existe posibilidad alguna de que se presenten conductas de estrechamiento de márgenes en Colombia que den lugar a siquiera analizar la posibilidad de un TRE.

¿Qué criterios específicos cree que deben ser prioritarios al diseñar un TRE, considerando el equilibrio entre promover la competencia y evitar barreras innecesarias para la innovación y la oferta de nuevos



paquetes de servicios?

RESPUESTA DE COMCEL: Se reitera que no existe sustento alguno para implementar un TRE para las ofertas empaquetadas móvil-fijo de COMCEL, lo cual sería discriminatorio en contra del operador que ha mantenido un compromiso inversionista en Colombia durante décadas. La CRC debe fomentar la competencia y la inversión, lo cual se logrará permitiendo que los operadores en efecto puedan competir en el mercado sin ningún tipo de restricción, siempre respetando los derechos de los consumidores.

Basándose en su experiencia, ¿cómo cree que un TRE, ya sea aplicado ex ante o ex post, podría impactar la innovación dentro del sector de las telecomunicaciones?

RESPUESTA DE COMCEL: Sí, un TRE, ya sea ex ante como ex post (y principalmente en su forma ex ante), impactaría negativamente la innovación en el sector, ya que frenaría por completo la dinámica competitiva en las ofertas empaquetadas móvil-fijo y reduciría los incentivos a invertir de parte de todos los operadores, ya que un TRE mermaría la capacidad de COMCEL de competir y únicamente favorecería a los demás PRST, pero a costa de perjudicar a los usuarios. El sector de telecomunicaciones se eminentemente cambiante y dinámico y en el tiempo en que la CRC evalúa una oferta aplicando un TRE ya la dinámica misma en condiciones normales (sin restricciones ni TRE) genera distintos servicios con amplia variedad para adaptarse a las necesidades de clientes de todos los nichos de mercado.

Un TRE implica bloquear el desarrollo de servicios para usuarios convergentes y por lo tanto dificultaría que los usuarios puedan disfrutar de los beneficios del empaquetamiento. Además, un TRE implicaría castigar la eficiencia de un operador que ha invertido durante años más que sus competidores, y premiar a aquellos que pretenden obtener cuota de mercado mediante regulación y no compitiendo.

¿Considera que la implementación de un TRE podría tener efectos disuasorios en la estrategia de precios y ofertas de paquetes de servicios? ¿De qué manera?

RESPUESTA DE COMCEL: Sí, un TRE generaría un efecto disuasorio en las estrategias de precios y ofertas en los paquetes de servicios móvil-fijo ya que los otros operadores distintos a COMCEL no tendrían el incentivo a competir de forma tan agresiva a como sucede hoy en día, con lo cual se reduciría el bienestar de los consumidores al dificultarles que puedan obtener los beneficios del empaquetamiento. Adicionalmente, la aplicación del TRE presupone que la única forma de competir en el mercado es vía precios, cuando en realidad la competencia es multi dimensional y los operadores pueden competir también en calidad y cobertura, elementos que son ignorados por la CRC.

En relación con la medida de prohibición de cláusulas de permanencia.

¿Existe alguna otra alternativa regulatoria que considere debe ser revisada por la CRC en esta temática?, en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.

RESPUESTA DE COMCEL: No resulta necesario introducir un artículo en la regulación que repita lo que ya dicen otros con respecto a las cláusulas de permanencia en servicios móviles y fijos, y lo que se lograría sería únicamente incrementar la cantidad de normas y confundir a los destinatarios. La CRC tiene a su disposición varios canales para realizar la difusión que considere pertinente de las normas ya vigentes, para lo cual no



necesita modificar la regulación.

En relación con la medida de condiciones de calidad de RAN.

¿Existe alguna otra alternativa regulatoria que considere debe ser revisada por la CRC en esta temática? en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.

RESPUESTA DE COMCEL: Como se explicó previamente en este documento, la regulación ya establece con total claridad la obligación de los PRV de ofrecer el servicio de RAN con la misma calidad que les ofrecen a sus propios usuarios, y ya existe un régimen de calidad que debe ser cumplido por los operadores. Por lo tanto, es absolutamente innecesario que la CRC introduzca la obligación adicional de realizar mediciones y comparaciones de calidad al hacer uso del RAN, lo cual atentaría contra el principio de buena fe y aumentaría la carga probatoria para los PRV, además de vulnerar el principio de eficiencia al aumentar la carga regulatoria y los costos, sin que la CRC analice cuáles serían ni determinar quién debería asumirlas, lo cual generaría incertidumbres y dificultará los acuerdos, lo que previsiblemente aumentará los conflictos a ser dirimidos por la CRC. En el mismo sentido, tampoco hay necesidad de establecer ningún otro tipo de medida relacionada.

¿Cuál considera que podría ser el mecanismo o metodología que le permita a las partes medir y comparar los niveles de calidad de los servicios móviles de voz o datos ofrecidos a los usuarios a ser atendidos mediante Roaming Automático Nacional, con el fin de asegurar que sean prestados en las mismas condiciones de calidad ofrecidas a los usuarios en la red del Proveedor de Red Visitada? Por favor describir la fuente de información que se podría utilizar para este fin, así como indicadores, valores objetivo y demás información que considere pertinente para sustentar su propuesta.

RESPUESTA DE COMCEL: Como se ha explicado, es incorrecto que la CRC pretenda establecer una obligación general para que los PRO y los PRV deban medir los niveles de calidad de los servicios móviles de voz o datos a través de RAN, ya que esto generaría mayores costos y dificultades que los eventuales beneficios que podría traer, además de resultar necesario dado que la regulación ya establece la obligación para los PRV de ofrecerle al PRO el servicio de RAN con la misma calidad que la que disfrutaban los usuarios del PRV. Por lo tanto, no se deben plantear mecanismos ni metodologías para realizar esas mediciones que resultan innecesarias.

En relación con la medida de condiciones para contactar el cliente portado.

En caso de que la CRC proponga alternativas encaminadas a limitar temporalmente la contactabilidad de los clientes portados, ¿qué criterios considera relevantes tener en cuenta para definirlos? Se solicita allegar los análisis, estudios o documentación que considere pertinente para sustentar su propuesta.

RESPUESTA DE COMCEL: Como se explicó en detalle previamente en este documento, no resulta adecuado ni legal admisible que la CRC pretenda limitar de forma alguna la contactabilidad de clientes portados, lo cual únicamente afectará el bienestar de los usuarios y les limitará su derecho a la libre elección, que requiere de que el usuario tenga la posibilidad de contar con la información más completa posible, como lo manifestó con claridad la SIC en el concepto de abogacía de la competencia que analizó el proyecto normativo que derivó en la Resolución CRC 7285 de 2024. Además, no solo se estarían desconociendo los derechos de los usuarios, sino que también se afectaría la dinámica de competencia porque reduce los incentivos que tendrían los demás



operadores (a los cuales no se les aplicaría la restricción) para realizar esfuerzos tendientes a mantener satisfechos a sus usuarios.

Otras temáticas.

Con respecto a la temática de portabilidad numérica móvil, ¿Qué medidas considera puede implementar la CRC para garantizar que la información de los titulares de las líneas esté actualizada y evitar que aumenten los rechazos por esta situación?

RESPUESTA DE COMCEL: La CRC debe tener presente que los PRST han realizado importantes esfuerzos para lograr la actualización de datos de los usuarios de telefonía móvil, especialmente en la modalidad prepago. Sin embargo, las acciones de recolección y actualización de los datos de los usuarios se han visto afectadas por la informalidad intrínseca del mercado secundario de prepago.

Por lo anterior, para reducir la cantidad de rechazos de solicitudes de portabilidad en prepago, podría resultar útil imponerle al usuario la carga de legalizar las líneas prepago adquiridas, así como la obligación de actualizar los datos cuando presenten algún cambio.

¿Considera que existe alguna barrera regulatoria que deba ser analizada por la CRC para continuar promoviendo la competencia en los servicios móviles, y en particular promover la adopción de tecnologías emergentes que hacen uso de las redes móviles como el Internet de las Cosas, a nivel de usuarios corporativos e individuales? en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.

RESPUESTA DE COMCEL: Sí. Hay una importante barrera regulatoria relacionada con la fuerte asimetría normativa que existe en favor de los proveedores de servicios OTT y en perjuicio de los PRST, que consiste en que los proveedores de servicios OTT, a pesar de ofrecer en el mercado servicios equivalentes a los que ofrecen los proveedores tradicionales, no soportan la carga regulatoria que sí soportan los PRST, lo que se suma a que los servicios OTT se valen de las redes construidas y mantenidas por los PRST para prestar sus servicios, sin que deban remunerar por el uso de las redes ni contribuir de forma alguna con su despliegue.

Esta situación les otorga a los OTT una enorme ventaja comparativa que ha afectado sustancialmente a los servicios de comunicaciones tradicionales y reduce los incentivos a la inversión en infraestructura. Esto ocurrió con el servicio de SMS, que ha sido reemplazado casi por completo por servicios OTT de mensajería (principalmente WhatsApp), y está ocurriendo de forma acelerada con el servicio de voz móvil y con el servicio de televisión por suscripción, sin que hasta la fecha la CRC haya intentado eliminar o al menos reducir la asimetría regulatoria.

Por lo tanto, la CRC debe avanzar de una vez por todas para reducir la asimetría regulatoria, lo que debe realizarse a través de la reducción de la carga normativa que actualmente está en cabeza de los PRST.

Por otra parte, la CRC debe eliminar una restricción tarifaria establecida en el mercado de la Larga Distancia Internacional-LDI mediante Resolución CRC 2585 de 2010, la cual genera una fuerte distorsión en el mercado, encarece la terminación en Colombia del tráfico LDI entrante y propicia acciones fraudulentas de terminación



de dicho tráfico. DE conformidad con esa resolución, únicamente unos operadores específicos³⁹ están obligados a cobrarle a los carriers para el tráfico que termina en su red un valor por minuto igual o mayor al cargo de acceso más una utilidad razonable, la cual incluye un porcentaje asociado a costos de operación más el WACC de la industria, restricción que no existe para el resto de operadores, los cuales pueden cobrarle a los carriers valores menores, situación que perjudica a los destinatarios de la norma porque están obligados a cobrar precios bastante mayores que sus competidores. El servicio de larga distancia internacional se encuentra en franco declive, tanto en sentido entrante como saliente, en lo que respecta al tráfico y a los ingresos, con lo cual es evidente que el mercado actual es muy distinto al que existía hace 14 años cuando se expidió la Resolución CRC 2585 de 2010, lo que significa que no existe ninguna razón que justifique mantener en la regulación esa restricción tarifaria.

Teniendo en cuenta que el uso de mensajes de texto ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos años:

¿En caso de considerarlo necesario, qué obligaciones regulatorias asociadas a la provisión de este servicio deberían ser revisadas por la CRC y en qué sentido? Se solicita allegar los análisis, estudios o documentación que considere pertinente para sustentar su propuesta.

RESPUESTA DE COMCEL: Al ser el SMS un servicio en decaimiento, de conformidad con lo manifestado por la CRC, en esa etapa la regulación deja de ser necesaria y se torna irrelevante, ya que la atención de los operadores y del propio regulador se enfoca en otros servicios. Por lo tanto, la CRC debe revisar de forma consistente toda la normativa para estar en capacidad de eliminar todas las normas relativas a SMS que ya no cumplan una función positiva en el mercado. Tal vez las únicas normas relacionadas con SMS que tienen real aplicabilidad son las relacionadas con los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) y con los cargos de terminación y cargos de RAN, circunstancia que debe ser evaluada con rigurosidad por la CRC en posteriores análisis.

¿Existe algún modelo de negocio que deba ser analizado por la CRC para promover la competencia en los servicios móviles cuando se hace uso de este tipo de mensajes? Se solicita allegar los análisis, estudios o documentación que considere pertinente para sustentar su propuesta.

RESPUESTA DE COMCEL: Como es plenamente conocido por la CRC y por los agentes del sector, se ha dado un reemplazo casi total del servicio de SMS para sustituirlo por los mensajes vía plataformas OTT, como es el caso de WhatsApp o Telegram, entre varias otras opciones, que son preferidas por los usuarios por aspectos como la facilidad de acceso y uso, la rapidez en la comunicación y los valores agregados que esas plataformas tienen. Aparte de esto, el SMS continúa teniendo un uso relevante para los mensajes institucionales y promocionales en el sentido M2P (machine to person).

En este sentido, se reitera que la CRC debe realizar un análisis completo de todas las normas relacionadas con SMS para determinar cuáles deben eliminarse de la regulación y cuáles continúan siendo útiles y necesarias en el mercado.

³⁹ Proveedores de larga distancia internacional que sean filiales, subordinadas o subsidiarias de proveedores de redes y servicios fijos (o móviles) o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de telefonía fija (o móvil) o que hagan parte del mismo grupo empresarial.



5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. Es injustificado que la CRC busque intervenir nuevamente el mercado móvil tan solo 2 meses después de expedida la Resolución CRC 7285 de 2024 y en un contexto de grandes cambios en la industria;
2. El documento de la CRC mezcla medidas particulares con medidas generales, lo cual vulnera de forma grave el derecho de defensa de COMCEL y desconoce el debido proceso;
3. Toda medida particular contra COMCEL debe tramitarse y decidirse en el marco de una actuación administrativa particular y concreta en la cual COMCEL tenga la oportunidad de defenderse en debida forma;
4. Es inadmisibles que la CRC pretenda establecer medidas particulares en los mercados empaquetados de servicios móviles y fijos cuando COMCEL no ha sido declarado dominante en esas ofertas convergentes;
5. La CRC estaría buscando distribuir el mercado de forma artificial, generando un beneficio ilegítimo para los competidores de COMCEL;
6. Los análisis del regulador deben incluir a los proveedores de servicios OTT para caracterizar los mercados de forma correcta y eliminar la asimetría regulatoria existente;
7. El documento publicado por el regulador carece de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que evalúe el efecto que las alternativas planteadas tendrían sobre el mercado y el bienestar de los usuarios;
8. El bienestar de los consumidores se ha incrementado sustancialmente, tanto en los servicios móviles como en los servicios fijos;
9. Los mercados de servicios móviles y de servicios fijos no presentan problemas de competencia, por lo que tampoco hay problemas en las ofertas empaquetadas móvil-fijo;
10. No existen barreras de entrada ni de cambio en servicios móviles ni en servicios fijos;
11. El empaquetamiento de servicios genera enormes beneficios para los usuarios, entre ellos menores tarifas, menores costos de búsqueda y de transacción y mayor innovación;
12. Los resultados de cada agente en el mercado responden a la inversión realizada y a sus estrategias;
13. El empaquetamiento de servicios móviles y fijos no genera ningún tipo de problema para el mercado que amerite algún tipo de intervención regulatoria;
14. La CRC debe evitar establecer medidas regulatorias que discriminen a los usuarios de un operador o de unas zonas del país;
15. El regulador no cuenta con información suficiente respecto de ofertas empaquetadas móvil-fijo que le permita tomar una decisión acertada;
16. La intención planteada de prohibirle a COMCEL empaquetar servicios móviles y fijos es completamente arbitraria, ilegal, ilegítima, discriminatoria y perjudicial para el mercado;
17. No se justifica establecer un Test de Replicabilidad Económica (TRE), ni para las ofertas convergentes móvil-fijo de COMCEL ni para las de los OMR con respecto a los OMV, ya que no hay problemas de estrechamiento de márgenes;
18. Un TRE afectaría la dinámica de competencia y ralentizaría el desarrollo del sector;
19. Es inadmisibles que la CRC pretenda prohibir que COMCEL les traslade las eficiencias a los usuarios en la forma de descuentos en tarifas para las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos;



20. No es necesario introducir un nuevo artículo en la regulación para reiterar normas relativas a las cláusulas de permanencia mínima en servicios móviles y fijos, que ya se encuentran recogidas en otros artículos;
21. No es necesario establecer la obligación de medir la calidad de los servicios prestados a través de RAN, pues la regulación ya le exige al PRV prestar el RAN con la misma calidad que les presta a sus propios usuarios;
22. Cualquier limitación a la contactabilidad de usuarios portados es ilegítima y desconoce el derecho a la libre elección que tienen los usuarios, además de afectar la dinámica competitiva;
23. Para reducir los rechazos de solicitudes de portabilidad por la titularidad, se podría exigir al usuario legalizar las líneas prepago que adquiera y actualizar los datos cuando sean modificados, así como prohibir a los PRST que rechacen solicitudes cuando la línea esté en uso efectivo de un usuario final y esté registrada en el operador donante a nombre de un distribuidor, comercializador o agente;
24. Se debe eliminar la restricción tarifaria en el mercado de Larga Distancia Internacional-LDI establecida mediante Resolución CRC 2585 de 2010, la cual distorsiona la competencia;
25. La CRC debe revisar toda la normativa relacionada con SMS para determinar cuál debe mantenerse y cuál es pertinente eliminar.

Esperamos que la CRC tenga en cuenta estos comentarios para evitar que se introduzcan en la regulación más normas que distorsionen el funcionamiento del mercado, afecten los incentivos a invertir y perjudiquen a los consumidores.

Cordialmente,

DocuSigned by:

Santiago Pardo Fajardo

C8E4C986876A45F...

SANTIAGO PARDO FAJARDO

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

DS
IGMM