

Bogotá, D.C., 29 de abril de 2024

AC-GAPRS-075-2024
CECO AC030

Doctora

LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Dirección: Calle 59 A bis # 5 – 53. Edificio Link Siete Sesenta. Piso 9.

medidasserviciosmovilesfase2@crcom.gov.co; atencioncliente@crcom.gov.co

Ciudad

Asunto: Comentarios frente al documento de alternativas regulatorias del proyecto
"Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles - Fase II"

Respetada doctora Duque,

Por medio de la presente comunicación, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (en adelante ETB) presenta oportunamente sus comentarios frente al documento de alternativas regulatorias del proyecto *"Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles - Fase II"*.

En primer lugar, celebramos que la CRC haya iniciado la fase II de este proyecto regulatorio, reconociendo la importancia de proponer medidas regulatorias más contundentes con el fin de mitigar las problemáticas asociadas a la ausencia de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles en el país. Desde ETB hemos advertido en múltiples oportunidades que la dominancia de un operador que ostenta el control de más de la mitad de los usuarios y de los ingresos del mercado no solo ha limitado la competencia, sino que ha puesto en riesgo la sostenibilidad de las demás empresas y ha afectado el bienestar de los consumidores. Estos factores, además, exponen al país a un riesgo sistémico por el hecho de haber pasado de un monopolio público a un monopolio privado en un mercado que es clave para la estrategia del Estado como son las TIC.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, presentamos nuestras observaciones frente a las alternativas de solución planteadas por la Comisión para hacer frente a las situaciones problemáticas asociadas al problema de ausencia de competencia en el mercado de servicios móviles:

1. Venta conjunta de servicios móviles con otros servicios de comunicaciones

En el documento objeto de alternativas regulatorias, la CRC describe esta situación de la siguiente forma:

“...la teoría económica señala que la práctica del empaquetamiento induce problemas de competencia en los mercados cuando la realiza una empresa que cuenta con poder significativo de mercado en al menos uno de los mercados asociados a los productos empaquetados. Esto por cuanto la empresa con dicho poder, vía la práctica del empaquetamiento, puede apalancarse en su posición de dominio para preservarla o fortalecerla, o para ganar participación y eventualmente trasladar su dominancia hacia otros mercados cuyos productos o servicios hacen parte de los respectivos paquetes.”

Es claro que en Colombia se ha materializado el riesgo señalado por la teoría económica: Una empresa que, no solo cuenta con poder significativo en el mercado de servicios móviles sino, más aún, con posición dominante declarada en dicho mercado, ha enfocado su estrategia comercial desde hace por lo menos seis años en el ofrecimiento de planes “convergentes” en los que se empaquetan servicios móviles y fijos. Esto le ha permitido preservar y fortalecer su posición de dominio en el mercado de servicios móviles, lo cual se refleja de manera evidente en las cifras de usuarios y de ingresos, sin que las medidas adoptadas por la CRC hasta la fecha, como la reducción del plazo para la portabilidad numérica de 3 días a 1 día, la revisión de las condiciones para la provisión del RAN, la revisión del régimen de calidad, del régimen de protección de los usuarios, del régimen de acceso, uso e interconexión, la revisión de los cargos de acceso a redes móviles y la compartición de infraestructuras para el despliegue de redes, hayan sido suficientes para afrontar el problema de dominancia y ausencia de competencia efectiva.

Adicional a lo anterior, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la CRC en el documento de soporte de la Resolución 7285, en los siguientes términos:

“En relación con la práctica del empaquetamiento u oferta conjunta en los mercados de comunicaciones en Colombia, como se mencionó en el documento de formulación de este proyecto regulatorio y, en línea con el contexto internacional, en los últimos años ha existido en el país una tendencia creciente en esta práctica. Dicho informe señala que la encuesta de hábitos y usos de servicios de comunicaciones, adelantada por la CRC, encontró que a 2021 el 10,7% de los hogares del país contrataban paquetes que involucran servicios fijos y móviles”

En este contexto de tendencia creciente en el empaquetamiento de servicios móviles y fijos aumenta de manera significativa el riesgo señalado por la teoría económica de que el operador con posición de dominio traslade su dominancia hacia otros mercados cuyos productos o servicios hacen parte de los respectivos paquetes, en este caso, a los mercados municipales de servicios fijos. Por esa razón, resulta imperativo que la CRC adopte la alternativa 2, esto es,

07-07.7-F-020-v.8

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

13/06/2023

Pág. 2

que se prohíba a los operadores que ostenten posición dominante, individual o conjunta, en el mercado de servicios móviles, realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos en todo el territorio nacional.

Se debe aplicar esta prohibición en todo el territorio nacional y no únicamente en los municipios de alto desempeño, toda vez que en los municipios de menor desempeño es justamente donde existe menor concurrencia de oferentes de servicios fijos y, por ende, mayor riesgo de que se traslade la dominancia. Esto por cuanto, como bien lo ha identificado la CRC, los operadores de servicios fijos regionales no cuentan con una oferta de servicios móviles o acuerdos con plataformas de streaming, por poner algunos ejemplos, por lo que no estarían en capacidad de replicar las ofertas del operador dominante y terminarían por ceder su participación de mercado ante la imposibilidad de competir.

Ahora bien, es preciso señalar que las demás alternativas identificadas por la CRC, las cuales simplemente restringen, pero no prohíben el ofrecimiento de planes convergentes por parte del operador dominante, no serían suficientes para promover la competencia efectiva en el mercado de servicios móviles y para mitigar el riesgo de que la dominancia se traslade a otros mercados.

Por un lado, el Test de Replicabilidad Económica (TRE) frente a las ofertas convergentes (servicios fijos y móviles) del operador dominante, tal como lo describió la misma CRC, únicamente "...permitiría establecer si un operador alternativo que ofrezca el plan o conjunto de planes evaluado(s) puede obtener un margen de ganancia razonable considerando: (i) los costos mayoristas de los insumos que debe utilizar para ofrecer el (los) plan(es), (ii) los costos minoristas "aguas abajo" de proveer el servicio, y (iii) los precios minoristas de la(s) canasta(s) ofrecida(s) por el incumbente o dominante." Es decir que se excluye del análisis a los operadores que no cuenten con una oferta de servicios móviles, como los operadores regionales, o a aquellos que no tengan una oferta de servicios fijos, como la mayoría de los OMV. Para esos agentes la cuestión no es si pueden o no obtener un margen razonable, sino que de plano no ofrecen algunos de los servicios incluidos en la oferta empaquetada del operador con posición de dominio, siendo imposible su replicabilidad por razones técnicas y fácticas, no económicas.

Por otro lado, la restricción a los precios de los planes empaquetados convergentes del operador con posición dominante consistente en que los precios de estos planes no puedan incorporar descuentos con respecto a los precios de los servicios individuales, tampoco sería una medida suficiente para mitigar el riesgo de que se traslade la dominancia del mercado de servicios móviles a otros mercados complementarios. Esto por cuanto las economías de escala y alcance representan una ventaja para el operador con posición dominante, que le permiten ofrecer los servicios a precios más bajos que los competidores, tal como lo señaló la CRC en la Resolución 6146 de 2021:

"(...) es evidente que el tamaño de COMCEL, junto con la existencia de economías de escala y alcance en los servicios de comunicaciones móviles, genera barreras a la

07-07.7-F-020-v.8

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

13/06/2023

Pág. 3

entrada de nuevos competidores, y también crea ventajas para COMCEL respecto de los competidores existentes, lo cual da cuenta del tamaño que tiene este proveedor en el mercado Servicios Móviles.”

Así las cosas, incluso sin contemplar descuentos por empaquetamiento, el operador dominante podría ofrecer los servicios individuales a un precio inferior al que pueden ofrecerlos los competidores, preservando y fortaleciendo su dominancia. Más aún, la misma CRC trae a colación que, de acuerdo con la teoría económica, “...*el empaquetamiento tiene la potencialidad de generar, para la empresa con poder significativo de mercado, mayores incentivos para innovar en reducción de costos lo que le ayuda a preservar y extender su dominancia. Esto sucede particularmente en los casos en que una empresa con posición de dominio en el mercado A ofrece el producto A mediante un paquete que incluye también el producto B que se ofrece individualmente en un mercado en competencia efectiva. En este caso, debido a que la firma vende B con el objetivo de alcanzar un beneficio de poder de mercado sobre A, será imperativo para esta empresa reducir el costo de producción de B.*”

Por lo tanto, es claro que esta medida individualmente considerada, sin contemplar la prohibición al empaquetamiento, no tendría un efecto real en la promoción de la competencia en el mercado de servicios móviles, ni mucho menos en prevenir el traslado de la dominancia a otros mercados de servicios de telecomunicaciones.

En conclusión, respetuosamente solicitamos a la CRC adoptar la alternativa 2 la cual consiste en prohibir a los operadores que ostenten posición dominante, individual o conjunta, en el mercado de servicios móviles, realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos en todo el territorio nacional.

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

Esta situación consiste en la dificultad o incluso la imposibilidad que presentan los Operadores Móviles Virtuales – OMV para replicar algunas de las ofertas empaquetadas de servicios móviles realizadas por los Operadores Móviles de Red – OMR, con ocasión de los costos mayoristas asociados al acceso a sus redes móviles. En otras palabras, en algunos casos la tarifa minorista que cobra el OMR a sus usuarios finales es inferior a la tarifa mayorista que cobra al OMV que aloja en su red, lo cual elimina la posibilidad de que el OMV pueda competir contra la oferta tarifaria del OMR en un mercado donde la tarifa es uno de los factores de decisión más importantes, además de la cobertura. Si no se tiene la posibilidad de replicar la oferta, mucho menos se puede esperar la obtención de un margen razonable, lo cual afecta gravemente la sostenibilidad y el potencial de expansión de los OMV, de quienes depende en gran medida el dinamismo del mercado de servicios móviles.

Esta dificultad se presenta frente a todos los OMR y no únicamente frente al operador con posición de dominio, dado que la tarifa mayorista “techo”, que es la aplica en la gran mayoría de contratos de acceso de los OMV y que está muy por encima del costo de red de los OMR,

07-07.7-F-020-v.8

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

13/06/2023

Pág. 4

está dada por la regulación y por tanto aplica de manera general. Aunado a esto, actualmente son los demás OMR y no el dominante quienes alojan a los OMV que operan en el país. Así las cosas, la única alternativa que se debe considerar para solucionar esta situación problemática para la competencia efectiva en el mercado de servicios móviles es la alternativa 3, esto es, la implementación de un Test de Replicabilidad Económica (TRE) frente a las ofertas empaquetadas móviles de los OMR que participan en este mercado.

Esta prueba necesariamente debe realizarse de manera ex ante, pues de lo contrario no se obtendría el resultado esperado que es el de promover un entorno competitivo justo y transparente. Esto por cuanto, si los OMR mantienen la libertad de lanzar ofertas empaquetadas de servicios móviles sin ningún control previo por parte de la CRC, lo seguirán haciendo, aunque la CRC de manera posterior les ordene retirar dichas ofertas del mercado cuando se compruebe su no replicabilidad. Durante el periodo de tiempo en el que la CRC realice los análisis correspondientes, así sean tan solo 10 días hábiles, las ofertas estarán vigentes y los usuarios podrán adquirirlas, sin que después –cuando la oferta se establezca como no replicable– sea posible modificar unilateralmente los planes adquiridos. Así las cosas, si el TRE se realiza ex post en un mercado tan dinámico como lo es el mercado de servicios móviles, los OMR mantendrán sus posiciones de mercado, sin que los OMV tengan posibilidad real de ganar participación y asegurar su sostenibilidad financiera.

Por el contrario, el TRE realizado de manera ex ante tiene las siguientes ventajas:

- Prevención de distorsiones en el mercado: Al anticipar posibles problemas de replicabilidad económica, la CRC puede requerir a los OMR ajustar sus ofertas tarifas antes de que estas sean puestas a disposición de los usuarios, lo cual permitirá evitar distorsiones en el mercado de las telecomunicaciones. Identificar y abordar estas cuestiones antes de que surjan permite mantener la competencia y la diversidad de ofertas en beneficio de los consumidores.
- Protección de los intereses de los usuarios: Al garantizar la posibilidad de que los OMV puedan replicar las ofertas de los OMR, se garantiza la sostenibilidad de estos agentes en el mercado. Por consiguiente, se fomenta la posibilidad de que los usuarios tengan acceso a una variedad de opciones competitivas y asequibles.
- Promoción de la inversión y la innovación: Al proporcionar claridad y certeza sobre la replicabilidad económica de las ofertas por parte de los OMV, la CRC fomenta un entorno propicio para la inversión y la innovación en el sector de las telecomunicaciones.

En resumen, realizar el TRE de forma ex ante por parte de la CRC frente a las ofertas tarifas móviles de todos los OMR del mercado ofrece una serie de beneficios regulatorios y económicos que contribuyen a mantener un mercado de telecomunicaciones competitivo, innovador y orientado hacia el interés de los usuarios.

De otra parte, desde ETB consideramos que, tanto el plazo que propone la CRC para llevar a cabo la evaluación (10 días hábiles), como los criterios en los que se fundamentaría la prueba

07-07.7-F-020-v.8

13/06/2023

*“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.*

Pág. 5

(los precios de los insumos mayoristas, los costos minoristas “aguas abajo” de proveer el servicio, y los precios minoristas de la(s) canasta(s) ofrecida(s) por los OMR), son adecuados y lograrían un balance adecuado entre la necesidad de promover la competencia efectiva en el mercado y no frenar la innovación.

Por último, consideramos que en el marco de este proyecto la CRC podría evaluar, en conjunto con la aplicación del TRE, eliminar el techo de las tarifas mayoristas de remuneración de redes introducido mediante el artículo 5 de la Resolución 7007 de 2022 y, en su lugar, reestablecer la metodología de remuneración del acceso a las redes del OMR con base en el ingreso promedio y en los porcentajes de descuento más grandes, de manera que el precio del MB sea equiparable al ofrecido al usuario final del OMR.

3. Cláusulas de permanencia en los paquetes de servicios móviles y fijos y en las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos

Desde ETB no consideramos que esta situación contribuya de manera significativa al problema de ausencia de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles. No obstante, ante la tendencia creciente de las ofertas empaquetadas de servicios fijos y móviles, es conveniente que en la regulación se estipulen de manera clara las reglas de juego en cuanto a las cláusulas de permanencia mínima. Por esa razón, amablemente solicitamos que se acoja la alternativa 2.

Aunado a la modificación del RPU, se requiere de manera urgente que se incluya en la regulación general el modelo de contrato para las ofertas convergentes de servicios fijos y móviles, en el que también se deberán describir las reglas vigentes sobre las cláusulas de permanencia mínima, de manera que los usuarios cuenten con la información clara y suficiente para ejercer libremente su derecho de elección de ofertas y proveedores.

4. Prácticas de recuperación de clientes o “Win-back” que limitan los efectos de la Portabilidad Numérica Móvil

En principio consideramos que la propuesta de prohibir a los OMR contactar a los usuarios que se hayan portado a los OMV durante el proceso de Portación y 3 meses más es favorable y podría contribuir a aliviar los problemas de competencia que hoy se presentan en el mercado de servicios móviles. Esto por cuanto, en el marco de las prácticas de retención y recuperación tendientes a evitar que el cliente se porte a otro operador, los operadores con mayor músculo financiero (todos los OMR, incluido el operador con posición de dominio) suelen ofrecer a los usuarios finales tarifas predatorias, mucho más bajas que las tarifas mayoristas que le otorgan a los OMV que alojan, lo cual hace imposible que estos últimos puedan replicar las ofertas y competir.

No obstante, debe preocupar a la CRC la efectividad real que pueda llegar a tener esta medida en el mercado, puesto que no hay mecanismos que permitan controlar que el operador donante se abstenga de contactar al usuario que ha solicitado la portabilidad de su línea a otro operador.

07-07.7-F-020-v.8

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

13/06/2023

Pág. 6

Incluso hoy en día, aunque está prohibido por la regulación, muchos operadores realizan gestiones comerciales para retener al cliente durante el proceso de portación y esto pasa desapercibido, tanto para las entidades de control y vigilancia, como para el operador receptor.

Por lo anterior, respetuosamente solicitamos a la Comisión evaluar la posibilidad de acompañar esta propuesta de las siguientes medidas que podrían contribuir a garantizar su efectividad:

- i. Empoderar al usuario para que apoye el ejercicio de control y vigilancia a las prácticas comerciales de retención y recuperación realizadas por los OMR en el marco del proceso de portación y durante los tres meses siguientes a su finalización. Esto incluye la realización de campañas informativas dirigidas a los usuarios en general y también complementar el mensaje de texto mediante el cual se envía el NIP al usuario con la información sobre esta restricción, entre otras alternativas.
- ii. Establecer en la regulación un término de espera mínimo para el trámite de portación. Este término podría propiciar una dinámica de incentivos para la portabilidad en las ofertas que pueden ser mucho más atractivas para los usuarios. A lo anterior se adiciona que este periodo mitiga de manera importante las portaciones falseadas o los fraudes que se puedan presentar en los procesos de portación, máxime si se tiene en cuenta que quienes pueden verse más afectados con este tipo de fraudes son los usuarios.

Al respecto, es importante considerar que, en el año 2018, OSPITEL introdujo en el reglamento de portabilidad de Perú este periodo de espera, aduciendo que “[E]stablecer un mes de plazo promoverá que los operadores implementen las políticas comerciales necesarias y brinden un mejor servicio para fidelizar a sus clientes o, transcurrido dicho periodo, los abonados puedan decidir entre mantener su contrato vigente o cambiar de operador”¹.

En la siguiente tabla relacionamos otros países que han adoptado este plazo sin tener efectos negativos en el número de portaciones realizadas:

País	Tiempo de portación (días)	Duración del trámite	Tiempo de espera para realizar una nueva portación	Requisitos	Otros
Argentina	Un (1) día hábil ²	3 horas	30 días contados a	1. Formulario unificado de	La compañía podrá cobrar al

¹ <https://semanaeconomica.com/que-esta-pasando/articulos/300064-portabilidad-ospitel-establecio-plazo-minimo-de-un-mes-para-que-usuario-cambie-de-operador>.

² Sin embargo, en aquellos casos en que la autoridad de aplicación considere que hubo dilaciones causadas por la complejidad, la dispersión geográfica o la cantidad de líneas involucradas en la solicitud, el plazo podrá extenderse hasta diez (10) días hábiles. Fuente ENACOM.

07-07.7-F-020-v.8

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

			partir de que el número está efectivamente portado	<p>Solicitud de Portabilidad Numérica</p> <p>2. Copia del documento de identidad</p> <p>3. Personas jurídicas deberán acompañar el poder que lo habilita para tal fin.</p>	<p>Cliente Titular hasta un monto máximo equivalente a 100 pulsos telefónicos (aproximadamente cinco pesos) por cada portación realizada. Se sugiere consultar con la empresa ya que es facultativo de la misma cobrárselo, es facultativo del operador</p>
Chile	<p>Un (1) día. Se hace efectiva al día hábil siguiente al ingreso de la solicitud</p>	3 am a 5 am	<p>60 días</p> <p><i>“El usuario puede cambiarse cada vez que lo requiera, sin embargo, una vez realizada la portabilidad debe esperar 60 días para cambiarse nuevamente a otra compañía”.</i>³</p>	<p>El usuario de un teléfono de post-pago debe presentar:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Documento de Identidad – Ejemplar o copia digital de la Cuenta “al Día”, cuando corresponda, – Copia de la escritura, de tratarse de personas jurídicas – En caso de que la solicitud de portabilidad la presente un tercero a nombre del titular, poder simple y copia de ambas cédulas <p>El usuario de un teléfono de prepago debe presentar:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Documento de Identidad – <p>Adicionalmente debe tener consigo el equipo móvil</p>	<p>Costo para el usuario de \$ 377 CLP. Algunos operadores no lo cobran</p>

³ <https://www.portabilidadnumerica.cl/que-es-la-portabilidad-numerica/preguntas-frecuentes/>

				de prepago.	
Perú	Max 24 horas ⁴	3 horas en el horario comprendido entre las 00:00 y las 6:00 horas del día	30 días	Ser titular de la línea a portar. No tener menos de un (1) mes desde la última portación. No tener deuda vencida con su operador actual. Que el servicio no esté suspendido por mandato judicial, insolvencia, uso indebido o prohibido, etc.	Sin costo para el usuario

- iii. El tiempo de espera para portarse hacia al operador dominante debería ser superior al tiempo que se establezca para portaciones hacia otros operadores. Esto sería más eficiente para reducir la dominancia y facilitaría la vigilancia efectiva de la norma.

5. Otras temáticas

Con respecto a la temática de portabilidad numérica móvil, desde ETB consideramos que para fortalecer la precisión de la información de los titulares y disminuir los rechazos de portabilidad por titularidad, se podría considerar lo siguiente:

- i. Establecer en la regulación criterios claros de validación de titularidad: Es necesario que el marco regulatorio defina las pautas específicas para validar la identidad de personas naturales y jurídicas, para esto es posible que la Comisión vía circular determine:
 - a. Las fuentes de consulta de información válidas para cada tipo de documento, dependiendo si es persona natural o jurídica y su está o no en el RUE.
 - b. Los criterios y pautas de manera clara y accesible para todos los actores involucrados en el proceso de portabilidad, para generar claridad y transparencia al proceso, pues mientras no exista un lineamiento en este sentido siempre habrá diferencias en la interpretación de los proveedores que

⁴ Para clientes especiales, esto es, aquellos que tengas más de 10 números telefónicos el proceso puede tomar hasta cuatro (4) días calendario. <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/preguntas-frecuentes/portabilidad-numerica>

se pueden traducir en rechazos por titularidad.

- ii. Promover la educación y sensibilización: La CRC podría liderar y desarrollar campañas informativas dirigidas a los usuarios sobre la importancia de mantener actualizada su información personal con su operador móvil.
Educar a los usuarios sobre el proceso de portabilidad y los posibles motivos de rechazo, incluyendo aquellos relacionados con datos desactualizados.

Esperamos que estos comentarios contribuyan y sean tenidos en cuenta en la elaboración de la versión final de la resolución, en beneficio de la industria TIC y de todos los colombianos.

Cordialmente,



LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO

Gerente de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos y Estrategia

Elaboró: Ana Isabel Ortiz Bermúdez – Gerencia de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad
Revisó y aprobó: Ludwig Christian Clausen Navarro – Gerencia de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad