

VPAC-1000-01-25

Bogotá, D.C., 29 de abril de 2024

Doctora

LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

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

Calle 59A Bis No. 5 - 53 Piso 9, Edificio Link Siete Sesenta

Ciudad

Asunto: Comentarios de Partners Telecom Colombia S.A.S. al documento "*REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES - FASE 2*"

Apreciada Doctora Duque:

Reciba un cordial saludo. Por medio del presente documento **Partners Telecom Colombia S.A.S.**, (en adelante PTC) presenta sus comentarios al documento "*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles - Fase 2*", dentro del plazo otorgado para el efecto.

Como lo hemos manifestado en diversas ocasiones, la intervención en el mercado de servicios móviles por parte del regulador no solo es necesaria sino trascendental para el futuro de las comunicaciones en Colombia, y hace parte de los elementos que permiten que en el mercado exista seguridad y certidumbre jurídica, si se observan las competencias y funciones legales del regulador y las variables que definen las condiciones de los mercados de telecomunicaciones móviles, como atributos necesarios para promover y atraer inversión.

Desafortunadamente, parte de los efectos adversos para el mercado, los competidores que participamos en éste y los usuarios, que podrían haberse prevenido, ya se están presentando y, es probable que, con los tiempos previstos para nuevos diagnósticos y discusiones, sean irreversibles.

Por lo anterior, con el ánimo de contribuir de manera soportada y respetuosa en este proyecto regulatorio, como lo hemos hecho durante todos los procesos regulatorios iniciados por la CRC, consideramos importante realizar comentarios al documento puesto en consideración, el cual, consideramos positivo en cuanto, busca intervenir en el mercado planteando alternativas regulatorias para proteger la libre competencia en el mercado y, por ende, generar bienestar en los usuarios de los servicios ofrecidos.

Lo anterior, retomando el análisis de algunas de las condiciones del mercado que afectan la competencia y que constituyen falencias en el proceso competitivo, y con ello algunas de las medidas regulatorias o bien planteadas por el regulador, o bien solicitadas por PTC o por otros agentes del mercado en los comentarios al proyecto regulatorio "Revisión de Medidas Regulatorias Aplicables a servicios Móviles", en aspectos determinantes como el empaquetamiento de servicios fijos y móviles y la portabilidad numérica móvil.

Destacamos que este proyecto se publica, aun cuando el proyecto en su "fase 1" fue concluido de manera reciente, lo que permite observar que el regulador, de forma mucho más ágil de lo que ha ocurrido en los últimos años, busca reaccionar ante los evidentes problemas de competencia en esta industria que llevaron a la salida del mercado de Avantel, a que Directv haya retornado el 100% del espectro radioeléctrico del que fue asignatario en el año 2013 y haya prácticamente renunciado a participar como prestador de servicios móviles, a que el segundo y tercer jugador del mercado estén integrando sus redes móviles, a la crisis reciente de Tigo, y a la situación actual de PTC.

No obstante lo anterior, algunas de las medidas que la CRC somete a consulta en este punto del procedimiento regulatorio, consideramos que no son ni eficaces ni eficientes para impulsar realmente la competencia en el mercado móvil, como lo han demostrado los hechos mismos en el pasado en donde los OMV no han tenido la entidad suficiente para modificar o ajustar las condiciones de competencia del mercado. Es por ello que aquellas medidas relacionadas con los Operadores Móviles Virtuales, desde nuestra experiencia, no son convenientes para la situación actual del mercado, no solo por las cargas impuestas a los OMR, sino debido a su carencia de proporcionalidad frente al nivel de competencia que generarían.

En el presente escrito se plantearán inicialmente comentarios generales sobre el documento, el proceso regulatorio y, en especial, la relevancia de la intervención por parte de la CRC ante la actual situación de PTC. Posteriormente, se abordarán los comentarios relacionados con cada una de las situaciones planteadas por el regulador y sus respectivas alternativas para, finalmente, desarrollar las preguntas puestas a consideración.

i. COMENTARIOS GENERALES

Para PTC el documento publicado para comentarios es positivo en cuanto a que se mantiene el reconocimiento de una problemática que ha sido persistente en materia de competencia en el mercado, así como el planteamiento de distintas

posibles alternativas para mitigar dichas situaciones. No obstante, en nuestra opinión, su amplitud conceptual y temporalidad generan incertidumbre en un momento en donde nuestra empresa, como es conocido por la entidad, se encuentra afrontando retos que en parte son consecuencia de las condiciones anómalas en que hemos tenido que competir.

Existen diversos aspectos de tipo general que consideramos importantes para resaltar en este estado del proceso regulatorio. Algunos son la ratificación de la postura planteada por PTC en los anteriores espacios de participación y, otros, surgen de la lectura del documento puesto en consideración para comentarios.

Son múltiples los factores que debe enfrentar un entrante en cualquier mercado de comunicaciones y la gran mayoría de ellos son previsibles como los costos hundidos en publicidad y despliegue o esfuerzos legales relacionados con la consecución de permisos, licencias o concesiones. No obstante, para el mercado colombiano debe abonarse una circunstancia única sobre la cual desde el principio de nuestras operaciones en el país hemos puesto de presente: la existencia de un dominante cuyas actuaciones no solo han generado a lo largo de los años barreras al ingreso sino, como lo hemos reiterado en varios documentos ante la CRC, barreras de expansión e incluso mantenimiento de un agente en el mercado.

PTC ingresó al mercado de manera posterior a la obtención de sus permisos de uso del espectro en las bandas de 2500 MHz y de 700 MHz en 2020, específicamente, sin embargo, PTC se vio afectada por conductas contrarias a la regulación sectorial, y a libre y leal competencia realizadas principalmente¹ por Claro (Comcel S.A.) como operador dominante quien se negó a otorgarle la interconexión y Roaming Automático Nacional, forzando un conflicto ante la CRC, con lo que logró dilatar en más de 9 meses la implementación efectiva de la interconexión, como aspecto indispensable para la interoperabilidad de los servicios, esto es, para que usuarios de WOM y de Claro se pudiesen comunicar entre sí. La interconexión quedó efectiva solamente el 5 de marzo de 2021.

Esta situación no es una queja superflua e intrascendente. Se trata de la limitación efectiva de entrada efectiva y de expansión en un mercado claramente dominado (como lo ha reconocido la CRC) por el operador Claro. Y es que este tipo de conductas no solo pueden constituirse como una infracción a los principios regulatorios de la interconexión, sino que son en esencia una herramienta para

¹ Se indica principalmente, por cuanto conductas similares fueron realizadas al menos por otro de los principales competidores de PTC en el mercado.

mantener la dominancia y el esquema de franja competitiva al que ya se ha hecho alusión en varias ocasiones.

Al respecto, basta recordar que el Mintic, a través de las resoluciones No. 2961 de 2022², No. 1239 de 2023³ y No. 1906 de 2023⁴ de sus dependencias competentes, declaró administrativamente responsable a Claro de infringir las reglas del dimensionamiento eficiente de la interconexión con PTC por la negativa injustificada de ampliar los enlaces de requeridos. Esta situación también fue tratada por la CRC en el trámite de solución de controversias seguido bajo el expediente 3000-38-13-28 y que finalizó con la Resolución No. 6762 de 26 de mayo de 2022 confirmada mediante la Resolución No. 6949 de 4 de octubre de 2022.

Más recientemente, el Mintic, mediante la Resolución No. 3369 de 12 de septiembre de 2023, impuso una nueva sanción a Claro al encontrarlo administrativamente responsable de infringir las reglas del dimensionamiento eficiente de la interconexión con la red legada de Avantel (hoy PTC) por la negativa injustificada de ampliar los enlaces de requeridos.

La dilación mencionada, sin embargo, no ha sido la única conducta obstructiva que ha afectado las operaciones de PTC en el mercado. Hemos sido reiterativos en las actuaciones de Claro encaminadas a afectar la portabilidad numérica, así como el litigio injustificado y los problemas de calidad en la prestación del RAN.

La Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, a partir de las denuncias presentadas por PTC, mayoritariamente, ejerciendo funciones de autoridad nacional de la competencia, mediante Resolución 61513 de octubre de 2023 imputó cargos e inició investigación en contra de Comcel por posibles conductas obstructivas como dominante. Si bien esa investigación se encuentra en curso, en la motivación y análisis de ese acto de apertura, la autoridad de competencia es concluyente en señalar que, de no haberse presentado las conductas anticompetitivas que adelantó el dominante en contra de esta empresa, PTC hubiese obtenido una mucho mayor base de usuarios, lo que, en ese momento, hubiera ido mucho más de la mano con el plan de negocios inicial de la compañía, que fue concebido, además, observando las reglas regulatorias y de libre y leal competencia del mercado colombiano.

² Decisión por medio de la cual se decide la actuación administrativa con imposición de sanción.

³ Decisión por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición.

⁴ Decisión por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación.

La situación descrita y puesta desde sus orígenes antes las distintas autoridades, incluida la CRC, hace parte estructural de las circunstancias que recientemente llevaron a nuestra empresa a tomar la decisión de iniciar un proceso de reorganización empresarial frente a la Superintendencia de Sociedades, como ya es de público conocimiento. Los temores antes visualizados se empezaron a materializar a pesar de los esfuerzos realizados, representados en más de 1.2 billones de dólares en el país, en donde se han desplegado aproximadamente 5000 antenas a nivel nacional que dan cobertura propia en más de 725 municipios y, con lo que se ha logrado conseguir más de 6.5 millones de usuarios en el mercado colombiano, lo que representa casi un 9% de participación de mercado.

El escenario actual debe analizarse a su vez bajo la luz de la temporalidad u oportunidad de las actuaciones tanto de la autoridad de competencia, como del regulador sectorial. Particularmente, en lo que respecta a la CRC, es importante que las actuaciones de intervención regulatorias frente a la patología del mercado ya identificada y reconocida en las decisiones tomadas por la entidad a lo largo de 2023, no sigan presentando periodos tan extensos de decisión, a pesar de la claridad y soporte de los diagnósticos de la situación del mercado. No puede desconocerse el hecho de que desde la definición del mercado de "Servicios Móviles" en 2017, pasaron casi cuatro años para corroborar la existencia de dominancia por parte de Claro, la cual concluyó, de manera atípica, sin la imposición de medidas que corrigieran o mitigaran dicha dominancia.

Pero además, a partir de allí, dos años más en espera de una intervención regulatoria particular que todavía no se ha concretado. Nuestra preocupación se ha convertido en una realidad, razón por la cual, consideramos que, si bien abrir el debate nuevamente sobre alternativas es plausible, el tiempo para la implementación de cualquiera de ellas debe ser ágil y expedito, por cuanto los efectos de la falta de medidas contundente, están convirtiendo los riesgos que fueron advertidos por PTC, e incluso por otros competidores, sobre la eventual expulsión de competidores del mercado y sobre el mantenimiento de un mercado en competencia, se están convirtiendo en realidades de mercado.

Como se anticipó, a continuación se recorrerán las situaciones y alternativas planteadas en el documento de la CRC, en aras de aportar con nuestro conocimiento y experiencia argumentos que esperamos sean tenidos en cuenta por parte de la entidad.

ii. RESPECTO DE LAS ALTERNATIVAS REGULATORIAS PUESTAS EN CONSIDERACIÓN

A continuación se hará referencia a cada una de las situaciones de mercado identificadas por la CRC y se planteará para PTC cuál de las alternativas planteadas en cada una de ellas es la adecuada.

2.1. La venta conjunta de servicios móviles con otros servicios de comunicaciones (empaquetamiento fijo-móvil)

En este punto, la CRC se refiere a dos situaciones y frente a cada una de ellas plantea distintas alternativas.

2.1.1. Apalancamiento frente a mercados conexos

La primera situación problemática está constituida por: *"La venta conjunta de servicios móviles con servicios fijos por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" fortalece esta posición y tiene la potencialidad de generar un contagio o apalancamiento de esta posición hacia los mercados fijos individuales o empaquetados."*

2.1.2 La no replicabilidad económica de planes empaquetados convergentes

De acuerdo con la entidad, otra situación problemática identificada sería *"La venta conjunta o empaquetada de servicios móviles con servicios fijos por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en un contexto de mercados de telecomunicaciones verticalmente integrados, genera el riesgo de incorporación de planes empaquetados convergentes que no sean replicables económicamente por los PRSTM que participan en mercados móviles o fijos. Esto puede favorecer aún más el traslado de los problemas de competencia del mercado de servicios móviles a los mercados de ofertas conjuntas o empaquetadas."*

Las dos situaciones propuestas por el regulador son la materialización de los efectos propios del empaquetamiento de productos (bienes o servicios) realizado por un operador dominante en el mercado, los cuales pueden ser de tipo exclusorio y/o explotativo. Teniendo esto en consideración, en nuestra opinión es relevante reiterar los argumentos que planteamos desde el proceso regulatorio de análisis del mercado de Servicios Móviles cuando propusimos de manera

directa que esta medida fuera impuesta al o los operadores con posición dominante.

Es entonces menester, iniciar por la base de la aproximación en materia de empaquetamiento. Se trata de una estrategia que tiene la potencialidad de ser nociva en el mercado **única y exclusivamente** cuando la ejerce un agente dominante. La doctrina ha analizado el racional económico de la conducta, en los siguientes términos:

"El empaquetamiento está estrechamente relacionado con la venta atada. Al igual que esta, implica la aplicación de una condición que permite el uso del poder de mercado en un mercado para ser utilizado en otro. Sin embargo, mientras que la venta atada requiere la imposición de compra de múltiples productos o servicios como una condición de comprar uno de ellos, el empaquetamiento implica ofrecer descuentos para comprar varios productos o servicios diferentes juntos en un "paquete". En el paradigma del empaquetamiento, un vendedor con poder de mercado en un producto ofrece un descuento en ese producto a los clientes que también compran otro al mismo vendedor. La principal preocupación competitiva es que la incapacidad de los rivales no integrados (incluso otros igual o más eficientes) para igualar los descuentos puede tender a apoyar la creación o el mantenimiento de poder de mercado en el segundo mercado."⁵ (Subrayado fuera de texto)

Esto fue respaldado por la CRC al señalar que "(...) la teoría económica reconoce que el empaquetamiento puede ser perjudicial cuando una empresa con un poder significativo en el mercado utiliza esta práctica, y además, la incapacidad de algunos proveedores de servicios de telecomunicaciones para ofrecer paquetes similares a los de sus competidores puede afectar negativamente el funcionamiento del mercado y mantener su estado actual"⁶. (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior cobra especial importancia frente al documento comentado, toda vez que, como se verá en el siguiente numeral, No existe ningún tipo de evidencia de una posible falla del mercado que permita establecer la necesidad de intervenir la replicabilidad de las ofertas realizada por OMR que no se encuentren en una posición de dominio en el mercado. Como se comentará más adelante, con este tipo de intervención se desnaturalizaría el concepto de empaquetamiento como

⁵ Francis y Springman, ANTITRUST, Principles, cases, and materials (2023), American Bar Association, Antitrust Law Section. Pg 380.

⁶ Ver CRC. "Revisión de Medidas Regulatorias Aplicables a Servicios Móviles. Documento de soporte". Pág. 18.

actividad de riesgo en materia de competencia y se entraría a una intromisión desproporcionada del libre juego de oferta y demanda.

Continuando con las situaciones planteadas frente al dominante, debemos reiterar varios de los argumentos que hemos defendido sobre el tema. La Red Internacional de Competencia (ICN por sus siglas en inglés), ha señalado que cuando el mercado empaquetado presenta economías de escala significativas, el empaquetamiento por parte de un agente dominante afectaría negativamente las ventas de sus competidores y esto los llevaría a enfrentar un mayor costo medio en su operación. Si la afectación sobre las ventas de los competidores del agente dominante es suficientemente grande puede llevarlos a enfrentar costos medios superiores a la escala mínima eficiente, con lo que eventualmente su entrada o permanencia en el mercado se vería comprometida⁷. Para esta organización, existe un riesgo de exclusión significativo cuando el empaquetamiento por parte de la firma dominante incrementa el riesgo financiero de entrada, **permanencia o expansión de competidores en el mercado empaquetado, característico de mercados con altas barreras de entrada y efectos de red**⁸.

Consideramos relevante en este punto hacer mención al concepto de empaquetamiento mezclado "*mixed bundling*", el cual se presenta cuando los productos están disponibles por separado para la compra, pero se ofrece un descuento por comprarlos juntos⁹. Si bien se trata de una estrategia válida en el mercado, es muy cercana a la venta atada en términos de dominancia y puede tener los mismos efectos nocivos frente a los competidores actuales o potenciales¹⁰.

Existe un "espejismo conceptual" basado en el hecho de que cualquier descuento es beneficioso para el consumidor, sin embargo, esto es relativo en este tipo de conductas, pues al existir dominancia pueden ser utilizadas para crear barreras económicas. Desde el punto de vista regulatorio, y específicamente, en el caso de los mercados de servicios móviles y fijos, consideramos que basta con la potencialidad del daño para tomar decisiones.

⁷ Ver ICN. "*Unilateral Conduct Workbook, Chapter 6: Tying and Bundling*". Págs. 22 y 23, párrafo 81.

⁸ Ver ICN. "*Unilateral Conduct Workbook, Chapter 6: Tying and Bundling*". Págs. 25, párrafos 88 y 89.

⁹ Francis y Springman, ANTITRUST, Principles, cases, and materials (2023), American Bar Association, Antitrust Law Section. Pg 396.

¹⁰ *Ibidem*.

Si bien en principio, como lo ha señalado la CRC, el empaquetamiento tiene atributos positivos al generar economías de alcance, y en el corto plazo, ofrece beneficios para los consumidores, desde el punto de vista de la competencia y de la eficiencia económica, el empaquetamiento de servicios puede conllevar prácticas que impactarían las sanas condiciones de competencia, en tanto que representan:

- i. Subsidios cruzados entre los servicios empaquetados,
- ii. Estrechamiento de márgenes para competidores de menor escala, especialmente si son realizadas por un operador con posición de dominio
- iii. Barreras a la entrada o expansión en mercados regulados, especialmente cuando son irreplicables por otros competidores, desde lo técnico o lo económico.

Al respecto ha señalado la CRC: *“la oferta tarifaria que es publicada por los operadores, además de las posibles combinaciones de empaquetamiento de los servicios móviles con las demás características y beneficios antes señalados, da cuenta del empaquetamiento de servicios móviles con servicios fijos o al menos, de su oferta conjunta”*, advirtiendo en el documento de la presente consulta pública que, a 2021 ya un 43% de los hogares contrataban servicios fijos y móviles empaquetados.

De esa fecha a hoy, PTC estima que ese número debe haber aumentado de forma considerable, pues en 2021 fue el año en que Claro, como dominante en móvil, afianzó ese tipo de empaquetamiento con el lanzamiento de su denominada oferta de paquetes convergentes. A continuación algunas imágenes de referencia de dichas ofertas:





Frente a esta realidad, la CRC ha advertido en sus análisis recientes sobre las condiciones competitivas de los mercados de telecomunicaciones que: *“Sin embargo, no todos los operadores participantes en el mercado tienen la capacidad de ofrecer planes empaquetados que repliquen estas ofertas, por ejemplo, proveedores como WOM y los OMV no cuentan con una oferta de planes de servicios fijos que puedan empaquetar con los servicios móviles. Así mismo, algunos operadores de servicios fijos regionales no cuentan con una oferta de servicios móviles o acuerdos con plataformas de streaming para ofrecer este tipo de planes y beneficios.”*¹¹

Este hallazgo del comportamiento del mercado es compartido plenamente por PTC, y es significativo por cuanto justamente que al existir un dominante, esta práctica de empaquetamiento conlleva a que se generen restricciones o barreras a la competencia para operadores de menor escala como WOM y los OMV en los mercados móviles, y en lo que respecta a los servicios fijos, para los ISP locales o regionales.

Es decir que, la existencia de este tipo de empaquetamiento de servicios, cuando es realizado por un operador con posición dominante, genera un incremento del poder de mercado de quien ostenta dicha posición de dominio en alguno de los mercados que conformen el paquete, así como el contagio o traslado de dicha posición hacia mercados conexos o complementarios.¹²

¹¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones, Revisión de medidas de regulatorias aplicables a servicios móviles, documento de formulación de problema, septiembre de 2023.

¹² Esto es precisamente lo que ha llevado a que la CRC en el documento de formulación del problema del proyecto Revisión de medidas de regulatorias aplicables a servicios móviles, señalara que: *“Estas modalidades de empaquetamiento no replicables por algunos operadores generan barreras de oferta para algunos competidores, así como barreras de entrada para nuevos agentes al mercado de servicios móviles, e impiden dinamizar la competencia entre los operadores que ofrecen servicios empaquetados y aquellos que no lo hacen, e incrementar el poder de*

Ahora bien, la estimación arriba señalada de PTC sobre el crecimiento del número de hogares que tienen servicios empaquetados, se debe también a la relevancia misma que el operador con posición de dominio en Colombia ha divulgado para su estrategia de negocios. En el informe de accionistas público que emitió el grupo América Móvil sobre la operación en Colombia, se revela que el objetivo que se trazó esa empresa es llegar a generar ofertas empaquetadas (convergentes) en al menos el 60% de su base de clientes, veamos:



Esa estrategia de Claro fue analizada por JP Morgan en ese mismo año, en un documento denominado "Feedback from Investor Day; Guidance Ahead of JPMe" en el que señaló que: "El empaquetamiento seguirá siendo un foco clave, ayudando a reducir el CHURN. Hay espacio para incrementar la convergencia, en los países top del grupo teniendo 3.6 productos por hogar frente al 2.4 promedio para la compañía. En Colombia, el mercado más convergente de AMX's, el CHURN de las ofertas empaquetadas es inferior en un 50% menor que para ofertas no empaquetadas."¹³

mercado de quien ostente posición dominante en el mismo. Dicho de otra forma, la incapacidad de algunos PRST de ejercer presiones competitivas, al existir ofertas empaquetadas -con servicios complementarios a los servicios móviles que no pueden ser replicadas por algunos de ellos, impiden el funcionamiento óptimo del mercado y contribuyen a mantener su estado actual."

13 Traducción propia del siguiente texto: "Bundling will continue to be a key focus, helping to reduce churn. There is room to increase convergence, with the top countries having 3.6 products per household vs. 2.4 on avg. for the company. In Colombia, AMX's most convergent market, churn for bundled offers is 50% lower than non-bundled. AMX's most convergent market, churn for bundled offers is 50% lower than non-bundled."

Con lo anterior, se demuestra que el empaquetamiento de servicios es utilizado por el operador dominante, como una estrategia clave de competencia, para reducir el CHURN, esto es, para evitar que sus clientes actuales se migren o porten hacia otros operadores, es decir, para lograr reducir la efectiva competencia en los mercados en que este dominante participa.

Por todo lo anterior, debemos insistir respetuosamente en que existen suficientes elementos de juicio que motivan y soportan la intervención regulatoria frente al empaquetamiento de servicios por parte de quienes ostentes una posición de Dominio, por lo que resultan suficientes si se observan igualmente desde el punto de vista de estructura del mercado y de los riesgos de esos defectos del proceso concurrencial. De otra forma, si se busca evidencia de la obstrucción ya se estaría en el escenario de una conducta anticompetitiva a ser sancionada por la autoridad *ex post* de competencia, presentándose de nuevo lo que hemos llamado en otros documentos la "paradoja de la intervención".

Estamos, por lo tanto, de acuerdo con el documento de la CRC en cuanto a las situaciones identificadas y consideramos que para ninguna de ellas la alternativa de mantener el *statu quo* es la más adecuada. En la siguiente tabla se muestra nuestra postura al respecto.

Situación identificada	Alternativa adecuada	Opinión de PTC
La venta conjunta de servicios móviles con servicios fijos por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" fortalece esta posición y tiene la potencialidad de generar un contagio o apalancamiento de esta posición hacia los mercados fijos individuales o empaquetados.	Alternativa 2. Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles".	Como ya se mencionó, la Alternativa 1 presentada en el documento no se considera adecuada ya que es necesaria una intervención que logre mitigar los efectos que tiene para el mercado la realización de este tipo de empaquetamientos por parte del dominante. Consideramos que no es necesario recabar información adicional, pues tanto la dominancia como la existencia de este tipo de estrategias ya están demostradas.

		<p>De igual forma, está plenamente demostrado que existen competidores en el mercado de servicios móviles como PTC, y los OMV, que no cuentan con la posibilidad de replicar ese tipo de ofertas al no tener operación de servicios fijos.</p> <p>Ahora bien, respecto a la Alternativa 3, en nuestra opinión no es práctico ni eficiente segmentar geográficamente la aplicación de la medida ya que, por una parte, la dominancia tiene un mercado geográfico nacional y, por la otra, sería poco práctica su implementación y posible actualización.</p>
<p>La venta conjunta o empaquetada de servicios móviles con servicios fijos por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, en un contexto de mercados de telecomunicaciones verticalmente integrados, genera el riesgo de incorporación de planes empaquetados convergentes que no sean replicables económicamente por los PRSTM que participan en mercados móviles o fijos. Esto puede favorecer aún más el traslado de los problemas de competencia del mercado de servicios móviles a los mercados de ofertas conjuntas o empaquetadas.</p>	<p>Alternativa 2. Todos los PRSTM podrán diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, en cuyo caso los planes ofrecidos estarán sujetos a la validación de la CRC de su replicabilidad económica por parte de PRSTM, de manera ex ante o ex post, con base en un Test de Replicabilidad Económica (TRE) cuya metodología y condiciones serán definidos por la CRC.</p> <p>En caso de que las ofertas no cumplan con el TRE, quien(es)</p>	<p>No consideramos que la Alternativa 1 sea viable debido a los mismos argumentos que mencionamos en la anterior medida.</p> <p>Respecto a la Alternativa 3, vemos que tiene diversas dificultades. En primer lugar, no existiría un control efectivo sobre las estrategias del dominante. Como segundo aspecto, consideramos que el Test de Replicabilidad Económica (TRE) involucra más aspectos que la revisión sobre si los servicios individuales valen lo mismo que empaquetados y, finalmente, desde el punto de vista práctico, en cualquier caso la CRC tendría que validar el cumplimiento de la medida de manera ex post.</p>

	ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" deberá(n) modificar las tarifas de los servicios mayoristas o minoristas asociados a dichas ofertas, según aplique, de tal manera que en una nueva aplicación de la prueba se constate su replicabilidad económica. Durante este periodo de revisión, la CRC podrá ordenar a quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" suspender la comercialización de las respectivas ofertas.	
--	--	--

Finalmente, debemos reiterar la inminente necesidad sobre la aplicación de medidas regulatorias frente a las situaciones planteadas. El empaquetamiento es dinámico y no consideramos que sea necesario recolectar más información. Ya que es muy probable que la afectación al mercado sea mucho mayor y, por ende, lo que se busca prevenir ya habrá ocurrido.

Incluso, como se ha planteado por parte de PTC al regulador en diversos escenarios, las medidas propuestas por la CRC para atacar este tipo de problema de competencia que afecta la dinámica del mercado, podría adoptarse de forma temporal, sujeta a un proceso de revisión de su eficacia y eficiencia de forma permanente, al ser mucho mas perjudicial para el mercado la inacción del regulador, por la "paradoja de intervención" arriba mencionada, que la adopción de una medida susceptible de revisión.

A continuación nos permitimos traer a colación experiencias de derecho comparado en las que se han implementado prohibiciones o restricciones al empaquetamiento de servicios fijos y móviles por la existencia de una posición de dominio en alguno de los servicios que conforman el paquete:

- **México¹⁴:** En ese país, las medidas de intervención para combatir la dominancia tuvieron que adquirir el rango constitucional para tener una meritoria eficacia en cuanto a su adopción. En ese mercado, precisamente por la dominancia, América Móvil tiene prohibido entrar en el mercado de TV de paga, lo que representa una restricción connatural al empaquetamiento de dicho servicio con aquellos en los que Telmex es dominante.

Además, El artículo 267 de La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), fracciones II y XII establece que el IFT podrá imponer a los agentes económicos preponderantes, entre otras medidas, la restricción para ofrecer de forma individual y desagregada a los usuarios o competidores, todos los servicios o bienes empaquetados; es decir, se prohíbe el empaquetamiento puro.

- **Chile¹⁵:** En ese país se restringió realizar cualquier tipo de descuento a personas naturales cuando se ofrecieran servicios móviles y fijos, con el fin que, no se trasladara un beneficio de escala y se disminuyera la competencia efectiva, por parte del Tribunal de Defensa de la Competencia.
- **España¹⁶:** En donde el operador dominante es Telefónica en diversos mercados, pero especialmente en el de banda ancha fija, y este agente compro al líder del mercado de TV de paga (DTS), se le impusieron

14 Reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 11 de junio de 2013; DOF: 11/06/2013. El artículo 267 de La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), fracciones II y XII

establecen, respectivamente, que el Instituto podrá imponer a los agentes económicos preponderantes las siguientes medidas: i) someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas

al público, los paquetes comerciales, promocionales y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio, además de que no podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación

sin la previa autorización del Instituto, lo anterior, a efecto de que el Instituto pueda asegurar que las

tarifas al público puedan ser replicables por el resto de los concesionarios, y ii) ofrecer de forma individual y desagregada a los usuarios o competidores, todos los servicios o bienes empaquetados;

es decir, se prohíbe el empaquetamiento puro.

15 Antecedentes, Instrucción General 2 de 2012 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile. Sentencia 97 2010. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile. Consultado en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/sent_0097_2010.pdf

16 Expediente C/0612/14 de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia CNMC.

numerosas obligaciones transversales, especialmente en la comercialización de las ofertas convergentes.

Así mismo, se estableció una especie de prohibición de las ofertas convergentes, en tanto que se estableció que estas solo podrían lanzarse si eran aprobadas por el regulador, el cual debía observar si eran replicables por los demás agentes del mercado.

Así las cosas, consideramos que la adopción de medidas de intervención frente al empaquetamiento de servicios fijos y móviles son determinantes, puesto que, sin ellas, no tendríamos un conjunto de medidas eficaces para combatir las fallas que durante los últimos años han afectado el mercado de telecomunicaciones móviles.

2.2. Replicabilidad de ofertas realizada por Operadores de Red

El regulador plantea como una situación la relacionada con *"La venta conjunta o empaquetada de servicios móviles por parte de Operadores Móviles de Red (OMR), en un contexto de mercados móviles verticalmente integrados, genera el riesgo de incorporación de planes empaquetados que no sean replicables económicamente por parte de los Operadores Móviles Virtuales (OMV)."*

Se basa la CRC en las manifestaciones por parte de los OMV según las cuales enfrentan dificultades para poder replicar los planes ofrecidos por los OMR en el mercado ya que, según estos, en general los precios minoristas que cobran los OMR se encuentran por debajo de los valores que cobran a los OMV por el acceso a sus redes. En nuestra opinión, la Alternativa 1, es decir, mantener el statu quo es la adecuada en este caso. Esto por las siguientes razones:

En primera medida, como ya se anticipó en el presente escrito, el empaquetamiento es altamente riesgoso cuando es aplicado por parte de un operador con poder de mercado. Una intervención como la propuesta en las Alternativas 2 y 3, parte de la base de que todos los OMR tienen la potencialidad de afectar el mercado. No puede confundirse una posible posición dominante contractual (la cual no es ilegal) que podría llegar a existir en los contratos entre OMR y OMVs con una posición de dominio en el mercado que ejercida de manera inadecuada, como efectivamente está ocurriendo con Claro, tiene impactos negativos directos a la libre competencia.

Imponer obligaciones como las planteadas en dichas alternativas no solo sería desproporcional desde el punto de vista regulatorio, sino que podría generar otro tipo de problemas más graves incluso para los usuarios, como, por ejemplo, la existencia de información estratégica en materia comercial asequible para todos los agentes del mercado, situación que podría generar riesgos de colusión tácita.

En segunda instancia, para intervenciones como las propuestas, se requeriría de manera previa un diagnóstico más soportado de la situación planteada, basado en información histórica y discriminada. Esto, principalmente debido a que, como ya se mencionó, el empaquetamiento tiene la vocación de ser nocivo cuanto es aplicado por parte del dominante y no cuando se ofrece como una estrategia comercial por parte de agentes que no tienen dicha calidad.

No sé entiende cuál es la teoría del daño o de falla de mercado a partir de la cual se pueda imponer obligaciones como las planteadas. Incluso, esta medida estaría penalizando a aquellos operadores que, si han decidido abrir su red a terceros para operación móvil virtual, mientras que el operador dominante, a pesar de la regulación, mantiene su red cerrada y no aloja ningún OMV.

Finalmente, desde el punto de vista de eficiencia de la medida, es necesario señalar que la CRC ya realizó en 2017 la intervención más intrusiva desde el ejercicio regulatorio: la aplicación de una fórmula de precios con margen garantizado para los OMV. En su momento, dicha decisión se basó en la necesidad de propiciar que los operadores bajo este tipo de servicio tuvieran espacio para crecer en el mercado, sin embargo, con las cifras que la misma entidad comparte en su documento, es claro que esto no se ha logrado. Así las cosas, si la intervención directa en precio no logró lo que se pretendía, lo más seguro es que unas alternativas como las plateadas tengan menor vocación de éxito. Esto con una desventaja adicional representada en la carga que se le impondría a los OMR para su cumplimiento.

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

Para la CRC, la situación a analizar se refiere a que *“la regulación vigente no especifica las condiciones en las que puede ofertarse y pactarse la cláusula de permanencia mínima en los paquetes y ofertas conjuntas de servicios móviles y*

fijos". De acuerdo con la entidad, las reglas sobre cláusulas de permanencia mínima son claras en los servicios fijos (en donde se aceptan bajo ciertas condiciones estipuladas en el artículo 2.1.4.1. del RPU) y móviles (en donde están prohibidas) considerados de manera aislada, pero no se ha realizado un análisis sobre dichas cláusulas cuando existe empaquetamiento entre dichos servicios.

Compartimos la evaluación realizada por el regulador y la propuesta de intervenir 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, bajo el entendido que los que se puede evitar es que, a través de posibles ventas atadas, o de ventas empaquetadas inclusive, se generen barreras a la entrada y a la expansión. Esto, debido a que los efectos exclusorios en términos de competencia se pueden presentar cuando, con la intención de generar una permanencia mínima en el usuario de servicios móviles, se aplique las reglas previstas para los servicios fijos bajo el argumento de que la oferta es empaquetada.

En este sentido, en virtud de la imposición de una cláusula de permanencia mínima en servicios fijos, que es legítima conforme con la regulación vigente, se generan descincentivos para los usuarios de "romper" el paquete de servicios fijos y móviles para contratar una mejor oferta de servicios móviles, por el riesgo y temor de que se le haga efectiva la cláusula de permanencia mínima.

Lo anterior cobra mayor relevancia cuando se observa, como lo hace la CRC en el documento de consulta pública, que en Colombia efectivamente ha habido una tendencia creciente hacia el empaquetamiento de servicios fijos y móviles, ubicándose actualmente en un 44% de los hogares que tienen servicios empaquetados contratados, la cual además, por las dinámicas propias de las ofertas de los operadores buscan fomentar nuevamente el "efecto club", que fue combatido por el regulador con medidas adoptadas entre los 2011 y 2014.

Esta situación lleva a que, en la práctica, la cláusula de permanencia mínima de servicios fijos, afecta la dinámica de los servicios móviles, desdibujando la finalidad y motivos de la prohibición de dicha cláusula para servicios móviles que adoptó la CRC.

2.4. Condiciones de calidad cuando se accede a la instalación esencial de RAN

De acuerdo con el documento puesto a consideración por parte del regulador, la situación encontrada se refiere al hecho de que "La obligación de garantizar el

nivel de calidad en el servicio de Roaming Automático Nacional ha sido sujeta a interpretaciones alternas por parte de los operadores." Para PTC, la aproximación realizada es correcta y, dentro de las alternativas planteadas, consideramos que la segunda se adecúa de mejor manera a las necesidades actuales del mercado. Sobre el punto, es dable señalar que para la provisión de la instalación esencial de RAN, el artículo 4.7.2.2.3 señala como una de las obligaciones de la red visitada la de:

"Asegurar la interoperabilidad de los servicios prestados de voz, SMS y datos, y de aquellos servicios complementarios que sean factibles desde el punto de vista técnico, **así como el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red** y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación."

Asimismo, el artículo 5.1.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, establece, entre otras obligaciones de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, la del numeral 5.1.1.3.3. referida a "**suministrar las mismas condiciones de calidad que ofrecen a sus usuarios, tanto a otros PRST que accedan a su red, como a los respectivos usuarios de éstos.**"

La deficiencia en la calidad del servicio también puede ser utilizada como una forma de exclusión o de barrera de expansión y así lo hemos manifestado en varias actuaciones ante la CRC. Por esta razón, consideramos positiva la propuesta de crear herramientas de medición y corroboración de nivel de calidad entre los operadores.

Como consecuencia de la calidad percibida por los usuarios cuando están en Roaming Automático, y especialmente por las tarifas reguladas, se puede observar como la utilización del servicio ha decrecido en los dos últimos años en el servicio de voz y en el último año para el servicio de datos en alrededor de un 70%, según información cargada en Postdata.

Año	2021	2022	2023
Tráfico Datos (Mb)	22.977.792.617	54.699.883.747	15.362.505.520
Tráfico Voz (Minutos)	3.824.076.258	2.264.269.554	918.587.816

Elaboración propia a partir de datos PostData CRC.

. Así como también el entendimiento de las tarifas hasta hoy reguladas, ya que el ingreso promedio por Mb de un operador es menor al pago de la tarifa regulada,

lo cual desincentiva el uso de la medida. A continuación, una tabla que resume la problemática con las tarifas reguladas por MB del servicio de RAN.

Tarifa Regulada	2021		2022		2023		2024	
	Datos (Mb)	Voz (Min)						
Entrantes	7,47	13,34	7,81	13,95	6,94	9,8	5,74	6,4
Establecidos	13,85	17,36	14,49		11,05		7,83	
Dominante							3,67	4,04
Ingreso Promedio (Mb/Min)	3,47	15,9	2,47	18,4	2,05	22,4	NA	NA

Elaboración propia a partir de datos PostData CRC.

Como se puede evidenciar existe un estrechamiento de márgenes en el mercado minorista, puesto que como lo explicamos anteriormente el ingreso que reciben en promedio los operadores por Mb es menor al valor de la tarifa regulada y esta brecha se ha mantenido en el tiempo, con un ingreso por Mb de \$-10 pesos por cada Mb que se consume usando el servicio de Roaming Automático Nacional (valor calculado a partir de la tarifa regulada para operadores establecidos).

Ahora bien, volviendo a la problemática de la calidad del RAN, reiteramos que fue justamente PTC el operador que sufrió el impacto de la provisión de RAN en condiciones degradadas, o con menor calidad que la que se ofrecía por parte del operador visitado a sus propios usuarios. De hecho, actualmente se surte ante la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Mintic una actuación administrativa promovida por PTC por la provisión deficiente de RAN, siendo además dichos hechos, parte de los que conforman la investigación por prácticas comerciales restrictivas que se adelanta en contra del dominante en la SIC¹⁷.

En esas denuncias, PTC pudo presentar pruebas tomadas de empresas independientes de medición como Speedtest® de Ookla, LLC para los indicadores de velocidad de descarga (Avg DL Speed), velocidad de carga (Avg UL Speed) y latencia (latency ms) con base en las cuales se puede evidenciar técnicamente que uno de los operadores que le estaba otorgando RAN a PTC por imposición de condiciones por parte de la CRC, viene dando trato discriminatorio y brindando el acceso y uso del RAN de datos en 3G con una calidad sustancialmente inferior a la suministrada a sus propios usuarios.

¹⁷ Resolución SIC 61513 de octubre de 2023.

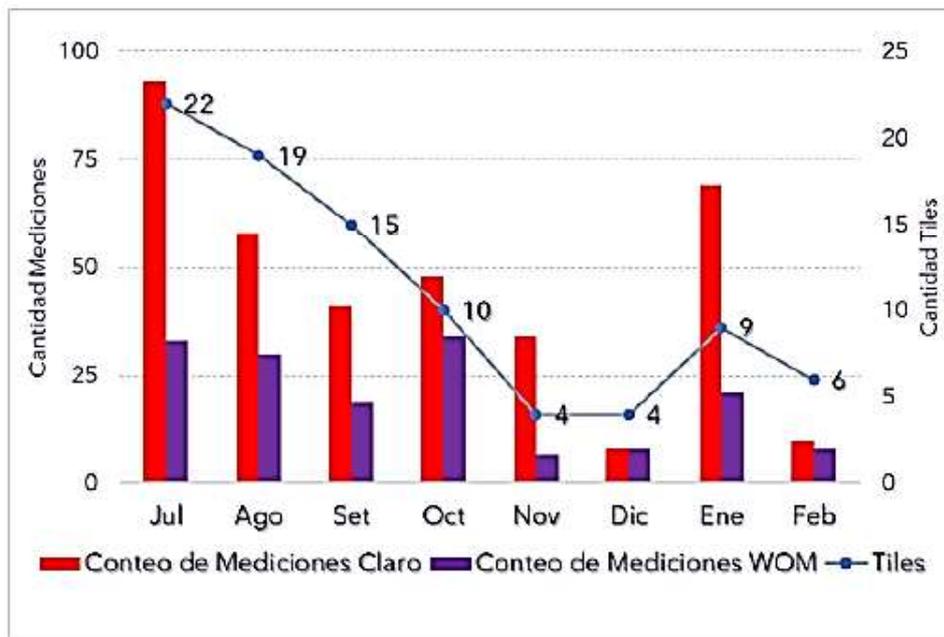


Gráfico No. 1 Fuente: Basado en el análisis realizado por WOM de los datos de *Speedtest Intelligence*® de julio 2022 - febrero 2023. Las marcas registradas de Ookla se usan bajo licencia y se reimprimen con permiso.

Con base en esas mediciones, se pudo establecer primero que entre julio y diciembre de 2022, los usuarios de PTC registraron, en promedio, un 48% menos de velocidad que la que el operador de red visitada que otorgaba el RAN le brindaba a sus propios usuarios nativos. Dichas mediciones fueron actualizadas en febrero de 2023, fecha en la cual se registró una mejora incipiente, conforme con la cual la degradación de calidad pasaba del 48% al 31% en promedio. Esta ligera mejora en el rendimiento (que aún lo mantiene en situación de incumplimiento) se produce después de la comunicación enviada por PTC el 30 de enero de 2023 al operador otorgante del RAN.

Así las cosas, se puede evidenciar que la problemática detectada por la CRC efectivamente ha tenido lugar en el mercado colombiano y adicionalmente, que puede ser medida y soportada en mediciones de entes externos como OOKLA, Speedtest, o incluso MEDUX como proveedor de la solución de industria de Crowdsourcing.

INFORMACIÓN CONFIDENCIAL CORRESPONDIENTE AL NUMERAL 2.5

iii. SOBRE LA CONSULTA PÚBLICA PLANTEADA POR LA CRC

Al finalizar el documento sujeto a comentarios, la entidad regulatoria pone de presente un conjunto de preguntas relacionadas tanto con las situaciones planteadas, como con las alternativas expuestas. A continuación, procedemos a abordar cada uno de los puntos anotados en el mismo orden en que fueron presentados:

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

3.1.1. ¿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 PTC: En nuestra opinión esta alternativa no es la más adecuada por las razones arriba expuestas. La medida debe ser a nivel nacional.

3.1.2. ¿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 PTC: Consideramos que la medida de restricción o prohibición del empaquetamiento de servicios fijos y móviles por parte del dominante, así como la medida de restringir las cláusulas de permanencia mínima para servicios fijos cuando se comercialicen de manera empaquetada, son determinantes para atacar los problemas de competencia que ha identificado la CRC.

Por consiguiente, partiendo de la premisa de que estas medidas no deberían dejar de adoptarse, hemos mencionado en varias ocasiones que otro tipo de medidas adicionales sería, por ejemplo, la posibilidad de explorar medidas relacionadas con la prohibición de exclusividades por parte del dominante en distintos eslabones de la cadena de valor.

De acuerdo con la doctrina relevante *“en este caso, el agente dominante puede imponer exclusividades sin compensar a sus compradores, y los rivales no pueden responder (...) de hecho, los contratos exclusivos pueden hacer que la empresa dominante sea totalmente inmune a la competencia”*²⁰. El ICN a su vez ha señalado que los acuerdos de exclusividad suscritos por un agente dominante tienden a producir restricciones indebidas de la competencia, es el costo que deben asumir los consumidores al cambiar de proveedor. Un alto costo de cambio lleva a que, en la práctica, un consumidor no pueda sustituir fácilmente a su proveedor o no tenga incentivos para hacerlo. Por el lado de la demanda, se debe considerar la posibilidad de los competidores del agente dominante de acceder a nuevas redes de distribución o desplegar redes propias²¹.

De esta manera, como medidas para evitar el cerramiento del mercado de servicios móviles por parte del agente dominante a través de acuerdos de exclusividad, se proponen las siguientes:

²⁰ Calzolari, G., y Denicolo, V. (2015). Exclusive Contracts and Market Dominance. The American Economic Review, 105(11). Pág. 2.

Traducción libre del texto original en inglés: “In this case, the dominant firm can impose exclusivity without compensating the buyers, and rivals cannot respond (...) exclusive contracts can render the dominant firm totally immune from competition”.

²¹ Ver ICN. “Unilateral Conduct Workbook, Chapter 5: Exclusive dealing”. Págs. 19 y 20, párrafos 50 a 55.

- Limitar la proporción de ventas del agente dominante que pueden ser cubiertas a través de acuerdos de exclusividad con sus distribuidores.
- Que en todo caso los acuerdos de exclusividad no tengan cláusulas de renovación automática, penalizaciones ni ningún tipo de condición que en la práctica lleve a impedir o dificultar la terminación del acuerdo.

3.2. En relación con la medida del Test de Replicabilidad Económica.

3.2.1. ¿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 PTC: En opinión de PTC un TRE debería tener las siguientes características:

- Debe ser realizado únicamente con los operadores con posición dominante.
- Debe realizarse de manera ex ante.
- La CRC debe contar con por lo menos 20 días hábiles para la revisión de ofertas.
- Sin la revisión de la CRC, el dominante no puede abrir la oferta específica el mercado.
- Debe realizarse no solo un análisis económico sobre empaquetamiento, sino también sobre condiciones de mercado relacionadas, por ejemplo, con retaliaciones frente a alguna oferta o política de precios de un competidor del dominante.
- Debe analizarse la posible realización de posibles subsidios cruzados o precios por debajo de costos.
- Este test debe incluir un análisis integral de la obligación regulatoria en materia de interconexión, de no autoimputarse costos de interconexión reales, inferiores a las tarifas mayoristas que cobran a terceros.

3.2.2. ¿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 PTC: Ver respuesta anterior.

3.2.3. ¿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 PTC: En adición a lo señalado en respuestas anteriores, consideramos que el TRE debería incluir tanto las ofertas comerciales generales, como las ofertas de retención y fidelización que realice un agente con posición de dominio, incluso cuando éstas incluyan un descuento o la provisión de mayores prestaciones sobre las ofertas generales o base.

En igual sentido, este test debe incluir una prueba de imputación, que permita establecer no solo si las ofertas son o no replicables desde lo técnico, sino especialmente desde lo económico, lo cual pasa por establecer los costos reales mayoristas de red, tanto de terminación de tráfico en otras redes como de RAN.

Además, la replicabilidad no solo debe atender a una visión de precios por debajo de costos, sino también de un estrechamiento de márgenes para operadores de menor escala.

Vemos relevantes experiencias internacionales frente a esta dinámica, por ejemplo en Omán²² la autoridad tiene 15 días hábiles para revisar y aprobar las nuevas tarifas, con 15 días adicionales en caso de que la autoridad lo notifique. Dentro de las validaciones realizadas por la autoridad, se revisa comportamientos anticompetitivos, como por ejemplo discriminación de precios, compresión de márgenes, precios excesivos y empaquetamiento de servicios cuando los términos en los que se ofrece el paquete no están disponibles por separado para los usuarios, o si el empaquetamiento no puede ser replicado por los demás competidores.

Desde PTC consideramos relevantes para tener en cuenta criterios de capacidad, tecnología, precio y servicios adicionales, en el caso que se trate de ofertas móviles. Para los casos de ofertas conjuntas, adicional a los criterios ya mencionados para móviles es necesario tener en cuenta la tecnología, velocidad y precio para servicios fijos.

Lo anterior basados en que la mayoría de las ofertas de planes del servicio móvil, en su mayoría incluyen voz ilimitada y lo complejo para los PRSTM que no ostentan posición de dominio es replicar ofertas con una capacidad de consumo

²² Retail tariff regulation. Telecommunications Regulatory Authority. 2016.
https://www.tra.gov.om/pdf/retail_tariff_regulation_english.pdf

de datos móviles, sobre la última tecnología y que estén por debajo del punto de equilibrio con respecto a los costos que demande cierta oferta frente al precio establecido.

Además, debe tenerse en cuenta los servicios adicionales que se pretendan ofrecer en los planes móviles y si dichos servicios pueden ser replicados por otros operadores al precio en que los oferte el operador dominante.

Con respecto a las ofertas conjuntas, aplica de manera similar, ya que e internet fijo es el servicio que apalanca los otros servicios como televisión y telefonía, por tanto, una evaluación del precio frente a la velocidad pretendida en la oferta, se debe validar en el sentido que dicha velocidad al precio establecido por el operador dominante, pueda ser replicada por los otros operadores fijos; aunado a que en el caso de ofertas conjuntas, el paquete ofertado para el servicio móvil con respecto a los criterios de capacidad de consumo y precio a su vez puedan ser replicados por todos los agentes del mercado de servicios móviles.

3.2.4. 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 PTC: Sobre este punto compartimos el diagnóstico realizado por la misma CRC en resolución CRC 6146 de 2021, los cuales partieron de una investigación sería en diversos países. En su momento, la entidad señaló:

"Ahora bien, para verificar los posibles desarrollos e implementación del test de carácter ex ante para servicios minoristas móviles, la CRC ejecutó, mediante las herramientas del Laboratorio Forense de la SIC, inspección oficial de las páginas web de las siguientes autoridades regulatorias, dejando constancia en acta de la mismas: Estados Unidos de Norteamérica - Federal Communications Commission, Bélgica - Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications (BIPT), Argentina - Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Chile - Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (STC), México - Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Costa Rica - Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y la Comisión Europea, en donde se encontró, tal como se mencionó anteriormente, que México ha usado esta metodología en el mismo mercado relevante." ²³.

²³ Ver punto 8.2.5.1 de la Resolución CRC 6146 de 2021.

En el mismo acto administrativo, la entidad de regulación manifestó lo siguiente respecto de la libertad del dominante bajo esta medida:

“Por otro lado, es importante manifestar que un test de replicabilidad económica no restringe la flexibilidad del dominante en la fijación de precios, ya que este aún puede ensayar diferentes paquetes promocionales y conducir estrategias de fijación de precios apropiadas. El objetivo del test es garantizar que el operador dominante no abuse de esta flexibilidad en la fijación de precios para poder excluir competidores del mercado. Adicionalmente, la definición dinámica y la aproximación seguida por el test garantizan que las ofertas comerciales que ganan participación de mercado rápidamente y se vuelven relevantes -y por lo tanto son representativas para el mercado minorista- tienen que ser ofrecidas libres de estrechamiento de márgenes.”²⁴

Ahora bien, con la medida tampoco se estaría limitando al dominante en su capacidad de innovar ni en servicios ni en el empaquetamiento de los mismo, tal como lo señaló la entidad *“(…) es preciso recordar que, en caso de darse un estrechamiento de márgenes en el mercado, esto es, una forma de comportamiento anticompetitivo que puede llevar a i) que la competencia en el mercado no se desarrolle de manera efectiva, ii) que se fuerce la salida de competidores, iii) desalentar la entrada y desestimular la expansión y iv) crear desventajas para los rivales, haciendo que estos compitan menos agresivamente. En cada uno de estos casos, un estrechamiento de márgenes distorsiona la competencia en detrimento de los usuarios finales.”²⁵*

A pesar de estar de acuerdo con los argumentos planteados en su momento por la CRC, consideramos preocupante que los mismos fueron planteados hace más de 3 años y hoy nuevamente se propone una nueva consulta frente al tema cuando consideramos respetuosamente que ya sería el momento de haber tomado las decisiones de implementación.

3.2.5. ¿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 PTC: Ver respuesta anterior.

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

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

3.3.1. ¿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 PTC: Consideramos que la medida propuesta en la Alternativa es la adecuada, de acuerdo con los argumentos y soportes expuestos en este documento por PTC.

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

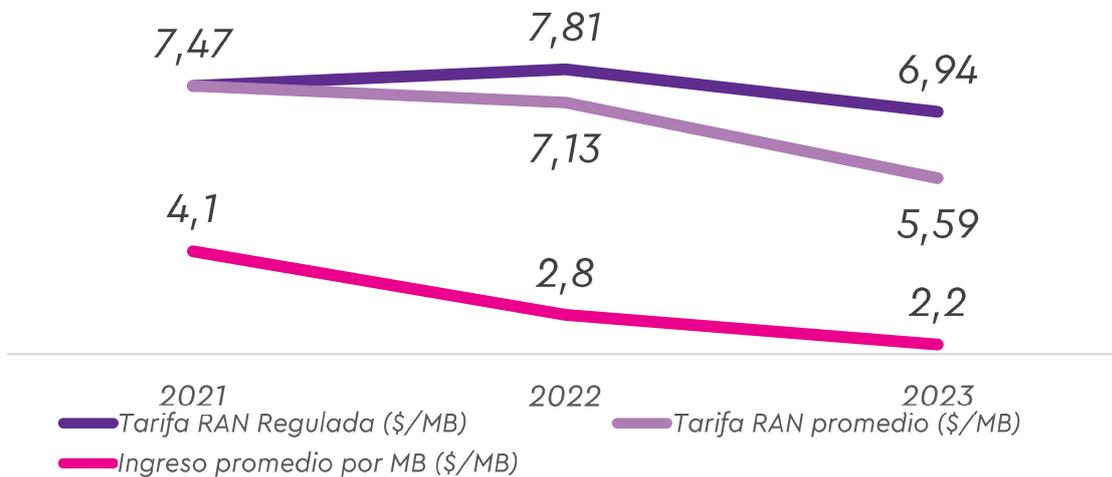
4.1. ¿Existe alguna otra alternativa regulatoria que considere debe ser revisada por la CRC en esta temática? en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.

Respuesta PTC: En principio, consideramos que la medida propuesta en la Alternativa 2 es la adecuada. Sin embargo, consideramos que esta medida debe ser complementada necesariamente con la revisión a la baja de la tarifa de RAN.

Esto, por cuanto un argumento que ha sido expuesto especialmente por el dominante frente a la calidad del RAN, va de la mano con la evolución de las redes hacia 4G y 5G, a pesar de que la tarifa representa un evidente desincentivo para que se solicite RAN en dichas tecnologías, habida cuenta de que la tarifa mayorista que se cobra por el RAN es manifiestamente superior a la tarifa minorista que se cobra por los servicios.

A continuación traemos a colación una gráfica que muestra que los costos actuales del RAN hacen prácticamente prohibitivo el uso de dicha instalación esencial a tarifa regulada:

Tarifas RAN y Precio promedio por MB minorista



Como lo demuestra la gráfica anterior, la tarifa regulada de RAN por megabyte es más de 3 veces superior al ingreso promedio por megabyte en el mercado, lo que genera una distorsión evidente que causa un estrechamiento de márgenes, y que va en contra de los principios básicos de la interconexión, conforme con los cuales, un operador no puede cobrar una tarifa mayorista superior al costo que se imputa a si mismo por la provisión del servicio.

4.2. ¿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 PTC: Al respecto, consideramos que dado que lo que se debe medir para garantizar la calidad del RAN es la calidad que el operador de red visitada le otorga a sus propios usuarios, para el mismo tiempo verificar la calidad que ese operador le otorga al proveedor de red origen o visitante, en la misma tecnología, una herramienta que sería útil sería el reporte que genera MEDUX bajo la metodología de Crowdsourcing.

De forma tal que, en ese reporte MEDUX pueda entregar un comparativo de la calidad que otorgan los diferentes proveedores a sus propios usuarios, así como a los usuarios que están haciendo uso de dicha red en RAN.

A través de la implementación del método crowdsourcing en el servicio móvil, desde 2023, existe la posibilidad que por medio del proveedor contratado por los OMR se extraiga la información de los indicadores establecidos en la regulación hoy en día para los OMR, tales como velocidad de subida, velocidad de bajada, latencia, fluctuación de fase, tasa de pérdida de paquetes.

Por lo tanto, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones frente a la calidad brindada por usuarios que hacen uso del servicio de RAN en comparación con los usuarios de proveedor de red de origen, deberían aplicarse los mismos indicadores con valores objetivo establecidos con el promedio de los indicadores de los últimos 12 meses aplicados en la zona geográfica donde se brinda el RAN y hace parte de la definición de degradación del servicio establecida por la CRC en la última Resolución 7363 DE 2024. Obteniendo la información frente al servicio de internet móvil por el mismo proveedor contratado que presta hoy el servicio de crowdsourcing.

En vista de las tendencias del mercado, la disminución de tráfico del servicio de voz en los últimos dos años es importante que se centre en las mediciones de internet móvil, donde realmente se ha evidenciado una degradación de la calidad del servicio a los usuarios que hacen RAN en comparación con los usuarios nativos de la red del proveedor de red visitada.

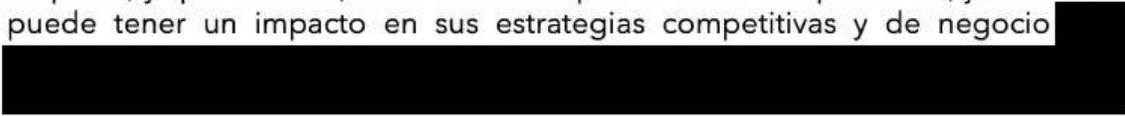
Desde PTC, dicha degradación de calidad se ha evidenciado en los acuerdos de RAN con el operador dominante y como parte de ello se han presentado quejas hacia Comcel y hacia el MINTIC sin que las mismas hayan sido solucionadas por parte del operador. Como evidencia de la degradación, PTC con apoyo en la información recabada de las muestras de Speedtest® de Ookla, LLC para los indicadores de velocidad de descarga (Avg DL Speed), velocidad de carga (Avg UL Speed) y latencia (latency ms) pudo evidenciar que Claro viene dando trato discriminatorio y brindando el acceso y uso del RAN de datos en 3G a PTC con una calidad sustancialmente inferior a la suministrada a sus propios usuarios.

Ahora bien, más allá de establecer valores objetivos adicionales o indicadores puntuales para la provisión del RAN, lo que es absolutamente necesario es que se garantice que el operador que otorgue el RAN le de a los usuarios visitantes la misma calidad que les brinda a sus propios usuarios, sin generar diferenciación ni discriminación.

INFORMACIÓN CONFIDENCIAL CORRESPONDIENTE AL NUMERAL 3.5

SOLICITUD DE RESERVA DE LA INFORMACIÓN

PTC solicita respetuosamente a la CRC **que le otorgue el tratamiento de reservado a la información contenida en los numerales 2.5. y 3.5 de este escrito, en tanto que se trata de información comercial y estratégicamente sensible** de PTC, la cual no es conocida por terceros ni divulgada por esta empresa, y que además, al ser conocida por terceros competidores, justamente puede tener un impacto en sus estrategias competitivas y de negocio



Y en consecuencia, que se cree limite su acceso a terceros, y se cree un expediente de acceso restringido solo para la Comisión y PTC, por cuanto la información contenida en estos apartes del documento, constituyen secreto comercial e industrial de PTC a la luz de los artículos **61 y siguientes del Código de Comercio, y 260 de la Decisión Andina 486**. Además, de ser conocida por los competidores podría ser utilizada para modificar sus estrategias competitivas o planes de negocio.

Esta solicitud de reserva además, es un deber de la CRC, siguiendo lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, que sustituyó los apartes que regulaban el derecho de petición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala:

²⁶ Mensajes de texto como estrategia no invasiva. La nota económica. Julio 2022.
<https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/mensajes-de-texto-como-estrategia-no-invasiva/>

"Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

(...)

6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.

(...)

*Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 **solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.**(NFT)"*

Ese artículo debe ser leído, en concordancia con los artículos 18 de la Ley 1712 de 2014. Veamos:

"Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

(...)

c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011. (NFT)

Así las cosas, la fuente legal en virtud de la cual se le asigna el carácter de reservada a información que reposa en una autoridad administrativa, son en el presente caso, los artículos 260 de la Decisión Andina 486, y el artículo 61 del Código de Comercio, como normas sustanciales que protegen el secreto empresarial que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, siempre y cuando el titular no lo haya divulgado o no haya sido el culpable de su develación. Todo lo cual se cumple a cabalidad en el presente caso.

PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.
Nit. 901354361-1

Esperamos que nuestros comentarios sean de recibo por parte de la CRC y quedamos atentos a cualquier aclaración o mecanismo de participación que se adelante frente a la propuesta regulatoria.

Cordialmente,

Faihan Alfayez
Faihan Alfayez (29 abr. 2024 11:23 CDT)

FAIHAN AL-FAYEZ
Vicepresidente de Asuntos Corporativos
PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.

COMENTARIOS DOCUMENTO MEDIDAS FASE 2 VF

Informe de auditoría final

2024-04-30

Fecha de creación:	2024-04-30
Por:	Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@wom.co)
Estado:	Firmado
ID de transacción:	CBJCHBCAABAALioNaF8ziNT9TXoPyIvtdqjnnQUKjsIY

Historial de “COMENTARIOS DOCUMENTO MEDIDAS FASE 2 VF”

-  Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@wom.co) ha creado el documento.
2024-04-30 - 1:53:30 GMT- Dirección IP: 186.80.101.63.
-  El documento se ha enviado por correo electrónico a faihan.a@wom.co para su firma.
2024-04-30 - 1:54:18 GMT
-  faihan.a@wom.co ha visualizado el correo electrónico.
2024-04-30 - 2:10:45 GMT- Dirección IP: 181.56.168.45.
-  El firmante faihan.a@wom.co firmó con el nombre de Faihan Alfayez
2024-04-30 - 2:23:17 GMT- Dirección IP: 181.56.168.45.
-  Faihan Alfayez (faihan.a@wom.co) ha firmado electrónicamente el documento.
Fecha de firma: 2024-04-30 - 2:23:19 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 181.56.168.45.
-  Documento completado.
2024-04-30 - 2:23:19 GMT