

VPAC-100022-01-005

Bogotá, D.C., 22 de enero de 2025

Doctora

LINA MARIA DUQUE DEL VECCHIO

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

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

Asunto: Comentarios al proyecto de Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles - Fase 2

Respetada doctora Duque,

Por medio del presente documento **Partners Telecom Colombia S.A.S en Reorganización**, (en adelante PTC), se permite expresar sus comentarios y argumentos al proyecto "Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles - Fase 2", procurando contribuir en la adición y modificación de las medidas regulatorias propuesta por esa Entidad, por cuanto, como lo hemos manifestado en diversos documentos remitidos a esa Entidad, y es preciso reiterarlo, la intervención en el mercado de Servicios Móviles por parte del regulador, imponiendo medidas regulatorias tanto generales como particulares que apliquen a operador con declaratoria formal de posición de dominio, es determinante para garantizar un esquema la libre competencia, evitar el abuso de la posición dominante y corregir o mitigar las fallas de mercado que afectan los mercados relevantes de telecomunicaciones móviles.

Es por lo anterior, que debemos manifestar de forma tan respetuosa como crítica, que resulta preocupante que habiendo transcurrido 4 años de la declaratoria de dominancia para el mercado de servicios móviles, a la fecha la CRC no ha siquiera propuesto la adopción de medidas regulatorias particulares y concretas que ataquen dicha falla de mercado, y por el contrario, ha adoptado medidas que no cuentan ni con el objeto, ni con la eficacia necesaria para solucionar las fallas presentadas basadas en la ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante, problema que consideramos con comedimiento, se replica de nuevo, mayoritariamente, en el catálogo de medidas regulatorias que se proponen en este proyecto.

Un ejemplo de esa tendencia en el actuar del regulador se encuentra representada en la adopción de medidas relacionadas con los Operadores Móviles Virtuales - OMVs, las cuales, desde nuestro punto de vista, no son convenientes para la situación actual del mercado, ni resultan prospectivamente necesarias al imponer cargas por igual a OMR de dimensiones y con cargas disímiles (dominante vs el resto), ni cumplen con la proporcionalidad requerida frente al nivel de competencia que se estima podrían llegar a generar.

Adicionalmente, este proyecto regulatorio pareciera dejar de lado la compleja realidad actual de los mercados móviles, la situación financiera y competitiva por la que atraviesan los competidores, los efectos legales de la declaratoria de dominancia de un operador y los avances recientemente conocidos públicamente de la fusión absoluta entre Tigo y Movistar¹ no cuya importancia para el equilibrio y el futuro de las empresas que ofrecen este servicio resulta sumamente relevante, teniendo en cuenta la declaración de dominancia al operador Comcel así como también la posible fusión del segundo y tercer operador de servicios móviles en cuanto a participación de mercado se refiere.

Justamente esa falta de adopción de medidas, lleva a que PTC pueda quedar en el medio, sufriendo un efecto "sándwich" en donde siendo el operador de red de menor escala, retador, del mercado, se vea igualmente afectado por las dominancias como falla de mercado y por las actuaciones del operador que la ostenta, y pero por otra parte, se vea afectado por escenarios diferenciales que se traducen en ventajas competitivas que se han concedido a los OMV, aun cuando estos no tuvieron ni tienen el efecto dinamizador del mercado que tuvo la entrada de PTC al mercado.

Justamente consideramos que el regulador y las autoridades sectoriales deben evitar que se continúe la tendencia anteriormente descrita, especialmente observando que, de ser aprobada la integración entre Tigo y Movistar, en el muy corto plazo el mercado colombiano sufrirá un cambio radical en su estructura competitiva, lo cual amerita una revisión de la regulación sectorial y de las intervenciones que en el marco de sus funciones y competencias realicen tanto el Mintic como la SIC, de forma tal que se propongan e impongan condicionamientos a dicha operación, así como que se adopten medidas

¹ En los primeros días de enero de 2025 reconocidos medios de comunicación divulgaron que el 20 de diciembre de 2024 Tigo y Movistar radicaron ante la SIC la solicitud de autorización de una operación de integración empresarial, que tendría por objeto la fusión por absorción de Tigo sobre Movistar. Al respecto, el 9 de enero de 2025 la misma Superintendencia publicó en su red social X (antes twitter) un comunicado de prensa en el que confirmó esa información y adicionó que no había sido publicada la operación por cuanto se habían efectuado requerimientos a las intervinientes.

regulatorias que defiendan el marco constitucional contenido en los artículos 333 y 334 de la Carta Política, y sus desarrollos legales, en los que se reconoce el modelo de una economía social de mercado en libre competencia², en el que la competencia se torna en piedra angular de dicho modelo, así como la intervención regulatoria para mitigar o corregir fallas de mercado y defectos de la estructura misma del mercado, con el fin de aumentar la eficiencia y bienestar general y la innovación y el desarrollo.³

Es por lo anterior que conforme con las condiciones actuales del mercado, este proyecto regulatorio tiene una marcada relevancia, pues es el que debe llevar a que se impongan medidas que respondan a dicha realidad de mercado y que generen incentivos suficientes para que un operador como PTC que aún es entrante, continúe siendo un operador pertinente y retador, pasando de entrante a *Challenger* u operador de menor escala.

Es pertinente reiterar que desde su llegada al mercado PTC ha sido un operador retador, desafiando el status quo mediante la ampliación de la oferta de los servicios móviles, aumentando el despliegue de infraestructura en el país mediante inversiones que le permitieron tener una cobertura propia en el 78% del país en 3 años, tiempo muy inferior que el que se tomaron para ello los competidores que hoy se mantienen, y que han tenido presencia en Colombia desde hace más de 20 años.

Por todo lo anterior, solicitamos a la CRC que valide nuestros argumentos expuestos a continuación para cada una de las medidas tomadas y las que se hicieron a un lado del documento de alternativas, con la visión de mantener al menos tres (3) operadores de red en el mercado de telecomunicaciones y donde a la luz de una empresa eficiente, pueda recrear los escenarios que hoy enfrentan todos los actores del mercado móvil para con ello tomar las decisiones que se requieren.

² Al respecto ver sentencia C-032 de 2017.

³ *“La Constitución contempla la libre competencia como un derecho. La existencia del mismo presupone la garantía de las mencionadas condiciones, no sólo en el ámbito general de las actividades de regulación atenuada, propias de la libertad económica, sino también en aquellas actividades sujetas a una regulación intensa pero en las cuales el legislador, al amparo de la Constitución, haya previsto la intervención de la empresa privada. Se tiene entonces que, por un lado, a la luz de los principios expuestos, el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia. Por otro lado dichas regulaciones sólo pueden limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta.”* Ibídem

1. COMENTARIOS GENERALES

Para PTC el documento publicado para comentarios tiene aspectos positivos en cuanto a que se mantiene el reconocimiento de una problemática constante en materia de competencia en el mercado, así como el planteamiento de distintas posibles alternativas para mitigar dichas situaciones. No obstante, en nuestra opinión, aun no se logra solucionar las condiciones anómalas en que hemos tenido que procurar competir, y algunas de las medidas propuestas no atienden justamente a la urgencia que denota la realidad actual del mercado móvil.

Consideramos que si bien algunas de las medidas propuestas por el regulador para la solución del problema identificado pueden ser pertinentes, como aquellas relacionadas con registros de portación y la prohibición de rechazos de líneas en prepago a nombre de distribuidores o agentes, éstas continúan siendo insuficientes. Incluso, unas pierden su eficacia para promover la competencia por la forma en que son planteadas, como por ejemplo la denominada “prohibición de winback o de recuperación de clientes portados. Las expectativas frente a la posibilidad real de solventar el problema regulatorio identificado inicialmente y que incluye la dominancia de CLARO, son mucho mayores y se basan en una situación inminente y grave.

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, inició con actividades comerciales el tercer trimestre de dicho año. No obstante, nuestra empresa se vio afectada por conductas contrarias a la libre y leal competencia realizadas principalmente por Claro (Comcel S.A.) como operador dominante quien se negó a otorgarle la interconexión, 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.

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 dicho operador 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 WOM, 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. Esa investigación se encuentra en curso.

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 para WOM 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 que ha tenido la actuación de la CRC frente a la patología del mercado ya identificada y reconocida en las decisiones tomadas por la entidad a lo largo de 2023. A pesar de las buenas intenciones, 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 y, a partir de allí, dos años más en espera de una intervención regulatoria 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 ya es muy escaso y los efectos de la inacción se están convirtiendo en nuevas realidades de mercado.

Para el presente proyecto regulatorio, la CRC identificó el problema como "Ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles"" y estableció cinco causas, siendo una de ellas la *"Incidencia de la Posición Dominante en el mercado relevante "Servicios Móviles"*. No obstante, ha decidido mantenerse al margen de dicha dominancia al no establecer medidas particulares para el operador dominante, en perjuicio de sus facultades en materia regulatoria que podrían solucionar ese tipo de problemas.

Si bien es cierto que no hay que atacar la dominancia *per se*, pues dicha situación no es un problema si no existe un abuso por parte del operador que ostente dicha

condición (posición que ha asumido la CRC desde el año 2017), es evidente que se hace necesaria una intervención, toda vez que el mercado relevante “Servicios Móviles” *“sigue siendo un mercado que carece de competencia efectiva dado que se encuentra altamente concentrado, presenta barreras a la entrada sustanciales, y si bien la cobertura de los servicios ha aumentado, la calidad no avanza de manera significativa”*⁴.

Como se anticipó, a continuación, se recorrerán las respuestas a comentarios y las propuestas regulatorias 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.

2. RESPECTO DE LAS RESPUESTAS A COMENTARIOS Y PROPUESTAS REGULATORIAS PUESTAS EN CONSIDERACIÓN

En este aparte se hará referencia a cada una de las medidas o propuestas regulatorias presentadas por la CRC en el documento, junto con la respuesta a comentarios relacionados con el asunto sobre el cual versa cada propuesta.

Para lo anterior, los comentarios se abordarán en el orden en que las medidas fueron planteadas por la CRC, esto es: (A) Desactualización de los datos de los usuarios de los servicios de comunicaciones en modalidad prepago que afecta la culminación exitosa del proceso de portación; (B) Prácticas de recuperación de clientes portados que limitan los efectos de la portabilidad; (C) Subutilización de medios digitales para la modificación y cancelación de planes; (D) Optimización del uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (en adelante “RAN”) a través de la medición de la calidad del servicio de datos móviles; (E) Modificación de la definición de paquete de servicios; (F) Cláusula de permanencia mínima en ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos; y finalmente se incluye un literal (G) Comentarios sobre otras medidas propuestas, en el que se analiza la respuesta a comentarios de medidas que no quedaron incluidas en esta fase del proyecto.

A continuación, para facilitar la lectura del documento, se presenta el resumen que la misma CRC hace de esta fase del proyecto regulatorio, en lo que a propuestas regulatorias se refiere:

⁴ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES, Documento Soporte “REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES FASE 2”, Bogotá, 2024, p. 14.

EJE TEMÁTICO	PROPUESTA	DISPOSICIONES AFECTADAS	VIGENCIA DE IMPLEMENTACIÓN
Desactualización de los datos de titularidad de los usuarios prepago	<p>Los PRSTM deben recopilar, verificar y registrar los datos de identificación del usuario de las líneas prepago. Así mismo, deben generar campañas de actualización de esta información para los usuarios antiguos.</p> <p>Los PRSTM no podrán nominar a sus distribuidores y comercializadores como titulares de las líneas prepago.</p> <p>Los PRSTM deberán autorizar la portabilidad de las líneas que se encuentren a nombre de los distribuidores o comercializadores.</p>	<p>Artículos nuevos: 2.1.3.3. Procedimiento para la activación de servicios móviles en modalidad prepago 2.1.3.4. Parámetros para la actualización de datos de identificación de los usuarios de servicios de comunicaciones móviles en la modalidad prepago 2.1.3.5. Campañas informativas para la actualización de datos de identificación de los usuarios en la modalidad prepago</p> <p>Artículo Modificado: Artículo 2.6.4.7. Aceptación o rechazo por parte del proveedor donante</p>	Primero (1º) de junio de 2025.
Prácticas de recuperación de clientes portados	Los OMR deberán abstenerse de contactar a los usuarios que se hayan portado durante el proceso de Portación de que trata el artículo 2.6.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y durante los tres meses siguientes a su finalización.	Numeral 2.6.2.4.4 del artículo 2.6.2.4 y numeral 2.6.2.5.3.2 del artículo 2.6.2.5.	Primero (1º) de abril de 2025.
Subutilización de medios digitales para modificación y cancelación de planes	Todos los OMR tienen la obligación de disponer los trámites de modificación y	Numeral 2.1.2.1.4. del artículo 2.1.2.1., numeral 2.1.7.2.5 del	Primero (1º) de junio de 2025.

EJE TEMÁTICO	PROPUESTA	DISPOSICIONES AFECTADAS	VIGENCIA DE IMPLEMENTACIÓN
	cancelación de planes en formato digital para su autogestión por parte de los usuarios a través de su aplicación móvil.	artículo 2.1.7.2., artículo 2.1.8.3., artículo 2.1.8.4. y artículo 2.1.10.5.	
Optimización del uso de RAN a través de la medición de calidad	Obligación a todos los PRSTM para que incluyan el acceso a RAN en las mediciones del servicio de datos a través de Crowdsourcing.	- Artículo 5.1.3.2. (Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles.) - Anexo 5.3: (Mediciones de calidad para el servicio de acceso a internet a través de redes móviles a cargo de los PRSTM)	Primero (1º) de septiembre de 2025.
Modificación de la definición de paquete de servicios	Modificar la definición de «Paquete de Servicios» para incluir la posibilidad de que dichos paquetes puedan ser o no ofrecidos bajo un único precio.	- Artículo: 2.1.7.1 (Paquete de servicios); - Numeral 2.1.7.2.1 del artículo 2.1.7.2	Primero (1º) de junio de 2025.
Cláusula de permanencia mínima en ofertas conjuntas móviles y fijos	- Incluir la prohibición expresa de extender los efectos de las cláusulas de permanencia mínima de los servicios fijos a los servicios móviles en paquetes u ofertas conjunta móviles y fijos. - Deber de informar al usuario sobre el derecho que tiene de portarse a otro operador móvil, o de cancelar los servicios móviles de un paquete u oferta conjunta de servicios móviles y fijos.	Se agrega una disposición dentro de la Sección 4 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050.	Primero (1º) de junio de 2025.

2.1. Desactualización de los datos de los usuarios de los servicios de comunicaciones en modalidad prepago que afecta la culminación exitosa del proceso de portación

Desde el punto de vista de objetivo del proyecto particular, esta medida obedece más a un ajuste al proyecto de portabilidad culminado recientemente por la entidad que a la intención del presente proyecto, la cual siempre ha sido abordar de manera integral y estructural los problemas esenciales de competencia que se presentan en el mercado de Servicios Móviles.

No obstante, consideramos que la propuesta regulatoria en esta materia es adecuada y recoge una de las problemáticas más importantes enfrentadas en materia de portabilidad como es la ausencia de un titular cuando las líneas están a nombre de distribuidores, tal y como fue expuesto y solicitado por PTC en diversas oportunidades a la Comisión en comunicaciones escritas desde el mes de octubre de 2023.

Sin embargo, consideramos que se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones a fin de perseguir no solo la eficacia de la medida sino también para facilitar su implementación operativa. En primer término, consideramos: i) Que se establezca para todas las líneas de origen prepago sin importar si la línea pasará a ser prepago o pospago, con el fin de aclarar las implementaciones con el ABD y ii) Que se incluyan todos los posibles modelos de tercerización, BPOs, agentes, SUB Distribuidores, franquicias, tercerización de tiendas, entre otros. Con el fin que todo tercero asociado históricamente a la venta de servicios móviles no impida la portabilidad de las líneas prepago, lo cual contribuye a prevenir que esta condición no dependa de la información suministrada por los operadores y se tenga certeza que la medida aplique para todos los comercializadores, por lo que consideramos que una herramienta útil es tomar todos los registros históricos en cámaras de comercio cuya actividad comercial (RUES) sea o haya sido precisamente la prestación o venta de servicios de telefonía móvil.

Finalmente, si bien se ha venido manifestando y sugerido a la CRC en diferentes espacios no logramos observar dentro del documento soporte, la evaluación de una alternativa que exigiera un mínimo de consumo de servicios o de recarga como restricción a la portabilidad, lo cual consideramos podría contribuir objetivamente a prevenir el fraude o fenómenos de abultamiento de cifras que se han presentado en el pasado y que han motivado sanciones e investigaciones por prácticas contrarias a la libre competencia y al régimen de protección al consumidor.

En nuestras intervenciones previas en el marco de este proyecto, expusimos como existen líneas pre activadas y activas que sin haber realizado ningún consumo o una recarga son portadas a otro operador, y hoy en día existen competidores que mediante bots y automatización de este tipo de prácticas logran captar realizar este tipo de "portaciones de líneas".

Por tal motivo, solicitamos a la CRC que establezca como una medida de rechazo, cuando no exista un consumo mínimo una recarga mínima hecha por el usuario, con lo cual no solo se procura garantizar que hayan clientes reales detrás de la portación, sino también que un usuario pueda adoptar su decisión de cambiar de operador una vez haya realmente disfrutado o probado el operador de origen. Esto resulta necesario, pues no resulta eficaz la restricción actual en este sentido que contiene la regulación, por cuanto cataloga el tráfico de señalización como indicativo de existencia de un usuario real detrás, cuando esto sucede con el solo hecho de un registro de una SIM, incluso preactivada, en un área de cobertura de la red móvil.

2.2. Prácticas de recuperación de clientes portados que limitan los efectos de la portabilidad

En relación con este punto, PTC propuso que debería existir una restricción de mínimo tres (3) meses para que el operador dominante pueda hacer contacto nuevamente con los usuarios que hicieron *port out* en su red, con el fin que el operador que realiza el *port in* recupere las inversiones realizadas en la captación de usuarios y logre rentabilizar la venta dada a partir de la portabilidad.

La propuesta de la CRC tuvo en cuenta los comentarios de PTC y modificó el numeral 2.6.2.4.4 del artículo 2.6.2.4 del Capítulo 6 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 y el numeral 2.6.2.5.3.2 del artículo 2.6.2.5 del Capítulo 6 del Título II del mismo cuerpo normativo, incluyendo el término de tres (3) meses para la prohibición de hacer contacto con el usuario portado. Adicionalmente, con base en comentarios de otros interesados, incorporó una regla diferencial para los OMR respecto de los OMV contribuyendo, en sus propios términos, a generar mayores posibilidades de que los OMV puedan fidelizar los usuarios portados a sus redes, generando presiones competitivas sobre los OMR y dinamizando así el mercado.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista se trata de una propuesta que genera una desventaja competitiva injustificada para PTC, ya que genera una asimetría en la forma como los OMV compiten en el mercado. La CRC insiste en darle prioridad a operadores que no han realizado ningún tipo de inversión en infraestructura en el país por encima de un operador que ha mostrado su intención no solo de invertir sino de seguir cumpliendo con sus usuarios de manera correcta, generando lo que al inicio de esta comunicación denominamos como "efecto sándwich".

Adicional a lo anterior, con la propuesta, la CRC pareciera ar una señal equivocada al mercado, sobre una posible dominancia de los OMR frente a los OMV, fundamento o posición que no está demostrada en ningún documento o análisis que haya expedido la CRC entorno a este proyecto de medidas móviles. Incluso, si la medida está pensada para proteger todos los oferentes con cuotas del mercado pequeñas o de menor escala, debiera establecer un mínimo de participación de mercado para que esto aplique por ejemplo para operadores que tengan una cuota de mercado inferior al 15% del mercado en todas sus dimensiones copulativamente, esto es; ingresos, tráfico y usuarios.

Desafortunadamente, el regulador tomo como base una conducta cuya lesividad emana del ejercicio indebido que realiza el operador dominante para imponer una medida "general" que afecta en dos vías a PTC: por una parte no va a tener la posibilidad de competir más eficientemente en el mercado y, por la otra, va a encontrar a competidores como OMV con un mecanismo diferencial y en nuestra opinión anticompetivo.

Se propone, entonces, que esta medida sea aplicable **únicamente** para aquellos operadores con posición dominante y, en caso de que esta sugerencia no sea acogida, que se adopte esa medida para todos los operadores que tengan una cuota de mercado inferior al 15% del mercado en todas sus dimensiones copulativamente, esto es; ingresos, tráfico y usuarios.

2.3. Subutilización de medios digitales para la modificación y cancelación de planes

Con esta propuesta, la CRC establece que todos los OMR deben contar con una aplicación móvil mediante la cual, además de la interacción normal con los usuarios, sea posible adelantar trámites de modificación y cancelación de planes y servicios (modalidad pospago).

Es decir, el regulador buscaría que los operadores dispongamos de medios digitales para modificar y cancelar planes pospago de servicios móviles, así como también se incluya la opción de implementar la terminación de contrato. Con base en ello, desde PTC si bien estamos de acuerdo con la medida que pretende impulsar la Comisión, es necesario que se deje claro que debe permitirse realizar el debido proceso de retención dentro del mismo momento, es decir que el trámite inicie y finalice por el mismo canal, pero pueda ser contactado por otro canal en el medio del trámite.

Lo anterior para que los usuarios puedan recibir los mismos beneficios en caso de que el operador tenga un programa de fidelización, que los demás usuarios que cancelan los servicios por medio de otros canales y los cuales a través de la aplicación móvil resulta imposible de gestionar porque en su mayoría son personalizadas.

Ahora bien, vemos que esta medida tiene la potencialidad de mejorar las condiciones en las que los usuarios disponen de sus servicios contratados, **pero no queda claro cómo ello puede resolver un problema de competencia en el mercado "Servicios Móviles"**. Además, tampoco se entiende la razón por la cual

los OMV no estarían obligados a tener esta aplicación móvil, siendo que de cara al usuario el servicio que prestan es igual al que ofrecen los OMR. Este punto es fundamental ya que se está generando una discriminación en contra de dichos usuarios que no podían acudir a presentar sus insatisfacciones por la ausencia de esta herramienta.

Para PTC no existe una conexidad regulatoria entre las ventajas competitivas que se le pretende dar a los OMV y el proyecto regulatorio principal sobre el cual está estructurada esta propuesta. Como lo muestran las cifras del mercado, este tipo de agentes no están llamados a solventar los graves problemas existentes. Y es que la percepción que encontramos es la de un desvanecimiento constante de una iniciativa que comenzó con un diagnóstico detallado de la situación actual del mercado de Servicios Móviles y pretende ser culminada con decisiones que perfectamente podrían haber sido tomadas en proyectos regulatorios mucho menos ambiciosos.

Por consiguiente, solicitamos respetuosamente que esta medida no genere una discriminación entre OMV y OMR sino que sea de aplicación general para el mercado, y que en caso de que se vaya a generar dicha diferenciación, se fundamente los problemas de competencia diagnosticados por la CRC, de forma tal que aplique solamente para los operadores que detentan posición dominante en alguno de los mercados de telecomunicaciones móviles.

Adicionalmente, sobre esta medida, es importante que se garanticen mecanismos de identificación y validación de titularidad idóneos por todos los operadores de forma tal que se evite la suplantación de identidad, lo que hace necesario que se mantengan los tiempos que hoy ya rigen en el proceso de cancelación.

Así mismo, como ajuste a la medida, para fomentar en todo caso la viabilidad de esta medida, proponemos que se permita que los contratos de servicios móviles puedan consultarse a través de la aplicación móvil y no solo con el envío del contrato al usuario, aspectos que fomentan la digitalización y la apropiación digital de los usuarios, puesto que si ya la CRC considera que hasta la cancelación y modificación de planes se puede dar a través de la aplicación móvil, también debe permitir interacciones adicionales, puesto que se atribuyen obligaciones nuevas a la aplicación móvil para que sea un medio de atención obligatorio al usuario. De esa forma se busca también migrar transacciones a la digitalización y facilitar la interacción con los usuarios que así lo deseen.

Por último, al existir ofertas empaquetadas de servicios fijos y móviles en el mercado, se solicita a la CRC que aclare y adicione a las condiciones del empaquetamiento fijo móvil, que el operador está en la obligación de permitir que el usuario con servicios empaquetados fijo-móvil, pueda cancelar o modificar su plan móvil pospago a través del aplicativo móvil del operador, sin que existan restricciones atadas con los servicios fijos que tiene dentro del paquete.

2.4. Optimización del uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional a través de la medición de la calidad del servicio de datos móviles

La CRC consideró relevante analizar la pertinencia, oportunidad y razonabilidad de incorporar en este proyecto medidas relacionadas con las condiciones económicas, técnicas y jurídicas para optimizar el acceso y uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN), de modo que pueda continuar empleándose como elemento dinamizador de la competencia y la inversión en el mercado «Servicios Móviles». Sin embargo, desafortunadamente, dada la cantidad de comentarios y la magnitud de las medidas que podría imponer decidió abordar en una siguiente etapa del proyecto, entre otros, asuntos relativos a la remuneración por el acceso a dicha instalación esencial.

Lo anterior, lleva a que el principal y mas importante elemento que incentiva y permite el uso del RAN, evita el estrechamiento de márgenes y fomenta que se utilice esa instalación esencial con mejores tecnologías (de 3G a 4G y 5G), sea dejado de lado en este proyecto regulatorio.

Esto, a pesar de que se han dado modificaciones sustanciales en el mercado, tanto tecnológicas como competitivas, que hace evidente la necesidad de visitar y revisar la senda de reducción definida hace ya mas de dos (2) años.

Fue así como, en este proyecto decidió solamente establecer la obligación a todos los PRSTM para que incluyan el acceso a RAN en las mediciones del servicio de datos a través de *Crowdsourcing*, además de hacer algunos ajustes respecto de la forma en que se mide la calidad del servicio prestado a través de RAN, para lo cual propuso modificar el artículo 5.1.3.2. (Indicadores de calidad para el servicio de datos móviles) y la metodología de medición y reporte a través de *crowdsourcing* incluyendo mediciones en red visitada y propia (ajustando los reportes de información en ese sentido); e incluyó la obligación de que “En el caso de mediciones en red visitada, el PRSTM que provea el acceso a la instalación

esencial deberá permitir las adecuaciones necesarias para que tales mediciones puedan realizarse en las mismas condiciones que las mediciones en red propia”.

Desde PTC reconocemos que esta medida tuvo en cuenta las peticiones que esta empresa realizó en el pasado, en donde sufrió restricciones indebidas a la competencia por la deficiencia en la calidad del Roaming Nacional, lo que afectó no sólo su cuota de mercado sino también su imagen y la percepción de los usuarios, en un momento clave de los primeros años de operación de la compañía, de su entrada al mercado, siendo una forma de exclusión o de barrera de expansión.

Sin embargo, vemos que esta medida si bien es deseable, no es trascendental o determinante, y al generar costos altos de implementación o adopción, podría dar lugar a otras medidas que, en el estado actual del desarrollo del mercado y de la provisión del RAN entre operadores, si tengan efectos correctivos para las fallas de mercado existentes y que promuevan adecuadas condiciones competitivas en el mercado. Por lo que bastaría con reforzar la obligación de que el operador de red visitada se vea forzado a demostrar que le brinda u otorga la misma calidad que a sus propios usuarios al regulador, mediante reportes periódicos.

Ahora bien, reiteramos que consideramos que esta medida es evidentemente insuficiente e ineficaz si lo que se pretende es promover el uso o provisión del RAN en las mejores tecnologías disponibles, pues la variable principal que afecta esa decisión por parte de los agentes solicitantes del RAN es el precio. Como lo hemos mencionado en otros documentos, el RAN debe seguir siendo entendido como una facilidad esencial que aporta beneficios no solo a las dinámicas de competencia, sino precisamente a los usuarios de los servicios móviles, para quienes es importante tanto la cobertura en el servicio como la tecnología disponible en el mercado. Se trata de una herramienta regulatoria que puede adecuarse al dinamismo del sector, materializado en las nuevas estructuras de mercado y necesidades de la demanda.

Debe ser superada la discusión sobre desincentivos para invertir emanados del RAN ya que no solamente se ha demostrado, especialmente por PTC, que la intención es todo lo contrario ya que se busca aumentar despliegue, sino que lo más importante debe ser encontrar la mayor eficiencia en la red. Se requiere que exista una nueva interpretación sobre esta herramienta ya no enfocada en las zonas con poca presencia sino direccionada hacia una mayor calidad y alternativas tecnológicas en zonas en donde se encuentran presentes todos los operadores.

2.5. Modificación de la definición de paquete de servicios

A título introductorio, sea lo primero establecer que, en lo relativo a este punto y al siguiente, la CRC analizó en el documento soporte los comentarios presentados por los interesados en un acápite titulado "4.2. Comentarios sobre la posible intervención regulatoria frente a las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos", frente a los cuales concluimos que el empaquetamiento *per se* limita las opciones de los usuarios, pues los obliga a adquirir servicios que muchas veces no utilizan, como es el caso de la telefonía fija que forma parte de los paquetes *Triple Play* o *Cuádruple Play*.

En efecto, el empaquetamiento tiene las siguientes implicaciones:

- i. **Precios Atractivos:** Los paquetes suelen ofrecer un precio atractivo por la combinación de servicios, lo que puede hacer que los usuarios sientan que obtienen un mejor valor, aunque en realidad estén pagando por servicios que no utilizan.
- ii. **Falta de Opciones Personalizadas:** Los paquetes limitan las opciones de personalización. Los usuarios pueden estar interesados solo en internet de alta velocidad, pero se ven obligados a adquirir la telefonía fija o televisión, que pueden no ser relevantes para ellos, como ya se mencionó.
- iii. **Compromisos Contractuales:** Muchas veces, para obtener el precio del paquete, los usuarios deben comprometerse a contratos a largo plazo, lo que los obliga a pagar por servicios que no desean durante un tiempo prolongado.
- iv. **Dificultad para Separar Servicios:** Algunos proveedores dificultan la separación de los servicios, lo que impide que los usuarios cancelen los que no desean sin enfrentar penalizaciones o complicaciones.

Para buscar dar solución a la anterior problemática, la CRC propuso modificar la redacción de los artículos 2.1.7.1. y 2.1.7.2.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, así⁵:

⁵ Lo que se encuentra tachado en el texto del artículo fue eliminado y lo que se encuentra subrayado fue añadido en este proyecto regulatorio.

«Artículo 2.1.7.1 Paquete de servicios. Oferta conjunta de 2 o más servicios de comunicaciones por parte de uno o varios operadores, la cual ~~debe~~ puede realizarse bien sea bajo un único precio, o bajo precios separados, y con el ofrecimiento de cualquier tipo de beneficio por la contratación o vinculación de los servicios incluidos en la oferta.»

«2.1.7.2.1. El usuario recibirá una sola factura por todos los servicios que conforman el paquete contratado. Esta condición no es obligatoria para los paquetes que incluyan de manera conjunta servicios móviles (Internet móvil y/o datos móviles) y servicios fijos (internet fijo y/o televisión por suscripción y/o telefonía fija) de comunicaciones.»

Desde PTC estamos de acuerdo con el establecimiento de precisión de condiciones a las cláusulas de permanencia en las ofertas de servicios conjuntos (fijo-móvil), en tanto que o bien vía confusión del consumidor o bien vía estratégica de los competidores que venden paquetes de servicios convergentes, se generaban barreras y desincentivos a la libre elección y movilidad de los usuarios, al considerar que podrían verse afectados por la exigencia de la cláusula de permanencia mínima en el componente fijo del paquete. Así pues, resulta útil confirmar y informar de forma clara, que está prohibido atar o vincular cláusulas de servicios fijos a los servicios móviles, lo cual debe ser puesto en conocimiento del usuario junto con su derecho a portarse a otro operador y a cancelar los servicios móviles de dicho paquete u oferta, en cualquier momento.

En el mercado PTC ha podido observar con preocupación que efectivamente existen ofertas de servicios fijo-móvil empaquetados, las cuales desde su publicidad hasta en la información detallada del paquete, no contienen claridad con los montos a pagar por el usuario por cada servicio, lo que lleva a entender que el costo (precio) del servicio móvil o alguno de los servicios fijos está siendo diluido en el valor total del paquete, o que incluso podría estar transgrediéndose la prohibición contenida en el numeral 8 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 de realizar subsidios cruzados.

Lo anterior trae grave consecuencias frente al empaquetamiento de los servicios e induce al error al usuario al desconocer de entrada cuánto paga por cada servicio, y en el caso hipotético que el usuario desista o desee realizar una portación del servicio móvil, se ve implícitamente atado en la cláusula de permanencia de servicios fijos porque al momento de la portación, se le incrementa el costo del empaquetamiento de los servicios fijos, o en el momento que suceda la portación, el operador de una manera discrecional puede determinar mantener o reducir en un mínimo porcentaje el valor total del paquete.

Ello, no solo va en contravía de los derechos de los usuarios al limitar el derecho de la libre elección del usuario, sino que también fomenta el subsidio cruzado de

servicios puesto que dentro del valor total del paquete es factible que los operadores apalancen un servicio con otro, como ya se ha hecho en los servicios fijos, mediante el apalancamiento del servicio de televisión con el internet fijo, o la línea fija con el internet fijo.

Por lo tanto, las consecuencias del empaquetamiento fijo móvil en un mercado que tiene un operador declarado como dominante, y una fusión entre los operadores segundo y tercero de participación del mercado, podría en desventaja y un posible riesgo de sostenibilidad a los operadores que como PTC hoy en día solamente ofrece servicios móviles o como los ISP locales o regionales que tienen ofertas fijas únicamente.

No obstante, de forma respetuosa debemos advertir que esta medida por si sola no tiene el impacto ni entidad suficiente para corregir o mitigar los problemas de competencia que fueron estudiados y documentados por la CRC en el marco de este proyecto normativo. Es decir que, no parecen atacar de manera eficaz el problema propuesto en el proyecto regulatorio en relación con el fenómeno del empaquetamiento. Adicionalmente, se hace caso omiso de la recomendación que presentamos en cuanto a que debería restringirse la posibilidad de empaquetamiento al operador dominante, ya que su amplia base de usuarios permite que, mediante esa conducta, se trasladen los problemas de competencia del mercado "Servicios Móviles" a los mercados que contemplan servicios fijos.

Como se comentó en su momento respecto del documento de formulación sobre empaquetamiento de servicios fijos recientemente publicado, existe un "limbo" regulatorio frente a uno de los problemas actuales más importantes como lo es el empaquetamiento de servicios fijos y móviles. Lo anterior, debido a que en el presente proyecto se limita a concluir que basta con realizar un monitoreo permanente frente al asunto, mientras que, en el segundo, el cual se refiere específicamente a empaquetamiento, simplemente deja de un lado la posible existencia de un nuevo mercado relevante sobre el cual podría ser necesario realizar una intervención.

En opinión del regulador, al ser las cifras actuales no representativas de riesgo, no se requiere ningún tipo de decisión. Desafortunadamente, con este tipo de decisiones la CRC deja de lado su función preventiva con base en cifras actuales y desconoce la potencialidad de la posible falla en el mercado, llevando a que exista una dicotomía entre si las pruebas que dice requerir la CRC ya llevarían a demostrar la comisión de conductas anticompetitivas o que serían necesarias para le ejercicio de funciones ex post, pero no ex ante.. Un ejemplo claro lo representa la definición, en su momento, del traslado de los problemas de

competencia entre los servicios de voz saliente móvil a Servicios Móviles. Mientras se hicieron los diagnósticos, la dominancia simplemente se trasladó. Este caso no es diferente y ante la ausencia de acción por parte del regulador, en unos muy pocos años se verán los efectos de este empaquetamiento.

El empaquetamiento es dinámico y para un operador que ostenta una posición dominante en el mercado es muy fácil adaptar su oferta empaquetada y no sólo continuar ostentando dicha posición en el mercado bajo estudio, sino extenderla a otros mercados, mediante el contagio o apalancamiento. En el siguiente acápite se estudian con mayor profundidad estas implicaciones.

2.6. Cláusula de permanencia mínima en ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.

Pese a las solicitudes de CLARO y TIGO de mantener el *statu quo* por considerar suficiente el marco regulatorio actual en materia de cláusulas de permanencia mínima, la CRC mantuvo la medida en la presente fase, y su propuesta consiste en adicionar el artículo 2.1.4.3. a la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

«ARTÍCULO 2.1.4.3. CONTRATACIÓN DE PAQUETES U OFERTA DE CONJUNTA DE SERVICIOS MÓVILES Y FIJOS. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.1.4.1., para el caso de la contratación de paquetes o la oferta conjunta de servicios móviles y fijos, la cláusula de permanencia mínima tendrá efectos exclusivamente sobre los servicios fijos que formen parte de dicho paquete u oferta. En consecuencia, el operador se abstendrá de implementar cualquier práctica que tenga por objeto o por efecto extender los efectos de dicha permanencia respecto de los servicios móviles presentes dentro del paquete u oferta conjunta.

Cuando a un paquete o a una oferta conjunta de servicios móviles se adicionen servicios fijos, o viceversa, el operador deberá, tanto al momento de la oferta como al de la activación de los servicios adicionados, informar al usuario sobre su derecho a portarse a otro operador o cancelar los servicios móviles de dicho paquete u oferta, en cualquier momento. Así mismo, el operador informará al usuario que la cancelación de dichos servicios, podrá realizarla, utilizando cualquiera de los medios de atención al usuario, y en todo caso, que podrá llevar a cabo esta cancelación a través de la línea de atención telefónica o a través de la aplicación móvil de su operador móvil.

Cuando exista un paquete u oferta de servicios fijos y móviles, al solicitar la portación se entenderá que el usuario ha solicitado la cancelación del servicio móvil dentro del plan empaquetado, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2.6.2.2.1 del artículo 2.6.2.2. de la presente resolución, por lo que, frente a los servicios restantes, el Proveedor Donante deberá informarles a los usuarios sobre las ofertas disponibles tanto de servicios empaquetados como de servicios individuales o no empaquetados para que el usuario elija un nuevo plan respecto de los servicios que conservará dentro del paquete u oferta conjunta. El operador deberá dejar constancia del envío de la información a la que se

refiere los dos incisos anteriores. En todo caso, el usuario podrá consultar la información de que trata este artículo a través de la línea de atención telefónica.»

Desde una perspectiva general, consideramos positiva la propuesta de la CRC pero al igual que ocurre con aquellas relacionadas con la portabilidad, no son suficientes y no necesariamente están relacionadas con el objeto del proyecto regulatorio, al igual que en el numeral anterior, reiteramos nuestro llamado a que la CRC adopte medidas que restrinjan el empaquetamiento de servicios fijos y móviles para operadores con posición de dominio declarada en uno u otro de los servicios que componen el paquete.

2.7. **Comentarios sobre las propuestas no acogidas**

- a. Test de Replicabilidad Económica (TRE): En este punto podemos incluir los comentarios relacionados con las propuestas regulatorias dirigidas a promover la replicabilidad económica de las ofertas conjuntas convergentes de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado «Servicios Móviles» por parte de PRSTM alternativos”, que finalmente fue descartada, pero sobre la cual hubo pronunciamientos relevantes.

Al respecto, 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 estas incluyan un descuento o la provisión de mayores prestaciones sobre las ofertas generales o base, puesto que muchas veces la tarifa “estándar” es un convidado de piedra y los operadores se mueven constantemente en un nivel de precios de “oferta o descuento”.

Adicionalmente, si bien es cierto que en su análisis la CRC tuvo en cuenta el porcentaje que representa el número de accesos móviles mixtos sobre el total de accesos móviles del país, y los porcentajes que representan los accesos móviles mixtos sobre el número total de accesos móviles de cada operador, no se está teniendo en cuenta cuántos accesos representa dicho porcentaje para cada uno de los operadores sobre el total de sus usuarios. En efecto, sorprende ver que los porcentajes más altos pertenecen a ETB y Movistar, pero no se tiene en cuenta que el operador dominante, pese a tener un porcentaje más bajo de accesos mixtos, cuenta con mayor número de usuarios con dichos accesos. Así, el 6,28% de Claro correspondiente al 2023 4T representa muchos más usuarios que el 15,93% de ETB para el mismo período.

Esta situación, aunada a la estrategia de Claro de aumentar su suscripción a servicios empaquetados al 60%⁶ de sus usuarios, puede generar el traslado de problemas de competencia que la CRC considera reevaluar. No debe olvidarse que, como ya lo manifestó la CRC en su documento "Revisión del Mercado de Servicios Móviles", "CLARO ha mantenido una posición de liderazgo en el mercado «Servicios Móviles» durante los últimos seis años, con participaciones superiores al 52% en accesos y 60% en ingresos"⁷.

Por este motivo, solicitamos con todo comedimiento y fundamentos regulatorios y jurídicos que la CRC no retire de esta fase del proyecto las alternativas relacionadas con restricciones al empaquetamiento fijo-móvil y la incorporación de un Test de Replicabilidad Económica aplicable a este tipo de empaquetamiento. Adicionalmente, nos permitimos reiterar las características que debería tener dicho test, así:

- Debe ser realizado únicamente con los operadores con posición dominante, individual o conjunta.
- Debe realizarse de manera *ex ante*.
- La CRC debe contar con por lo menos veinte (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 del operador dominante frente a alguna oferta o política de precios de un competidor.
- Debe analizarse la posible realización de posibles subsidios cruzados o precios por debajo de costos.

b) Finalmente, la CRC desestima cualquier medida relacionada con la prohibición de exclusividades para los operadores dominantes cuando como lo hemos mencionado en múltiples ocasiones se trata de una herramienta de obstrucción al acceso y expansión al mercado. Nuevamente entramos en la dicotomía entre las autoridades que deben proteger el libre acceso cuando se exige para una intervención previa la exigencia de evidencia específica de la conducta restrictiva con lo que se

⁶ Revelada en documentos para sus accionistas que se han remitido a la Comisión previamente.

⁷ Comisión de Regulación de Comunicaciones, Documento Soporte "REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES FASE 2", Bogotá, 2024, p. 32.

desconoce la función preventiva ya que en caso de contarse con un acervo probatorio nutrido sería la autoridad *ex post* quien debería intervenir.

c) Sobre la necesidad de que la CRC revise la senda de reducción de RAN e imponga una tarifa bajo el esquema "Retail Minus"

Con base en lo expuesto anteriormente, es importante que la CRC de inicio a análisis regulatorios en donde analice la evolución del RAN en los últimos años y su operación en tecnologías como 4G y 5G, puesto que los operadores han venido desplegando infraestructura en estas tecnologías, las cuales generan y permiten un mayor consumo de tráfico a diferencia de la tecnología 3G, la cual fue con la que se planteó inicialmente las tarifas reguladas de RAN divididas en tarifa por minuto y por Megabyte (MB).

En ese sentido, por economías de escala y alcance el costo del operador de red visitada a medida que va desplegando nuevos sitios en las tecnologías mencionadas y aumentando su penetración en el país, tiende a reducirse, puesto que existe una mayor eficiencia del espectro, una arquitectura basada en paquetes, mejora en la gestión de recursos de radio, entre otros beneficios. Por ejemplo, la tecnología 4G que lleva 10 años en el país, para los operadores incumbentes debió haberse reducido considerablemente luego de haber alcanzado una penetración del más del 50% en el país y adicional, se espera que para 2030 la tecnología 5G en el país llega a una penetración mayor al 40%, según lo indica la GSMA⁸ donde dicha tecnología soportará mayor densidad de dispositivos conectados y menor consumo de energía por mejoras en las tecnologías de semiconductores, lo que por ende resulta en mayores eficiencias en los costos de operación.

⁸ La economía móvil en America Latina 2024. GSMA. Consultado en: <https://www.gsma.com/solutions-and-impact/connectivity-for-good/mobile-economy/wp-content/uploads/2024/06/La-economia-movil-en-America-Latina-2024.pdf>



Imagen tomada de: La economía móvil en América Latina 2024.

Adicionalmente, el consumo en tecnologías 4G y 5G en comparación con 3G, utiliza velocidades de transmisión de datos significativamente más altas, aumentándose hasta 10 veces lo que se consumía en la tecnología 3G, lo cual conlleva a que los costos totales de RAN en estas tecnologías aumente considerablemente y convierte el costo de las tarifas reguladas a la fecha inviables para llegar a acuerdos de RAN, puesto que por un lado i) el usuario consume excesivamente mayor tráfico del que venía consumiendo en un sitio y ii) la tarifa regulada es hasta 3 veces mayor al ingreso promedio por usuario del mercado de servicios móviles según los datos de PostData.



A partir de lo anterior, el RAN en el momento que los operadores comiencen a apagar sus redes 3G, deja de ser una instalación esencial, puesto que, por las tarifas reguladas a la fecha, superan cualquier plan de negocios de los operadores que deseen acceder a los acuerdos y por ende afecta también sus planes de expansión, toda vez que los acuerdos de RAN permiten conocer si en un futuro

de corto y mediano plazo es viable desplegar un sitio nuevo en ciertas localidades, una vez se llegue a una cantidad determinada de usuarios accediendo al sitio donde se tiene el acuerdo, por lo cual si el proveedor de red de origen no consigue acceder a acuerdos de RAN debido a las altas tarifas, la posibilidad de despliegue de nuevos sitios se verá disminuida, puesto el acceso a acuerdos de RAN es la única posibilidad que existe para conocer si en una localidad es viable desplegar un nuevo sitio luego de alcanzar un mínimo de usuarios.

Una visión contraria llevaría al absurdo de pretender que, desde un inicio, un operador entrante en el país, o incluso de menor escala y que hasta ahora este buscando hacer presencial en una zona geográfica determinada, tenga que replicar completamente las redes e infraestructura de los demás competidores, los cuales han tenido una presencia en el país de que supera los 25 años.

- **La Regulación tarifaria**

Una de las principales preocupaciones regulatorias relacionadas con el acceso a RAN, ha sido que este pueda llegar a ser utilizado como herramienta para evitar la inversión en infraestructura por parte de operadores que no cuentan con un despliegue suficiente. Sin embargo, a pesar de ser una preocupación válida en su momento, en la actualidad ha perdido vigencia debido a las condiciones actuales del mercado y, por supuesto, a la estructura actual, luego de la integración de las redes de acceso móviles de Tigo y Movistar⁹, ya acordada y en proceso de implementación.

A pesar de tratarse de una facilidad esencial, la Superintendencia de Industria y Comercio en su momento consideró que no podría utilizarse como un mecanismo para desincentivar la inversión en infraestructura¹⁰. Con base en esta aproximación en la Resolución CRC 5107 de 2017, la entidad se alejó de plantear una intervención geográfica nacional y limitó el alcance a ciertas zonas, en los siguientes términos:

“Que luego de los comentarios del sector y las recomendaciones de la SIC, con el propósito de que la medida no genere un incentivo a la inversión, esta Comisión estableció en la presente resolución una condición específica en cuanto al despliegue de infraestructura por parte del proveedor solicitante, para poder acceder a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, con lo cual los valores regulados solo aplican a los municipios en los cuales el proveedor que

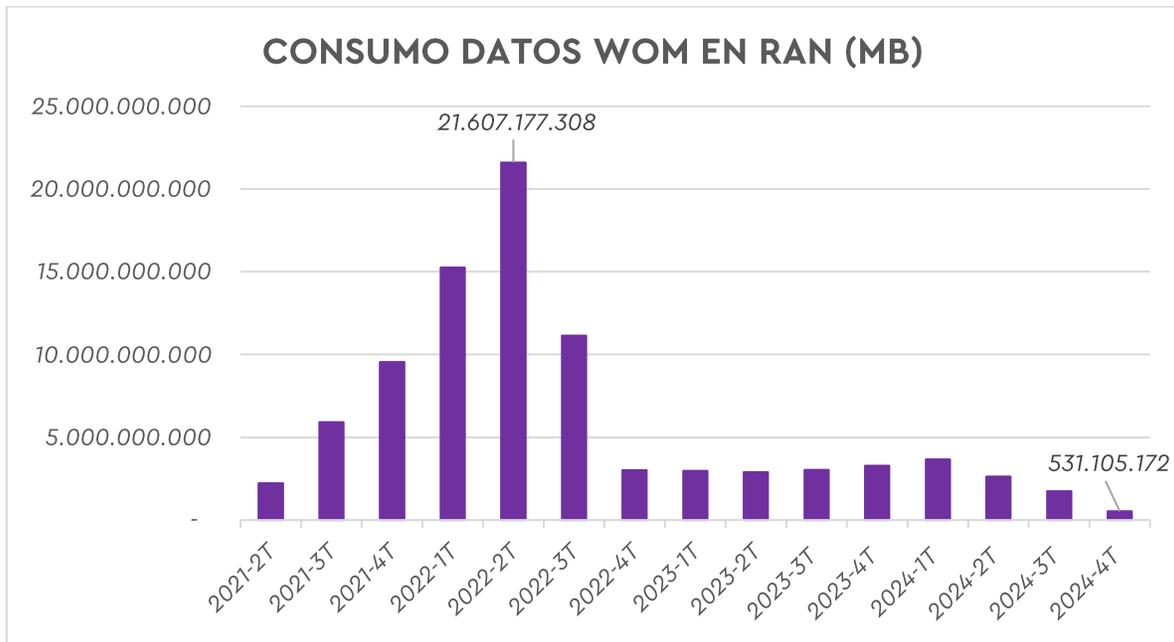
⁹ Al respecto, ver: <https://www.valoraanalitik.com/acuerd-red-unica-tigo-y-telefonica/>

¹⁰ Ver Resolución CRC 5107 de 2017. Pag 4.

haya solicitado el acceso no haya desplegado sectores de estación base o cuenta con determinadas condiciones de despliegue de infraestructura. (...)"

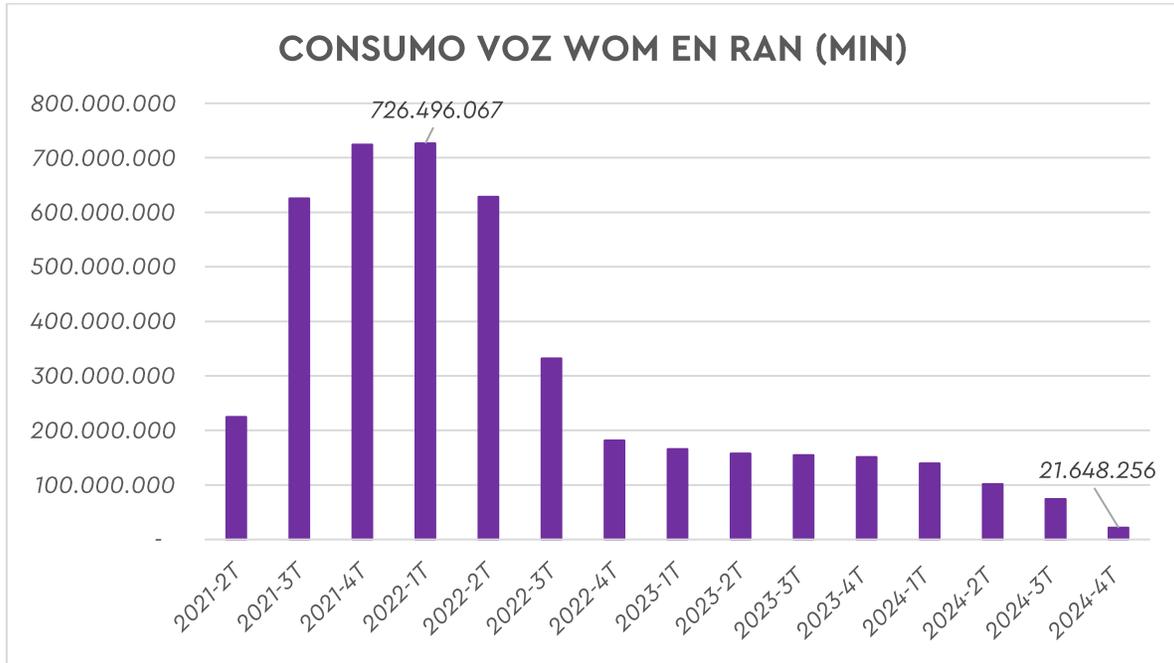
A pesar de que la aproximación asumida por la Comisión, respaldada por la recomendación de la SIC en su momento tenía mucho sentido, las condiciones actuales frente a la facilidad esencial son distintas. El despliegue de infraestructura de nuevos agentes, específicamente, de PTC ha sido sobresaliente al realizar inversiones principalmente destinadas a constituir una red competitiva y eficiente. Incluyendo los compromisos en la reciente subasta del espectro, la empresa ha destinado y destinará más de 1400 millones de dólares que son muestra clara de la intención de competir de manera abierta e independiente.

Muestra de lo anterior es la baja dependencia que PTC tiene en la actualidad respecto al RAN, el cual llega a 6%. En las siguientes gráficas se muestra la evolución del consumo de los servicios de voz y datos en RAN por PTC desde su ingreso al mercado:



Elaboración propia con datos de PostData¹¹

¹¹Tráfico de Roaming Automático Nacional. Consultado en:
<https://www.postdata.gov.co/dashboard/roaming-autom%C3%A1tico-nacional>



Elaboración propia con datos de PostData⁴

Como se logra observar en las gráficas la disminución del RAN tanto en datos como en minutos según las cifras publicadas en PostData por la misma CRC ha sido de más de un 97%, lo que se corrobora el compromiso de inversión de PTC en el despliegue de infraestructura y aún así PTC es el operador que según esas mismas cifras reveladas por la Comisión mayormente hace uso de este servicio, triplicando los valores de otros competidores.

A pesar de esta situación, el nivel de costos de RAN para la compañía muestra una clara asimetría, aun sin tener en cuenta lo relativo al pago del servicio con tecnologías más avanzadas desarrollado en el punto anterior. En otras palabras, la preocupación actual de las entidades sectoriales no debe estar direccionada a que no haya desincentivos para inversión, sino en la forma en que quienes ya cuentan con despliegue pueden acceder al RAN de la manera más eficiente, e incluso, que la tarifa de Roaming Automático Nacional no genere distorsiones competitivas, ni estrechamientos de márgenes, al no ser consecuente con las tarifas minoristas del mercado.

No se trata, entonces, de una modificación regulatoria que pretenda generar ventajas competitivas artificiales para algunos agentes, sino de reconocer que el RAN continúa siendo una facilidad esencial sobre la que es necesario realizar una nueva interpretación, ya no enfocada solamente en las zonas con poca presencia

sino direccionada también a generar una mayor calidad y alternativas tecnológicas en zonas en donde se encuentran presentes todos los operadores.

i. EXISTE UNA FALLA EN EL MERCADO EMANADA DE LA DIFERENCIA ENTRE EL PRECIO MINORISTA Y EL VALOR COBRADO POR EL RAN

La existencia de posibles estrangulamientos de márgenes ya ha sido reconocida y abordada por la CRC en anteriores ocasiones, como es el caso de las tarifas cobradas a los OMVs. Se trata de una falla de mercado que impide a los agentes que están adquiriendo la provisión de un servicio competir de manera adecuada cuando quien suministra tiene precios de venta final más bajos que aquellos que ofrece al agente competidor. En la mencionada ocasión, la entidad se refirió sobre este fenómeno en los siguientes términos:

*“Que teniendo en cuenta que **la pluralidad de agentes en el mercado móvil promueve la dinamización de la competencia, redundando en más y mejores ofertas para los usuarios**, y que los Operadores Móviles Virtuales -OMV- juegan un papel importante en este sentido, se identificó la necesidad de establecer condiciones regulatorias mínimas en términos de disponibilidad de una oferta pública de acceso a la infraestructura de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones asignatarios de espectro radioeléctrico en bandas IMT, así como **obligaciones de los proveedores involucrados, y las condiciones que rijan la remuneración por dicho acceso, de modo que se reduzcan potenciales barreras a la competencia** respecto de las ofertas comerciales que puedan generar los operadores móviles de red (OMR) en comparación con los OMV”¹²*

La situación que se afronta actualmente y que se potencializa con las tecnologías 4G y 5G es análoga, toda vez que, operadores como PTC deben pagar por el servicio de RAN un valor no competitivo frente a las ofertas finales e incluso a la regulación que existe frente a OMV como se verá más adelante. Si bien se trata de agentes con distinta categorización, finalmente son competidores en condiciones análogas frente al mercado.

En efecto, en el presente caso existe (i) una relación de verticalidad sobre una facilidad esencial (ii) unos valores actuales y potenciales (4G y 5G) en el cobro de dicho servicio que no son competitivos y (iii) una barrera a la competencia respecto de las ofertas comerciales que pueda generar un operador como PTC en su calidad de Proveedor de Red de Origen PRO en comparación con los Proveedores de Red Visitados PRV, que en esta caso, o son dominantes en el mercado (CLARO) o han consolidado ya sus redes móviles, generando ventajas

¹² Resolución CRC 5108 de 2017. Pg 6.

competitivas y eficientes de difícil replicabilidad, estando además en un proceso de integración empresarial (Tigo-Movistar).

A continuación, se observa una tabla con los ingresos promedio por operador por MB, con el fin de evidenciar el costo tan elevado en que se encuentran las tarifas de RAN, puesto que están a un costo de más de 3 veces del ingreso promedio por MB, ya que la tarifa hoy regulada para el servicio de datos en RAN es de COP \$7,83 para operadores establecidos y de COP \$ 5,74 para operadores entrantes.

PRSTM - INGRESO POR MB (COP\$)	2023-1T	2023-2T	2023-3T	2023-4T	2024-1T	2024-2T
COMCEL	2,84	2,71	2,52	2,43	1,90	1,84
MOVISTAR	1,90	1,91	1,81	1,76	1,80	1,78
TIGO	1,88	2,04	1,83	1,80	1,77	1,79
WOM	0,92	0,91	0,87	0,88	0,91	0,94

Elaboración propia con datos de Boletín MINTIC¹³

Frente a la problemática evidenciada anteriormente, desde PTC se propone aplicar una metodología "retail minus", replicando la metodología ya aplicada en el pasado por la CRC para los acuerdos entre Operador Móvil de Red (OMR) y Operador Móvil Virtual (OMV), misma que llevó luego, y evolucionó, a la expedición de la Resolución 7007 de 2022 disminuyendo las tarifas reguladas a los OMV. Es necesario entender que existe cierto grado de similitud en los acuerdos entre OMR con OMV y los acuerdos de RAN, puesto que finalmente es un operador de red facilitando su infraestructura a otro operador, es más, en los acuerdos de RAN se accede a una menor infraestructura que en los acuerdos de OMR y OMV, lo que debería llevar incluso a una tarifa inferior.

En el análisis post de la Resolución mencionada, la CRC concluye que el establecimiento de una reducción de la tarifa para acuerdos de OMR con OMV, permite que los operadores lleguen a acuerdos de libre negociación en vez de acuerdos bajo las tarifas reguladas¹⁴. Se evidencia que después de empezada a

¹³ Datos consultados en: <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-multipropertyvalues-36410-915903.html>

¹⁴ Evaluación ex post Resolución 7007 de 2022. CRC. Consultado en <https://www.postdata.gov.co/sites/default/files/general/Evaluaci%C3%B3n%20Ex%20Post%20Resoluci%C3%B3n%20CRC%207007%20Modificaci%C3%B3n%20regla%20remuneraci%C3%B3n%20OMV.pdf>

regir la Resolución 7007 de 2022 con menores tarifas a 2024, todos los acuerdos son parcial o totalmente negociados.

Por lo tanto, con base en lo anterior, solicitamos a la CRC que basados en la metodología "retail minus" se apliquen las tarifas reguladas de forma general para todas las relaciones de RAN, eliminando el listado de municipios. Esto, teniendo en cuenta que el ingreso promedio sobre todo en datos, en los últimos años **se ha reducido en más del 50% y las tarifas establecidas para los OMV son a su vez 2 veces menor que las tarifas reguladas para el servicio de RAN.**

Desde la perspectiva de empresa eficiente, es necesario que basándose en las tarifas actuales reguladas para acuerdos entre OMR y OMV la CRC analice por qué son más altas las tarifas para proveer acceso a RAN, puesto que los costos en los que incurre el operador de red visitada son menores a los que incurre un OMR al momento de prestar su infraestructura a un OMV.

A partir de ello, solicitamos que las tarifas reguladas en RAN reflejen la realidad del mercado y sean cercanas a los ingresos que percibe un operador de red por los servicios de voz y datos, el cual se encuentra cercano a los \$21 por minuto y \$2 por MB.

Tabla 2. Topes tarifarios OMV Resolución CRC 7007 de 2022

Servicio	A partir del 1° de enero de 2024
Voz (Pesos / Minuto)	3,51
Datos (Pesos/ MB)	3,19
SMS	2

Nota: Los valores presentados están expresados en pesos constantes de enero de 2022⁶.

Fuente: Tomado del artículo 4.16.2.1 de la Resolución CRC 7007 de 2022.

Finalmente, esperamos que nuestros argumentos sean estudiados por la CRC para lograr una tarifa de Roaming Automático Nacional razonable y acorde con las dinámicas del mercado, con una visión de las nuevas tecnologías que han entrado últimamente al país y donde se priorice la promoción de la competencia y de las inversiones, como mandatos legales, propendiendo con ello, en últimas, la expansión de infraestructura para la contribución del cierre de la brecha digital en el país.

3. CONCLUSIONES

Para PTC el documento publicado para comentarios muestra algunos aspectos positivos cuanto a que se mantiene el reconocimiento de una problemática constante en materia de competencia, y se presentan algunas alternativas que podrían tener un impacto marginal en el problema identificado y que dio origen al proyecto regulatorio. No obstante, como ya se mencionó son insuficientes (tema portabilidad, empaquetamiento, recuperación de clientes) o están en algunos casos direccionadas a solucionar situaciones no relacionadas directamente con el dicho problema (subutilización de medios digitales, discriminación en medidas regulatorias como Win Back).

En conclusión, y atendiendo a los argumentos esgrimidos en los apartes anteriores, consideramos que la iniciativa de la CRC está bien intencionada y que algunas de las medidas propuestas tendrán, en conjunto, un impacto favorable en el mercado. Sin embargo, una buena parte de las medidas es insuficiente frente al problema de competencia detectado y su inminencia. Vale la pena dejar de presente que, en caso de no acoger la totalidad de las sugerencias, estas sean tenidas en cuenta en lo pertinente dentro del análisis que se esté adelantando para imponer medidas de carácter particular al operador dominante en el mercado "Servicios Móviles", en el entendido que se mantienen los problemas de competencia y pareciera ser esa su causa principal.

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 \(22 ene., 2025 21:55 EST\)](#)

FAIHAN AL-FAYEZ

Vicepresidente de Asuntos Corporativos

PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. En reorganización

BMA- COMENTARIOS DOCUMENTO MEDIDAS FASE 2 V2 22-1-25

Informe de auditoría final

2025-01-23

Fecha de creación:	2025-01-23
Por:	Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@wom.co)
Estado:	Firmado
ID de transacción:	CBJCHBCAABAAzIsICB-PgDdPOSTgZMuGhGVOO8QUYdlz

Historial de “BMA- COMENTARIOS DOCUMENTO MEDIDAS FASE 2 V2 22-1-25”

-  Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@wom.co) ha creado el documento.
2025-01-23 - 2:52:36 GMT- Dirección IP: 186.80.101.63.
-  El documento se ha enviado por correo electrónico a faihan.a@wom.co para su firma.
2025-01-23 - 2:53:21 GMT
-  faihan.a@wom.co ha visualizado el correo electrónico.
2025-01-23 - 2:55:09 GMT- Dirección IP: 179.19.36.64.
-  El firmante faihan.a@wom.co firmó con el nombre de Faihan Alfayez
2025-01-23 - 2:55:43 GMT- Dirección IP: 179.19.36.64.
-  Faihan Alfayez (faihan.a@wom.co) ha firmado electrónicamente el documento.
Fecha de firma: 2025-01-23 - 2:55:45 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 179.19.36.64.
-  Documento completado.
2025-01-23 - 2:55:45 GMT