



Bogotá, 24 de noviembre de 2023

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

**Asunto:** Comentarios al proyecto de resolución y documentos anexos del proyecto regulatorio

Respetado Doctor Silva:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al proyecto de resolución y documentos anexos del proyecto regulatorio “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*”, publicado por la CRC el pasado 3 de noviembre de 2023<sup>1</sup>.

## CONTENIDO

1. Introducción .....	2
2. Se ha dado un aumento del bienestar del consumidor y una reducción de la concentración y la participación de COMCEL .....	6
3. La competencia en el mercado de servicios móviles se da en múltiples dimensiones .....	9
4. No existen en el mercado barreras de entrada ni de cambio .....	10
5. La inversión como determinante del desempeño en el mercado .....	12
6. La integración TIGO-MOVISTAR y la Subasta 5G profundizarán la competencia en el mercado .....	14
7. Comentarios específicos respecto de las medidas propuestas .....	15
7.1. Medidas relativas a la portabilidad .....	15
7.1.1. Respecto la propuesta de restringir las prácticas de recuperación de clientes portados .....	15
7.1.2. Propuesta de ajustar los plazos para efectuar trámites de Portabilidad Numérica Móvil .....	19
7.1.3. Sobre la propuesta de publicación de ofertas de fidelización, retención y recuperación de clientes ...	20
7.2. En relación con la propuesta de obligar a los PRST a reportar información de infraestructura pasiva ...	21
7.3. Respecto de las medidas asociadas al Roaming Automático Nacional - RAN .....	25
7.3.1. Propuesta de establecer asimetría en cargos de RAN en contra de COMCEL .....	26
7.3.2. Aumento del número de municipios del Anexo 4.8. ....	34
7.3.3. Obligación de dar acceso a RAN a nivel municipal o con una mayor desagregación conforme la necesidad del PRO .....	40

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



7.4. Obligación de reportar información sobre ofertas empaquetadas de servicios fijos y móviles .....	41
7.5. Respeto del cambio en la definición de Operador Móvil Virtual (OMV) y su aplicación geográfica .....	44
8. PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	44

## 1. Introducción

La actividad regulatoria de la CRC debe en todo momento cumplir con las distintas normas sobre la materia, tanto las expedidas por el propio regulador (compiladas en la Resolución CRC 5050 de 2016), como las normas legales que delimitan sus funciones (Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019), además de la Constitución, las normas supranacionales y el bloque de constitucionalidad. El apego estricto a este conjunto de normas debe servirle a la CRC para que sus esfuerzos se encaminen de forma permanente y consistente hacia una efectiva y adecuada materialización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), los cuales *“han pasado de ser derechos fundamentales por conexidad a ser reconocidos como verdaderos derechos fundamentales.”*<sup>2</sup>, teniendo en cuenta además que recientemente el legislador estableció, mediante Ley 2108 de 2021<sup>3</sup>, el carácter de servicio público esencial del internet.

- **El proyecto mezcla sin justificación legal medidas particulares con medidas generales**

La CRC está mezclando en un mismo proyecto regulatorio medidas generales aplicables a todos los operadores con medidas particulares en contra de COMCEL, todo esto en el marco de una actuación administrativa de carácter general. De las diez (10) medidas regulatorias que propone la CRC, hay al menos tres (3) medidas que son explícitamente asimétricas y particulares en contra de COMCEL, único operador que ha sido declarado con posición dominante en el mercado relevante Servicios Móviles (declaratoria realizada mediante Resolución CRC 6146 de 2021 y confirmada por la Resolución CRC 6380 de 2021). Esto implica que el regulador estaría estableciendo regulación de carácter particular en el marco de una actuación administrativa de carácter general, con lo cual estaría vulnerando de forma flagrante y deliberada el derecho de defensa y debido proceso de COMCEL.

Sobre el particular es preciso recordar que la misma CRC al analizar la dominancia en el mercado de voz saliente móvil, adelantó una actuación de carácter particular y concreto en contra de COMCEL que culminó con la Resolución CRT 2062 de 2009, la cual fue confirmada por la Resolución CRT 2152 de 2009 y la imposición de medidas particulares se hizo mediante resoluciones de carácter particular (Resolución CRC 4002 de 2012<sup>4</sup> y Resolución CRC 4050 de 2012)<sup>5</sup>, en el marco de una actuación administrativa de carácter particular y concreto, observando el derecho de defensa y debido proceso que le asistía al afectado.

<sup>2</sup> <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/418/398>

<sup>3</sup> *“Ley de internet como servicios público esencial y universal”* o por medio de la cual se modifica la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por la cual se decide una **actuación administrativa de carácter particular y concreto** y se establecen medidas regulatorias particulares respecto del proveedores de redes y servicios con posición dominante en el mercado relevante susceptible de regulación ex ante denominado “Voz Saliente Móvil” COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL.

<sup>5</sup> Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. contra la Resolución CRC 2002 de 2012.



**Por lo tanto, la CRC debe desistir de forma inmediata de tramitar medidas particulares a través de un proyecto de carácter general y mantener el presente proyecto únicamente las medidas de carácter general y abstracto. Si la CRC considera la imposición de medidas particulares, debe hacerlo en el marco de una actuación administrativa particular, garantizando el derecho de defensa y debido proceso del afectado. Sobre el particular estamos adjuntando un concepto jurídico específico que amplía estos argumentos.**

- **Distribución artificial del mercado**

La norma propuesta por la CRC busca intervenir el mercado de servicios móviles de una forma injustificada a través de una multiplicidad de medidas regulatorias, desconociendo que el mercado ha generado una creciente mejora en el bienestar de los consumidores. Si bien algunas de esas medidas propuestas podrían estar encaminadas a promover la competencia y la transparencia en el mercado, hay otras medidas planteadas que buscan distribuir artificialmente el mercado y determinar vía regulatoria las participaciones de cada uno de los agentes, creando distorsiones que evitan que sean las fuerzas de oferta y demanda y la preferencia del usuario las que determinen el tamaño absoluto y relativo de cada operador. Por el contrario, la CRC debe actuar de forma certera como un regulador convergente e incluir en sus análisis a todos los agentes que ofrecen en el mercado servicios equivalentes y considerar la interrelación constante y cambiante que existe entre los distintos servicios de comunicaciones, para que todos los agentes compitan con reglas claras en pro de la seguridad jurídica.

- **El proyecto regulatorio no valora el impacto de las medidas propuestas en el mercado y el usuario - Análisis de Impacto Normativo (AIN)**

El proyecto regulatorio carece de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) en el cual se verifique el impacto de cada una de las medidas propuestas sobre el mercado y sobre el bienestar de los usuarios. Siguiendo con el análisis de impacto, para la OCDE, el AIN o RIA (por sus siglas en inglés), es un instrumento que aplica la administración pública, previa la intervención regulatoria. Esta herramienta examina y cuantifica los beneficios, costos y efectos que puede generar un cambio regulatorio o una nueva norma. El AIN debe contribuir a la calidad, eficiencia y eficacia del proceso regulatorio, ya que pretende identificar y ordenar la información relevante al valorar la regulación con el fin de facilitar la toma de decisiones y hacerla más transparente.

Para establecer una nueva norma en el mercado, y para determinar si una norma ya existente debe permanecer en la regulación, la CRC debe evaluar con rigurosidad los beneficios y los costos, de tal forma que únicamente se introduzcan o permanezcan aquellas que de forma clara, contundente y verificable tengan mayores beneficios que costos en variables como la inversión, el despliegue de redes, la competencia en infraestructura, la competencia en servicios y la calidad, entre otras. El regulador debe hacer un AIN que abarque tanto aspectos financieros y monetarios como aspectos de bienestar, que sea plenamente replicable y verificable, y sobre la cual se hayan recibido comentarios de los agentes interesados.

En el presente proceso la información publicada por la CRC, junto con el proyecto no permite a ningún interesado, conocer el sustento mediante el cual se asignaron los ponderadores, ni el proceso para elegir los atributos a evaluar, y en últimas, impide que el proceso sea replicable por un tercero. Para ilustrar lo anterior, si tomamos el ejemplo de la medida asimétrica de cargos en Roaming Automático Nacional – RAN, no existe



ningún sustento que explique por qué el atributo de competencia basada en servicios tiene un peso relativo del 23,4% mientras la competencia en infraestructura apenas es del 13,1%. Se percibe un alto margen de discrecionalidad en la asignación de los ponderadores, que resulta ser más grave si este es el fundamento para adoptar una medida de carácter particular, a través de un acto administrativo de carácter general, sin permitir al afectado, controvertir la propuesta, solicitar o aportar pruebas y en general ejercer el derecho de contradicción y defensa.

Este sesgo se concreta en la matriz de importancia relativas de los subcriterios, en la cual, de manera discrecional, (en tanto no se divulga la metodología utilizada) se determina que unos criterios tienen más relevancia que otros, incidiendo en el resultado propuesto.

En este sentido, solicitamos tener en cuenta la conveniencia de someter esta iniciativa regulatoria a un análisis previo de impacto normativo – AIN, metodología recomendada por la OCDE y objeto del documento CONPES 3816 de 2014, que permita evaluar y anticipar las consecuencias de la implementación de una norma o modificación de una norma vigente.

La mayor importancia del análisis de impacto se centra en la cuantificación en términos monetarios de los beneficios y costes de una determinada regulación, buscando aquella alternativa que obtenga los mayores **beneficios netos sociales**. El costo de la regulación no puede ser superior al beneficio que representa, máxime cuando el mismo no es un beneficio para los usuarios, sino se encuentra fundamentado en el beneficio de los competidores.

El regulador debe enfocar sus esfuerzos en promover la inversión, fomentar competencia, proteger al usuario, lograr mayor cobertura y calidad del servicio, de tal forma que impulse el desarrollo tecnológico y logre el cierre de la brecha digital para dinamizar diversos servicios que requieren de una infraestructura de telecomunicaciones vigorosa (trámites estatales, comercio electrónico, educación, etc). Sin embargo, las medidas propuestas por la CRC se alejan de esos objetivos, ya que discriminan a los usuarios de COMCEL, limitan la libre elección y reducen el bienestar del consumidor. Además, no promueven la competencia, desincentivan la inversión, frenan la innovación y la competitividad del país.

- **Omisión de cambios relevantes en el sector – Integración TIGO - MOVISTAR y entrada de nuevos operadores en Subastas de Espectro**

El proyecto regulatorio omite analizar situaciones que generarán cambios relevantes en el sector, como son i) la integración entre los operadores TIGO y MOVISTAR, que por una parte va a reducir la competencia en infraestructura en dichos operadores, y simultáneamente les permitirá aprovechar una red con mayor escala y cobertura, y ii) la participación conjunta de TIGO y MOVISTAR en la Subasta de 5G, iii) el ingreso de nuevos operadores al mercado como es el caso de PTC en el año 2019 y de la participación de TELECALL<sup>6</sup> en la Subasta de 5G, iv) la imposición de medidas asimétricas para COMCEL en la Subasta de 5G<sup>7</sup>; y v) las reglas de la subasta permitirán a la Unión Temporal de TIGO y MOVISTAR adquirir espectro en las Bandas Bajas y

<sup>6</sup> <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/326070:MinTIC-recibio-cuatro-ofertas-de-operadores-interesados-en-participar-en-la-subasta-5G>

<sup>7</sup> Consistente en que COMCEL no tendrá la posibilidad de elegir la porción de espectro en la banda de 3.500 MHz, en caso de resultar asignatario y el tratamiento de los topes de espectro para participar en la Subasta de 5G.



en las Bandas Medias, incluso si la suma de los permisos de espectro que ya tienen asignados esos operadores ya supera los topes actuales, lo cual le otorgará una ventaja sustancial a esos dos operadores<sup>8</sup>.

- **Discusión sectorial del proyecto**

Las medidas propuestas no han tenido una suficiente discusión sectorial, como ocurre tradicionalmente con otros proyectos de la CRC. En efecto, a pesar de que el regulador desarrolla los proyectos regulatorios por lo menos en tres (3) etapas consistentes, en la formulación del problema, las alternativas regulatorias y la propuesta normativa, en este caso el regulador fusionó la segunda y la tercera etapa, publicando por tanto el proyecto de resolución acompañado de un documento soporte que a su vez incluye las alternativas que el regulador ya tiene definidas de antemano, y que no recibieron comentarios de terceros.

En el documento soporte, la CRC manifiesta lo siguiente al momento de referirse a los comentarios recibidos frente al documento de formulación del problema:

“(…) Por su parte, en relación con lo indicado por COMCEL, en primer lugar, es de señalar que **los comentarios presentados por este y los demás proveedores a cada uno de los análisis y puntos tratados en el documento denominado «Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”» serán respondidos de forma detallada en un documento independiente**, por tratarse de observaciones frente a un análisis que estuvo orientado a verificar la definición de este mercado en las condiciones previstas en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, y a determinar, como en efecto ocurrió, si continuaba siendo susceptible de regulación ex ante (…)<sup>9</sup> (NFT)

Esto evidencia un gravísimo error metodológico y una total falta de motivación, ya que la CRC quiere seguir adelante con la imposición de medidas sin haber respondido los comentarios ni haber dado fin a la discusión sectorial frente al documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” en el cual el regulador manifiesta encontrar el problema que pretende resolver. Antes de publicar el proyecto de resolución y anexos, la CRC debió haber dado respuesta a las inquietudes planteadas por los distintos agentes respecto del documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*”, toda vez que dichas inquietudes hacen parte del presente proyecto regulatorio e infortunadamente han sido ignoradas sistemáticamente por la CRC.

-El proyecto mezcla injustificadamente medidas particulares con medidas generales, vulnerando el derecho de defensa y debido proceso de COMCEL.  
 -La CRC desconoce la realidad del mercado y busca determinar la composición del mercado vía regulatoria.  
 -La propuesta carece de un Análisis de Impacto Normativo (AIN), se basa en análisis subjetivos con alto grado de discrecionalidad en la adopción de las alternativas regulatorias, especialmente las que resultan en una medida particular que afecta a COMCEL.

<sup>8</sup> Las reglas de la subasta establecen que las “figuras asociativas” podrán adquirir espectro en la cantidad a la que pueda aspirar el integrante que más espectro tenga asignado. En Bandas Bajas, cuyo tope es de 50 MHz, TIGO tiene 40 MHz asignados y MOVISTAR tiene 25 MHz, por lo que suman 65 MHz y superan el tope por 15 MHz, pero la subasta les permitirá participar por 10 MHz (lo que le resta a TIGO para alcanzar el tope). A su vez, en Bandas Medias, cuyo tope es de 100 MHz, TIGO tiene 80 MHz asignados y MOVISTAR tiene 60 MHz, por lo que suman 140 MHz y superan el tope por 40 MHz, pero la subasta les permitirá participar por 20 MHz (lo que le resta a TIGO para alcanzar el tope).

<sup>9</sup> Documento Soporte. pág. 8.



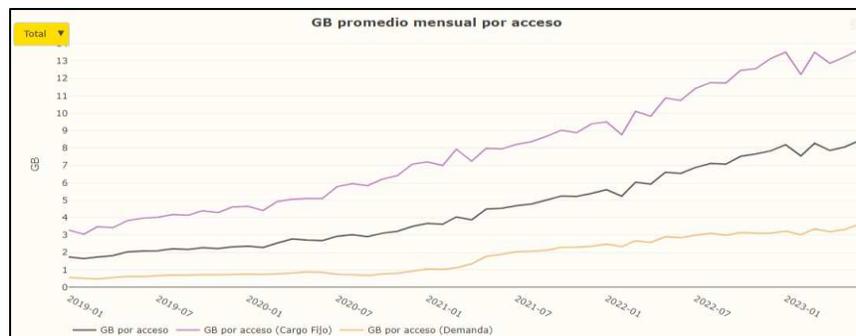
- La propuesta discrimina injustificadamente los usuarios de COMCEL, limitando su derecho de elegir, y reduciendo el bienestar del consumidor.
- La propuesta afecta la competencia y la inversión.
- La propuesta omite valorar el efecto que tendrá la integración entre TIGO y MOVISTAR y la Subasta de espectro 5G, en la que ingresará un nuevo competidor.

## 2. Se ha dado un aumento del bienestar del consumidor y una reducción de la concentración y la participación de COMCEL

Como se explicó a profundidad en los comentarios remitidos por COMCEL frente al documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles"<sup>10</sup> y frente al documento de Formulación del Problema del proyecto "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"<sup>11</sup>, el mercado relevante de Servicios Móviles presenta buenas condiciones de competencia que se profundizarán en el futuro, razón por la cual el problema identificado por la CRC de presunta "Ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista "Servicios Móviles" no existe. Por sustracción de materia, tampoco hay lugar a imponer ningún tipo de medida regulatoria ex ante, y mucho menos de establecer normas asimétricas que afecten a un solo operador en beneficio directo de sus competidores.

Ante la decisión de la CRC de ignorar los argumentos expresados en las fases anteriores, consideramos pertinente reiterar en este documento los principales puntos que demuestran el adecuado funcionamiento del mercado.

En primer lugar, queremos resaltar que **la fuerte competencia en el mercado ha incrementado de forma sustancial el bienestar de los consumidores**. En efecto, el consumidor colombiano ahora recibe y consume mucho más por mucho menos dinero, al punto que le tráfico promedio por acceso se duplicó en 2 años y se cuadruplicó en 4 años.



Data Flash 2023-021 – Internet Móvil.

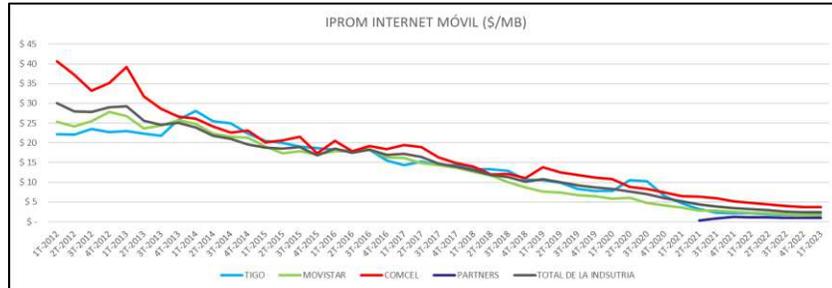
A su vez, **el precio minorista, medido como el ingreso promedio por unidad de consumo (\$/MB), se redujo un 70,5% en 3 años**, con disminuciones para todos los operadores, lo que demuestra que no hay ningún agente

<sup>10</sup> <https://ccom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

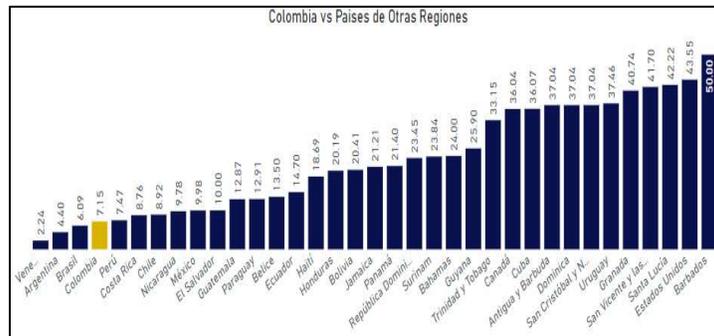
<sup>11</sup> <https://www.ccom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>



que pueda actuar de forma independiente en el mercado. Esto ha llevado a que Colombia sea uno de los países con menores precios de los servicios de comunicaciones móviles en el continente.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.



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

Dicho de otra forma, los consumidores de servicios de comunicaciones en Colombia están cada vez mejor tanto en forma absoluta, al comparar su situación frente a años anteriores, como de forma relativa frente a los consumidores de otros países, lo cual es un síntoma inequívoco de adecuadas condiciones de competencia.

Por su parte, a pesar de que la CRC estructura buena parte de su análisis en las participaciones de mercado, criterio obsoleto y alejado de prácticas internacionales, lo cierto es que **el mercado colombiano presenta una clara tendencia hacia la desconcentración generada por la pérdida de participación del líder del mercado, tendencia que se profundizó desde 2021, año en que el operador WOM lanzó su oferta comercial en Colombia, al punto que el líder del mercado ha perdido más de 13 puntos porcentuales en algunas variables en 2022 en comparación con 2020, como lo constata la información publicada por la propia CRC:**



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

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

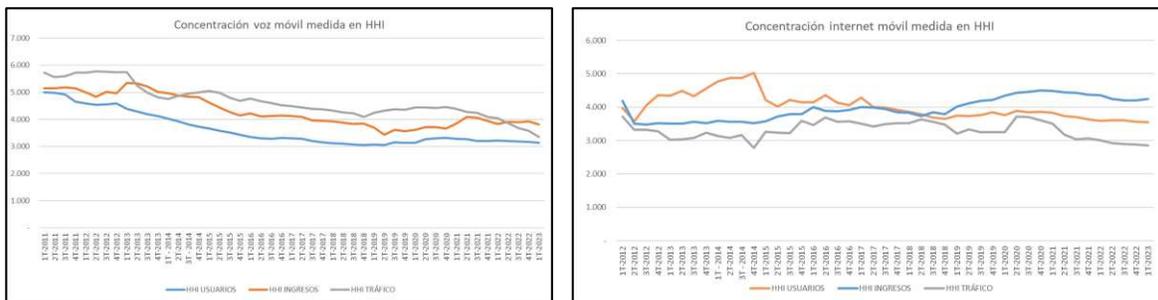
Fuente: CRC a partir de reportes PRST al Sistema Colombia TIC.

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

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

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

Esto ha llevado a que la concentración muestre un comportamiento dinámico a lo largo de los años, con periodos de fuertes reducciones, que demuestran la buena salud del mercado.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en la Resolución 61513 del 6 de octubre de 2023<sup>12</sup>, encontró que COMCEL ha perdido participación de mercado en varias de las variables como consecuencia del incremento de las presiones competitivas:

*"La segunda idea principal de la caracterización del mercado es que durante los últimos años el mercado de servicios móviles ha presentado variaciones en sus dinámicas competitivas. En particular, se observará cómo en los últimos años se han incrementado las presiones competitivas a las que se enfrenta COMCEL debido a la entrada de nuevos operadores, así como al aumento de la participación de los operadores establecidos. Estas presiones competitivas habrían generado que en los últimos años COMCEL viese disminuida su participación de mercado tanto en el tráfico y los ingresos del servicio de voz móvil, como en el número de abonados y el tráfico del servicio de datos móviles. (...)"*

<sup>13</sup> (NFT)

<sup>12</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 61513 del 6 de octubre de 2023. Disponible en [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/Apertura\\_%20COMCEL%20Portabilidad\\_%20Versión%20Publica\\_%20Firmada.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/Apertura_%20COMCEL%20Portabilidad_%20Versión%20Publica_%20Firmada.pdf)

<sup>13</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 61513 del 6 de octubre de 2023. Págs. 3-4.

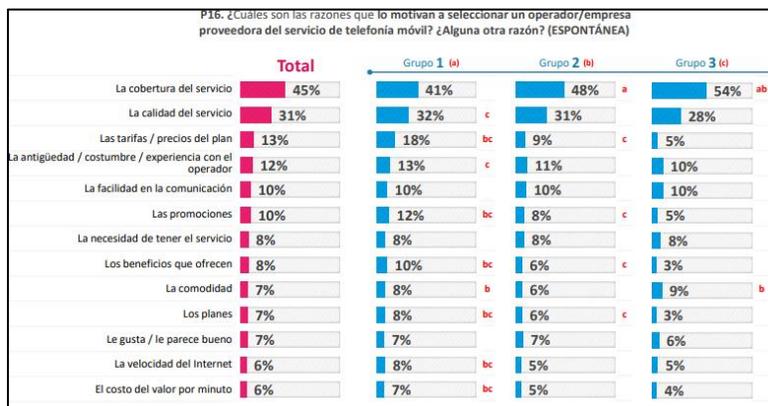


Esto sin contar con que los análisis de la CRC y las cifras públicas del sector no permiten tener una visión completa de todos los agentes, dado que excluyen a los operadores de servicios OTT, los cuales ejercen una fuerte y directa presión competitiva sobre los operadores tradicionales, que nunca ha sido evaluada de forma correcta por el regulador, manteniendo una asimetría regulatoria en perjuicio de los PRST.

- El consumo promedio (GB/acceso) se cuadruplicó en 4 años y el precio minorista (\$/MB) se redujo 70,5% en tres (3) años, al tiempo que el mercado experimentó la reducción de la concentración.
- La fuerte competencia en el mercado ha llevado a que se haya incrementado de forma sustancial el bienestar de los consumidores.
- El mercado colombiano presenta una clara tendencia hacia la desconcentración, tendencia que se profundizó desde 2021, año en que el operador WOM lanzó su oferta comercial en Colombia alcanzando a la fecha más de 4 millones de usuarios, al punto que el líder del mercado ha perdido más de 13 puntos porcentuales en accesos de servicios móviles.
- El ingreso de un nuevo operador al mercado, en el marco de la Subasta de 5G, y la participación conjunta de TIGO y MOVISTAR en dicho proceso tendrá un efecto dinamizador de la competencia, que no ha sido valorado por el regulador.

### 3. La competencia en el mercado de servicios móviles se da en múltiples dimensiones

El precio no es el único factor por el que los operadores compiten por la preferencia de los usuarios, sino que la competencia se da en múltiples dimensiones que incluyen **además la cobertura, la calidad y la variedad de las ofertas entre otros aspectos, y resulta ser muy heterogénea por grupo poblacional, variando en función de la edad, el sexo y el estrato socioeconómico**, lo cual permite una amplia diversidad de estrategias que cambian de un operador a otro. En todos los grupos poblacionales el factor que más incide en la elección de operador por parte de los usuarios es la cobertura (variable que se correlaciona con la inversión que ha realizado cada operador), seguido de la calidad del servicio y solo en tercer lugar las tarifas.



Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 126.



La preferencia de los usuarios por distintas variables cambia sustancialmente en función del operador del que son clientes. De forma notable, **los usuarios de COMCEL son los que menos relevancia le dan a la tarifa (9%, vs 13% del promedio y 18% de MOVISTAR), mientras que le dan una importancia mucho mayor para su decisión de consumo a la cobertura (47% vs 45% promedio del mercado).**

P16. ¿Cuáles son las razones que lo motivan a seleccionar un operador/empresa proveedora del servicio de telefonía móvil? ¿Alguna otra razón? (ESPONTÁNEA)

	Total	Claro <sup>(a)</sup>	movistar <sup>(b)</sup>	tigo <sup>(c)</sup>	Virgin <sup>(d)</sup>	Claro <sup>(e)</sup>	etb <sup>(h)</sup>	WOM <sup>(i)</sup>
La cobertura del servicio	45%	47%	45%	44%	45%	39%	30%	48%
La calidad del servicio	31%	30%	31%	33%	29%	32%	19%	42% <sup>abcd</sup>
Las tarifas / precios del plan	13%	9%	18% <sup>a</sup>	16% <sup>a</sup>	23% <sup>ac</sup>	34% <sup>abc</sup>	36%	28% <sup>abc</sup>
La antigüedad / costumbre / experiencia con el operador	12%	15% <sup>abcd</sup>	10% <sup>df</sup>	9% <sup>df</sup>	4%	2%	13%	2%
La facilidad en la comunicación	10%	11% <sup>e</sup>	9%	8%	9%	11%	-	12% <sup>c</sup>
Las promociones	10%	8%	11% <sup>a</sup>	13% <sup>a</sup>	21% <sup>abcd</sup>	26% <sup>abcd</sup>	8%	13% <sup>a</sup>
La necesidad de tener el servicio	8%	9% <sup>e</sup>	8%	6%	6%	12%	1%	7%
Los beneficios que ofrecen	8%	6%	9% <sup>a</sup>	7%	15% <sup>abc</sup>	11%	9%	14% <sup>abc</sup>
La comodidad	7%	7%	7%	7%	6%	7%	8%	8%
Los planes	7%	5%	10% <sup>ac</sup>	6%	16% <sup>abc</sup>	17% <sup>ac</sup>	20%	10% <sup>a</sup>
Le gusta / le parece bueno	7%	7%	7%	5%	7%	10%	4%	5%
La velocidad del Internet	6%	6%	7%	9% <sup>ef</sup>	4%	13% <sup>ef</sup>	-	10% <sup>ef</sup>
El costo del valor por minuto	6%	4%	7% <sup>a</sup>	6% <sup>a</sup>	11% <sup>abc</sup>	16% <sup>abc</sup>	6%	11% <sup>abc</sup>
Base (Real): Total entrevistados	5.004	3.074	966	810	255	30	30	258
Base (Exp. móvil)	34.010	20.124	6.229	5.829	1.887	100	100	1.293

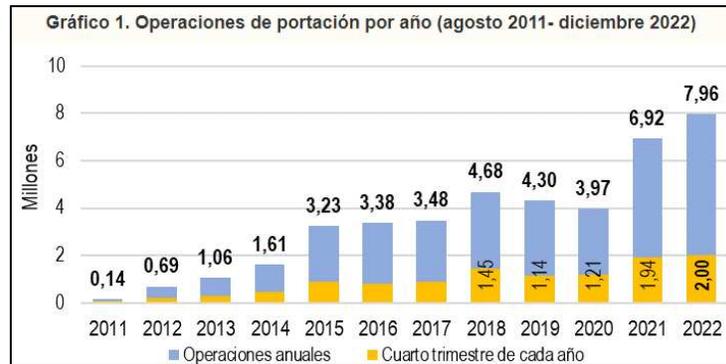
Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 125.

El proyecto regulatorio de la CRC y sus anexos no evaluaron la característica multi dimensional de la competencia en los servicios móviles en Colombia, por lo cual el análisis del regulador es parcial y pierde de vista importantes variables que permitan tomar una decisión más acertada.

- Los operadores de servicios móviles en Colombia compiten por diversos factores, los cuales el usuario toma en cuenta al a hora de elegir el operador con el que quiere estar, siendo el más relevante la cobertura, seguido de la calidad y el precio, este último con relevancia mucho menor para los usuarios de COMCEL.
- Los usuarios de COMCEL son los que menos relevancia le dan a la tarifa (9%, vs 13% del promedio y 18% de MOVISTAR), mientras que le dan una importancia mucho mayor para su decisión de consumo a la cobertura (47% vs 45% promedio del mercado).

#### 4. No existen en el mercado barreras de entrada ni de cambio

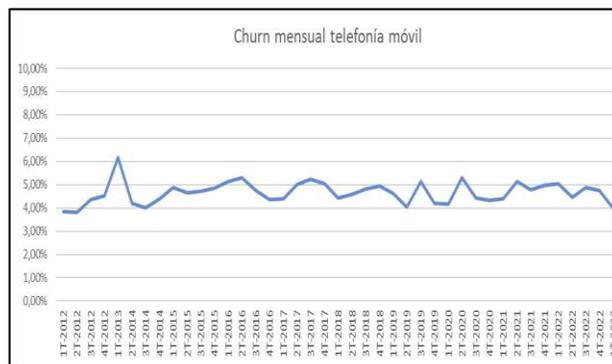
Otro factor que demuestra la agresiva competencia existente en el mercado es la fuerte dinámica de movilidad de usuarios que presenta el mercado móvil colombiano. Las operaciones de portabilidad se duplicaron en 2022 vs 2020, haciendo que en 2022 cerca del 10% de las líneas móviles de Colombia hagan uso de la portabilidad, proporción similar a la de países con mercados más maduros, como en efecto lo encontró el estudio de la firma consultora Analysys Mason "Análisis de los mercados de servicios móviles en Colombia" que ha sido remitido por COMCEL a la CRC.



Data Flash 2023-001 – Portabilidad Numérica Móvil.

Además, para demostrar que existe una fuerte competencia no es necesario que los usuarios efectivamente hagan uso de la portabilidad y cambien de operador, como en efecto lo hacen en cantidades crecientes en Colombia, sino que **el solo hecho de que los consumidores tengan la posibilidad real de cambiarse de forma casi inmediata es un factor dinamizador de la competencia porque exige que los operadores se esfuercen de forma constante para mantener a sus clientes**, siendo ese el objetivo con el cual la CRC ha desarrollado la regulación en materia de portabilidad.

Eso se suma a **las cifras de churn del mercado colombiano, que para servicios móviles tiene un valor de 5% mensual, lo implica que, si un operador no reacciona ante la competencia, pierde el 60% de su base de clientes en tan solo un año.**



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Esas altísimas tasas de desafiliación (churn) también son producto de que la regulación expedida a lo largo de los años en el sector ha eliminado las barreras de entrada al mercado, con lo cual las teóricas barreras de entrada no son efectivas ni disuasorias para prevenir que un operador entre al mercado ni que el entrante o los establecidos puedan aumentar su tamaño y su participación. Estas normas se refieren, entre otras, a: cambio del régimen de concesión por el de habilitación general, que permite que un operador pueda prestar servicios de comunicaciones siguiendo un simple trámite de registro TIC (e incluso algunos operadores pueden ofrecer servicios móviles sin tener que adquirir permisos de uso de espectro, valiéndose de la figura de OMV); eliminación de cláusulas de permanencia mínima en los servicios móviles, que evita que un operador restrinja



la movilidad de usuarios; prohibición de boqueo de terminales y de configuración hacia bandas de espectro específicas, lo cual habilita a los consumidores a utilizar su teléfono móvil con cualquier operador, sin importar la banda de espectro; regulación de Portabilidad Numérica Móvil (PNM), que permite que los usuarios cambien de operador conservando su número celular, y lo hagan de forma casi inmediata y de manera sencilla; régimen de acceso, uso e interconexión, que actualiza la regulación al respecto y permite la interconexión con nuevos estándares (protocolo de señalización SIP y VoLTE) en beneficio de los usuarios; regulación de cargos de terminación y cargos de RAN con senda decreciente, lo cual permite que un operador pequeño pueda tener de forma inmediata acceso a la red de sus competidores, eliminando las ventajas derivadas de la cobertura, sin necesidad de construir infraestructura.

En particular, la regulación relativa a RAN (tanto el acceso como las tarifas decrecientes) hace que las supuestas barreras de economías de escala y alcance realmente no tengan efecto. Esto se suma al hecho evidente de que el tamaño de cada operador se debe única y exclusivamente a sus decisiones de inversión (de hecho, **hay un importante apetito por entrar al mercado colombiano, como lo demuestra el ingreso de WOM en 2019 y el ingreso de TELECALL en la subasta 5G a realizarse en diciembre de 2023**).

La demostración fáctica de la ausencia de barreras de entrada se da al observar las cifras del mercado, y se ejemplifican en el caso de WOM. Este operador, tras adquirir permisos de uso de espectro en la subasta de 2019, lanzó su oferta comercial en abril de 2021 (2T-2021) y ya para 1T-2023, apenas completados siete (7) trimestres de operación en Colombia, había alcanzado el 5% de participación en usuarios de internet móvil y el 7,7% específicamente en el segmento pospago, a su vez que concentró el 4% de los ingresos de internet móvil (5% en pospago). Recientemente WOM anunció que llegó a la importante cifra de 4 millones de usuarios<sup>14</sup>, mientras que a COMCEL le tomó cerca de 10 años llegar a un volumen comparable de usuarios.

-La fuerte dinámica de movilidad de usuarios, evidenciada en las cifras de portabilidad y churn, demuestran la inexistencia de barreras de cambio.  
-La regulación ha eliminado las barreras de entrada, que se evidencia en el ingreso de WOM en 2019, su reconocido crecimiento y el próximo ingreso de TELECALL como nuevo agente de mercado en la Subasta 5G.

## 5. La inversión como determinante del desempeño en el mercado

De conformidad con cifras del Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones de la CRC, la inversión total realizada en el sector llegó a 7 billones de pesos en el año 2021, con una clara tendencia creciente en los últimos años, siendo un 27% superior a la registrada en 2020<sup>15</sup>. **Si existiera un problema de competencia en el mercado, no habría un interés por invertir en él**, con lo que se demuestra falsa la premisa con la que la CRC desarrolla el proyecto regulatorio de supuesta ausencia de competencia efectiva.

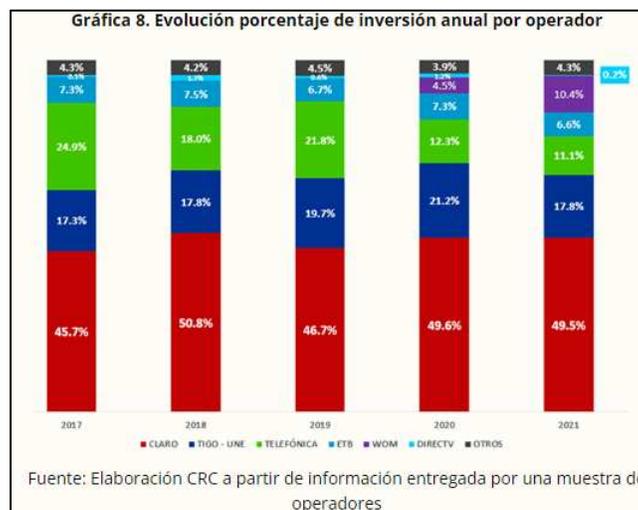
<sup>14</sup> <https://www.wom.co/noticias/wom-llega-a-los-4-millones-de-usuarios>

<sup>15</sup> <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>



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

Sin embargo, el comportamiento del **esfuerzo inversor es muy disímil entre los distintos operadores y se modifica a lo largo de los años de forma sustancial para algunos de ellos.**



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

El gráfico anterior evidencia que **COMCEL representa cerca de la mitad de la inversión del sector**, y se ha mantenido así en los últimos años, con una correlación manifiesta en su participación en el mercado. En el caso de TIGO, su participación en la inversión también se ha mantenido relativamente estable en torno al 18%, mientras que WOM, que adquirió espectro en 2019, incrementó sustancialmente su inversión en el año 2021, con un correlativo crecimiento en participación de usuarios. Por el contrario, se puede observar que el operador MOVISTAR, que en 2017 representó una cuarta parte de la inversión del sector, ha reducido a menos de la mitad su participación en la inversión en el país (pasando del 25% en 2017 al 11% en 2021), lo cual es producto de una decisión de su casa matriz anunciada en el año 2019, que consideró apropiado enfocarse en otros



mercados que considera más estratégicos (España, Brasil, Alemania y Reino Unido)<sup>16</sup>. Sin embargo, el regulador no debe realizar intervenciones en el mercado para tratar de compensar la decisión de un jugador de no invertir, pues esta práctica no promueve la competencia ni genera ningún bienestar para el consumidor.

-La inversión del mercado ha presentado una tendencia creciente.  
 - COMCEL se ha mantenido con cerca de la mitad de la inversión del sector, TIGO ha mantenido su participación, WOM ha aumentado sus inversiones y MOVISTAR ha reducido su participación a menos de la mitad en tan solo 4 años.  
 -El regulador no debe compensar, vía regulatoria, las decisiones autónomas de un operador por no invertir.

## 6. La integración TIGO-MOVISTAR y la Subasta 5G profundizarán la competencia en el mercado

No solo las condiciones actuales del mercado son adecuadas, sino que se dinamizarán mucho más en el corto y mediano plazo, por diversas circunstancias que generarán cambios relevantes en el mercado móvil colombiano.

Una de esas circunstancias es la integración entre TIGO y MOVISTAR, la cual ya fue autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) mediante Resolución 61548 de 2023<sup>17</sup>, en virtud de la cual esos dos operadores compartirán elementos de sus redes, así como las torres de infraestructura física con las que cuentan, y para el efecto van a crear una persona jurídica (que llamarán NetCo). Así mismo, TIGO y MOVISTAR van a compartir permisos de uso de espectro radioeléctrico, para lo cual crearán una Unión Temporal a la cual cederán gran parte del espectro con el que cuentan, lo que por una parte reducirá la competencia entre dichos operadores y por la otra incrementará su cobertura y capacidad<sup>18</sup>. La integración hará que, de forma automática y súbita, exista ahora una red más grande que tendrá mayores eficiencias en costos de inversión y en gastos, para beneficio exclusivo de TIGO y MOVISTAR, quienes estarán en total capacidad de competir de forma agresiva en el mercado, teniendo en cuenta además que pasarán a tener más cantidad de espectro que cualquier otro operador (al menos hasta este momento, en que aún no sea realizada la subasta 5G). **En opinión de la SIC, la integración va a generar efectos positivos en la competencia en el mercado por las eficiencias que se lograrían<sup>19</sup>.**

El otro componente importante que intensificará la competencia en el mercado es la Subasta de espectro 5G que se realizará este año. En dicho proceso asignativo el MinTIC estableció una medida asimétrica en contra de COMCEL que consiste en que COMCEL, en caso de resultar asignatario, no podrá elegir la porción de espectro en la banda de 3.500 MHz, derecho que sí tendrán otros operadores, lo cual implicará que deberá utilizar la porción de esa banda que resulte más costosa para el despliegue de infraestructura. Esto se suma a que los operadores TIGO y MOVISTAR, en virtud de la integración ya mencionada, participarán de forma conjunta en la subasta, y a que participará un nuevo entrante llamado TELECALL<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/prensa/telefonica-aprueba-un-plan-con-cinco-decisiones-clave-que-marcaran-la-nueva-epoca-de-la-compania/>

<sup>17</sup> <https://consultaintegraciones.sic.gov.co/#/formulario-publico-radicado>

<sup>18</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 61548 del 6 de octubre de 2023. Págs. 5-8.

<sup>19</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 61548 del 6 de octubre de 2023. Págs. 21-36.

<sup>20</sup> <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/326070:MinTIC-recibio-cuatro-ofertas-de-operadores-interesados-en-participar-en-la-subasta-5G>



- La integración TIGO-MOVISTAR generará importantes eficiencias que dinamizarán la competencia.
- En opinión de la SIC, la integración va a generar efectos positivos en la competencia en el mercado por las eficiencias que se lograrían.
- A su vez, la subasta de espectro 5G reconfigurará el mercado, con una medida asimétrica contra COMCEL, con la participación conjunta de TIGO y MOVISTAR y con la entrada de un nuevo operador (TELECALL).

## 7. Comentarios específicos respecto de las medidas propuestas

Como se demostró en la sección anterior, el mercado de servicios móviles en Colombia presenta adecuadas condiciones de competencia, por lo cual no resulta procedente la introducción de medidas regulatorias adicionales en el eslabón minorista ni en el mayorista, especialmente las medidas dirigidas única y exclusivamente contra COMCEL. A continuación, nos referimos de manera específica a las medidas regulatorias propuestas por la CRC.

### 7.1. Medidas relativas a la portabilidad

La CRC reconoce que se ha presentado un aumento del número de operaciones de portación y es consciente de los beneficios para la competencia que genera la portabilidad:

***“La Portabilidad Numérica Móvil (PNM), ha tenido un efecto positivo en la eliminación de barreras a la movilidad de los usuarios entre diferentes operadores, como lo muestran las siguientes cifras”<sup>21</sup> (NFT)***

Tan solo esa afirmación de la CRC, en la que confirma que la portabilidad ha eliminado una barrera en el mercado, debe ser suficiente para que el regulador comprenda que no es necesario introducir ningún tipo de regulación adicional respecto de la portabilidad, máxime cuando el propio regulador ha manifestado que la Resolución CRC 1751 de 2023 va a dinamizar todavía más la movilidad de usuarios<sup>22</sup>.

A pesar de esto, el regulador continúa considerando que las portaciones representan un porcentaje muy bajo del total de usuarios<sup>23</sup>, desconociendo el caso de otros países y haciendo caso omiso al estudio de la firma Analysys Mason, el cual mostró que el 10% de usuarios que al año hacen uso de la portabilidad en Colombia es un porcentaje similar al que ocurre en países con mercados más maduros y desarrollados. Adicionalmente, se reitera que no es solo la cantidad específica de portaciones, sino la posibilidad real que tienen los usuarios en Colombia de cambiarse de operador en cualquier momento, lo que les permite ejercer su derecho a la libre elección, derecho que no debería ser restringido por la CRC.

#### 7.1.1. Respecto la propuesta de restringir las prácticas de recuperación de clientes portados

La CRC propone unas restricciones para los procesos de recuperación de clientes que se han portado a otros operadores, una de las cuales está dirigida, sin sustento alguno, exclusivamente contra COMCEL:

- (i) Los PRST no podrán contactar a usuarios que se hayan portado a un OMV durante el proceso de portación,

<sup>21</sup> Documento Soporte. Pág. 33.

<sup>22</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 67.

<sup>23</sup> Documento Soporte. pág. 10.



ni en los siguientes 3 meses

**(ii) COMCEL no podrá contactar a usuarios que se hayan portado a otros PRST durante el proceso de portación, ni en los siguientes 3 meses**

La CRC pretende justificar estas medidas argumentando que los intentos de recuperación de usuarios de parte del operador donante merman los esfuerzos por dinamizar la competencia:

*“la recuperación de los usuarios portados por parte de los operadores donantes, en el corto plazo, hace que el resultado de los esfuerzos por dinamizar la competencia y desconcentrar el mercado “Servicios Móviles” a través de la portabilidad numérica se vea mermado, en la medida en que los usuarios portados retornan a la red de los operadores donantes en un plazo promedio de tres meses, con lo cual las participaciones de los agentes del mercado relacionadas con las operaciones de portación como donantes podrían no verse modificadas”<sup>24</sup> (NFT)*

Esta es una premisa completamente errada y falsa dado que, si un usuario vuelve a su operador anterior, lo hace única y exclusivamente en ejercicio del derecho a la libre elección, dado que no hay coerciones de ningún tipo.

La CRC indica de forma textual cuáles son los objetivos que persigue con esta medida:

*“Teniendo en cuenta lo expuesto, se estima pertinente tomar medidas regulatorias encaminadas a limitar durante un periodo de tiempo razonable, posterior a la finalización del proceso de portación, la posibilidad de que los operadores contacten a los usuarios portados para recuperarlos, con lo cual, como se señaló previamente, se persigue: (i) que el usuario experimente los servicios contratados con su nuevo operador, y pueda adoptar decisiones de consumo mejor informadas y en consecuencia, más racionales para elegir el operador que más le convenga; (ii) evitar que el usuario sea contactado- por lo menos temporalmente- de manera inmediata y reiterada por los operadores donantes para que regrese a su red y que esta práctica los disuada de seguir haciendo uso de la PNM; (iii) evitar que quienes ostenten posición dominante en el mercado aprovechen sus ventajas competitivas para elaborar ofertas a la medida de los usuarios que no puedan ser contestadas por los operadores receptores en el corto plazo, y con ello proteger su posición de dominio y adicionalmente ganar una mayor participación en el mercado “Servicios Móviles”; y (iv) promover la dinamización del mercado, generando condiciones para que los OMV puedan fidelizar a los usuarios que se portan a sus redes.”<sup>25</sup> (NFT)*

Respecto de estos fines declarados por el regulador, no se observa en el documento soporte explicación alguna de por qué la práctica generalizada de intentar recuperar un usuario portado evita que el consumidor pueda experimentar los servicios del operador hacia el cual se portó, teniendo en cuenta que el usuario cambia de operador por decisión propia; la medida propuesta lo única que hace es restarle de forma injustificada capacidad de decisión y elección al usuario. Con respecto a la presunta disuasión de usar la portabilidad que genera la

<sup>24</sup> Documento Soporte. Pág. 43.

<sup>25</sup> Documento Soporte. Pág. 45.



práctica de recuperación de usuarios, la regulación expedida por la CRC respecto de portabilidad demuestra que esa preocupación carece de sustento, por cuanto el usuario puede cambiar de operador en cualquier momento y de forma ágil, con el componente adicional de que no existen cláusulas de permanencia mínima en los servicios móviles y, de hecho, la restricción de contactar a usuarios portados por 3 meses equivale en la práctica a una cláusula de permanencia inversa; lo que ocurre con las prácticas de retención es todo lo contrario, ya que el usuario estará más incentivado a hacer uso de su derecho a la portabilidad móvil al observar que en ese punto su operador actual (el donante) se esforzará por comprender las razones por las cuales el usuario se fue a otro proveedor y se esforzará por mejorar su servicio y ofrecer una alternativa atractiva, lo que **significa que el usuario conoce bien que su poder de negociación es alto por la posibilidad de portarse y aún más alto si lo pueden contactar para mejorarle sus condiciones**. La medida relacionada con los OMV no dinamiza el mercado, ya que también le resta la capacidad de elección y decisión al usuario portado al OMV, lo cual en realidad termina afectando el bienestar de dicho usuario y la competencia en servicios móviles.

Por su parte, **respecto de la medida asimétrica en contra de COMCEL**, la CRC dice que el operador declarado dominante puede ofrecerle al cliente que se ha portado a otro operador ofertas que no pueden ser contestadas por los operadores receptores en el corto plazo<sup>26</sup>. **Esta afirmación es absolutamente falsa y carente de sustento**, dado que la CRC no presenta en su documento prueba alguna para afirmar que una oferta realizada por COMCEL al usuario portado a otra red es contestable o no, con lo cual está incurriendo en una **falsa motivación**. Así mismo, se presenta una contradicción insalvable en la argumentación de la CRC, pues en el documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” indica que las tarifas minoristas de COMCEL no son las más bajas<sup>27</sup>, pero en esta ocasión afirma sin sustento que las ofertas de este operador no podrían ser contestadas por sus competidores. Por otro lado, la CRC ni siquiera analiza el tema de contestabilidad a la luz de la integración aprobada entre TIGO y MOVISTAR, ni tiene en cuenta las mayores eficiencias que les generará esta operación.

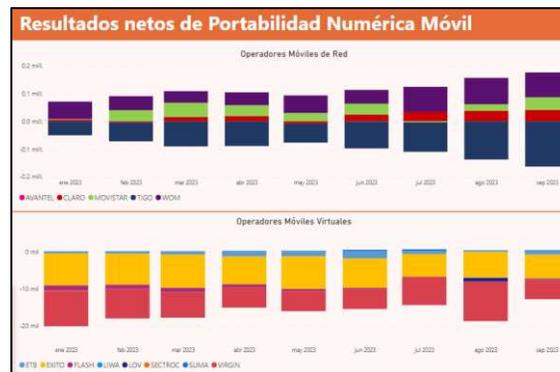
El regulador continúa considerando que el único factor por el que los usuarios eligen su operador es el precio, creencia totalmente equivocada, como se demuestra al analizar el estudio “*Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia*” del Centro Nacional de Consultoría-CNC y contratado por la CRC, publicado como anexo al documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*”, documento en el cual se demuestra que el precio no solo no es el único criterio de elección de proveedor de servicios móviles, sino que tampoco es el principal, siendo superado, según se desprende del mismo estudio, por atributos como la cobertura y la calidad del servicio.

Al observar las cifras de portaciones netas de 2023 (con cifras disponibles de enero a septiembre), se puede ver que en ninguno de los meses del año COMCEL ha sido líder, razón por la cual es falso que las labores de recuperación de clientes de parte de COMCEL han mermado la competencia y la desconcentración de mercado (como se demostró previamente en este documento, hay una clara tendencia hacia la desconcentración del mercado móvil colombiano, especialmente desde 2021 con el lanzamiento de la oferta comercial de WOM), por lo que no está justificada la medida asimétrica en contra de COMCEL.

---

<sup>26</sup> Documento Soporte. Pág. 43.

<sup>27</sup> Documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*”. Págs. 88-92.



La CRC no muestra cuál es el impacto que esa medida regulatoria tendría sobre el funcionamiento del mercado, no muestra un cálculo ni expone argumento alguno de por qué eso podría mejorar el bienestar de los consumidores. En síntesis, el regulador no realizó un Análisis de Impacto Normativo (AIN) integral que justifique una medida de este tipo.

La medida asimétrica que propone la CRC lo único que hace es limitar la capacidad de elección del usuario y forzar una migración de usuarios desde COMCEL hacia otros operadores y desde los OMR hacia los OMV sin justificación o sustento alguno, tratando de recomponer de manera artificial y arbitraria las participaciones de mercado a pesar de la elección del usuario. Además, la medida asimétrica afecta gravemente los derechos de los usuarios, ya que los priva de ser contactados para recibir una mejora en su bienestar.

Aparte de afectar la libertad de empresa y la libre elección del usuario, la CRC con esta medida desincentiva la inversión y el esfuerzo de los operadores de satisfacer a sus clientes, dado que vía intervención regulatoria se reducirá la presión competitiva que hoy en día ejerce COMCEL, por lo cual el mercado tendrá menos incentivos a mejorar su servicio y su atención al cliente. La medida afecta injustificadamente a los usuarios de COMCEL y les da un tratamiento discriminatorio.

Por su parte, respecto a la forma en que se eligió la alternativa planteada en el proyecto, se observa un error metodológico en la asignación de ponderaciones a los criterios. En efecto, el subcriterio de “costos de oportunidad”, que la CRC define como “Grado en que la alternativa genera costos para el usuario al no acceder, temporalmente, a los beneficios y ofertas que podría ofrecerle el donante por retornar a su red. Este criterio es inverso: a mayor costo de oportunidad, menor puntaje”, la CRC le asignó un peso de tan solo 16,1%, mientras que al criterio de “competencia” le asignó un altísimo peso de 48,9%”<sup>28</sup>. Esos ponderadores sesgan por completo el resultado, con lo cual la CRC terminó eligiendo la alternativa propuesta, cuando en realidad debería haber mantenido la situación actual de libertad de parte de los operadores para contactar a los usuarios portados.

Finalmente, una medida de esta naturaleza (de carácter particular que afecta únicamente a COMCEL), se debe adoptar en el marco de una actuación de carácter particular que le permita al afectado controvertirla, solicitando y aportando las pruebas que considere pertinentes y que deberán ser valoradas por la CRC, con el fin de evitar

<sup>28</sup> Documento Soporte. Pág. 49.



una imposición arbitraria y garantizar el derecho de defensa y debido proceso del único afectado, derecho que en este caso estaría siendo vulnerado y desconocido por la CRC.

Por los argumentos expuestos, la CRC debe eliminar esta medida del proyecto regulatorio, al no estar justificada, no tener un análisis de costo-beneficio y ser absolutamente discriminatoria y perjudicial para la dinámica de competencia del mercado. En caso de insistir en establecer restricciones en portabilidad, la medida debe adoptarse en igualdad de condiciones para todos los operadores del mercado, de manera que sea coherente con el sustento esbozado por la CRC de buscar que los usuarios alcancen a experimentar el servicio del operador al cual se portan.

-La CRC no realizó un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que justifique una intervención que limita la capacidad competitiva y afecta directamente el bienestar de los usuarios de COMCEL, ya que los priva de ser contactados para recibir una mejora en su bienestar.

-La medida asimétrica que propone la CRC lo único que hace es limitar la capacidad de elección del usuario y forzar una migración de usuarios desde COMCEL hacia otros operadores y desde los OMR hacia los OMV sin justificación o sustento alguno, tratando de recomponer de manera artificial las participaciones de mercado a pesar de la elección del usuario

-La restricción de contactar a clientes portados por 3 meses es una medida ilegal al introducir una medida particular en el marco de una actuación administrativa general, que afecta únicamente a COMCEL y discrimina a sus usuarios, afecta la competencia en el mercado y reduce el bienestar del consumidor.

- En caso de insistir en la adopción de la medida, la misma debe aplicar de manera general para todos los concurrentes al mercado y debe evaluarse su efectividad dentro del proceso de evaluación de impacto de normas ya expedidas.

### 7.1.2. Propuesta de ajustar los plazos para efectuar trámites de Portabilidad Numérica Móvil

La CRC pretende cambiar los plazos del proceso de portabilidad, de tal forma que pasaría de ser de lunes a viernes de 8am a 3pm, a ser de lunes a domingo, incluidos festivos, de 8am a 4pm, con lo cual en varios artículos asociados se pasaría a tratar de días “calendario” y ya no de días “hábiles”.

El regulador justifica esta alternativa porque “maximiza la franja en que los usuarios pueden aprovechar este derecho al hacer el trámite disponible todos los días de la semana” y manifiesta que “no se identifican cambios a nivel operativo que signifiquen un incremento sustancial en la carga de los PRSTM” sino que lo que haría, en opinión de la CRC, sería permitir que los usuarios puedan disfrutar de forma más rápida las características que lo atrajeron a otro operador<sup>29</sup>.

Se requiere profundizar la justificación de esta propuesta para demostrar de forma rigurosa que los beneficios buscados exceden los costos de implementación, máxime cuando hace pocos meses se expidió una norma al respecto. Adicionalmente, el análisis de la CRC debe considerar los hallazgos del “Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en

<sup>29</sup> Documento Soporte. pág. 37.



Colombia” desarrollado por el Centro Nacional de Consultoría-CNC, según el cual, al momento de consultar a los usuarios las razones por las cuales no se ha cambiado de operador, únicamente el 2% de encuestados consideró que “el trámite es muy demorado”, mientras que las principales razones para permanecer en un operador son la satisfacción con ese operador actual (53%), gozar de buena señal (19%) y tener mejor cobertura (18%). Esto significa que los usuarios no permanecen en un operador porque consideren que existen problemas en el trámite de portabilidad, sino porque simplemente no desean cambiar.

P30. ¿Por qué no se ha cambiado de operador?, ¿Alguna otra? (ESPONTÁNEA) Atención: Base muy pequeña de análisis

Operador	Total	Claro <sup>(a)</sup>	movistar <sup>(b)</sup>	ticó <sup>(c)</sup>	Veri <sup>(d)</sup>	Q'né <sup>(e)</sup>	WOM <sup>(f)</sup>
Me encuentro satisfecho	53%	49%	57%	61%	66%	61%	72%
La buena señal	19%	20%	16%	15%	19%	10%	15%
Tiene la mejor cobertura	18%	20%	17%	16%	17%	11%	9%
No me llama la atención / no veo la necesidad	16%	17%	13%	14%	12%	14%	15%
La antigüedad / experiencia con el operador	14%	17%	11%	11%	8%	13%	8%
Tiene la mejor calidad del servicio	11%	10%	9%	12%	16%	10%	11%
Tiene las mejores tarifas	7%	4%	11%	7%	16%	23%	17%
La buena atención al cliente	4%	3%	5%	6%	5%	8%	10%
No hay buenas ofertas / promociones	4%	3%	5%	4%	4%	6%	4%
El trámite es muy demorado	2%	2%	3%	2%	2%	-	2%
Mis amigos y/o familiares están en este operador	2%	2%	1%	3%	2%	3%	-
Falta de dinero	2%	2%	1%	1%	2%	2%	1%
No sabe	2%	2%	1%	2%	2%	3%	-

Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 138.

La medida requerirá de un mayor procesamiento tecnológico, que implicará realizar adecuaciones a los sistemas de información. Además, incrementar el horario (1 hora al día) y ampliar a todos los días de la semana genera problemas procedimentales, que no han sido evaluados por la CRC, incluyendo reevaluar y configurar en los sistemas los nuevos tiempos de respuesta para analizar cada solicitud de portación y enviar la respuesta de aprobación o rechazo de la solicitud.

La CRC establece que esa norma entraría a regir tres (3) meses desde su publicación en el Diario Oficial, lo cual constituye un tiempo demasiado corto para poder realizar las adecuaciones necesarias a nivel técnico, operativo y humano. Por esto, el tiempo mínimo para que los operadores y el ABD se puedan adecuar a la norma sería de seis (6) meses.

- La CRC no sustenta la necesidad de ajustar los plazos de portabilidad, máxime habiendo expedido una norma sobre el particular hace pocos meses.
- De mantenerse la medida, se solicita a la CRC ampliar el plazo de transición al menos a seis (6) meses.

### 7.1.3. Sobre la propuesta de publicación de ofertas de fidelización, retención y recuperación de clientes

El proyecto plantea con respecto a las ofertas de fidelización, retención y recuperación de clientes, todos los PRST deben:

- Publicarlas e identificarlas en su página web y en el comparador de tarifas de la CRC
- Suscribir en esos planes y promociones a los usuarios que lo soliciten y cumplan los requisitos



En primer lugar, la CRC no justifica de forma suficiente la necesidad de imponer esa medida regulatoria, y limita la flexibilidad necesaria para diseñar ofertas que se adecúen a las necesidades específicas de cada tipo de usuario.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que las ofertas de fidelización, retención y recuperación no son homogéneas para todos los consumidores, sino que la oferta específica que se le realice a cada usuario dependerá de diversos factores producto de su perfil y de sus hábitos de consumo. Por lo anterior, al exigir que los operadores publiquen este tipo de ofertas, en la práctica se limitará la capacidad de los operadores de crear ofertas que atiendan las necesidades específicas de cada usuario, con lo que además de restringir a los operadores, se estaría reduciendo el bienestar de los usuarios.

Por lo tanto, solicitamos que esta medida regulatoria sea revisada, al no estar suficientemente justificada. Como alternativa, se sugiere que la exigencia de publicar las ofertas de retención, fidelización y recuperación de usuarios se exija únicamente a aquellos planes o paquetes que cuenten con un número relevante de usuarios, de al menos 30.000.

-La obligación de publicar ofertas de fidelización, retención y recuperación de clientes restringe la actividad comercial de los operadores y su capacidad para estructurar ofertas a la medida de cada usuario en particular.  
-Teniendo en cuenta la variedad de ofertas de Fidelización customizadas, se sugiere limitar dicha obligación a los planes o paquetes de fidelización que tienen al menos 30.000 usuarios para que este sea considerado como relevante.

## 7.2. En relación con la propuesta de obligar a los PRST a reportar información de infraestructura pasiva

La CRC propone establecer dos (2) obligaciones con respecto a la información relativa a infraestructura pasiva:

- a) Los PRST deben reportar a la CRC información detallada de cada torre (código, identificación que le da el PRST, municipio, coordenadas exactas), lo cual podrá ser conocido por otros PRST para realizar negociaciones de compartición, que incluirá espacio en torre, espacio en piso y servicios adicionales (energía, aire acondicionado, visitas técnicas, análisis de factibilidad, adecuación de sitio o recuperación, de espacio en torre o en piso)
- b) **COMCEL deberá publicar las condiciones para la compartición de infraestructura pasiva** (espacio en torre, mástiles y monopolos, espacio en piso y servicios adicionales) que ostente a cualquier título, condiciones que deberán otorgarse a cualquier PRST que requiera acceso

Una vez más, nos encontramos frente a una medida regulatoria que no se encuentra debidamente justificada por parte de la CRC. El regulador intenta justificar la medida propuesta indicando que *“se considera la posibilidad de **introducir una medida de transparencia orientada a dotar al mercado de información en materia de infraestructura de torres susceptible de compartición**, de modo que se propicie la compartición de infraestructura pasiva de “torres” entre PRSTM<sup>30</sup> (NFT)* Sin embargo, si lo que en teoría busca la CRC es generar una mayor transparencia en el sector respecto de la infraestructura pasiva, no se entiende por qué se le exige publicar la oferta de infraestructura pasiva únicamente a COMCEL y no al resto de operadores.

<sup>30</sup> Documento Soporte. Pág. 81.



La CRC no explica cuál es la causa del aparente inconveniente que busca resolver. La CRC no acompaña ningún sustento o evidencia de problemas de competencia derivados de la compartición de infraestructura pasiva. La ausencia de despliegue de infraestructura o la insuficiencia de dicho despliegue no se debe a que algunos operadores no compartan sus torres (el regulador no presenta prueba alguna al respecto), sino que se explica en una menor voluntad de otros operadores a invertir, situación que va a empeorar al imponer la compartición forzada de infraestructura.

Por lo tanto, es absolutamente falsa la afirmación de la CRC según la cual “*contar con mayor información que facilite la compartición, promueve la inversión en el despliegue de infraestructura activa de red, así como su instalación y uso*”<sup>31</sup>. Además, la CRC no explica cuál es el efecto concreto que espera lograr en el mercado, en cuanto a cantidad de infraestructura que se lograría desplegar con esta norma, lo que demuestra que es una medida improvisada. En otras palabras, se evidencia que la CRC no realizó un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que evalúe a profundidad cuáles serían las consecuencias de esta medida, la cual no tendría beneficio alguno. Antes de introducir normas adicionales respecto de la compartición de infraestructura, la CRC debe primero saber cuál ha sido el impacto que han tenido algunas normas que sobre la materia ha expedido, tenido en cuenta que recientemente se redujeron las tarifas de compartición, entre otros ajustes. No tiene sentido que el regulador se apresure a intervenir una vez más un mercado sin saber si las normas previas ya conseguirán el efecto que busca lograr.

Adicionalmente, la CRC omite realizar un análisis del efecto en infraestructura que tendrá la integración de redes que realizarán los operadores TIGO y MOVISTAR, puesto que la NetCo que crearán esos operadores pasará a ser más grande (al menos en cantidad de sitios) que la red de COMCEL, por lo que se desdibujaría por completo la justificación que pretende dar la CRC para establecer una medida asimétrica y discriminadora en contra de COMCEL.

Otro costo que no está teniendo en cuenta la CRC es que **la medida fomentaría una conducta parasitaria que generará un desincentivo a la inversión**, ya que otros operadores van a esperar a que COMCEL realice las inversiones (como lo ha hecho hasta ahora) y luego intentarán aprovechar esta infraestructura, generando un desincentivo a la inversión por parte de los demás operadores y de COMCEL.

Adicionalmente, genera serias dudas la propuesta de la CRC que busca limitar el derecho a transferir o disponer de activos propiedad de un operador, en favor de terceros, o la limitación que se impone sobre activos de propiedad de terceros sobre los cuales la CRC no tiene competencia asignada por la ley.<sup>32</sup>

No es claro por qué el regulador manifiesta que la Alternativa 3, la que finalmente elige para incluir en la propuesta regulatoria, es la que más beneficios genera. **No tiene sentido que exista una obligación asimétrica cuando la CRC manifiesta que la compartición genera beneficios al mercado**, situación que amerita que toda obligación de publicación y de compartición, si es que existieran, fuera simétrica y equitativa para todos los operadores. Por otra parte, la CRC no explica qué relación tiene la alternativa elegida con el hecho de que COMCEL haya sido declarado el operador dominante en el mercado relevante Servicios Móviles,

---

<sup>31</sup> Documento Soporte. Pág. 88.

<sup>32</sup> En el caso de transferirse la propiedad a un agente que no sea un PRST.



que justifiquen un tratamiento desigual. El regulador tampoco demuestra por qué la alternativa elegida generaría mayores beneficios que costos, para que sea absoluta y estrictamente necesaria su adopción.

Para el resto de los operadores, la CRC manifiesta que la información que reporten no se publicará nunca de forma desagregada (que se pueda identificar la infraestructura de cada PRST)<sup>33</sup>, muy distinto a la exigencia para COMCEL de publicar esa información disponible para todos, lo cual genera una grave y evidente desventaja en contra de COMCEL y una vulneración de su derecho a proteger información comercial sensible, ya que sus competidores conocerán información relevante y estratégica como lo es la ubicación exacta de su infraestructura pasiva.

**Si la CRC quiere guardar reserva de la infraestructura de los otros PRST para que no se identifique de forma concreta la infraestructura de cada uno, pero sí pretende que COMCEL deba publicar toda esa información, es porque el regulador es consciente de que esa información tiene valor estratégico, con lo cual la CRC podría estar vulnerando, a sabiendas, normas de secreto empresarial.** En efecto, conocer la ubicación exacta de cada infraestructura pasiva de COMCEL les permite a los otros PRST darse una idea sobre los planes de expansión de la empresa y su estrategia comercial en materia de cobertura, que es el principal atributo de competencia de COMCEL, y el principal factor de elección del usuario, como lo evidencia el estudio del CNC antes mencionado.

De acuerdo con lo anterior, se invoca expresamente la protección del artículo 260 de la Decisión Andina 486 de 2000, ya que la información que la CRC pretende que únicamente COMCEL publique está cobijada por las normas vigentes de secreto empresarial y hace parte del “*know how*” de la compañía, por cuanto representa información de infraestructura y técnica estratégica para COMCEL, lo que se explica de la siguiente manera:

Sobre el artículo 260 de la Decisión Andina 486 de 2000 – Secreto empresarial:

El secreto empresarial es una figura que ha sido concebida desde el punto de vista del derecho comunitario para permitirle a las empresas proteger información que consideran estratégica y valiosa, de tal manera que la ausencia de su divulgación, asegure una ventaja competitiva en el mercado.

El secreto empresarial, ha sido definido por la doctrina como, toda aquella información que no es generalmente conocida ni fácilmente obtenible por el común de las personas, que tiene una utilidad práctica en los negocios y que otorga a su titular una ventaja sobre la competencia<sup>34</sup>. Definición que es bastante similar a la consignada en el artículo 260 de la Decisión Andina 486 de 2000, según la cual:

**“Artículo 260.-** Se considerará como secreto empresarial cualquier información no divulgada 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, en la medida que dicha información sea:

- a) secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva;

<sup>33</sup> Documento Soporte. Pág. 83.

<sup>34</sup> TOBON FRANCO, Natalia. *Secretos industriales, empresariales y Know How*. Editorial Díké, Medellín. 2009. P19.



- b) *tenga un valor comercial por ser secreta; y*
- c) *haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta.*

*La información de un secreto empresarial podrá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios (...)<sup>35</sup>.*

Por consiguiente, un secreto comercial puede protegerse durante un periodo de tiempo ilimitado. Sin embargo, para que la información sea considerada como secreto empresarial, debe cumplir con los siguientes requisitos:

La información debe ser secreta:

Se trata de información que no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible en los círculos donde se maneja este tipo de información<sup>36</sup>. Sobre el particular, advertimos que la topología de las redes de telecomunicaciones así como las características generales y particulares de la infraestructura utilizada para la prestación de servicios móviles por parte de cada uno de los PRSTM, entre ellas, la identificación de la estación base, no es conocida en el sector y genera una ventaja competitiva a COMCEL.

La información debe tener un valor comercial:

Para Jaime Sanín Restrepo<sup>37</sup>, este requisito es considerado el elemento objetivo del secreto empresarial. En concepto del mencionado doctrinante: “(...) hace referencia al valor comercial que debe tener la información por ser secreta. Así, el “secreto sólo puede recaer sobre información que tenga un verdadero interés para el empresario, en la medida que le da una ventaja competitiva frente a otros empresarios por ser desconocida para estos”<sup>38</sup>. De igual manera, la doctrina ha coincidido con el artículo 18-17 del G3 al establecer que el valor comercial puede ser efectivo o potencial, actual o futuro.<sup>39</sup>

Este requisito evidencia que no basta con que la información sea secreta, sino que para que sea susceptible de protección por vía de las normas comunitarias, es fundamental que la misma sea valiosa para su poseedor y le otorgue una ventaja competitiva frente a los demás competidores.

Por lo tanto, es fundamental que la CRC revise a profundidad este aspecto, para no vulnerar de forma intencional los derechos de uno solo de los operadores, en beneficio claro y directo de sus competidores.

En relación con la forma de evaluar las alternativas, se evidencia un error y un sesgo metodológico. Los costos de esta iniciativa son muy altos (para todos los PRST por el hecho de reportar una gran cantidad de información

<sup>35</sup> Ver: Decisión Andina 486 de 2000. Disponible en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/can012es.pdf>

<sup>36</sup> ADPIC, art. 39 (2) y Decisión 486 de la CAN, art. 261

<sup>37</sup> SANIN RESTREPO, Jaime. El secreto empresarial: Concepto teórico y fallas a la hora de alegar su violación ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Consultado en <http://vlex.com/vid/secreto-concepto-fallas-hora-alegar-513939330>, el 14 de marzo de 2016.

<sup>38</sup> CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. Régimen jurídico de los conocimientos técnicos. Know How y secretos comerciales e industriales. Buenos Aires, Editorial Heliasta. 1984. Pág. 89.

<sup>39</sup> TOBÓN FRANCO, Natalia. Op. cit. Pág. 43.



a la CRC, y aún más para COMCEL por la obligación de estructurar y publicar la oferta con información detallada), ante lo cual, sin sustento alguno, la CRC asigna una ponderación demasiado baja al criterio de “costos de implementación por parte de los operadores” (tan solo un 2,1%), lo cual evidentemente sesga el resultado y genera, por ende, una propuesta que carece de motivación.

Finalmente, una medida de esta naturaleza (de carácter particular que afecta únicamente a COMCEL), se debe adoptar en el marco de una actuación de carácter particular que le permita al afectado controvertirla, solicitando y aportando las pruebas que considere pertinentes y que deberán ser valoradas por la CRC, con el fin de evitar una imposición arbitraria y garantizar el derecho de defensa y debido proceso del único afectado, derecho que en este caso estaría siendo vulnerado y desconocido por la CRC.

Por lo anterior, la CRC debe eliminar esta propuesta del proyecto regulatorio, o en su defecto hacerla exigible para todos los operadores del mercado en condiciones equivalentes, garantizando en todo caso la protección de la información comercial estratégica protegida por las normas del secreto empresarial.

- La información que la CRC pretende que únicamente COMCEL publique está cobijada por las normas vigentes de secreto empresarial y hace parte del “know how” de la compañía, por cuanto representa información de infraestructura y técnica estratégica para COMCEL.

La exigencia para COMCEL de publicar su oferta de infraestructura pasiva es injustificada, afecta de forma sustancial a este operador al obligarlo a difundir información estratégica comercial que les otorgará una ventaja competitiva a los otros operadores; es ilegal que se pretenda restringir la capacidad de transferir la propiedad de dicha infraestructura en un tercero.

- Si la CRC quiere guardar reserva de la infraestructura de los otros PRST, pero pretende que COMCEL deba publicar toda esa información, es porque el regulador es consciente de que esa información tiene valor estratégico, con lo cual la CRC podría estar vulnerando normas de secreto empresarial.

- La adopción de una medida que afecta solo a COMCEL debe adoptarse en el marco de una actuación de carácter particular y concreto garantizando el derecho de contradicción y defensa del único afectado, so pena de estar vulnerando a sabiendas el debido proceso de COMCEL.

- En caso de insistir en la adopción de la medida, la misma debe aplicar de manera general para todos los concurrentes al mercado y debe evaluarse su efectividad dentro del proceso de evaluación de impacto de normas ya expedidas.

### 7.3. Respeto de las medidas asociadas al Roaming Automático Nacional - RAN

Como se explicó previamente, la regulación relativa al RAN, tanto el acceso como las tarifas reguladas decrecientes en el tiempo, han incrementado sustancialmente la competencia del mercado de servicios móviles, ya que han eliminado una barrera a la entrada al permitir que operadores que no han invertido en infraestructura en una zona geográfica puedan proveerles a sus usuarios la misma cobertura que otros operadores que sí lo han hecho. Esto es razón suficiente para que no sea necesaria la introducción de ninguna medida regulatoria adicional al respecto, y mucho menos medidas asimétricas.

Reiteramos la postura sostenida por COMCEL en el sentido que las tarifas reguladas de RAN únicamente deben existir para operadores entrantes y por un tiempo limitado que les permita iniciar el despliegue de sus redes, y



nunca deberían existir para favorecer a operadores establecidos, para los cuales la remuneración de RAN debe ser siempre a tarifa negociada, so pena de afectar los incentivos a la inversión.

Adicionalmente, las tarifas reguladas para entrantes únicamente deben aplicar en los lugares donde el RAN sea efectivamente una instalación esencial, esto es, que no sea factible replicarla ni en lo técnico ni en lo económico. Permitir que se pague RAN a tarifa regulada en otros lugares desincentiva el despliegue de infraestructura, retrasando así el cierre de la brecha digital y perjudicando a los consumidores.

De esta forma, la CRC debe seguir los mandatos legales, como lo es el principio de libre competencia establecido en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, que establece que: *“El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que **incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC** y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia”* (NFT).

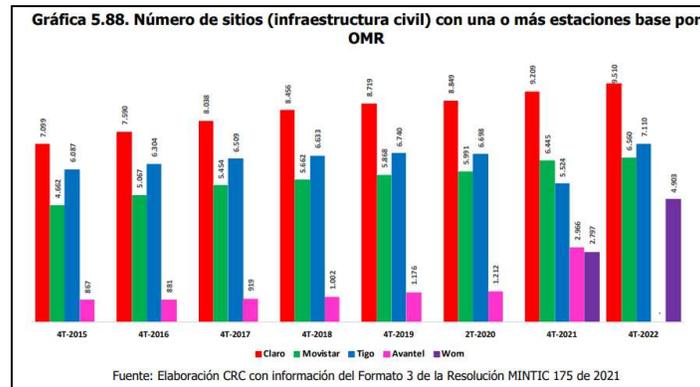
A su vez, el principio de uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos (numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009) determina que *“El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la **infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar**, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios”* (NFT).

Igualmente, la CRC está en la obligación de ceñir sus normas al principio de acceso a las TIC y despliegue de infraestructura (numeral 10 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009), el cual que indica que *“...es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones, para lo cual **velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones**, de los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, en las entidades territoriales”* (NFT).

### 7.3.1. Propuesta de establecer asimetría en cargos de RAN en contra de COMCEL

La CRC propone una asimetría en cargos regulados de RAN entre operadores establecidos, consistente en que COMCEL reciba un menor valor que sus competidores, específicamente el valor final de las sendas de reducción de valores regulados para voz y datos, cuando se utilice RAN en los municipios del Anexo 4.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

La CRC no está justificando de forma adecuada la adopción de esta medida. El regulador menciona que COMCEL tiene más infraestructura desplegada que sus competidores, lo cual pretende mostrar como si se tratara de un problema o situación que necesitara una intervención regulatoria para solucionar, en lugar de considerar positivo el esfuerzo inversor sostenido en el tiempo que ha tenido la compañía. Sin embargo, el análisis de la CRC resulta incompleto y absolutamente sesgado.



Documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles". pág. 121.

En efecto, si bien es cierto que en 4T-2022 COMCEL tenía 1,4 veces más sitios que MOVISTAR, 1,3 veces más que TIGO y 1,9 veces más que WOM, la CRC infortunadamente omite decir que esa diferencia se ha reducido sustancialmente, ya que tan solo un año antes (en 4T-2021), COMCEL tenía 1,7 veces más sitios que TIGO y 3,3 veces más que WOM, como consecuencia de que el número de sitios de TIGO crecieron 28,71% y los de WOM aumentaron 75,29%, mientras que los sitios de COMCEL crecieron 3,27% en el mismo periodo. Esto quiere decir que se está incrementando la competencia en infraestructura, lo cual a su turno ha generado una profundización de la competencia en servicios, situación que desde COMCEL hemos demostrado a cabalidad en repetidas ocasiones con cifras de mercado que dan cuenta del creciente bienestar de los consumidores.

Operador	4T-2021				Operador	4T-2022			
	Sitios con una o más estaciones base		Cantidad de sectores de estación base 4G			Sitios con una o más estaciones base		Cantidad de sectores de estación base 4G	
	Cantidad	%	Cantidad	%		Cantidad	%	Cantidad	%
COMCEL	9.209	34,2%	62.960	50,5%	COMCEL	9.510	33,9%	76.075	46,0%
MOVISTAR	6.445	23,9%	26.521	21,3%	MOVISTAR	6.560	23,4%	29.935	18,1%
TIGO	5.524	20,5%	17.251	13,8%	TIGO	7.110	25,3%	32.173	19,5%
AVANTEL	2.966	11,0%	8.364	6,7%	WOM	4.903	17,5%	27.153	16,4%
WOM	2.797	10,4%	9.514	7,6%					
	<b>26.941</b>		<b>124.610</b>			<b>28.083</b>		<b>165.336</b>	

Cálculos propios con base en el documento de la CRC "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles".

Adicionalmente, el regulador omitió analizar el hecho que con la integración TIGO-MOVISTAR, recientemente autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) mediante Resolución 61548 del 6 de octubre de 2023<sup>40</sup>, la nueva red que esos dos operadores crearán (que llamarán NetCo) pasará a ser la red líder en cantidad de sitios con una o más estaciones base, por lo cual se intensificará aún más la competencia en el mercado, por lo que pierde sustento la afirmación de la CRC según la cual COMCEL es el operador con más sitios. **Por lo tanto, la CRC está desconociendo por completo la realidad del mercado y la dinámica que en el corto plazo se generará por la integración de redes de dos de los más grandes operadores del mercado.**

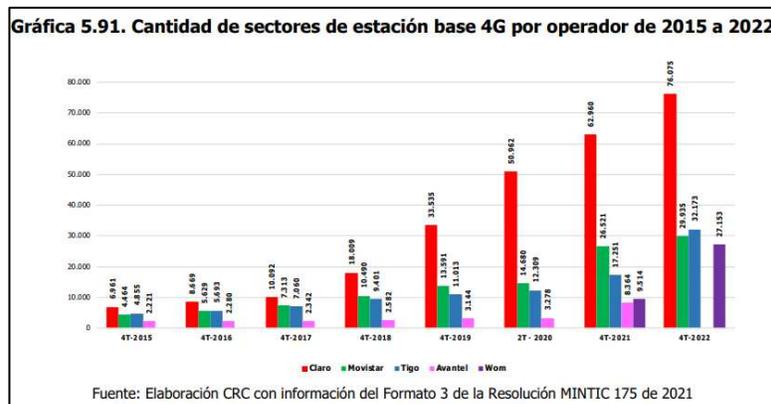
<sup>40</sup> <https://consultaintegraciones.sic.gov.co/#/formulario-publico-radicado>



	Luego de la integración			
	Sitios con una o más estaciones base		Cantidad de sectores de estación base 4G	
Operador	Cantidad	%	Cantidad	%
COMCEL	9.510	33,9%	76.075	46,0%
NetCo	13.670	48,7%	62.108	37,6%
WOM	4.903	17,5%	27.153	16,4%
	<b>28.083</b>		<b>165.336</b>	

Cálculos propios con base en el documento de la CRC “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”.

Por su parte, en cuanto a cantidad de sectores 4G, TIGO y WOM han notablemente el despliegue en esta tecnología. En 4T-2022, los sectores 4G de COMCEL crecieron 20,8% frente a 4T-2021, mientras que los de TIGO aumentaron 86,5% y los de WOM crecieron 185,4% (y 51,8% si se incluyera en la base de 2021 los sitios de AVANTEL). Esto demuestra que la NetCo producto de la integración entre TIGO y MOVISTAR está en plena capacidad de competir por infraestructura, lo que a su turno les permitirá a esos operadores competir fuertemente en servicios, situación que inexplicablemente no ha sido evaluada por la CRC en el desarrollo del proyecto regulatorio, lo cual vicia por completo la propuesta de asimetría de cargos de RAN, al carecer dicha medida de fundamento.



Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 123.

El regulador no explica cuál es el problema que se pretende solucionar con la medida planteada. De hecho, al mostrar cifra de tráfico de RAN, la CRC indica que “A partir de los análisis que se han presentado en esta sección, **se observa un mayor dinamismo en la competencia por infraestructura a nivel nacional entre los OMR a partir de la subasta de espectro del 2019 y la entrada de WOM al mercado, pero se siguen manteniendo diferencias significativas en términos de economías de escala y de alcance.**”<sup>41</sup> (NFT)

<sup>41</sup> Documento Soporte. Pág. 101.



Esto significa que la CRC reconoce que se ha aumentado la competencia en infraestructura, por lo cual no sería justificable ninguna norma adicional y menos una distorsión en forma de asimetría regulatoria.

La CRC considera un problema que el tráfico de RAN en los 460 municipios del Anexo 4.8. representen el 16,56% de tráfico de RAN de datos, como si el regulador pudiera determinar cuál debería ser el resultado del mercado vía regulatoria:

*“Para el caso del tráfico de datos, lo que se observa en el Gráfico 19 es que con posterioridad al pico ocurrido entre el primer trimestre de 2022 y el tercer trimestre de 2022, cuyo origen ya fue expuesto, el tráfico de datos en RAN tiende a estabilizarse y los 460 municipios recogieron el 16,56% del tráfico total de RAN al segundo trimestre de 2023.*

*(...)*

*“En el caso del tráfico de voz en RAN, los 460 municipios recogieron el 25,74% del tráfico total al segundo trimestre de 2023 y han venido ganando participación en el tráfico nacional desde el cuarto trimestre de 2022.”<sup>42</sup>*

La CRC también intenta justificar esta medida regulatoria indicando que COMCEL es siempre el principal PRV:

*“Ahora bien, la forma detallada como el tráfico de RAN de voz y datos ha evolucionado en los 460 municipios del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016 muestra que el principal PRV fue COMCEL tanto en el primer semestre del 2022 (el 64,67% del tráfico de datos y el 82,54% del tráfico de voz) como en el primer semestre del 2023 (el 72,82% del tráfico de datos y el 80,61% del tráfico de voz). El segundo PRV en términos de importancia para el tráfico de RAN de voz y datos, fue MOVISTAR.”<sup>43</sup>*

Al revisar de forma desagregada por semestre la información, vemos que **no es cierto que COMCEL sea el principal PRV**. A continuación, información de tráfico de RAN de datos (servicio que genera alrededor del 90% de ingresos de RAN) para los últimos cinco (5) trimestres de los que se tiene información:

Tráfico Trimestral	CLARO	MOVISTAR	TIGO	AVANTEL	Total general
2022-T2	1.537.953.583	1.423.899.289	998.608.096	24.664.530.922	28.624.991.890
2022-T3	1.426.198.958	2.006.299.666	638.597.728	11.098.678.284	15.169.774.636
2022-T4	1.513.440.091	2.373.676.510	699.672.842	0	4.586.789.443
2023-T1	1.526.012.447	2.139.486.574	866.935.073	0	4.532.434.094
2023-T2	1.442.597.109	1.918.445.475	1.175.757.375	0	4.536.799.959

<sup>42</sup> Documento Soporte. Págs. 98-99.

<sup>43</sup> Documento Soporte. pág. 100.



% Distribución	CLARO	MOVISTAR	TIGO	AVANTEL	Total general
2022-T2	5,40%	5,00%	3,50%	86,20%	100%
2022-T3	9,40%	13,20%	4,20%	73,20%	100%
2022-T4	33,00%	51,80%	15,30%	0,00%	100%
2023-T1	33,70%	47,20%	19,10%	0,00%	100%
2023-T2	31,80%	42,30%	25,90%	0,00%	100%

Cálculos propios con cifras disponibles en el Portal PostData.

**Por lo tanto, se demuestra que el análisis de la CRC parte de una premisa falsa, por lo que a su vez el acto administrativo estaría viciado de falsa motivación.**

Por otra parte, se observa un evidente sesgo metodológico, mostrando que la CRC pareciera forzar la elección de una alternativa por sobre otras. Esto se evidencia al ver que se les otorgó una ponderación bastante baja a los subcriterios de “competencia basada en infraestructura” (13,1%) y de “inversión en despliegue o ampliación de redes” (16,5%), lo cual sesga por completo el resultado de la evaluación de las alternativas. La CRC debería haberles dado una relevancia mucho mayor a estos criterios, teniendo en cuenta que, por tratarse de un mercado mayorista, la inversión es el único mecanismo para mejorar las condiciones de prestación de los servicios.

La medida propuesta, de establecer una asimetría en cargos regulados de RAN en contra de COMCEL, lo único que hace es desalentar la inversión en infraestructura tanto de los operadores usuarios de RAN, que eligen como alternativa al despliegue el uso de la red de COMCEL, como de COMCEL, que tiene que poner a disposición su infraestructura a una tarifa inferior a la que cobran sus competidores por servicios equivalentes.

El mayor compromiso inversor que ha tenido COMCEL contrasta con el de otros operadores, e incluso se genera preocupación con anuncios recientes que indican que WOM reducirá su inversión en Colombia<sup>44</sup>, decisión desafortunada y que nada tiene que ver con COMCEL, y por tanto no se debería castigar a una compañía por las decisiones de sus competidores.

La CRC debe tener presente que hace menos de un año se expidió la Resolución CRC 7007 de 2022, en la cual se redujeron sustancialmente las tarifas reguladas de RAN, por lo cual carece de todo sentido volver a intervenir este mercado mayorista, lo que vulnera la confianza legítima y la seguridad jurídica, al evitar que los operadores (y especialmente COMCEL) puedan realizar sus proyecciones de inversión y sus planes de negocio, al haber un marco regulatorio que cambia al vaivén de las decisiones y la situación de otros operadores, en lugar de ajustarse cuidadosamente y encaminarse en favorecer la competencia y el bienestar del usuario.

El documento soporte incluye una sección de experiencias internacionales y, en lo que respecta a RAN, ninguno de los países para los cuales la CRC hizo esa revisión (Argentina, Chile, España, México, Perú, Noruega y Nueva Zelanda) aplica una asimetría en cargos de acceso en contra de un operador que haya sido declarado

<sup>44</sup> <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/operador-movil-wom-redujira-su-inversion-en-colombia-592238>



con posición de dominio<sup>45</sup>. **Esto demuestra una vez más que la propuesta regulatoria de la CRC no está suficientemente sustentada, lo que significa que habría una indebida motivación del acto administrativo.**

En la actuación particular de dominancia de servicios móviles (Resolución CRC 6146 de 2021) la CRC evaluó este tipo de medidas, y las descartó al considerar que no sería una medida útil<sup>46</sup>:

**“8.2.6. Conclusiones en relación con la revisión y análisis de las eventuales medidas regulatorias enunciadas en el artículo 1 de la Resolución CRC 5110 de 2017.**

*Luego de la revisión y de los análisis desarrollados, en las secciones previas, a las eventuales medidas regulatorias enunciadas en el artículo 1 de la Resolución CRC 5110 de 2017, esta Comisión encuentra que éstas deben ser descartadas en la presente actuación administrativa por las siguientes razones: • A pesar de los efectos positivos en la promoción de la competencia en el mercado, que potencialmente tendrían las medidas correspondientes a la reducción acelerada de la remuneración de la instalación esencial de RAN para servicios de voz y la implementación de una senda creciente de remuneración de la instalación esencial de RAN para servicios de datos, en las condiciones que fueron formuladas al inicio de la presente actuación, los análisis adelantados en la sección 8.2.3.1 indican que, debido a los cambios presentados en el mercado luego de 2017 y el tiempo transcurrido desde que fueron planteadas, dichos efectos no se materializarán, por cuanto se observó que: (i) el diferencial entre los precios mayoristas y minoristas que se pretendía establecer, con el fin de promover la competencia en el mercado de “Servicios Móviles”, se ha reducido en magnitud y tiende a desaparecer en el corto plazo, (ii) La diferencia entre el precio que tendría que ofrecer COMCEL, por la provisión del RAN de voz móvil, y tarifa de RAN general (aplicable para incumbentes) para ese mismo servicio mayorista se redujo del 60% al 23% entre 2017 y 2020 y desaparecerá a partir de enero de 2022, y (iii) el ingreso promedio por minuto del servicio de voz registrado por este operador en el primer trimestre de 2020 indica que su costo marginal es inferior al valor tope RAN para voz móvil que se pretendía fijar, por tanto, la ventaja en costos que tiene COMCEL frente a sus competidores, en razón a sus economías de escala y alcance, ahora no sería atenuada por la medida de RAN planteada al inicio de la actuación administrativa. Por tanto, es claro que la medida mayorista de RAN, a la fecha de expedición del presente acto administrativo, bajo las condiciones mencionadas, no contribuye de manera efectiva en la labor de dinamización de la competencia en el mercado de “Servicios Móviles”, razón por la cual debe ser descartada su implementación.”*

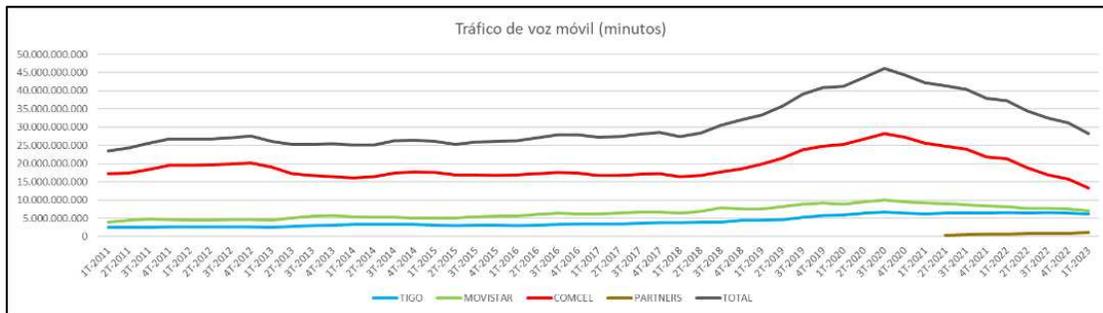
Nótese que a esta conclusión llega la CRC después de agotar una actuación **de carácter particular** en la cual COMCEL solicitó y aportó distintas pruebas para controvertir los argumentos de la CRC, las cuales fueron objeto de valoración, debate y análisis por parte del regulador, y a la postre culminaron con la decisión de descartar la intervención en RAN inicialmente planteada. Esa misma garantía de contradicción y defensa reconocida a COMCEL en la Resolución CRC 6146 de 2021 se pretende desconocer en el marco del presente proyecto, en el cual se propone una medida particular de imposición de cargos asimétricos en RAN únicamente para COMCEL, pero camuflada en una actuación administrativa general, vulnerando a sabiendas los derechos fundamentales de contradicción y defensa de esta compañía.

<sup>45</sup> Documento Soporte. págs. 152-154.

<sup>46</sup> Resolución CRC 6146 de 2021, págs. 535-536.

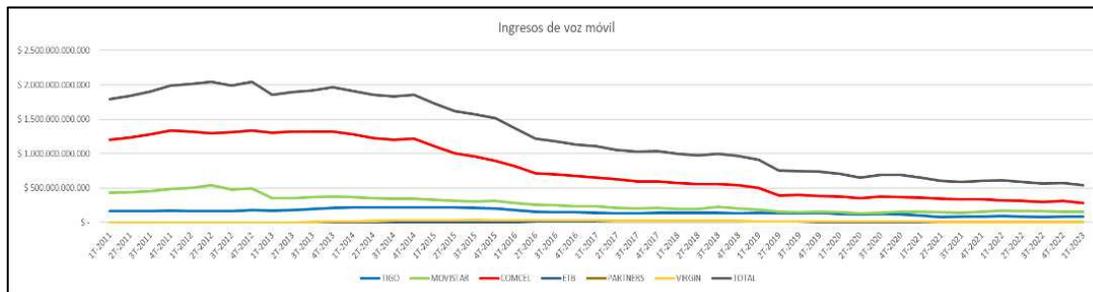


De otro lado, causa especial extrañeza la intervención propuesta por la CRC de establecer asimetría en RAN incluso para el servicio de voz móvil. Se trata de un servicio en una profunda tendencia de decaimiento, manifestado en la fuerte reducción de tráfico y de ingresos. El tráfico se ha reducido sustancialmente, al punto que al 1T-2023 ya completaba diez (10) trimestres consecutivos en caída, tras alcanzar su punto máximo en 3T-2020, con lo que se comprueba que es una tendencia irreversible, consecuencia clara de la sustitución por los servicios de datos y la fuerte presión competitiva ejercida por los proveedores de servicios OTT.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

En cuanto a los ingresos, se han reducido de forma consistente desde hace más de una década, tras alcanzar su punto máximo en 4T-2012.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Estos es evidencia suficiente para que el mercado relevante Voz Saliente Móvil deje de ser considerado como susceptible de regulación ex ante, máxime cuando ese mercado, constituido por los usuarios que consumen únicamente voz, ha casi desaparecido, pues la inmensa mayoría de usuarios de servicios móviles consumen de forma conjunta voz y datos.

Esto se suma al hecho de que la voz móvil ya completó hace varios años el proceso de comoditización, lo que implica que dejó de ser un factor decisivo y diferenciador para la competencia, al ser universales y completamente generalizadas las ofertas de minutos ilimitados, tanto postpago como prepago. De esa situación es plenamente consciente la CRC, que lo ha manifestado de forma explícita hace por lo menos 7 años, al punto que, en el año 2016, en la elaboración del documento soporte previo a la Resolución CRC 5107 de 2017, el regulador reconoció que el servicio de voz móvil se encontraba en una fase de decaimiento porque ya se encontraba totalmente masificado y presentaba una amplia cobertura nacional, con una penetración del 119%



(119 accesos por cada 100 habitantes, ya se había alcanzado el umbral de más líneas que habitantes) y unos ingresos que venían cayendo desde 2012<sup>47</sup>.

Además de no estar justificada, la norma generaría graves perjuicios no solo sobre COMCEL, sino también sobre el mercado y sobre los consumidores. Esto por cuanto afectaría gravemente la inversión, por cuanto generará un desincentivo para que los otros operadores distintos a COMCEL quieran invertir en el mercado, porque preferirán usar la infraestructura de COMCEL que construir la propia, retrasando así el despliegue de red y perjudicando los objetivos estatales de cierre de brecha digital.

Si perjuicio de lo anterior, resulta necesario que la CRC aclare que la medida asimétrica propuesta solamente aplica en los municipios del Anexo 4.8., lo que genera la necesidad de especificar que en los municipios distintos de los contemplados en dicho anexo la tarifa aplicable será vigente al momento de cursar el tráfico (la prevista en los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 para los periodos 2024 y 2025, respectivamente) incrementada para los operadores establecido en el porcentaje previsto en los distintos actos particulares expedidos por la CRC. A modo de ilustración, entre operadores establecidos, la propuesta de la CRC para el año 2024 indica que en los municipios contemplados en el Anexo 4.8., el valor a cobrar por COMCEL por el RAN de datos equivale a \$3,19/MB (pesos de enero de 2022), mientras que en los demás municipios el valor a cobrar por COMCEL por el RAN de datos equivale a \$6,80/MB (pesos de enero de 2022) incrementado en el porcentaje definido en el respectivo acto de carácter particular.

Finalmente, una medida de esta naturaleza (de carácter particular que afecta únicamente a COMCEL), se debe adoptar en el marco de una actuación de carácter particular que le permita al afectado controvertirla, solicitando y aportando las pruebas que considere pertinentes y que deberán ser valoradas por la CRC, con el fin de evitar una imposición arbitraria y garantizar el derecho de defensa y debido proceso del único afectado, derecho que en este caso estaría siendo vulnerado y desconocido por la CRC.

**Por los argumentos expuestos, la CRC debe eliminar del proyecto la medida de asimetría en cargos de RAN.**

- La asimetría en tarifas reguladas de RAN en contra de COMCEL no está justificada, dado que no existe para este operador ninguna ventaja en el mercado mayorista por cuanto la NetCo de TIGO y MOVISTAR tendrá más cantidad de sitios que cualquier otra red.
- No es cierto que COMCEL sea el principal PRV.
- No se justifica establecer ninguna medida para la voz móvil, al ser un servicio comoditizado y en decaimiento.
- Al tratarse de una medida particular, debe tramitarse a través de una actuación de carácter particular que garantice el derecho de defensa y debido proceso del único afectado.

<sup>47</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional. Diciembre de 2016. Págs. 75-79. Disponible en <https://cocom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/8000-76-28>



### 7.3.2. Aumento del número de municipios del Anexo 4.8.

La CRC propone ajustar el Anexo 4.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (anexo introducido en la regulación por la Resolución CRC 6298 de 2021), que contiene la lista de municipios en donde aplica la tarifa regulada de RAN entre operadores establecidos, el cual pasaría de tener 460 municipios a estar compuesto por 498.

El Anexo 4.8 debe eliminarse, dado que el RAN entre establecidos se debe remunerar a tarifa negociada entre las partes:

En primer lugar, teniendo en cuenta que el Anexo 4.8. se refiere a municipios donde aplica la tarifa regulada de RAN entre operadores **establecidos**, es importante ahondar en la argumentación de por qué entre establecidos el RAN se debe remunerar por libre negociación entre las partes, y no a tarifa regulada, argumento que en reiteradas ocasiones COMCEL ha manifestado soportado en diversas fuentes, pero que infortunadamente ha sido ignorado por la CRC.

Incluso desde la discusión del proyecto regulatorio “*Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional*”, el cual concluyó con la expedición de la Resolución CRC 5107 de 2017, desde COMCEL sentamos muy clara nuestra posición al respecto, manifestando la total inconformidad con que la CRC decidiera pasar sin justificación alguna de tarifas libremente negociada de RAN entre establecidos a tarifas reguladas:

*“La CRC sin sustento legal, propone la intervención regulatoria entre operadores establecidos, desconociendo que la regulación actual contempla que las tarifas deben ser libremente negociadas, que existen acuerdos de RAN suscritos y en ejecución entre los operadores establecidos, y que no se ha presentado ningún conflicto sobre el particular ante el regulador. No existe entonces justificación para la intervención regulatoria y la fijación de tarifas en este escenario”<sup>48</sup>.*

Posteriormente, en el proyecto “*Revisión de las condiciones de remuneración del Roaming Automático Nacional*”, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021, COMCEL reiteró, en sus comentarios frente al Documento de objetivos y alternativas, que la remuneración de RAN entre operadores establecidos debía estar basada en la libre negociación entre las partes, por cuanto la Resolución CRC 5107 de 2017 vigente en ese momento no había sido útil para incentivar el despliegue de infraestructura y en su lugar permitía que otros operadores simplemente apalancaran su operación sobre la red de COMCEL, circunstancia que había derivado en una reducción en la competencia en infraestructura<sup>49</sup>.

**Ese mismo criterio lo ha sostenido la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en su función de abogacía de la competencia, perspectiva que ha mantenido de forma consistente en el tiempo.** Hace casi una década, al pronunciarse sobre el proyecto que culminó con la expedición de la Resolución CRC 4660 de 2014, la SIC, en concepto de abogacía 14-193116-11-1 del 19 de diciembre de 2014, estuvo de acuerdo con la postura que hasta el momento tenía la CRC de permitir que el RAN entre operadores establecidos se basara en la libre negociación:

<sup>48</sup> Disponible en <https://crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/8000-76-28>

<sup>49</sup> Disponible en <https://crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-4-2>



"Otro motivo potencial de preocupación está relacionado con el incentivo de free riding para los incumbentes y el correspondiente desincentivo en la inversión de redes, bajo el argumento de que es mejor para un incumbente prestar su servicio a través de RAN que expandir su red. En relación con este punto **la SIC apoya la posición de la CRC contemplada en el artículo 6 del Proyecto regulatorio, en el cual se aclara que la remuneración de RAN entre los establecidos deberá definirse por negociación directa entre los operadores, sin que medie un instrumento similar al objeto de análisis**"<sup>50</sup> (NFT).

A pesar de esto, de forma totalmente sorpresiva e injustificada el regulador modificó diametralmente su posición en la Resolución CRC 5107 de 2017 e introdujo valores regulados de RAN para establecidos (además de para entrantes, que ya existían desde antes). Al pronunciarse sobre el proyecto de resolución, la SIC, en concepto de abogacía 17-11657-3 del 2017, manifestó que persistía la preocupación de no establecer un plazo determinado para el uso de RAN a precios regulados (preocupación que había expresado en concepto 13-14040-3 de 2013<sup>51</sup>), y por lo tanto le recomendó a la CRC que estableciera un horizonte de tiempo determinado en el que serían aplicables las tarifas reguladas de acceso a RAN para que se volviera a remunerar solamente como producto de la libre negociación de las partes, lo cual fortalecería la competencia y evitaría generar desincentivos a la inversión<sup>52</sup>.

Posteriormente, previa la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021 (la cual introdujo en la regulación el Anexo 4.8.), la SIC manifestó que sujetar las medidas a una condición de mercado podría generar incertidumbres e incluso podría otorgar un margen de subjetividad, por lo que le recomendó a la CRC que estableciera un plazo concreto para la aplicación de la medida regulatoria, para darle un mayor grado de certidumbre al mercado y generar los estímulos correctos para la inversión y el despliegue de infraestructura<sup>53</sup>.

De esta forma, dejamos ver que de forma clara y reiterada la SIC ha considerado que el RAN entre operadores establecidos debe remunerarse única y exclusivamente a valores libremente negociados por las partes, de tal forma que se evite incentivar vía regulación conductas parasitarias que reduzcan la competencia y la inversión y afecten los derechos de los consumidores.

Además de la SIC, esta postura ha sido defendida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo de cooperación internacional del cual Colombia forma parte desde el año 2020. En efecto, en el año 2014 la OCDE elaboró el estudio "*Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia*", en el cual advirtió de forma tajante que "*Movistar y Tigo no deberían tener derecho a bajos precios de roaming nacional, ya que ambos operadores llevan tiempo establecidos y están en condiciones de invertir en la ampliación de la red*"<sup>54</sup>. Así mismo, la OCDE manifestó que la obligación de proveer

<sup>50</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia No. 14-193116-11-1 del 19 de diciembre de 2014. Disponible en [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/Concepto\\_14-193116.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/Concepto_14-193116.pdf)

<sup>51</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia No. 13-14040 del 6 de febrero de 2013. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/13-014040-2.pdf>

<sup>52</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia No. 17-11657-3 del 21 de febrero de 2017. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/17-011657.pdf>

<sup>53</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia No. 21-34953-1 del 10 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/21-34953.pdf>

<sup>54</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. 2014. Pág. 81. Disponible en <https://read.oecd->



RAN a los operadores entrantes debe tener una cláusula de extinción (un plazo concreto) porque de lo contrario se verían gravemente afectados los incentivos para que los entrantes desplieguen sus redes de forma ágil y compitan con los operadores establecidos<sup>55</sup>. Si bien lo dicho por la OCDE se refería a un plazo para los entrantes, teniendo en cuenta que la CRC modificó su postura y decidió extender los valores máximos regulados de RAN también para los establecidos, la recomendación de la OCDE se hace extensible al RAN para establecidos, y el uso de valores regulados de RAN para los operadores establecidos debería terminarse, teniendo en cuenta que no han sido útiles para incentivar la inversión pasados ya más de seis (6) años desde su entrada en vigencia<sup>56</sup>.

Es muy importante que los actos administrativos que expida la CRC tengan en cuenta las recomendaciones que emitan las autoridades expertas en materia de libre competencia, tanto nacionales como internacionales, para que las normas no generen desincentivos a la inversión y perjudiquen el despliegue de infraestructura y el desarrollo del sector, y se evite que la regulación favorezca a otros operadores que ya llevan muchos años en el mercado y que hacen parte de grupos económicos internacionales con todas las posibilidades de inversión y de acceso a financiamiento internacional.

#### Respecto del incremento de municipios propuesto:

Una vez más, estamos frente a una propuesta regulatoria que carece de justificación suficiente y adecuada motivación. Esto por cuanto la razón de ser de la norma que introdujo el Anexo 4.8. en el año 2021 era restringir el RAN a tarifa regulada únicamente en lugares en donde el RAN tuviera la connotación de instalación esencial, al no ser replicable técnica o económicamente (en efecto la CRC consideró que una de las causas del problema es que el RAN se usaba en municipios con mayor población y manifestó que *“técnicamente se esperar que los proveedores establecidos solo utilicen el RAN en aquellas zonas geográficas en las que no es técnica ni económicamente factible replicar la infraestructura”*<sup>57</sup>, ante lo cual COMCEL en su momento manifestó que debería restringirse a menos municipios de menor tamaño<sup>58</sup>) con la intención de promover la inversión en infraestructura, por lo que no tiene ningún sentido que ahora la CRC pretenda incrementar el número de municipios del listado, lo que constituiría un fuerte retroceso. Además, se advierte una inconsistencia en las cifras que presenta la CRC: actualmente hay 460 municipios en el Anexo 4.8, por lo que no se entiende cómo la CRC dice que saldrán de la lista 64 municipios e ingresan 76<sup>59</sup> (es decir, ingresan 12 más de los que salen) y a pesar de esto la lista propuesta tiene 498 municipios, es decir, 38 más que la lista actual.

[https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia\\_9789264209558-es#page5](https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page5)

<sup>55</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. 2014. Pág. 80. Disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia\\_9789264209558-es#page5](https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page5)

<sup>56</sup> La Resolución CRC 5107 del 23 de febrero de 2017 entró a regir ese mismo día, momento en que fue publicada en el Diario Oficial número 50.156.

<sup>57</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de las condiciones de remuneración del Roaming Automático Nacional.

<https://crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-4-2>

<sup>58</sup> <https://crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-4-2>

<sup>59</sup> Documento Soporte. pág. 128.



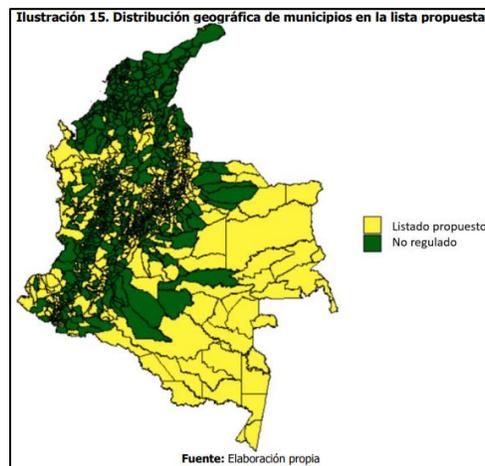
De la lectura del documento se puede ver que la CRC persigue el objetivo equivocado, al mostrar de forma explícita que no pretende con esta medida promover la inversión en infraestructura:

*“Con el análisis previo, es posible determinar aquellos clústeres en **donde debe aplicar el valor de remuneración regulado de RAN para promover una competencia por servicios, antes que por infraestructura, dadas las características de los mismos**”<sup>60</sup>. (NFT)*

**Esto representa un grave error conceptual de la CRC y una vulneración expresa de los mandatos legales que debe cumplir la CRC.** Tras 2 años de aplicación del Anexo 4.8, la CRC debería promover la inversión en infraestructura, en lugar de escudarse en promover la competencia en servicios en detrimento de la competencia en infraestructura, para seguir fomentando conductas parasitarias que perjudican a los consumidores. El grave problema de insuficiente inversión se profundizaría con el aumento del número de municipios en donde aplicará la tarifa asimétrica de RAN en contra de COMCEL, operador que ha realizado el mayor esfuerzo inversor y que hay desplegado la mayor cantidad de sitios y sectores.

Lo que inevitablemente debería hacerse es reducir sustancialmente el número de municipios del anexo 4.8. para que la regulación en realidad fomente la inversión en infraestructura de telecomunicaciones.

El documento soporte contiene un mapa con los lugares en donde aplicaría la tarifa regulada de RAN entre establecidos (en color amarillo). Como se puede observar, la norma propuesta desincentivaría la construcción de infraestructura en grandes extensiones del país que tienen poca densidad poblacional, cuando lo que se requiere es lograr que se despliegue infraestructura precisamente en esos lugares.



Documento Soporte. pág. 128.

Teniendo en cuenta que COMCEL es el operador con mayor cobertura en el país, que llega con tecnología 4G la gran mayoría de municipios, la propuesta de incrementar el número de municipios en donde aplicará la tarifa asimétrica de RAN, si bien en apariencia es una medida de carácter general, en la realidad constituye una medida particular en contra de COMCEL, que será el operador más afectado.

<sup>60</sup> Documento Soporte. pág. 127.



Además de no estar justificada la medida, la metodología empleada por la CRC no es clara. La CRC indica que utilizó variables geográficas, de infraestructura, de mercado y económicas<sup>61</sup>, tras lo cual se refiere a la metodología usada en los siguientes términos:

*“Con las variables arriba descritas, se implementó un algoritmo para determinar los clústeres, y a partir de su resultado, la lista de municipios a ser actualizada en el Anexo 4.8. En esta oportunidad se realizó una agrupación a partir de clústeres k-medoids, la cual parte de la mediana para el centroide de los clústeres, lo cual la hace más robusta frente a valores extremos. A continuación, se describe el proceso adelantado:*

*i. Se determinó el número óptimo de clústeres a través de los criterios técnicos del codo y del Gap Statistic:*

*a. El método del codo evalúa la variación de la suma de cuadrados total intra-cluster (WCSS), a medida que el número de clústeres aumenta. A partir de este método se busca el punto en el gráfico donde la disminución en WCSS se vuelve significativamente más lenta, formando una apariencia de "codo" o "torcedura". Este punto se considera como un buen candidato para el número óptimo de clústeres.*

*b. El Gap Statistic compara el logaritmo de la curva de disimilitud intra-cluster (WK, la cual es una función del número de clústeres) con la curva obtenida a partir de datos distribuidos uniformemente en un rectángulo. El estadístico estima que el número óptimo de conglomerados es el lugar donde la brecha entre las dos curvas es mayor. Esencialmente, esta es una forma automática de localizar la "torcedura" antes mencionada.*

*ii. Se realizó la segmentación de los municipios a partir de los clústeres k-medoids.*

*iii. Se analizaron las estadísticas descriptivas de los clústeres para determinar la lista actualizada de municipios para la aplicación de valores regulados de RAN.*

*iv. Se realizó un análisis descriptivo y comparativo con respecto a la lista vigente de la Resolución CRC 6298 de 2021.*

*Esta aproximación metodológica parte por seleccionar las variables que tienen que ver con el uso del RAN en Colombia buscando modelar su comportamiento de forma más específica, sin que fuera necesario aplicar alguna técnica para descartar otras variables genéricas, y posteriormente se aplicó de manera directa la técnica k-medoids, con lo cual se simplifica la metodología en comparación con el proceso adelantado al momento de expedir la Resolución CRC 6298 de 2021, siendo el resultado igualmente robusto y consistente con la realidad de los municipios del país<sup>62</sup>*

Como se puede observar, **la metodología explicada por la CRC resulta ser un mecanismo confuso y complejo que no permite comprender a cabalidad cómo se actualiza el listado propuesto, al contener términos técnicos y estadísticos que desafortunadamente no se acompañan de un anexo que muestre**

<sup>61</sup> Documento Soporte. págs. 123-124.

<sup>62</sup> Documento Soporte. pág. 125.



con claridad el paso a paso de cómo se realizó, ni se programó una mesa de trabajo para mostrar de forma transparente esos cálculos de manera detallada. Una metodología tan compleja imposibilita replicar el ejercicio y le resta transparencia al proceso regulatorio. Esto significa que la CRC está cambiando de forma poco clara el listado para aumentar el número de municipios, lo que terminaría imponiendo a COMCEL una carga adicional y favoreciendo a los demás operadores.

Es preciso entonces reiterar la postura de COMCEL manifestada al momento de pronunciarse sobre el proyecto de resolución y documentos anexos previos a la Resolución CRC 6298 de 2021, oportunidad en la que se solicitó a la CRC lo siguiente:

*“4.1. Revisar el ámbito geográfico en el que se propone que se ofrezca RAN a tarifa regulada, para que dicho proceso sea:*

*(i) sencillo*

*(ii) se identifique un criterio objetivo fácilmente entendible y*

*(iii) se excluyan de este listado los municipios en los cuales el RAN no es instalación esencial como por ejemplo aquellos con presencia de más de un prestador, o aquellos con población superior a 5.000 habitantes.*

*(iv) la inclusión y exclusión sean públicas y objeto de comentarios*

*(v) se realice un monitoreo semestral del listado por parte de la CRC.”<sup>63</sup>*

Ninguna de esas solicitudes fue atendida por la CRC, que mantiene una metodología poco transparente e imposible de replicar y por tanto alejada de los criterios de simplificación normativa y mejora regulatoria que el regulador manifiesta expresamente como principios de su ejercicio regulatorio.

**La regulación hasta ahora no ha sido exitosa promoviendo la inversión en infraestructura.** A pesar de esto, la CRC plantea aumentar el número de municipios, lo cual lo que hace es enviar al mercado señales equivocadas, ya que desincentiva la inversión en infraestructura.

Adicionalmente, el regulador se equivoca también al presentar en el Documento soporte un listado con experiencias internacionales, ya que al revisar dicho listado no se encuentra ningún ejemplo de un país que haya utilizado una metodología como la que usa la CRC; por el contrario, en el Documento soporte se puede evidenciar el ejemplo de Perú, que establece criterios sensatos para determinar en qué lugares debe aplicar la obligación de proveer RAN:

*“El acceso a las redes móviles asociadas a la prestación del servicio de Roaming Nacional es obligatorio cuando el centro poblado cumpla las siguientes condiciones:*

*1. Contar con la prestación del servicio público móvil del Operador de la red visitada, cuya red haya sido desplegada con una antigüedad de 3 años, contado desde el año siguiente de inicio de sus operaciones.*

*2. Contar con una población de máximo 1.000 habitantes, y en los que el operador de la red de origen no brinde el servicio público móvil.”<sup>64</sup> (NFT)*

<sup>63</sup> <https://cocom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-4-2>

<sup>64</sup> Documento Soporte. pág. 153.



Por otra parte, la CRC no está teniendo en cuenta en su análisis que tanto la subasta de 2019 como la subasta 5G contienen Obligaciones de Hacer que han incrementado la cobertura en muchos municipios de las zonas menos densamente pobladas del país. Por lo tanto, establecer RAN a tarifa regulada entre establecidos en esos municipios constituiría un castigo para los operadores obligados por el Estado a proveer cobertura en dicha zona, lo que iría en total contradicción con la política pública. Por lo tanto, la CRC debe asegurarse que el Anexo 4.8 no incluya ninguno de los municipios en donde los operadores le han proporcionado o le proporcionarán en el futuro próximo cobertura en virtud de Obligaciones de Hacer derivadas de subasta de espectro.

El RAN entre operadores establecidos debe pagarse a tarifa negociada, no regulada, lo que implica la eliminación del Anexo 4.8.

- No hay claridad sobre la metodología que usó la CRC para proponer un aumento en el número de municipios.
- Se debe dar a conocer la metodología detallada que les permita a los operadores replicar el ejercicio con el fin de poder presentar comentarios informados respecto de la propuesta de incrementar el número de municipios del Anexo 4.8.

### **7.3.3. Obligación de dar acceso a RAN a nivel municipal o con una mayor desagregación conforme la necesidad del PRO**

La CRC propone que el PRV debe ofrecer y suministrar RAN de acuerdo con la solicitud exacta y la desagregación geográfica específica que requiera el PRO.

La CRC indica que las redes móviles tienen la capacidad técnica de segmentar geográficamente la zona específica en la que se provee el servicio de RAN y que por lo tanto es posible que el PRV provea el servicio de RAN únicamente en aquellas zonas geográficas que hayan sido requeridas por el PRO<sup>65</sup>. Es importante tener claro que la zona de cobertura ha sido diseñada por el PRV para atender las necesidades de comunicación identificadas en cada zona geográfica, y que la cobertura dada por una estación base puede abarcar diferentes zonas geográficas, por lo cual en muchas ocasiones puede ser muy difícil segmentar la zona en la cual se provee el servicio de RAN.

La CRC no justifica adecuadamente este ajuste que pretende introducir en la regulación. No se explica en el documento soporte cuál es el problema que pretende solucionar, ni cuál es el resultado específico que buscaría. El regulador no tiene en cuenta los costos que esta norma generaría para los PRST y para la propia CRC, principalmente costos administrativos de mayor dificultad de procesamiento de información, así como los costos adicionales que se derivarían de mayor cantidad de conflictos que deberían ser dirimidos por la CRC. En caso de que la CRC, aún a pesar de no estar justificada la medida, decida expedir la norma, **debe quedar totalmente claro que la provisión de acceso a RAN en las condiciones en que se pretende debe estar siempre sujeto a la capacidad técnica del PRV.**

**Por lo anterior, al tener muchos más costos que beneficios, esta medida debe ser eliminada del proyecto regulatorio.**

La propuesta no se acompaña del debido sustento, y no se tienen en cuenta aspectos técnicos que pueden dificultar la implementación de la medida.

<sup>65</sup> Documento Soporte. pág. 118.



#### 7.4. Obligación de reportar información sobre ofertas empaquetadas de servicios fijos y móviles

La CRC plantea en el proyecto que los operadores deberán reportar de forma periódica información relativa a la oferta conjunta de servicios móviles y servicios fijos, para lo cual propone establecer un nuevo formato de reporte llamado “*Líneas o accesos y valores facturados de servicios móviles asociados con servicios fijos*”, el cual incluye información respecto del número de usuarios que consumen servicios móviles y quieren adquirir de forma conjunta servicios fijos y, a su vez, de los usuarios que cuentan con servicios fijos y quieren adquirir también servicios móviles.

La CRC no justifica la razón de implementar una medida de este tipo, y no demuestra de forma clara que la medida vaya a generar mayores beneficios que costos. Establecer un reporte de información adicional aumenta sustancialmente la carga regulatoria en cabeza de los PRST, lo que por lo tanto aumenta los costos de cumplimiento regulatorio y reduce a su turno el dinero disponible para invertir en despliegue de infraestructura.

El regulador debe tener presente que el empaquetamiento genera enormes beneficios para los usuarios, razón por la cual debe evitar introducir regulación adicional al respecto. En efecto, como se mencionó por parte de COMCEL frente al documento de Formulación del problema del presente proyecto regulatorio, el empaquetamiento constituye una práctica comercial ampliamente difundida en Colombia y en el mundo en todos los sectores de la economía. En la industria de telecomunicaciones, la propia CRC ha reconocido de forma clara que el empaquetamiento aumenta el bienestar de los consumidores:

- i) Menores costos derivados de descuentos: Contratar dos o más servicios de forma conjunta resulta ser más económico para el consumidor con respecto a la situación en que contrata cada servicio de forma separada, siendo esta una de las principales características del empaquetamiento y de la razón por la cual se contrata, al punto que los descuentos ofrecidos a los usuarios en ofertas empaquetadas, producto de las sinergias y eficiencias que se logran, oscilan entre el 20% y el 40%;
- ii) Un único interlocutor para la transacción: Adquirir una oferta empaquetada tiene la ventaja para el consumidor de comunicarse y acordar la contratación con un único proveedor, recibir y pagar una única factura y dirigirse solo a una gente para efectos de peticiones, quejas, reclamos y consultas;
- iii) Menores costos de transacción: Las ventajas del punto anterior (tener un único interlocutor) deriva en un ahorro de tiempo para el consumidor al momento de buscar qué servicios quiere contratar y obtener información respecto de sus características y de la forma de utilizarlas, lo que se conoce en la teoría económica como una reducción de costos de transacción.
- iv) Mayor calidad y seguridad en contratar con un solo operador: La adquisición de productos o servicios empaquetados permite que existan mejoras en la calidad que reciben los usuarios, las cuales no serían viables si se contratara cada servicio con distintos proveedores<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Análisis de Ofertas Empaquetadas en Colombia. Documento soporte propuesta. Coordinación de Regulación de Mercados. Diciembre de 2015. Disponible en



Esto se suma a lo manifestado por la SIC, que indicó que las normas que proponía el regulador resultaban benéficas para el mercado porque le permitían acceder a una amplia gama de ofertas<sup>67</sup>. Posteriormente, en la Actuación Particular de dominancia en el mercado relevante Servicios Móviles (Resolución CRC 6146 de 2021), la CRC encontró que existía una alta preferencia de los usuarios por contratar servicios de manera empaquetada, y que el empaquetamiento generaba un traslado de eficiencias productivas hacia el consumidor, por lo cual para el usuario había un claro incentivo económico en contratar los servicios de forma conjunta<sup>68</sup>.

Por ende, resulta totalmente demostrado que el empaquetamiento es una consecuencia positiva de la dinámica competitiva y surge como una respuesta de los operadores a necesidades del consumidor, y genera una mayor variedad en la oferta de los operadores, siendo el empaquetamiento de servicios móviles y fijos una tendencia generalizada en todo el mundo y que está en pleno crecimiento en América Latina, como lo indica el propio regulador<sup>69</sup>, de la misma forma como ya se generalizó el empaquetamiento de voz móvil e internet móvil, en un proceso benéfico e irreversible.

Por lo tanto, una práctica generalizada y positiva en el mercado producto de la fuerte competencia entre los operadores y de las necesidades de los usuarios no debe generar ningún tipo de preocupación en el regulador, y debe permitir que esas ofertas se sigan desarrollando de forma autónoma y sin intervención estatal, por lo cual cualquier norma que busque limitar o restringir el empaquetamiento iría en contravía de lo manifestado por la OCDE, que indicó que cualquier acción que limiten las alternativas disponibles para los consumidores son dañinas para el consumidor<sup>70</sup>.

La CRC se muestra preocupada porque *“el empaquetamiento puede ser utilizado como estrategia de la empresa dominante para extender su poder hacia otros mercados.”*<sup>71</sup> Esta preocupación del regulador es totalmente infundada, dado que por el lado de los servicios móviles, tanto la participación de COCMEI como la concentración del mercado se ha reducido, como se demostró previamente en este documento, y por el lado de los servicios fijos, en el internet fijo no se observa ningún problema de competencia, y de hecho el propio regulador, en la Resolución CRC 7156 de 2023, decidió no establecer ningún mercado relevante municipal de internet fijo, ni residencial ni corporativo, como susceptible de regulación ex ante.

En cuanto a la televisión por suscripción, este servicio se ha estancado como consecuencia directa del crecimiento de los servicios OTT de video, que compiten de forma directa con los operadores tradicionales sin que se hayan dado esfuerzos por reducir la fuerte asimetría regulatoria. El número de suscriptores de televisión por suscripción en 2T-2023 fue 0,2% menor al de un año antes, pasando de 6,34 millones en 2T-2022 a 6,33 millones en 2T-2023. Esto se traduce en que la penetración (suscriptores por cada 100 habitantes) fue en 2T-2023 de 12,13, mismo valor que en 4T-2021.

---

[https://cocom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-3/3/Propuestas/documento\\_soporte\\_ofertas\\_empaquetadas.pdf](https://cocom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-3/3/Propuestas/documento_soporte_ofertas_empaquetadas.pdf)

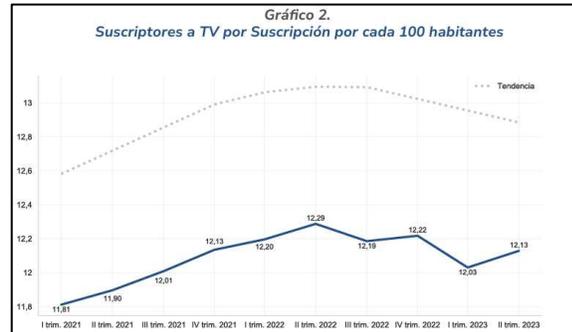
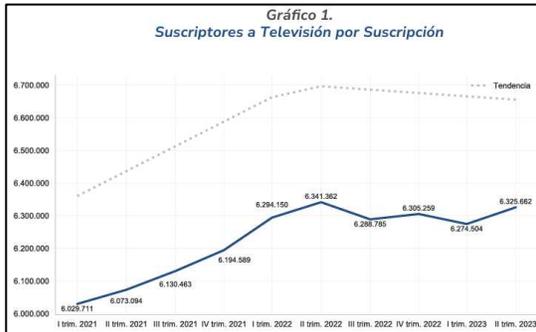
<sup>67</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia número 16-34493 del 26 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/16-034493.pdf>

<sup>68</sup> Resolución CRC 6146 de 2021, pág. 384-385.

<sup>69</sup> Documento de Formulación del Problema. Págs. 30-33.

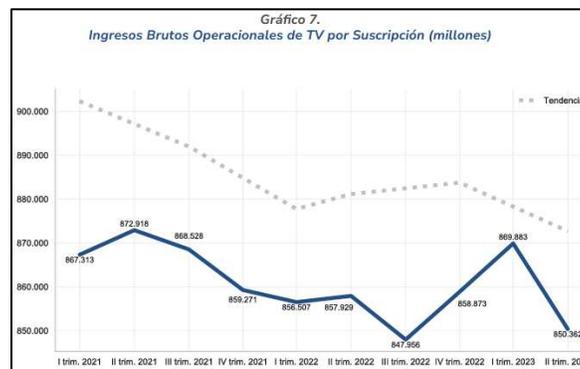
<sup>70</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Herramientas para la Evaluación de la Competencia Volumen I: Principios. Versión 2.0. pág. 22. Disponible en <https://www.oecd.org/daf/competition/98765432.pdf>

<sup>71</sup> Documento Soporte. pág. 110.



Fuente: Boletín de Televisión por Suscripción y Comunitaria 2T-2023. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-278906.html>

En lo que respecta a los ingresos brutos operacionales, los mismos fueron de COP\$850,36 mil millones en 2T-2023, lo que es el segundo menor valor en los últimos 10 trimestres (solo supera al valor de 3T-2022).



Fuente: Boletín de Televisión por Suscripción y Comunitaria 2T-2023. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-278906.html>

Si la CRC introduce un nuevo formato de reporte en la regulación basado en una supuesta situación de traslado de dominancia de mercados móviles hacia mercados fijos sobre la que no se tiene ninguna evidencia, cuando ya de antemano tiene información a su alcance y sabe perfectamente que no existe problema alguno en los mercados fijos minoristas, estaría expidiendo un acto administrativo mediante **falsa motivación**.

Esto se suma a una imposibilidad de carácter técnico para la implementación del formato de reporte propuesto por el regulador, como se ha indicado de forma clara con anterioridad por parte de COMCEL frente al proyecto de resolución “Revisión del régimen de reportes de información” que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6333 de 2021<sup>72</sup>. Los sistemas y plataformas de la empresa no están diseñados para la obtención de la información de la manera en la que la quiere solicitar la CRC, por lo que adecuarse a dicho formato propuesto implicaría grandes ajustes estructurales de los sistemas informáticos de la compañía, que no generaría ningún beneficio ni es requerido en ninguno de los procesos que permite la adecuada prestación de los servicios a los

<sup>72</sup> <https://rcrom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-71-15>



usuarios. Se necesitaría procesar la información de forma detallada a nivel de cada usuario, lo cual no está previsto en los sistemas informáticos.

Como se ha demostrado, implementar el formato de reporte propuesto no solo no está justificado, sino que generaría mayores costos y dificultades que beneficios (no habría beneficio alguno) y se enfrentaría a una imposibilidad técnica conforme el diseño de los sistemas informáticos de los operadores.

- El empaquetamiento genera importantes beneficios a los usuarios que hace inconveniente introducir regulación al respecto.
- La preocupación de traslado de problemas de competencia de servicios fijos a servicios móviles es infundada porque la competencia en servicios móviles ha generado incrementos del bienestar de los usuarios, y los servicios fijos experimentan estancamiento (internet fijo) o decaimiento (televisión por suscripción).
- Hay imposibilidad de carácter técnico de implementar el formato de reporte de información propuesto.

### **7.5. Respeto del cambio en la definición de Operador Móvil Virtual (OMV) y su aplicación geográfica**

La CRC propone cambiar la definición de Operador Móvil Virtual (OMV) de tal forma que un OMV sea un operador que no cuenta con permisos de uso de espectro en una zona geográfica específica (nacional o regional), y por lo tanto únicamente en dichas zonas le será aplicable la regulación de OMV.

Entendemos que esta propuesta de la CRC busca adecuarse a la decisión del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) de realizar en el año 2024 una subasta de espectro regional en la banda de 3.500 MHz, lo cual les permitiría a operadores que resulten asignatarios de dicha subasta regional de comportarse como un OMR en donde obtengan espectro y como un OMV en donde no cuenten con él.

Es debatible la decisión de ajustar la regulación para favorecer a operadores que decidan no participar en la subasta de espectro a nivel nacional sino únicamente a nivel regional, dado que generaría un mal precedente y desincentivaría la participación en futuros procesos asignativos de espectro, dado que una empresa podría no estar motivada a participar en una subasta a sabiendas que tendrá que invertir grandes sumas de dinero mientras otros operadores competirán por espectro en una competencia más reducida.

Se solicita al regulador evaluar el impacto que esta medida propuesta tendrá en los incentivos a la inversión y a la competencia por el mercado y, por ende, a la competencia en el mercado.

Se debe justificar de forma más rigurosa este cambio normativo, que podría desincentivar la participación de agentes en futuros procesos de asignación de espectro.

## **8. PRINCIPALES CONCLUSIONES**

1. El proyecto mezcla injustificadamente medidas particulares con medidas generales, vulnerando el derecho de defensa y debido proceso de COMCEL;
2. La CRC desconoce la realidad del mercado y busca determinar la composición del mercado vía regulatoria;



3. La propuesta carece de un Análisis de Impacto Normativo (AIN), se basa en análisis subjetivos con alto grado de discrecionalidad en la adopción de las alternativas regulatorias, especialmente las que resultan en una medida particular que afecta a COMCEL;
4. La propuesta discrimina injustificadamente los usuarios de COMCEL, limitando su derecho de elegir, y reduciendo el bienestar del consumidor;
5. La propuesta afecta la competencia y la inversión;
6. La propuesta omite valorar el efecto que tendrá la integración entre TIGO y MOVISTAR y la Subasta de espectro 5G, en la que ingresará un nuevo competidor;
7. La propuesta omite valorar los avances en bienestar del consumidor derivados del incremento en la competencia, que se manifiestan en que el consumo promedio (GB/acceso) se cuadruplicó en 4 años y el precio minorista (\$/MB) se redujo 70,5% en tres (3) años, al tiempo que el mercado experimentó la reducción de la concentración;
8. Los operadores de servicios móviles en Colombia compiten por diversos factores, los cuales el usuario toma en cuenta al a hora de elegir el operador con el que quiere estar, siendo el más relevante la cobertura, seguido de la calidad y el precio, este último con relevancia mucho menor para los usuarios de COMCEL;
9. La fuerte dinámica de movilidad de usuarios, evidenciada en las cifras de portabilidad y churn, demuestran la inexistencia de barreras de cambio;
10. La regulación ha eliminado las barreras de entrada, que se evidencia en el ingreso de WOM en 2019, su reconocido crecimiento y el próximo ingreso de TELECALL como nuevo agente de mercado en la Subasta 5G;
11. La inversión del mercado ha presentado una tendencia creciente y las participaciones en el mercado tienen una correlación directa con las inversiones de los concurrentes;
12. COMCEL se ha mantenido con cerca de la mitad de la inversión del sector, TIGO ha mantenido su participación, WOM ha aumentado sus inversiones y MOVISTAR ha reducido su participación a menos de la mitad en tan solo 4 años;
13. El regulador no debe compensar, vía intervención regulatoria, las decisiones autónomas de un operador de no invertir;
14. La CRC no realizó un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que justifique una intervención que limita la capacidad competitiva y afecta directamente el bienestar de los usuarios de COMCEL, ya que los priva de ser contactados para recibir una mejora en su bienestar;
15. La medida asimétrica de prohibición de contactar a usuarios portados por 3 meses limita la capacidad de elección del usuario y fuerza una migración injustificada de usuarios desde COMCEL hacia otros operadores y desde los OMR hacia los OMV;
16. La restricción de contactar a clientes portados por 3 meses es ilegal al introducir una medida particular en el marco de una actuación administrativa general, que afecta únicamente a COMCEL y discrimina a sus usuarios, afecta la competencia en el mercado y reduce el bienestar del consumidor, por lo que, en caso de insistir en la medida, debe aplicar de manera general para todos los concurrentes al mercado y debe evaluarse su efectividad dentro del proceso de evaluación de impacto de normas ya expedidas;



17. La CRC no sustenta la necesidad de ajustar los plazos de portabilidad, máxime habiendo expedido una norma sobre el particular hace pocos meses, por lo que de mantenerse la medida debe ampliarse el plazo de transición en al menos seis (6) meses;
18. La obligación de publicar ofertas de fidelización, retención y recuperación de clientes restringe la actividad comercial de los operadores y su capacidad para estructurar ofertas a la medida de cada usuario en particular;
19. En caso de implementarse, esta medida debe limitarse a ofertas que tengan al menos 30.000 usuarios para que este sea considerado como relevante;
20. La información detallada de infraestructura pasiva que se pretende que únicamente publique COMCEL está cobijada por las normas vigentes de secreto empresarial y hace parte del "know how" de la compañía, por cuanto representa información de infraestructura y técnica estratégica para la compañía que le dará una ventaja competitiva a sus competidores;
21. La exigencia para COMCEL de publicar su oferta de infraestructura pasiva es injustificada;
22. Es ilegal que se pretenda restringir la capacidad de transferir la propiedad de dicha infraestructura en un tercero;
23. La adopción de una medida que afecta solo a COMCEL debe adoptarse en el marco de una actuación de carácter particular y concreto garantizando el derecho de contradicción y defensa del único afectado, so pena de estar vulnerando a sabiendas el debido proceso de COMCEL;
24. En caso de insistir en la adopción de la medida, la publicación de información de infraestructura pasiva debe aplicar de manera general para todos los concurrentes al mercado y debe evaluarse su efectividad dentro del proceso de evaluación de impacto de normas ya expedidas;
25. La asimetría en tarifas reguladas de RAN en contra de COMCEL no está justificada, dado que no existe para este operador ninguna ventaja en el mercado mayorista por cuanto la NetCo de TIGO y MOVISTAR tendrá más cantidad de sitios que cualquier otra red;
26. No se justifica establecer ninguna medida para la voz móvil, al ser un servicio comoditizado y en decaimiento;
27. Al tratarse de una medida particular, la asimetría de RAN debe tramitarse a través de una actuación de carácter particular que garantice el derecho de defensa y debido proceso del único afectado;
28. El RAN entre operadores establecidos debe pagarse a tarifa negociada, no regulada, lo que implica la eliminación del Anexo 4.8.;
29. No hay claridad sobre la metodología que usó la CRC para proponer un aumento en el número de municipios, por lo que el regulador debe dar a conocer dicha metodología para permitir a los operadores replicar el ejercicio con el fin de poder presentar comentarios informados;
30. La propuesta relativa a la desagregación geográfica del acceso a RAN no se acompaña del debido sustento, y no se tienen en cuenta aspectos técnicos que pueden dificultar la implementación de la medida;
31. El empaquetamiento genera importantes beneficios a los usuarios que hace inconveniente introducir regulación al respecto;
32. La preocupación de traslado de problemas de competencia de servicios fijos a servicios móviles es infundada porque la competencia en servicios móviles ha generado incrementos del bienestar de los usuarios, y los servicios fijos experimentan estancamiento (internet fijo) o decaimiento (televisión por suscripción);



33. Hay imposibilidad de carácter técnico de implementar el formato de reporte de información propuesto;
34. Se debe justificar de forma más rigurosa el cambio de la definición de Operador Móvil Virtual (OMV), que podría desincentivar la participación de agentes en futuros procesos de asignación de espectro.

**Esperamos que los argumentos detallados expuestos en esta comunicación sean tenidos en cuenta por la CRC, para evitar que se establezcan medidas improvisadas, sin sustento, no justificadas y perjudiciales para la competencia, la inversión y el bienestar de los consumidores.**

Cordialmente,

DocuSigned by:

*Santiago Pardo Fajardo*

C8E4C986876A45F...

**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

DS

*IGMM*