

Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2023.

Doctor:

NICOLÁS SILVA CORTÉS

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59 A bis No. 5- 53

Edificio Link Siete Sesenta Piso 9

Ciudad

Asunto: Comentarios propuesta regulatoria “Por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas disposiciones de la Resolución 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones.”

Respetado doctor Silva,

Una vez revisados los documentos que contienen la propuesta regulatoria del asunto, publicados por la Comisión para comentarios de los interesados, desde Colombia Móvil S.A. ESP, en adelante Tigo, en primer lugar queremos resaltar que finalmente, la Comisión esté adelantando el proceso tendiente a expedir las medidas a efectos de disminuir la concentración del mercado de servicios móviles, sin embargo, queremos llamar la atención del regular sobre la pertinencia y efectividad de algunas de las medidas propuestas así como proponer alternativas a las mismas, tal como se expondrá a lo largo de este documento, y por ello ponemos en su consideración nuestros comentarios en los siguientes términos:

1. COMENTARIOS GENERALES

1.1. Las medidas para disminuir la concentración del mercado no han dado resultados

En primera instancia, es importante recordar que, las medidas para disminuir la concentración del mercado móvil se remontan al 2009, año en el cual el operador Claro fue declarado dominante en el mercado de voz saliente móvil según la Res. CRC 2062. Dicho hecho, permitió generar regulación ex ante mediante el establecimiento de la primera medida asimétrica mediante la Res. CRC 2066 de 2009, que buscaba mejorar las condiciones de competencia en el mercado, estableciendo límites a la tarifa *on-net* y *off-net* de dicho operador. Sin embargo, dos años después, en el 2011, la CRC realizó una revisión de la efectividad de la medida en donde constató que la situación de dominancia persistía y la concentración del mercado se había incrementado, es decir la medida no funcionó.

Hubo que esperar otros dos años, hasta la expedición de la Res. CRC 4002 de 2012, en la que se impuso a partir del año 2013 una modificación de la senda de cargos de acceso regulados para

la terminación de llamadas en redes móviles, que se configuró como el segundo intento de corregir la situación del mercado; medida que tendría una duración de dos años, es decir hasta 2015. En la misma Resolución, se disminuyó aún más la tarifa tope para las tarifas *on-net* y *off-net* definida en 2009.

No obstante, en 2015, se revisó la efectividad de esta medida y nuevamente la conclusión fue que la concentración del mercado seguía incrementándose y que las medidas no habían impuesto remedio alguno. Situación que se debió en mayor medida, a los efectos de la subasta 4G del año 2013, que permitió la llegada de una nueva tecnología que potenciaba el mercado móvil permitiendo la prestación de los servicios de acceso a internet de alta velocidad. El hecho de la reciente asignación de espectro no fue tenido en cuenta para la imposición de medidas efectivas en el mercado, y la CRC ese mismo año, ignorando los efectos de la nueva tecnología 4G, se limitó a intervenir únicamente el mercado de voz móvil, alargando las medidas de cargos asimétricos que no había sido efectiva, durante dos años más en la Res. 4660 de 2014.



Figura 1. Línea de tiempo de las medidas para disminuir la concentración en el mercado.

Como resultado de lo anterior, una vez terminada la medida de cargos asimétricos en noviembre del año 2016, la CRC se dio a la tarea de revisar la concentración del mercado, nuevamente llegando a la conclusión de que la situación de dominancia lejos de disminuir persistía y estaba críticamente en aumento, tal y como lo demostró el estudio de “Revisión de los mercados de servicios móviles”, que constató la persistencia de la situación de dominio y advirtió que ahora estaba extendiéndose al mercado de voz y datos móviles.

Así las cosas, mediante la Resolución CRC 5108 del 23 de febrero de 2017, se determinó la inclusión del mercado de servicios móviles, dentro del listado de mercados relevantes, como un mercado minorista de alcance nacional y se incluyó este mercado en la lista de mercados relevantes sujetos a regulación *ex ante*, donde posteriormente, con la Res. 5110 de 2017 se da inicio a actuación administrativa de carácter particular para: primero, constatar la posición de dominio de Claro y segundo, en caso de persistir dicha posición analizar la adopción de medidas

como la reducción del RAN voz y datos, la aplicación de la prueba de replicabilidad económica y/o una eventual prohibición de discriminación tarifaria por zona geográfica y/o tipo de usuario.

Hubo que esperar otros 4 años, hasta la expedición de la Res. 6146 de 2021 en donde se decidió la actuación administrativa y se constató la posición de dominio en Claro en el mercado de servicios móviles voz y datos. En su momento, entre otros indicadores relevantes, se identificaron participaciones de mercado sostenidas en el tiempo de dicho operador hasta el 61% en términos de ingreso, índices de concentración y dominancia que señalaban limitada competencia en el mercado; elevadas diferencias en tamaño del proveedor Claro frente a sus inmediatos competidores, lo que generaba ventajas en las economías de escala y alcance. Adicionalmente, el análisis prospectivo indicó que en el corto y mediano plazo era poco probable que las condiciones de competencia en el mercado fuesen a cambiar.

Sorprendentemente la CRC no actuó, y postergó explícitamente la toma de cualquier medida a un nuevo estudio que la Comisión realizaría durante dos años, posterior al cuál, se propondrían las medidas para intervención “urgente” del mercado de servicios móviles. Dos años después, en agosto de 2023, la CRC publica el estudio de Revisión del Mercado de Servicios Móviles, en el cuál y en línea con la tendencia de las participaciones de mercado, se encontró que el liderazgo del dominante en el mercado servicios móviles se había mantenido estable en los últimos seis años dado a que “mantiene participaciones de mercado superiores al 52% en términos de accesos (usuarios) y al 60% en términos de ingresos”.

Así las cosas, como puede verse, las medidas tomadas desde el 2009 para corregir la situación en el mercado, no han dado los resultados esperados, y la concentración del mercado se ha incrementado desde esta fecha; así como, desde el año 2016, el mercado de servicios móviles no cuenta con ninguna medida para corregir esta situación. Por otra parte, no se ha tenido en cuenta el efecto de las nuevas tecnologías de redes móviles, así como las asignaciones de espectro en la concentración del mercado. Además, el régimen sancionatorio no ha resultado efectivo; pese a las constantes sanciones impuestas por parte de la SIC, continúan realizándose prácticas anticompetitivas que al final hacen que el operador preponderante actúe con independencia de la regulación.

En este sentido, desde TIGO consideramos que se presenta una oportunidad para esta Comisión de iniciar la solución de un problema estructural. Entendemos que las medidas no son suficientes para el objetivo planteado, sin embargo, consideramos que estas constituirán la base para futuras actuaciones requeridas en varios frentes que permitan incrementar los niveles de competencia de un sector de telecomunicaciones en estado crítico.

1.2. Sobre las funciones de la CRC

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, la CRC es el órgano encargado de promover la competencia, evitar el abuso de la posición dominante y regular mercado de redes y los servicios de comunicaciones, con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el este sentido en la sentencia C-186 de 2011, en la cual precisa que la regulación económica tiene por objeto garantizar la efectividad de los principios sociales establecidos en la Constitución, y la corrección de fallas de los mercados. Por lo tanto, los reguladores deben cumplir estas funciones teniendo en cuenta que: (i) representan la autoridad específicamente creada y concebida para para ajustar las reglas del sector en donde intervienen, (ii) el sector en donde intervienen está revestido de una esencial trascendencia y por ellos se juzga oportuno su intervención; (iii) Las autoridades regulatorias cuentan con diversos mecanismos para la realización de sus objetivos, del cual se destaca la intervención de los precios como medida económica.

“La teoría económica ha definido las fallas de mercado como aquellas situaciones en las cuales no se da una asignación eficiente de recursos en el mercado, lo que se traduce en una pérdida de bienestar económico y social, y entre las cuales se encuentran principalmente el poder de mercado, las externalidades y la provisión de bienes públicos” (Webster, 2003)¹.

“En efecto, el análisis de este fenómeno permite concluir que la regulación del mercado por parte de los órganos respectivos, es uno de los mecanismos de los que dispone el Estado para proporcionar respuestas ágiles a las necesidades de sectores que, como el de los servicios públicos, se encuentran sujetos a permanentes variaciones. La corrección del mercado por medio de la regulación es una tarea entre cuyas funciones –además de perseguir condiciones básicas de equidad y solidaridad como ya se analizó– se encuentra la de propender por unas condiciones adecuadas de competitividad.” (Corte Constitucional, 2003)².

Por lo tanto, y en especial en el sector de telecomunicaciones por su impacto transversal en la economía, se requiere de una intervención oportuna; la CRC cuenta con todas las facultades para ejercer un control de la competencia y lograr un estado de competencia efectiva que al final garantice un sector sostenible con varios operadores, que se mantenga invirtiendo en el despliegue de redes y de nuevas tecnologías, que al final son las que garantizarán aumentar la cantidad de colombianos conectados y cerrar la brecha digital.

1.3. La situación del sector no es sostenible

Como puede evidenciarse en el estudio de mercados móviles desarrollado por la Comisión como preámbulo al presente proyecto, los niveles de inversión requeridos por las empresas de telecomunicaciones para el mantenimiento y la operación de las redes, el despliegue de nueva cobertura y la implementación de nuevas tecnologías deben ser de alrededor de un 20% de sus ingresos. Es una regla que se cumple en la mayoría de los mercados del mundo, y lo que al final permite es que las redes de telecomunicaciones crezcan en cobertura, calidad y servicios. Como puede constatarse según los datos de la misma comisión, los niveles de los tres operadores más grandes en el mercado son comparables, para demostrar esto, en la siguiente gráfica se muestra

¹ Webster, T. Managerial Economics Theory and Practice. 2003. Disponible en: <https://www.pdfdrive.com/managerial-economics-theory-and-practice-e156793400.html>.

² Corte Constitucional. Sentencia C-150 del 2003. Intervención del Estado-Función de regulación en sentido amplio. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-150-03.htm>.

un comparativo de la evolución de la relación inversión contra ingresos que demuestra este hecho.



Gráfica 1. Relación de inversión contra ingresos de los tres operadores más grandes
Fuente: CRC

Cabe destacar el caso de TIGO, que pese a la situación del mercado ha venido creciendo sus niveles de inversión en el mercado en redes fijas y móviles y en donde resalta la inversión realizada en la subasta de espectro de 2019, en donde resultó adjudicatario de 40 MHz en la banda de 700 MHz, con la obligación de desplegar más de 1.636 sitios móviles en localidades remotas de todo el territorio nacional. A lo que se suma, el anunció de su participación en conjunto con Telefónica en la Subasta de 5G anunciada para diciembre de 2023.

Como se evidencia en las cifras, pese a que los operadores en términos comparativos tienen niveles de inversión comparables, al final del ejercicio tienen resultados financieros muy diferentes. Es así como, el margen de operación del dominante supera en nueve veces el indicador de TIGO que es el segundo operador que más invierte en el mercado. Se infiere fácilmente de esta situación, que tal y como se está comportando el mercado, la situación actual no es sostenible.



Gráfica 2. Margen Operacional de los tres operadores más grandes
Fuente: CRC

1.4. El precio que pagan los usuarios por un mercado concentrado

Retomamos las conclusiones a las que llega la misma Comisión en el sentido de los efectos nocivos de un mercado altamente concentrado. En primera medida, se presenta un efecto sobre los precios de los servicios móviles; en este sentido, tal y como lo afirma en documento de revisión de medidas que hace parte del presente proyecto regulatorio, pese a que se ha presentado una disminución general de los precios de los servicios móviles en todo el mercado, esto no se ha presentado por un aumento de la competitividad del sector. Por el contrario, gran parte de este efecto deflacionario en los precios es provocado por la entrada de WOM al mercado, con una estrategia claramente enfocada en la disminución de tarifas.

Este diagnóstico se extrae del hecho de que es precisamente el operador en situación de preponderancia, el que mantiene sus tarifas por encima del promedio del mercado. Específicamente Claro tiene un precio por GB promedio en su red, superior en un 27% al promedio del mercado; situación que es más preocupante en el mercado prepago, en donde esta diferencia en los precios llega a un 220%, donde los usuarios con planes prepago de este operador, pagan más del doble de lo que pagan usuarios prepago de otros operadores.

La falta de competencia, limita la inversión y por lo tanto limita la calidad. Para entender la diferencia en este sentido de un mercado en competencia y otro que no lo está, basta con revisar los resultados de los ranking internacionales de velocidad de descarga, en donde Colombia aparece como el país con la velocidad promedio de descarga más baja de todos los países de la OCDE disminuyendo de 2018 cuando presentó una velocidad promedio de descarga de 17,4 Mbps a 11.1 Mbps en la misma medición en el año 2022. Cabe aclarar que medir la calidad de los servicios móviles fundamentados únicamente en la velocidad de descarga no es lo correcto, y que se deberían revisar otros indicadores técnicos para llegar a la conclusiones sobre el desempeño de las redes móviles. Sin embargo, el comparativo de velocidades incluido por la CRC en su estudio del mercado de servicios móviles, es una vista útil para ver las diferencias que se presentan entre distintos mercados en competencia.

Es así, como desde la perspectiva de los usuarios, la intervención regulatoria también se encuentra necesaria, si es que se busca garantizar la inversión en el despliegue de redes en el largo plazo y de la misma manera aumentar la calidad de los servicios de comunicaciones móviles.

1.5. El contagio de la posición de dominio al mercado fijo es inminente

Dentro de la teoría económica bastante se ha desarrollado el tema del denominado y el potencial *leverage* o traslado de poder de mercado desde un bien en el que se tiene poder de mercado hacia otro u otros potencialmente más competitivos. Actualmente el mercado de servicios fijos es un mercado competitivo.

De acuerdo con los últimos reportes generados por la CRC respecto del análisis del mercado de servicios fijos en Colombia, el regulador concluye que a partir del análisis de competencia de los mercados relevantes de ofertas empaquetadas, encontró que los municipios con algún tipo de problema de competencia en los mercados de servicios empaquetados contenían alrededor del

65% de la población nacional, evidenciando una mayor concentración en los mercados con un mayor número de habitantes y niveles de ingreso (CRC, 2022)³. En razón a ello es que cada vez cobra una mayor importancia el análisis de este mercado, bajo los escenarios de convergencia de servicios fijo móvil, de acuerdo con las dinámicas de consumo y la oferta comercial de servicios.

| Operador | Participación por operador (4T – 2022) | | |
|----------|---|-----------------------|--------------------|
| | Líneas fijas | Accesos Internet fijo | Tv por suscripción |
| Claro | 43% | 38% | 47% |
| Tigo | 22% | 20% | 23% |
| Movistar | 18% | 15% | 11% |
| ETB | 12% | 8% | 2% |
| Otros | 6% | 20% | 17% |

Tabla 1. Participaciones de mercado de servicios fijos

En la tabla anterior, se muestra la participación por operador en términos de accesos y suscriptores de los servicios fijos a cierre del cuarto trimestre del 2022; información que permite concluir que, en el mercado fijo, el operador Claro también, tiene una diferencia significativa frente a sus competidores. En términos de accesos en internet fijo, a enero de 2023 los cuales ascendieron a cerca de 9 millones de accesos, 3.3 millones se dieron a través de la red de Claro, seguido por Tigo-UNE quien registró un total de 1.7 millones de accesos.

Respecto a las participaciones por ingreso, el 70% de este se encuentra distribuido entre los principales operadores Claro (24,8%), Tigo-UNE (23,4%), Movistar (13,2%) y ETB (7,7%). Vale mencionar, que al igual que otros servicios de telecomunicaciones, el ingreso promedio mensual por concepto de internet fijo también se ha venido reduciendo, presentando una variación negativa entre 2021 y 2022 del 6,9%, ubicándose en el cuarto trimestre del 2022 en \$59.016.

En consecuencia, los anteriores escenarios permiten inferir que Claro cuenta con la capacidad de apalancar su actual posición de dominio del mercado de servicios fijos a los servicios móviles vía empaquetamiento. Como bien lo manifestaba la Comunidad Europea: “*Por experiencia se sabe que tanto el volumen como el valor de las ventas proporcionan información útil. En el caso de productos diferenciados, suele considerarse que el valor de las ventas y la cuota de mercado correspondiente refleja mejor la posición y fuerza relativa de cada proveedor*”⁴. Para exponer este punto, vale la pena aclarar el concepto de la venta atada, que se refiere a una práctica comercial en la que un vendedor obliga a un comprador a adquirir un producto adicional para poder comprar el producto deseado.

³ CRC. Revisión de los mercados de servicios fijos. 2022. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-3/Propuestas/Documento-formulacion-servicios-fijos-08082022.pdf>.

⁴ Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=ES)

Por otro lado, el empaquetamiento se refiere a la misma acción cuando la venta del paquete es opcional. En este sentido puede llegar a presentarse la discriminación de precios, que se refiere a la práctica de cobrar diferentes precios a diferentes consumidores por el mismo producto o servicio. La venta atada puede ser utilizada como una forma de discriminación de precios, ya que el vendedor puede ofrecer un paquete de productos a un precio más bajo que el precio combinado de los productos individuales⁵.

La literatura sobre el derecho de la competencia, considera que vender productos combinados puede resultar anticompetitivo, sobre todo en el caso de que el actor cuenta con poder de mercado significativo. Es así como el riesgo que se presenta es el traslado de poder de mercado desde un bien en el que se tiene poder de mercado hacia otro u otros potencialmente más competitivos mediante la capacidad de un vendedor para utilizar su poder de mercado en un producto para obtener una ventaja competitiva en otro producto. Se advierte que inclusive: “con las ventas atadas, además, una firma puede reducir el número de consumidores potenciales para sus competidores. Esto puede causar la salida de compañías del mercado y la creación de barreras a la entrada”⁶.

El efecto que bien advierte la CRC en su documento, es el que se refiere a un posible traslado de la situación de dominio del mercado de servicios móviles al fijo. Esta situación también es advertida por TIGO, por el hecho de que vía los planes o beneficios empaquetados la situación que se presenta en el mercado móvil está derivando a una situación similar en el mercado fijo.

Vale la pena recordar que este hecho ya ocurrió después del año 2013, fecha en la que se llevó a cabo la subasta de espectro de 4G. Es así como, esta nueva tecnología potenció las posibilidades de los datos móviles y la venta atada y empaquetada, dio vida a un nuevo mercado de servicios móviles que resultó heredando la falla de mercado evidenciada en el mercado de voz móvil. Por lo tanto, lo que se requiere es una medida preventiva, que busque mitigar que la concentración del mercado se traslade ahora al mercado fijo, en este sentido consideramos desde TIGO, que se debe prohibir la ventas atadas o empaquetadas entre estos dos mercados para el operador dominante.

1.6. Los efectos de las subastas de espectro y las nuevas tecnologías en la concentración del mercado

Tal como lo señala la CRC en la revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”, el operador Claro es el que ha registrado las mayores participaciones en todos los años del periodo de análisis, con diferencias promedio de 31 puntos porcentuales llevando a que su cuota de mercado sea de hasta de 2,3 veces mayor frente a su inmediato seguidor. Así mismo, al analizar el índice de concentración HHI este se ubica por encima de 3.500 en los accesos y alrededor de 4.200 en los ingresos. Por lo tanto, sobre este escenario se concluye que el mercado de servicios móviles sigue siendo altamente concentrado y que está lejos de cambiar esta tendencia, ni la posición de dominio se ha visto en riesgo por la presión competitiva de otros operadores, incluso con la

⁵ [Venta Atada y Empaquetamiento | CeCo \(centrocompetencia.com\)](#)

⁶ [Ventas atadas - Qué es, definición y concepto | 2023 | Economipedia](#)

entrada de un nuevo operador (WOM) el cual ha logrado alcanzar 1,9 millones de accesos apenas ha alcanzado a obtener una participación del 5,4% en accesos.

En un ejercicio prospectivo de la tendencia en la concentración del mercado, se prevé entonces, que el mercado en el corto y mediano plazo seguirá conservando un alto nivel de concentración. Con esta proyección y ad portas de iniciar la subasta 5G, desde Tigo se ha advertido que sin medidas asimétricas la falta de competencia efectiva podría profundizarse, causando la salida paulatina de operadores del mercado, pues como bien lo describió la CRC, la actual infraestructura se encuentra concentrada en Claro con una participación del 48,8%, su nivel de infraestructura de red es de 1,4 veces superior al número de sitios en los que se encuentra Movistar, 1.3 veces superior al número de sitios de Tigo y 1.9 veces superior al número de sitios de WOM, alcanzando una cobertura de red en el territorio nacional en el 94% de los municipios.

La alta concentración en el mercado va en contravía de los intereses de largo plazo del Gobierno, en el sentido que disminuirá los niveles de inversión y así la velocidad del despliegue de las redes de telecomunicaciones. El operador preponderante, tiene cada vez menores necesidades de inversión para ampliar su cobertura en comparación con sus seguidores; alcance economías de escala permitiendo obtener menores costos medios por usuario o por unidad de tráfico; y tenga una mejor capacidad para responder a ofertas comerciales de sus competidores sin poner en riesgo sus márgenes de rentabilidad.

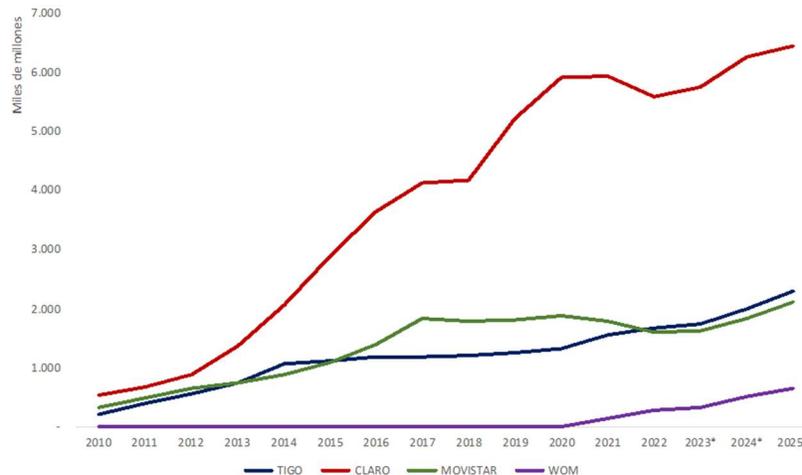
De esta manera la eventual subasta, implicará una presión para los operadores seguidores en el sentido de incrementar sus niveles de inversión, lo que al final presionará aún más su situación financiera acentuando las diferencias con el dominante, lo anterior debido a las diferencias estructurales en la capacidad de inversión. Los operadores seguidores se verán obligados a intentar seguir el ritmo de inversiones so pena de quedarse relegados competitivamente, y al final acrecentar la falla en el mercado móvil⁷, tal como sucedió en la subasta 4G en donde Claro logró duplicar sus ingresos por servicios móviles, pasando de 233,5 mil millones a 473,5 mil millones en el primer trimestre de 2014 y continuar una senda creciente de sus ingresos, incluso con la medida impuesta de limitar a Claro a ofertar solo por la banda de 2.500 MHz.

Vale la pena recordar,

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que la mayoría de los despliegues de 5G se han realizado hasta el momento bajo una arquitectura non-standalone (NSA, por sus siglas en inglés), es decir, con el núcleo o core de red 4G existente, y que Claro cuenta con una participación en infraestructura del 48,8%, se concluye que esta combinación le permitirá utilizar su infraestructura de 4G ya desplegada, para llegar a un desarrollo 5G mucho más rápido que los seguidores, permitiéndole captar una mayor parte del mercado. Bajo estos supuestos, desde TIGO se realizó un ejercicio de prospección para analizar los efectos en la concentración del mercado, basados en los efectos de las subastas anteriores. Como resultado, y tomando en cuenta las metas de conectividad, así como las proyecciones de población, se estima que Claro, una vez

⁷ Analysys Mason (2023). Informe sobre la licitación del espectro 5G en Colombia

otorgados los permisos de 5G, alcance ingresos muy superiores a los de sus seguidores, entre un 10% y un 50%, tal como mostramos en la siguiente gráfica:



Gráfica 3. *Prospección de los ingresos en totales en el mercado móvil*
Fuente: TIGO

Este escenario para los operadores seguidores es infortunado, pues se seguirá prestando los servicios en un contexto de bajo desempeño competitivo, en donde la existencia de factores que limitan el crecimiento de los seguidores como las economías de escala y de alcance y barreras de expansión llevarán a un estrechamiento de los márgenes operaciones y baja rentabilidad del despliegue de infraestructura que no permitirá que el mercado evolucione en el corto o mediano plazo hacia un mercado de competencia efectiva.

2. PROPUESTAS DE MEDIDAS PREVENTIVAS MERCADO FIJO-MÓVIL

Un análisis de las medidas propuestas para corregir la situación de mercado, llevan a la conclusión de que las mismas no son suficientes y que, de no tomarse medidas sobre la comercialización de servicios empaquetados para el dominante, según lo planteado por la Comisión no será efectivo.

De igual forma, la CRC debería evaluar la imposición de medidas que restrinjan o limiten la comercialización de productos fijo-móvil para el operador dominante, estas dos medidas en conjunto funcionarán como medida preventiva para garantizar que la situación de dominancia no se contagie al mercado fijo.

Consideramos desde TIGO que, una medida efectiva consistiría en restringir la comercialización de la oferta empaquetada fijo-móvil para el operador dominante. Esto quiere decir, restringir el ofrecimiento de oferta de ventas atadas o empaquetadas que involucre productos de su

portafolio fijo (internet, televisión y telefonía) que se presta por medio de redes de cobre, HFC o fibra óptica en conjunto con planes de servicios móviles voz y/o datos. Esta medida, permitirá contener la situación de dominio actual, a solo el mercado de servicios móviles, y evitar su transición a el mercado fijo.

En línea con lo anterior, una segunda medida consiste en una restricción efectiva, esta vez, de la comercialización del producto fijo-móvil. Con el advenimiento de la tecnología 5G, las soluciones de FWA como se conocen este tipo de servicios, se convertirán en productos sustitutos directos del portafolio fijo; lo anterior, se deberá principalmente a la estabilidad de las conexiones de 5G que no son alcanzables por las actuales redes 4G, es así como este tipo de servicios corren el riesgo de transferir la falla de mercado de los servicios móviles al fijo vía la comercialización de un nuevo servicio. De igual manera esta segunda medida, se presenta como la oportunidad de prevenir igual desde otro frente, el contagio de la situación de dominancia.

Otro punto relevante dentro de la prevención de la situación de dominancia, tiene que ver con el efecto de los nuevos productos y servicios que se posibilitarán por medio del 5G. Es así como, y como ya fue explicado, las nuevas capacidades sobre las bandas de 3.500 Mhz permitirán ampliar el portafolio de productos a servicios fijo-móvil de mayor estabilidad. Dichos productos, generan un nuevo portafolio sustituto especialmente de los productos de internet fijo. Bajo este contexto, el panorama competitivo cambiará en estas nuevas zonas en donde no es necesario realizar el despliegue de redes fijas, sino que por medio de las tecnologías móviles los operadores asignatarios de 5G, competirán directamente en nuevas zonas rurales o sub-urbanas, que hoy se encuentran cubiertas por proveedores de internet de menor escala.

Hoy en día los operadores de servicios fijos de menos de 30.000 accesos prestan servicios en el 69% del territorio nacional, específicamente el 66% de estos operadores se encuentran operando en zonas de incipiente, bajo y moderado desempeño. Es decir, 6.070 operadores, microempresarios, están en riesgo de disminuir participación en sus zonas de influencia con más de 160 mil accesos, dadas las nuevas redes.

Dado lo anterior consideramos importante, revisar los efectos de la subasta ya que esta modificará las actuales dinámicas de competencia en muchas zonas del territorio nacional. Los más impactados, serán los proveedores de servicios de telecomunicaciones de pequeña escala quienes, hasta la fecha, han logrado captar estos mercados y atender las necesidades de conectividad en muchas zonas remotas.

Lo anterior, va en contravía de las iniciativas del Gobierno Nacional de fomentar y fortalecer la posición competitiva de los operadores con menos de 30 mil accesos, así como en total disonancia con la iniciativa planteada en el Plan de Desarrollo Nacional, de fomentar la incursión en el mercado de prestación de servicios internet, de los Operadores Comunitarios, que puedan acceder a las convocatorias que ya están en marcha por parte del Ministerio de las TIC.

3. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS POR PARTE DE LA COMISIÓN

En primera medida, resaltamos el esfuerzo de la Comisión en proponer medidas en varios frentes que buscan aumentar la competencia en el mercado. Estamos de acuerdo, en que el problema debe ser abordado desde múltiples frentes si es que se quiere lograr el resultado de incrementar la competencia. Consideramos de igual forma, que las medidas expuestas no serán suficientes, toda vez que extrañamos los métodos que se usarían para confirmar la implementación de las mismas, por lo tanto, es importante generar escenarios de revisión periódica de su efectividad, para en el futuro actualizarlas o tomar otras, y lograr mejorar la falla diagnosticada. Situación que ya vive el mercado actualmente donde algunos operadores incumplen las condiciones establecidas dentro de la Resolución CRC 5050 de 2016, han sido denunciadas ante las autoridades competentes, sin embargo las medidas impuestas, no logran evitar que dichas acciones inadecuadas, cesen. Es por ello que, como se argumentó anteriormente, si no se toman medidas efectivas para evitar el contagio de la situación de dominio del mercado móvil al fijo, las medidas que se presentan no tendrán efecto significativo.

En este sentido a continuación, hacemos un recorrido por las propuestas en el proyecto regulatorio, y un análisis de la visión de TIGO en cada uno de los frentes planteados.

3.1. Medidas para aumentar la ventana de portabilidad y restricción a la contactabilidad después de portado

Acerca de las medidas orientadas a expandir la franja horaria para la realización de la portabilidad y las restricciones a la contactabilidad después de la portación, vemos que la propuesta en términos generales es positiva ya que busca incrementar los niveles de competencia. No obstante, ambas medidas deben implementarse conjuntamente para que se logre el objetivo propuesto. Si solamente se amplía la franja horaria, el efecto será principalmente el incremento de costos operativos para atender la expansión de la ventana de portabilidad; por lo tanto, el llamado es a que estas medidas deben implementarse de manera conjunta y, así lograr una ventaja competitiva para los operadores seguidores y OMVs.

En cuanto a la ampliación de la ventana de portación, estos cambios se consideran positivos para la industria en la medida que genera beneficios directos para los usuarios. Ampliar la posibilidad que tiene el usuario de subsanar cualquier eventualidad que genere el rechazo de la portabilidad de su línea, ante el operador donante y volver a intentar la solicitud con el operador receptor en un menor tiempo, genera una mejor experiencia.

Desde el lado de los operadores, también representa beneficios, al darse un mayor tiempo para el desarrollo de estrategias comerciales favoreciendo la dinamización del mercado; así mismo, se considera que el ampliar los plazos incluyendo fines de semana y festivos, representa un factor positivo en la medida que esto da solución a las diferencias que se han dado, sobre la interpretación de este tema entre algunos PRSTM en los procesos de *rollback* y tiempos de portabilidad; situación que ha sido puesta en conocimiento de la CRC, vía solicitud de

aclaraciones conceptuales enviada por los operadores de manera independiente, así como mediante la Secretaría del Comité de Decisiones Conjuntas de Potabilidad – CDC.

En otro frente consideramos que, esta medida contribuye al objetivo de disminución de fraudes por portaciones no solicitadas por los titulares de las líneas, toda vez que se facilita el reporte y acción inmediata en proceso de devolución de la línea fijado en el artículo 2.6.4.7.3.⁸ de la Resolución CRC 5050 de 2016, además mejora la experiencia de los usuarios quienes no deberán esperar, para el caso de los fines de semana, todo este tiempo para que su línea sea devuelta.

Sin embargo, para personas jurídicas o segmentos B2B, extender la franja a domingos e incluso festivos puede resultar inconveniente; bajo el entendimiento que las validaciones necesarias para este segmento, como certificados de existencia y representación legal, en días no hábiles, hacen el proceso más complejo y manual en comparación con la portación de personas naturales. Por lo tanto, resulta conveniente que la CRC determine que para el caso del segmento B2B (personas jurídicas), se extendiera el horario de 8:00 a.m a 4:00 p.m., pero conservando los días hábiles (lunes a viernes, excluyendo días festivos)..

En cuanto a la restricción de contactabilidad por parte del operador dominante, si bien la condición propuesta contribuye a que se incremente la dinámica del mercado, no soluciona completamente el problema evidenciado. Lo anterior, en razón a que la medida dispone que los PRSTM deben abstenerse de realizar acciones de recuperación de clientes durante el proceso de portabilidad, fijada solo para recuperar clientes una vez estos se hayan portado a otro operador, sin contemplar que el proceso de portación también puede finalizar con el rechazo de la solicitud por parte del operador donante; momento en el cual algunos PRSTM ejercen acciones de retención de clientes que pueden consistir en el ofrecimiento de beneficios tales como la gratuidad del cargo básico en el siguiente mes, con el ánimo de evitar que se continúe con el proceso de portación, entre otras.

Por lo anterior, desde TIGO consideramos que la restricción para recuperar clientes está bien planteada, pero deja al descubierto la posibilidad de realizar ofertas de retención en momentos claves de la portabilidad, por lo que se propone que la prohibición establecida mediante el numeral 2.6.2.5.3.2. del artículo 2.6.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, inicie desde el momento de la solicitud del NIP y mientras este se mantenga vigente.

Aunado lo anterior, y teniendo en cuenta la dinámica del mercado en donde los procesos de contactabilidad son realizados por terceros contratados por el operador, sugerimos que se incluya explícitamente que la restricción contenida en el numeral 2.6.2.5.3.2 aplicará para todas

⁸ 2.6.4.7.3. Cuando el titular de la línea manifieste al Proveedor Donante que no solicitó el proceso de portación. En este caso el proceso de portación deberá detenerse sin importar en qué etapa se encuentre, con lo cual el Proveedor Donante deberá informar al ABD, y a su vez este al Proveedor Receptor la ocurrencia de este hecho. En el caso que el proceso de portación haya culminado, el Proveedor Receptor deberá proceder con el bloqueo de la línea de manera inmediata y deberá reversar la portación. La manifestación del titular de la línea deberá presentarse a más tardar el mismo día en el que se efectuó la ventana de cambio.

las actividades de contactabilidad que realice el operador donante de manera directa o por interpuesta persona,

Ahora bien, resulta importante aclarar que las prácticas de recuperación de clientes no necesariamente limitan el derecho de libre elección de los usuarios, ya que estos pueden rechazarlas o aceptarlas de acuerdo con su voluntad; donde su efectividad depende del factor por el cual el cliente tomó su decisión de compra que, en la gran mayoría de los casos, corresponde al criterio de precio del plan. Sin embargo, tal como se indica en el documento de soporte, estas estrategias comerciales afectan el mercado sobre todo cuando existe algún operador que ostente la calidad de dominante, con la posibilidad de fijar los precios en el mercado.

Conforme con lo indicado, desde Tigo estamos de acuerdo con la propuesta presentada por la CRC de fijar medidas asimétricas relacionadas con la restricción de ejercer acciones de recuperación de clientes dentro de los tres meses siguientes a la portación efectiva. Esta medida resulta proporcional para los OMR frente a los OMV. No obstante, creemos que se debe considerar aún más la situación del operador que ostenta una posición dominante en el mercado teniendo en cuenta la disparidad inherente entre los OMV, y el que ostenta una posición dominante. Esta diferencia en la influencia en el mercado justifica la necesidad de una restricción más rigurosa para aquel que cuenta con un control significativo sobre el mercado y, que puede ejercer un poder desproporcionado y distorsionar la competencia, limitando las opciones para los usuarios.

En este sentido se considera que, para el operador que ostenta la calidad de dominante, la restricción debe ser mayor, toda vez que el hecho que genera la aplicación de estas medidas es diferente. Donde, para el caso de una posición dominante debidamente declarada, se considera que la medida debe ser más estricta, en consecuencia, se propone que para el dominante la restricción se extienda por tres meses más a la actual propuesta regulatoria, es decir, que el operador con declaración de dominio deberá abstenerse de realizar prácticas de recuperación de usuarios que se hayan portado a los demás PRTSM que no ostenten esa posición, durante un periodo de seis (6) meses.

De cualquier manera, adicional a la imposición de medidas como las propuestas, consideramos que debe la CRC establecer medidas que conminen a los operadores a dar cumplimiento a las mismas, las respectivas consecuencias de su incumplimiento, así como mecanismos que permitan a la Comisión evidenciar de manera fácil y oportuna el incumplimiento de estas obligaciones a efectos de iniciar las actuaciones administrativas respectivas; de otra manera, las propuestas resultarían inocuas al no establecerse un mecanismo para su verificación y consecuente imposición de sanciones por su incumplimiento y conllevarán a que se repita la realización de prácticas anticompetitivas tanto para el proceso de portabilidad como respecto de las restricciones de contactabilidad, como aquellas que se desarrollaron por algunos operadores en el marco de la nueva regulación sobre el proceso de portación y que tuvo como consecuencia la imposición de sanciones por parte de la SIC.

3.2. Obligación de publicar planes de fidelización, retención y recuperación

Los programas de fidelización, retención y recuperación se han convertido en un componente principal dentro de las estrategias comerciales de los operadores. En diferentes mercados, estos programas se han extendido para mejorar la relación de largo plazo entre la empresa y el cliente, con el fin de satisfacer necesidades particulares de una base heterogénea de usuarios.

El diseño de estos programas obedece a la investigación de mercado que cada operador realiza a su propia base para mejorar las ofertas que les hace a sus clientes, según los patrones de preferencia que encuentra. En este sentido, los operadores son conscientes de la importancia que tiene todo el proceso de recolección, análisis y traducción de la información sobre los usuarios, pues con ella, se construyen ofertas específicas para los diferentes programas que se ofrecen en términos de temporalidad, recursos, precios y valor agregado, dadas las dinámicas de preferencias de consumo de los mismos o, de conformidad a la fase en la cual se encuentra el cliente; donde por definición, un consumidor puede experimentar cuatro momentos desde que toma la decisión de adquirir un producto, estas son adquisición, incorporación, expansión y retención.

Por consiguiente, las decisiones que toman los operadores no dependen solamente de los costos internos de la compañía, sino del comportamiento del mercado. Así como para la preparación de los programas de fidelización, retención y recuperación se utilizan un gran detalle de datos personales, los cuales se toman de las bases existentes, con el fin de captar todos los factores externos que puedan influir en el éxito o no de los programas como las necesidades y expectativas, rasgos genéricos, características demográficas, actuales preferencias de compra, búsquedas de variación, sensibilización del precio, características de competencia de las empresas y posición de las mismas; donde esta última, juega un rol importante, pues en efecto, estos programas u ofertas tienen un beneficio diferencial dependiendo de varias situaciones particulares que son analizadas en conjunto con los usuarios. Por lo general los resultados han mostrado que empresas grandes se benefician más de los planes de fidelización que las empresas pequeñas, y, por lo tanto, estos programas pueden ayudar a ganar ventajas competitivas sobre ofertas sustitutas ofrecidas por los otros operadores de menor tamaño.⁹

Ahora bien, bajo este contexto y desde el entendimiento de la propuesta regulatoria sugerida por la CRC, desde TIGO se considera que los planes que estructuramos los operadores para la fidelización, recuperación y retención de clientes, hacen parte del *know how* de las compañías y por ende, dejarlo a disposición y conocimiento público representa un riesgo empresarial, en la medida que a partir de esta información le va a ser muy fácil a un operador dominante, que cuenta con economías de escala, alcance, acaparamiento de usuarios y del ingreso del mercado de servicios móviles en Colombia, recolectar dicha información esencial y sensible para el entendimiento de las economías de costos de sus competidores. No en vano, la teoría económica,

⁹ Liu, Y., & Yang, R. (2009). Competing Loyalty Programs: Impact of Market Saturation, Market Share, and Category Expandability. *Journal of Marketing*, 73(1), 93–108. <http://www.jstor.org/stable/20619000>

identifica que el *know how*, al mismo tiempo podría constituirse en un secreto comercial para la explotación del marketing de un producto.

Respecto a esto, la Comunidad Andina de Naciones mediante su Decisión 486 de 2000 en su artículo 260, manifiesta que: *“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; 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”*.

Por lo anterior las pretensiones de la CRC de obligar a que los seguidores de Claro dispongamos toda nuestra estrategia comercial, ante este agente dominante, conduciría a darle mayores herramientas para direccionar acciones agresivas y de restricción a la libre y leal competencia; donde bajo el entendimiento de la configuración del mercado de servicios móviles en el país, no se estaría distante a que estas medidas regulatorias conduzcan a una acción con daño e inicios de una configuración de monopolio, mediante el cual la firma monopólica, en este caso Claro, maximice aún más sus beneficios al potenciar sus ingresos marginales por sobre sus costos, al disponer de información esencial de los demás agentes del mercado quienes se encuentran en una posición de desventaja y vulnerabilidad.

En síntesis, desde Tigo se considera desfavorable que la CRC pretenda aplicar esta medida a todos los OMR y, no única y exclusivamente al operador declarado dominante, ya que con la misma se podría generar un desequilibrio competitivo significativo, toda vez que otorgaría ventajas indebidas a este último en nuestro mercado.

Por otro lado, al ver los presuntos beneficios que indica la CRC representarán para el usuario conocer esta información y poder hacer una comparación de esta mediante ejercicios de herramientas digitales dispuestas por la CRC (web scraping), como lo es el “Comparador de planes de internet, telefonía y TV por suscripción”, sería bastante engorroso y poco efectivo, esto bajo el entendimiento que actualmente se estima que un operador podría llegar a tener entre cincuenta a cien planes activos mensualmente con propósitos de fidelización, retención y recuperación, ya que como bien se ha dicho estos responden a una práctica de personalización y focalización especializada de planes comerciales; en consecuencia este gran número de planes se sumaría a los 342 planes de internet y telefonía que se encuentran relacionados a noviembre de 2023 en la plataforma de la CRC. Es decir que, de incluirse estos planes al comparador, un usuario podría tener mínimo un abanico de hasta 700 tipos de planes, suponiendo que efectivamente sólo los operadores grandes tienen activos 50 planes por mes para estos fines de fidelización, retención y recuperación.

A lo anterior se suma, que el usuario deberá estar en la capacidad de poder interpretar todas las cláusulas de cumplimiento para su aplicabilidad, en un plan de fidelización, recuperación y retención en particular, ya que como bien lo precisa la CRC en su propuesta regulatoria, los usuarios podrán solicitar la suscripción a los planes tarifarios y promociones de retención, recuperación y fidelización, ofertados por los operadores de servicios móviles, siempre y cuando cumplan previamente con los requisitos definidos por dichos operadores; donde como bien se ha indicado, estos al configurarse con base a una hoja de vida previa de usuarios únicos, con preferencias, tendencias de consumo, grupos etarios, ubicación geográfica, entre otras particularidades, podrían llevar al usuario a tener una equivocada interpretación de los requisitos, confundiéndolo del beneficio que esta información realmente le pueda representar. En un entorno altamente competitivo, la confidencialidad de la información estratégica es esencial para fomentar una competencia justa y equitativa. La divulgación de detalles relacionados con nuestra oferta de retención, en virtud de este proyecto regulatorio, podría no solo, fortalecer de manera desproporcionada la posición del jugador ya dominante en nuestro sector, sino también crear barreras adicionales a los demás competidores, dificultando el desarrollo competitivo del mercado. Todo lo anterior teniendo en cuenta el sólido respaldo financiero y la capacidad con la que cuenta el operador dominante para no solo igualar, sino incluso mejorar significativamente sus ofertas con respecto a las de los otros operadores, los cuales no cuentan con las mismas ventajas que tiene el operador dominante en el mercado de servicios móviles.

3.3. Obligación de atención física a los usuarios en ciudades capitales cuando no se alcancen o se excedan los valores objetivo de calidad de datos móviles 4G

En relación con esta medida debemos reiterar nuestro comentario realizado en la parte general de este documento, en el sentido de que la medida resulta en este caso desproporcionada, desmedida e inconveniente. Así, hacemos un llamado a la Comisión para que, en el ejercicio regulatorio, tenga en cuenta los principios de la Política de Mejora Normativa cuyas bases han sido publicadas por el DNP y que sirven como base para la denominada Gobernanza Regulatoria, entre los cuales referimos los siguientes:

I. Eficacia: la medida regulatoria deberá ser adecuada y suficiente para resolver el problema identificado y cumplir los objetivos para los cuales fue creada.

II. Eficiencia: la medida regulatoria deberá lograr mayores beneficios (económicos, sociales y ambientales) que costos para el cumplimiento de sus objetivos.

III. Necesidad: se debe justificar que la medida regulatoria es requerida para mitigar un problema o un riesgo existente que afecta a la sociedad.

(...)

VI Proporcionalidad: los recursos, las metodologías y los procedimientos deberán guardar relación con el impacto esperado de la medida regulatoria en la economía, la sociedad o el medio ambiente.”¹⁰

Revisado el documento soporte, en el cual la CRC establece dentro del problema identificado por un lado que “la velocidad de descarga presentó una disminución de 6,3 Mbps al comparar los años 2018 y 2022” y por el otro, que “*al analizar el comportamiento del indicador de disponibilidad de elementos de red de acceso para redes móviles en esas ciudades durante el periodo comprendido entre enero y junio de 2023 se identificaron estaciones base que en Mitú presentaron hasta 118 días de indisponibilidad; en Leticia 17 días; en Puerto Carreño 7 días y en Inírida 3 días, lo cual evidencia que, no solo se presentaron intermitencias en los servicios móviles durante ese periodo, sino que, en algunas oportunidades, algunos PRSTM no garantizaron disponibilidad de los servicios a los usuarios.*”, debemos llamar la atención de la Comisión como lo hemos mencionado en el escenario de otros procesos regulatorios, así:

1. En relación con la velocidad de descarga, la misma no puede ser tenida como único factor a efectos de determinar la calidad de las condiciones en que se presta un servicio.

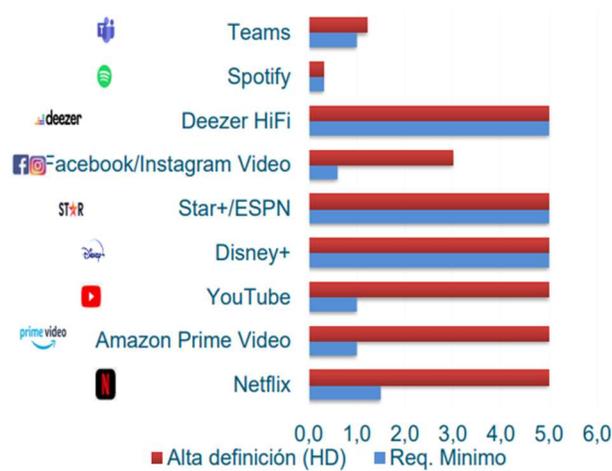
La CRC desconoce que la velocidad no es el único factor que influye en la calidad de los servicios móviles, por lo tanto, no es correcto ni debería concluirse que la disminución de velocidad implica una desmejora de la calidad en los servicios de telecomunicaciones móviles ya que existen otros parámetros técnicos de medición de calidad que han venido mejorando, tales como la latencia, la cual como lo indica la CRC, “*con respecto a diciembre de 2020, se presenta una disminución del 2,8%*”¹¹, y por ello deben ser tenidos otros criterios como la latencia misma, *jitter* y *packet loss*, los cuales pueden ser un factor diferenciador de la calidad la red móvil en otras aplicaciones para los servicios como la voz, videollamadas y juegos en línea.

Por el contrario, las posibles disminuciones en las velocidades mencionadas por la CRC, no están necesariamente relacionadas con una disminución en la calidad de la red móvil y pueden deberse, entre otros, a que la red presenta un incremento en su ocupación, es decir que tiene un mayor uso respecto a años anteriores y actualmente hay una mayor cantidad de usuarios conectados, lo cual no representa una disminución significativa de las velocidades, y permiten hacer uso de los servicios más exigentes al superar los requerimientos de las aplicaciones. Más del 80% del tráfico cursado sobre las redes móviles corresponde al uso de aplicaciones relacionadas con redes sociales, *streaming* de video y navegación web, las cuales bajo las condiciones actuales en su mayoría funcionan de manera correcta sin afectar la experiencia del usuario.

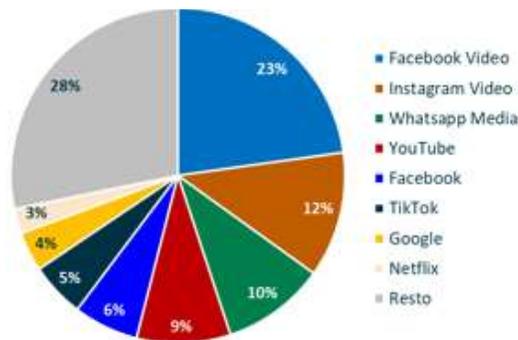
¹⁰ Documento Política de Mejora Normativa.

https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/2019-12-27_Politica_mejora_normativa+v2.pdf/ef759163-e958-bd9f-1750-31f6e8cd3613?version=1.0&t=1577741010752

¹¹ CRC – Data Flash 2023-004 – Mediciones de Calidad desde la experiencia de usuario.



Gráfica 4. Requisitos de velocidad requerida por Aplicación (Mbps).
Fuente: Presentación Propuesta Crowdsourcing CRC¹²



Gráfica 5. Participación del tráfico móvil por aplicación.
Fuente: Presentación Propuesta Crowdsourcing CRC¹³

Actualmente el 95% de los servicios del tráfico de datos, y el 64% del tráfico de voz cursado por los usuarios de Tigo, se hace a través de las redes 4G; confirmando que nuestra Red 4G se encuentra en una fase de maduración y presentando un aumento en su carga de tráfico, lo que

¹² Comentarios Asomóvil Proyecto Regulatorio “Revisión de las condiciones de Calidad de Servicios de Comunicaciones”. Interacción 3. Anexo 3 del 6 de mayo de 2022.

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

¹³ Comentarios Asomóvil Proyecto Regulatorio “Revisión de las condiciones de Calidad de Servicios de Comunicaciones”. Interacción 3. Anexo 3 del 6 de mayo de 2022.

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

no implica que la calidad del servicio se desmejore. Teniendo en cuenta el comportamiento y las necesidades de los usuarios, desde Tigo hemos realizado importantes inversiones y hemos implementado diversas tareas enfocadas al crecimiento, expansión y optimización de la red móvil sobre la tecnología 4G, con el fin de mantener recursos suficientes sobre la red y así, permitir la mejor experiencia a nuestros usuarios y contribuir con la reducción de la brecha digital en el país. Compromiso que ha sido reafirmado y comprobado con la ampliación de cobertura en zonas apartadas del territorio colombiano.

Aunado lo anterior, no debe desconocer la CRC que la metodología de crowdsourcing implementada a través de la Resolución 6890 de 2022, se encuentra en una etapa temprana de implementación, en donde ha sido necesario realizar ajustes y estabilización de la herramienta tal como se ha puesto en conocimiento de la CRC en diferentes mesas de trabajo y mediante el envío de comunicaciones en las cuales hemos informado sobre las dificultades y contratiempos que hemos afrontado para lograr el adecuado funcionamiento de la misma, por lo que los resultados de las modificaciones a la metodología de medición de indicadores de calidad para los servicios de datos y voz móvil 4G, apenas empiezan a almacenarse y evaluarse, y sus resultados aún no se conocen, toda vez que se encuentra en estabilización, tal como se mencionó anteriormente.

2. En relación con la disponibilidad de los elementos de red de acceso, se reitera que la misma no depende en todos los casos de causas imputables, controlables y/o de responsabilidad del PRSTM. Como es de conocimiento de la CRC, muchas veces la mencionada indisponibilidad de los servicios corresponde a problemas de orden público, vandalización y/o hurto de la infraestructura, fallas o intermitencias en la prestación del servicio de energía eléctrica, entre otros, circunstancias todas que obedecen a hechos exógenos al control del operador y que por ello escapan de su alcance.

Para el caso de Tigo, durante el 2023, se han notificado 3.611 afectaciones del servicio. Del total de afectaciones del servicio, se puede evidenciar que el 95% de las afectaciones notificadas obedecen a hechos atribuibles a terceros y fuerza mayor.

| Atribución | Conteo | % |
|---------------------|--------|---------|
| Hecho de un tercero | 2.718 | 75.27% |
| Fuerza mayor | 738 | 20.44% |
| TigoUne | 155 | 4.29% |
| Total general | 3.611 | 100.00% |

Tabla 2. Causas de afectación al servicio
Fuente: Elaboración Propia

Del 75% de las afectaciones notificadas que obedecieron a hechos atribuibles a terceros, el 62% de estas son causadas por cortes de energía comercial y el 15 % fueron causadas por hurto y/o hecho de vandalismo.

| Atribución | Conteo | % |
|-----------------------|-------------|----------------|
| Energía comercial | 1673 | 61.55% |
| Corte de fibra | 593 | 21.82% |
| Hurto | 395 | 14.53% |
| Vandalismo | 22 | 0.81% |
| Energía | 21 | 0.77% |
| Interferencia | 7 | 0.26% |
| Transmisión | 5 | 0.18% |
| Restricción de acceso | 2 | 0.07% |
| Total general | 2718 | 100.00% |

Tabla 3. Detalle de causas de afectación al servicio
Fuente: Elaboración Propia

Lo anterior evidencia, que la situación identificada en el documento, que indica que existen problemas de disponibilidad del servicio en el país, no solo depende del operador, existen muchas zonas del país con ausencia de energía comercial y graves problemas de seguridad, que no pueden ser controladas ni subsanadas por el operador y que en muchas ocasiones ni la misma fuerza pública puede acceder a la misma. Esta situación ha sido evidenciada por Tigo al MinTIC en múltiples ocasiones, en las cuales se confirma que la alta presencia de grupos al margen de la ley, impiden que cualquier operador pueda reestablecer el servicio en poco tiempo.

Por ello, consideramos que al pretender implementarse una medida a efectos de que se garantice la “Atención física en caso de no alcanzar o exceder los valores objetivo de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G” cuando el operador de servicios móviles no alcance o exceda, según corresponda, el valor objetivo de cualquiera de los indicadores de calidad para el servicio de datos móviles 4G, en un trimestre específico, parece equivocada, y en los términos de la política normativa citada: ineficaz, ya que con la misma no se resolvería el problema identificado; ineficiente, ya que con la misma se estarían generando altos costos adicionales para el o los operadores para su cumplimiento sin que verdaderamente ataquen o corrijan la causa raíz del problema identificado; innecesaria si se tienen en cuenta que el problema identificado puede ser corregido o mitigado mediante el establecimiento de otro tipo de medidas como se expondrá más adelante, y desproporcionada, si se tiene en cuenta que, como se dijo, se estaría imponiendo una carga al o los operadores que no remediará las causas del problema identificado.

Por otro lado, al establecerse que “El operador de servicios móviles tendrá un plazo de un (1) mes, contado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para presentar el reporte de los indicadores de calidad, para cumplir con esta obligación.” Consideramos que la CRC está incurriendo en un error, y dejando sin efectos y aplicabilidad por lo menos parcialmente, los planes de mejora que pueden presentarse cuando se excedan, los indicadores de calidad para los servicios de datos móviles 4G, contemplados en la Resolución 6890 de 2022, en la cual se establece, que “El PRST que supere los valores objetivo de los indicadores de que tratan los

artículos 5.1.3.1, 5.1.3.2, 5.1.4.1 y 5.1.6.1 de la presente resolución, deberá remitir a la Dirección de Vigilancia, Inspección y Control del MinTIC, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega del reporte de tales indicadores, un plan de mejora que deberá detallar las acciones y los plazos de implementación, atendiendo como mínimo las condiciones definidas en el ANEXO 5.2-B del TÍTULO DE ANEXOS de la presente resolución.”, imponiendo una medida de casi inmediato cumplimiento y sin que se haya surtido el procedimiento para la presentación del plan de mejora y se conozcan los resultados del mismo.

Por otro lado, se establece en el proyecto de Resolución que “Para que cese la obligación de garantizar la atención física a los usuarios en los términos previamente señalados, el operador de servicios móviles deberá asegurarse de que, durante tres (3) trimestres consecutivos, logre los valores objetivo de todos los indicadores establecidos para los servicios de datos móviles 4G”, lo cual reitera la falta de convivencia de esta disposición con la posibilidad de presentar los Planes de Mejora mencionados, y adicionalmente se impondría a los operadores una obligación intermitente, generando costos de la misma característica, dificultades en la elaboración y proyección de planes y continuidad de negocios, entre otros.

Con todo lo anterior, se deja ver, como se dijo, que la medida propuesta no cumple con los principios de la Política de Mejora Normativa y por el contrario, la misma resulta ineficaz, ineficiente y desproporcionada, y en cambio parece ser un retroceso en el objetivo que se ha trazado la CRC hacia la digitalización, rumbo que es necesario continuar para propiciar que Colombia y sus ciudadanos sean competentes en las épocas que se avecinan, donde la interacción con espacios digitales se convierten en el diario vivir.

De acuerdo con lo establecido en el RPU, dentro de los principios orientadores de este régimen se encuentra el de Digitalización; con este principio se da la posibilidad para los operadores de atender digitalmente todas o algunas de las interacciones que se generan con sus usuarios, siempre y cuando todas ellas puedan ser atendidas por la línea telefónica. Por lo cual, proponer la apertura de oficinas físicas de atención al usuario en los puntos donde no se alcancen los indicadores mencionados, va en contravía de este principio orientador, además, como se ha mencionado, no da solución al problema de raíz.

Es importante aclarar que las mediciones objeto de esta medida corresponden a indicadores en red 4G con velocidades de carga y descarga, pero el usuario tiene la posibilidad de utilizar datos con velocidades menores y también puede utilizar el servicio de voz con una velocidad de descarga que puede alcanzar hasta 128 Kbps, y la velocidad de subida que puede alcanzar hasta 64Kbps

Por considerar entonces que la medida es inconveniente y contraria a los principios orientadores del RPU, proponemos que sea evaluada la pertinencia de su inclusión en el acto administrativo definitivo, que se mantenga la atención de los clientes de forma digital, y que en cambio, y bajo el **entendido que en todo caso deben ser atendidos por la línea telefónica;**, para darle más relevancia a la atención segmentada que requieren estos usuarios, se propone que la medida regulatoria disponga que los operadores deberán generar una opción adicional en el IVR de la línea telefónica de atención al usuario, para que el usuario pueda reportar los inconvenientes de disponibilidad y/o calidad respecto del servicio.

Asimismo, es importante que la CRC no desconozca ni ignore lo constantes problemas de orden público y vandalismo que pueden afectar la continuidad en la prestación de los servicios, situación que escapa completamente del control de Tigo y que en su mayoría no puede solucionar/remediar por la falta de garantías humanitarias, dado a que se expone la vida del personal técnico. Ante esto, la CRC podría establecer compromisos por parte de las Fuerzas Militares (MinDefensa) que ayuden a que los constantes vandalismos o ataques que se presentan contra las antenas de telecomunicaciones disminuyan.

3.4. Obligación de reportar información a la CRC sobre infraestructura pasiva

La infraestructura pasiva contiene elementos susceptibles de compartición de gran relevancia para el desarrollo de redes de telecomunicaciones y específicamente, el permitir el uso de torres, mástiles y monopolos, se constituyen elementos habilitantes para el rápido despliegue de las futuras tecnologías móviles. En este sentido, desde TIGO consideramos que abordar esta discusión para la toma de medidas regulatorias es un acierto de la Comisión.

Al respecto, la compartición de infraestructura pasiva relacionada con torres, mástiles, monopolos, espacio en piso y servicios adicionales, es una infraestructura susceptible de compartición que, a pesar de no estar regulada, ha tenido una evolución natural positiva mediante acuerdos de compartición entre los operadores que ha permitido apalancar las estrategias de conectividad, no obstante, los bajos niveles de compartición de este tipo de elementos de parte del operador con mayor despliegue de redes en el país, operador declarado como operador Dominante en servicios móviles, constituye un obstáculo en dichos planes.

Lo anterior queda en manifiesto al observar los niveles de compartición de este tipo de infraestructura, donde en el caso de compartición de los operadores seguidores se presentan niveles de compartición superiores al 70%, caso contrario, el operador Dominante solo presenta una relación del 3,19% de compartición con los demás operadores siendo que es quien posee el 69% de la infraestructura propia de todos los PRSTM del país¹⁴.

Por ello, entendiendo que la compartición de parte de los operadores seguidores no es un problema por resolver, no se deberían imponer cargas administrativas innecesarias a estos actores. En este sentido, las medidas regulatorias deberían estar focalizadas en el operador Dominante para que tenga la obligación de permitir el acceso a su infraestructura, medidas que no solamente deben permitir la compartición, sino que además deben evitar que se utilicen políticas que desincentiven el acceso a los sitios ya compartidos, como, por ejemplo, la demora en las aprobaciones de ingreso a las Estaciones Base lo cual termina repercutiendo en la pronta solución de averías, y por tanto, en una mala experiencia del usuario ante la demora del restablecimiento del servicio, sumado al hecho de que sería un desincentivo para solicitar acceso a nuevos sitios.

¹⁴ Documento soporte de la propuesta regulatoria del proyecto “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”.

Aunado a lo anterior, es necesario que se establezcan condiciones para viabilizar y aprobar las solicitudes de acceso a la infraestructura pasiva. Se requiere que se señale el tiempo máximo que se puede tomar el dueño de la infraestructura para viabilizar una solicitud de acceso. En esto se debe indicar el plazo que debe durar todo el proceso, dentro del cual debe contar con un periodo que permita aclarar, modificar o complementar la información de la solicitud en caso de ser necesario, sin que esto sea considerado con una nueva solicitud.

Asimismo, se deben establecer medidas para evitar que el proveedor Dominante se niegue a otorgar el acceso y uso compartido cuando no existan limitaciones y/o restricciones físicas, tecnológicas, técnicas, ambientales o de seguridad en la infraestructura de telecomunicaciones, o cuando no existan niveles de congestión real o potencial derivados de limitaciones de espacio o tiempo.

En esta misma línea, la resolución debería fijar tarifas para uso de la infraestructura del operador Dominante, las cuales deberían ser definidas en los términos y condiciones establecidos en los artículos 4.3.2.16 y 4.3.2.17 de la Resolución 5050 de 2016 relativas a la prueba de imputación para los cargos de Acceso, a efectos de asegurar que las condiciones que ofrecerán a los operadores seguidores sean las mismas que se imputan a ellos mismos. De no hacerlo, es altamente probable que se generen barreras para dar acceso a la infraestructura del operador Dominante donde puede darse el caso que en las negociaciones para la definición de los acuerdos de acceso y uso, se planteen tarifas con un valor elevado que desincentive el poder concluir a buen término los acuerdos, corriendo el riesgo de que las medidas que buscan establecer condiciones de compartición queden inocuas sin poder llegar a tener aplicabilidad en la estimulación de la compartición.

Asimismo, se plantea que se extiendan las medidas regulatorias a la infraestructura pasiva regulada de postes y ductos en el caso que se utilice como apoyo para el *backhul* de redes móviles, adicionando una tarifa tope asimétrica que le aplique al operador Dominante en aras de promover la inversión y la competencia. Considerando la cobertura que tiene este operador y que tienen acceso a regiones apartadas de Colombia, esta medida resulta particularmente interesante dado que puede apalancar los planes del Gobierno Nacional para garantizar que la conectividad digital pueda llegar a las regiones apartadas de Colombia.

Lo anterior, no está alejado de casos internacionales como es el caso de Perú, donde OSIPTEL estableció disposiciones para permitir el acceso y uso compartido de la infraestructura a los operadores que se encuentre con calidad de proveedores importantes de servicios públicos de telecomunicaciones¹⁵, siendo que las medidas que se establecieron no solamente aplican a la infraestructura de torres, sino que abarca todo tipo de infraestructura pasiva, la cual es constituida por los postes, ductos, conductos, poliductos, cámaras, torres y otros elementos de

¹⁵ OSIPTEL. Disposiciones complementarias Ley de acceso a la infraestructura de servicios públicos de telecomunicaciones. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1529517/%20Disposiciones%20Complementarias.pdf?v=1609880544>

red, así como derechos de paso relacionados directamente con la prestación de un servicio público de telecomunicaciones¹⁶.

Ahora bien, respecto a la obligación de reportar información a la CRC sobre infraestructura pasiva, de acuerdo con el artículo 4.11.1.3 propuesto se indica “*Los PRSTM deberán reportar a la CRC información de la infraestructura pasiva, **propia o de terceros**, que empleen para la provisión de servicios de telecomunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en el Formato T.3.5 de la Sección 3 del TÍTULO REPORTE DE INFORMACIÓN. (...) Parágrafo: La información de infraestructura pasiva sobre la cual el PRSTM tenga la propiedad, posesión o tenencia, o control a cualquier título, podrá ser solicitada a la CRC por los PRSTM que así lo requieran, con el fin de que puedan adelantar, de buena fe, negociaciones tendientes a la celebración de un acuerdo para su compartición” (NSFT), consideramos que, por una parte, la CRC impone una obligación de imposible cumplimiento ya que no pueden los operadores realizar reportes de información respecto de infraestructura pasiva de terceros, respecto de la cual no se tiene control y en muchos casos se tienen restricciones propias relacionadas con la confidencialidad de la información establecidas en los contratos que se suscriben con dichos terceros para la utilización de la infraestructura, y por el otro, que el reporte de la información propia, para que esta pueda ser solicitada por los demás PRSTM a la CRC, no es procedente y tendría un impacto negativo en la promoción de la competencia, siendo esta información un activo sensible, valioso y estratégico de las empresas que podría ser usada por los competidores para enfocar sus esfuerzos de expansión o mejora en áreas específicas que lleven a crear mayor concentración de mercado. A su vez, revelar la ubicación exacta puede poner en riesgo la seguridad física de las instalaciones, debido a que ante un escenario de filtrado de información podría llevar a que personas malintencionadas usen esa información para dirigir ataques específicos a la infraestructura.*

Por otra parte, se hace necesario que la Comisión haga claridad respecto a las menciones al “control de la infraestructura” y “control de acceso a cualquier título” referidas en el proyecto de Resolución, en los Artículos 4.11.1.2 y 4.11.2.1 respectivamente, de manera tal que se aclare si las situaciones de control mencionadas se encuentran enmarcadas dentro de la definición de situación de control a que hace referencia a nuestro Código de Comercio o cuál es el entendimiento que debe darse a dichas menciones, de manera tal que se tenga total y absoluta claridad sobre el alcance de estas disposiciones por parte de todos los operadores y a efectos de poder darles una correcta aplicación.

En conclusión, se sugiere a la Comisión que las medidas que se impongan en materia de compartición de infraestructura pasiva solo sean aplicables al operador Dominante, considerando que es el operador con la mayor infraestructura pasiva en torres, monopolos y mástiles, que entre los operadores con trayectoria presenta niveles mínimos de compartición de su infraestructura y que podría verse beneficiado una gran cantidad de usuarios debido al amplio despliegue con el que este proveedor cuenta en el país. Además, es el operador dominante quien como lo detectó la Comisión, cuenta con las economías de escala en esta infraestructura, y por

¹⁶ OSIPTEL. Decreto Legislativo No. 1019 que aprueba la ley de acceso a la infraestructura de los proveedores importantes de servicios públicos de telecomunicaciones. <https://www.osiptel.gob.pe/media/51cf2e45/dleg1019-acceso-infraestructura-proveedores.pdf>

lo tanto, quien debe como medida asimétrica trasladar dichas economías a los otros operadores, siendo que los costos de inversión y operación de esta infraestructura están afectados en consecuencia por la escala del operador.

Finalmente, hacemos énfasis en que estas medidas deben ir acompañadas de la respectiva definición de tarifas para estos recursos, so pena de que la obligación no sea efectiva en la práctica. De esta manera, se pueda garantizar la transparencia en las negociaciones que a su vez establezcan tarifas asimétricas para la compartición de postes y ductos fijando un tope tarifario inferior al que ya está definido para la compartición de infraestructura de telecomunicaciones susceptible de compartición de la que se habla en el artículo 4.10.3.1 de la resolución 5050 de 2016.

3.5. Modificación de la tarifa regulada RAN y la actualización de municipios con tarifa regulada

El análisis realizado por la Comisión señalando que el RAN tanto en datos como en voz señalando que es una herramienta regulatoria para estimular la competencia por servicios en municipios donde las condiciones económicas, demográficas o geográficas dificultan la competencia por infraestructura es adecuado. Es así como, en zonas donde un operador ya realice esfuerzos de inversión, resulta pertinente permitir hacer uso de dicha infraestructura mediante el servicio de RAN debido a que le resultaría considerablemente costoso ya sea por la ubicación del sitio debido a terrenos difíciles o montañosos o por una baja densidad de la población que repercute en el modelo económico del retorno de la inversión.

En este sentido, resulta pertinente mantener la tarifa regulada de remuneración por el uso del RAN en el servicio de voz, y datos de los proveedores establecidos de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.7.4.1.1 del artículo 4.7.4.1. y el numeral 4.7.4.2.1 del artículo 4.7.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. La inclusión de una excepción cuando la red visitada sea la de los proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, en cuyo caso la tarifa aplicable a tales proveedores, en su calidad de Proveedores de la Red Visitada “PRV”, corresponda al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.1.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para el servicio de voz, y el valor final de la senda definida en numeral 4.7.4.2.1 de la misma resolución para el servicio de datos, resulta acertada para buscar equilibrar las condiciones competitivas del mercado promoviendo en mayor medida la competencia por servicios donde el operador con condición de Dominancia cuente con infraestructura propia.

Ahora bien, conforme a lo señalado por la Resolución 6298 de 2021 donde se indica que la revisión de listado de municipios incluidos en el anexo 4.8 de la Resolución 5050 de 2016 debe darse de forma bienal, si bien es una medida adecuada, la determinación de desplegar infraestructura o no en un municipio donde un operador actualmente cuenta con servicio de RAN, estará dado en gran medida por el nivel de inversiones y costos que implique el despliegue de infraestructura en dichos sitios.

Por ello, al revisar el análisis planteado para la actualización de los municipios del Anexo 4.8 de la Resolución 5050 de 2016, donde se presenta una elección de variables basadas en las dimensiones geográfica, infraestructura, mercado, y economía, aunque cada variable seleccionada busca incluir elementos de las condiciones económicas, demográficas o geográficas, es de considerar que unas variables por el impacto que ejercen sobre la decisión de desplegar infraestructura tendrán mayor relevancia sobre las otras, para lo cual, el peso que se determine para cada variable jugará un rol importante en los resultados finales.

Por consiguiente, dentro del análisis presentado no queda claro cómo se llega a los resultados finales y si estos consideraron los elementos previamente expuestos, lo cual pudo repercutir en la exclusión de municipios que posiblemente aún no era permitiente su salida del listado. Esta eliminación de municipios que actualmente se encuentra en el anexo 4.8, representa un incremento en los costos para el PRO al tener que pasar de pagar una tarifa regulada a una tarifa negociada que en el sentido práctico resulta más costosa.

Finalmente, como medida adicional a la ya planteada sobre el proveedor declarado Dominante por la remuneración del uso del RAN de voz y SMS que corresponderá al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.1.1 y para la remuneración por el uso del RAN de datos que corresponderá al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.2.1, se plantea que la tarifa que pueda aplicar en los municipios que no se encuentran en el listado del Anexo 4.8 sea la misma tarifa definida en los numerales 4.7.4.1.1 y 4.7.4.2.1, es decir, que para la totalidad de municipios el proveedor Dominante tenga la obligación de suministrar el acceso a RAN con tarifa regulada en las condiciones planteadas de solo utilizar el valor final de la senda definida en los numerales 4.7.4.1.1 y 4.7.4.2.1. para los servicios de voz SMS y datos respectivamente.

3.6. Modificación de la definición de Operador Móvil Virtual

Al considerar que el MinTIC ha propuesto adelantar en 2024 asignaciones de espectro IMT regional para la banda de 3620 MHz a 3700 MHz, la CRC estudió la posibilidad de que un operador perdiera su calidad de OMV debido a una posible asignación regional de un permiso de uso de espectro IMT.

Actualmente los operadores que cuenta con permisos para el uso de espectro radioeléctrico se encuentran definidos como Operadores Móviles de Red (OMR), aquellos que no cuentan con este recurso son denominados Operadores Móviles Virtuales (OMV). La definición de este tipo de operadores es fundamental porque tiene en cuenta la adquisición de un recurso escaso y por tanto costoso para quien lo posee, su tenencia proporciona responsabilidades de tipo económico y jurídico, además del uso eficiente del mismo.

La CRC en su documento soporte, expone que dicha asignación de espectro regional implicaría que un OMV afecte su modelo de negocio en aquellas regiones donde no tiene un permiso de uso de espectro IMT al perder la calidad de OMV. Al respecto, la visión de solo dos actores en el mercado (OMV y OMR) es insuficiente al explorar todas las posibilidades que pueden darse con la nueva asignación regional. Este nuevo otorgamiento de espectro permite la creación de un tercer actor: Los operadores móviles de red regionales. De esta manera, en el mercado de

telecomunicaciones tendríamos tres actores: Los operadores móviles de red de asignaciones nacionales (OMRn), los operadores móviles de red de asignaciones regionales (OMRr) y los operadores móviles virtuales (OMV), desarrollando cada uno de estos un rol fundamental en el ecosistema del mercado de servicios móviles.

En el presente los OMV, han sido un segmento que ha tenido un alto crecimiento en otros mercados móviles, la característica principal de estos operadores es la de no contar con espectro, y poder contar con diferentes niveles de infraestructura desplegada, variando desde un *brand-reseller* hasta un OMV completo. Estas características obligan a estos operadores a iniciar negociaciones con los OMR para obtener para poder participar en el mercado. El negocio de los OMV es diverso y enfoca sus esfuerzos a diferentes tipos de clientes dependiendo del nicho de mercado en el que se quiera especializar. Es así como estos operadores se ubican en determinado nivel de la cadena de valor de los servicios móviles y prestan un servicio con algún tipo de especialización, mejorando las ofertas de mercado y alcanzando servicios diferenciados. Estas ofertas al mismo tiempo están asociadas con mayores riesgos, ya que estos operadores deberán invertir en plataformas relevantes como sistemas operacionales o de soporte de negocio, sin importar el tamaño de su base de clientes.

Estas negociaciones entre OMV y OMR tienden a ser extensas dependiendo los incentivos que tenga tanto el OMR, como el OMV para colaborar entre ellos. En los casos, por ejemplo, que un operador cuente con una posición de mercado fuerte (o de dominancia), no habrá incentivos para realizar ningún tipo de compartición con operadores virtuales, por otro lado, los OMV no querrán realizar negociaciones con un OMR que tenga un nicho de mercado similar al que el operador quiera llegar¹⁷. Estos escenarios de cooperación y negociación entre OMR y OMV son complejos pues como vimos cooperar o no con un OMV no es una decisión sencilla para un OMR, ya que este OMV con el que se comparte se convertirá en un competidor.

Sin embargo, a pesar de estas dificultades de negociación, las múltiples tecnologías y los múltiples mercados han permitido que los OMVs se asocien con diferentes OMR, convirtiendo al OMV en cliente de su OMR, pero al mismo tiempo su competidor, así como competidor de otros OMVs, esta figura asociativa ha permitido expandir el mercado permitiendo por un lado el aprovechamiento del exceso de capacidad disponible de los operadores trayendo nuevos ingresos, y por otro, beneficios para los usuarios ofreciendo nuevos servicios, planes tarifarios más competitivos y de nicho que no ofrecen los operadores de redes móviles reales.¹⁸ El éxito de estos modelos, se debe entonces, a la existencia de varios OMVs y varios anfitriones OMR pues mantiene la competencia en este nuevo mercado¹⁹.

¹⁷ Godlovitch Ilsa (2021). The Role of MVNOs in evolving mobile markets. <https://www.comreg.ie/media/2021/10/ComReg-21101a.pdf>

¹⁸ Son, P. H., Son, L. H., Jha, S., Kumar, R., & Chatterjee, J. M. (2019). Governing mobile Virtual Network Operators in developing countries. *Utilities Policy*, 56, 169–180. doi:10.1016/j.jup.2019.01.003

¹⁹ Sacoto Cabrera, Erwin Jairo, Luis G

ujjarro, and Patrick Maillé. 2020. "Game Theoretical Analysis of a Multi-MNO MVNO Business Model in 5G Networks" *Electronics* 9, no. 6: 933. <https://doi.org/10.3390/electronics9060933>

Ahora bien, la entrada de un nuevo actor como lo es un Operador Móvil de Red regional (OMRr), modificará los modelos de negocios existentes, pues el mercado contará con un nuevo actor tenedor de espectro para el desarrollo de infraestructura en un área específica. La especialización del mercado por parte de estos nuevos actores permitirá focalizar los recursos de una manera más eficiente y proporcionar ofertas diferenciales y competitivas; dado que estos actores han solicitado la posesión de espectro en cantidades que responden a los requerimientos de la región en cuestión, la cual, a su vez es seleccionada según el plan de negocio y de expansión proyectado por el operador.

Actualmente, la estructura regulatoria de los OMV sugiere que la condición diferencial de estos prestadores es no poseer los permisos de uso del espectro para la provisión de servicios móviles y, por tanto, no deben pagar las diferentes tarifas, ni cumplir las obligaciones propias a las que un OMR debe sujetarse por el uso del espectro. Un OMR que ostente la posesión del uso de este recurso debe cumplir con: pagos en efectivo, planes de cobertura y calidad, constitución de garantías por el tiempo de la tenencia de este recurso, indexación de pagos, pago de permisos para enlaces de última milla, y ejecución de obligaciones de hacer a nivel nacional²⁰, resultado en sobrecostos que han llevado a una disminución de los márgenes netos de las empresas que se encuentran dentro del borde competitivo.²¹ Las definiciones adoptadas para estos prestadores mantienen el equilibrio de incentivos en el mercado móvil, pues efectivamente, permite a los OMV desarrollar nichos de mercado y a los OMR desarrollar sus redes y prestar un servicio nacional manteniendo el equilibrio costo – beneficio.

En resumen, con este nuevo actor en el mercado los OMVs podrán ser clientes y competidores de los OMRn y de los OMRr, y además competidores de los demás OMV. Bajo este esquema, la propuesta de regulación que le otorga la posibilidad a un PRST ser un OMR y OMV afectaría las relaciones económicas dentro del mercado de servicios móviles, desincentivando la adquisición de espectro nacional (evitando la realización de obligaciones) y la competencia entre operadores móviles virtuales los cuales tienen un competidor que posee espectro y a la vez negocia tarifas mayoristas como OMR con los OMV, que a su vez serán OMV en las zonas en donde no posee espectro.

Pues bien, frente a esta alternativa, la CRC destacó como supuestas ventajas una serie de características propias del escenario competitivo que tendría que surtir en las asignaciones mismas de espectro IMT regional que estarían a cargo del MinTIC. Es decir, al tratarse el proceso de asignación de espectro de un mercado típico en el que los participantes *compiten*, se considera que, todas las ventajas consideradas por la CRC en el Documento Soporte, asociadas a: la promoción de la competencia basada en el despliegue de redes inalámbricas; la promoción de la competencia basada en la diversidad de ofertas e innovación de servicios; la promoción de la inversión en el despliegue de redes inalámbricas; incentivar el despliegue y uso de nuevas

²⁰ Obligación que ha resultado en muchos casos de difícil ejecución pues la ubicación de las obligaciones corresponde al despliegue de infraestructura en lugares poco poblados y de difícil acceso.

²¹ Normalmente, la empresa dominante se enfrenta a una serie de pequeños competidores, lo que se conoce como borde competitivo y cuyo efecto es amortiguar, pero no eliminar, el control de la empresa dominante. En el modelo de Firma Dominante, se asume que la empresa dominante tiene alguna ventaja competitiva en comparación con el borde.

tecnologías de acceso en redes móviles, como 5G, son ventajas propias del proceso de asignación de espectro y su materialización ocurre siempre que se garantice.

Por consiguiente, lo que asegura la dinamización del mercado, es la existencia de una pluralidad de agentes de mercado dispuestos a competir por ese mercado en particular y, por ende, dichas ventajas identificadas por la CRC no se derivan *per se*, de un cambio en la definición de lo que es un OMV.

Desde Tigo, se propone continuar con la alternativa 1: Statu Quo, pues al igual que los OMV, los operadores móviles de red regionales (OMRr) podrán desarrollar nichos de mercado en las regiones donde proyecten solicitar permisos de espectro, solicitar RAN a los demás OMRn continuando con el modelo de negocio en donde no tiene permiso de uso de espectro IMT y desarrollar ofertas competitivas, con la ventaja de contar con una base de clientes a la cual ofrecerle sus servicios e infraestructura en toda la cadena de valor de los servicios móviles y considerando que tendrán tarifas diferenciadas de RAN al convertirse en un operador entrante en el mundo de los operadores de red. Además, no se entiende el beneficio que tendrían los eventuales OMRr del cambio de definición, ya que, si se piensa desde el punto de vista del RAN, ya la regulación provee un beneficio para primeros asignatarios de permisos de uso de espectro IMT, así que si lo que se piensa de mantener la doble condición OMV y OMR, es obtener tarifas diferenciales de la instalación esencial del RAN puede decirse que no hay diferencia en los topes regulados de ambas condiciones, y por lo tanto desde este punto de vista no hay diferencia.

Por lo anterior, reiteramos que, la alternativa 2 distorsionaría el mercado de servicios móviles, permitiendo que los operadores que cuenten con una doble figura (OMV y OMR) buscando eventuales beneficios de tarifas como operadores virtuales y a la vez teniendo espectro en las regiones que consideran nichos de mercado, esto complicaría las relaciones de interconexión y el ecosistema entre OMV y OMR, le pedimos a la CRC, que incluya dentro del estudio casos internacionales, en donde se presente esta doble condición, ya que ni siguiera en la regulación de Brasil²², en donde la subasta de 5G asignó espectro regional, se presentó la dualidad que pretende establecer el presente proyecto. Si esta fuera la alternativa elegida, se debería entonces incluir una opción regulatoria para que los OMR con espectro nacional, también fueran OMV en zonas donde no tengan influencia o cobertura para que las condiciones fueran equitativas entre OMR nacionales y regionales.

3.7. Delimitación geográfica del RAN

Respecto a las obligaciones frente al acceso a la instalación esencial de RAN en zonas geográficas que no han sido solicitadas por el proveedor de red de origen (PRO), consideramos que es una medida necesaria, entendiendo que la habilitación de RAN debe ser únicamente en el ámbito geográfico donde ha sido solicitado, y no como ocurre actualmente que cuando se solicita acceso

²² Resolución N° 550 actualizada mediante la Resolución N° 663 , del 21 de marzo de 2016. Consulta en: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/outorga/telefoniamovel/mvno>

a RAN en una zona geográfica específica se termina dando acceso a dicha zona geográfica junto con áreas aledañas, lo anterior basado en el argumento que esto implica realizar una mayor desagregación de la red, lo cual conlleva a configuraciones adicionales causando un mayor esfuerzo en el proceso de localización geográfica de los usuarios. Lo anterior, repercute en mayores costos de RAN para el PRO al tener que pagar por este servicio en zonas que no son requeridas.

Debido a lo anterior, el artículo 4.7.2.2.9 propuesto presenta una limitante en su intención que podría dejarlo sin efecto real, al sujetar la condición de delimitación geográfica a condiciones técnicas “(...) esto último, sujeto a la capacidad técnica del Proveedor de Red Visitada” (SFT). Esta condición será un elemento que podrá usar un operador que no pretenda acatar lo establecido en la norma como una estrategia anticompetitiva. Como bien lo menciona la Comisión en el documento soporte, las redes móviles tienen la capacidad técnica de segmentar geográficamente la zona específica en la que se puede proveer el servicio de RAN, en este sentido sería contradictorio señalar que por condiciones técnicas se podría ser inviable este tipo de solicitud.

Asimismo, es importante resaltar que la imposición de una medida diferencial de contraprestación por el acceso a RAN para los proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, debe ir acompañada de la correcta delimitación geográfica donde se da el acceso, de forma tal que se asegure integralmente que los costos de los PRO sean gestionados de manera adecuada a fin de competir efectivamente en el mercado.

Esto enmarcado a las dificultades históricas para acceder a la infraestructura del proveedor Dominante, que como bien se menciona en el manual para la formulación y aplicación de las leyes de competencia de las Naciones Unidas,²³ cuando una firma dominante, impide que otras competidoras tengan acceso a un determinado servicio o recurso, que resulta fundamental para el proceso productivo de éstas, y el impedimento por parte de la firma dominante carece de justificación lógica, la firma en cuestión estará incurriendo en una práctica anticompetitiva.

Por tal motivo, las medidas que tienen un impacto directo en los costos deben aplicarse únicamente a los proveedores que ostenten la posición de proveedor Dominante, y aunado a la limitación de la condición técnica, se sugiere un ajuste a la redacción del artículo así:

4.7.2.2.9. Ofrecer y suministrar, en condiciones no discriminatorias, la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en la zona geográfica específica, al menos a nivel municipal o en una mayor desagregación geográfica, de acuerdo con las necesidades y la solicitud realizada por el Proveedor de Red Origen, cuando el Proveedor de Red Visitada ostente la condición de posición Dominante”.

3.8. Obligación de reportar información a la CRC sobre ofertas empaquetadas

²³ <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Manual.pdf>

Como bien se relacionó en el aparte del *contagio de la posición de dominio al mercado fijo*, en el cual se evidenciaban las condiciones de este y, el potencial apalancamiento del traslado de la dominancia por parte de Claro, vía empaquetamiento de servicios móviles con fijos; conocido en la teoría económica, como apalancamiento abusivo, donde una empresa con poder de dominio en un mercado usa ese poder para amenazar y obtener una ventaja competitiva en otro mercado relacionado o conexo.

Elementos a los que también se refirió la CRC en su Resolución 6146 de 2021, donde expuso el modelo propuesto por Barry Nalebuf, en su escrito, “*Exclusionary Bundling*” – empaquetamiento de exclusión, así como en el documento soporte de la revisión de los mercados de servicios fijos, donde indicaba que:

“(...) dentro de la categoría de empaquetamiento con fines estratégicos, la literatura económica identifica al menos tres razones que son relevantes para este caso. En primera medida, una empresa puede decidir empaquetar dos bienes que son complementarios con el propósito de debilitar la capacidad de sus rivales para competir en cada uno de los dos mercados. Ya que empaquetar los productos deriva en precios más bajos, la capacidad de respuesta de las firmas rivales que no pueden empaquetar en el corto plazo se ve limitada, reduciendo consigo su probabilidad de supervivencia en el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, si la empresa tiene un poder de mercado considerable en los mercados de ambos productos, puede utilizar el empaquetamiento como un mecanismo para construir barreras de entrada en ambos mercados.

En tercer lugar, en la misma línea, a través del empaquetamiento una firma puede apalancar su poder de mercado en diferentes productos o servicios para proteger su posición. La idea básica es que al comprometerse a vender los dos productos sólo conjuntamente (empaquetamiento puro), la firma hace a su vez un compromiso tácito de pelear ferozmente la entrada de un nuevo competidor” 24 (CRC, 2022).

En consecuencia y de conformidad a las propias manifestaciones realizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio el pasado 27 de julio, quien puso a consideración de la CRC, la necesidad de definir y establecer medidas particulares a COMUNICACIÓN CELULAR S.A., como consecuencia de la declaratoria de dominancia en el mercado de servicios móviles a través de la Resolución CRC 6146 de 2021. Se sugiere al regulador que previendo el impacto que puede tener el empaquetamiento de servicios fijo – móvil por parte de Claro en el mercado de las telecomunicaciones del país, así como sus antecedentes en este tipo de prácticas, imponga de carácter particular y exclusivamente para el dominante la obligación de entregar al regulador el reporte de su oferta conjunta de servicios fijos y móviles; propuesto en el actual proyecto regulatorio y denominado como formato T 1.9. “*Líneas o accesos y valores facturados de servicios móviles asociados con servicios fijos*” que comprenda información relativa a la cantidad de usuarios

24 Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-3/Propuestas/Documento-Soporte-Mercado-Servicios-Fijos-08082022.pdf>.

que cuentan con servicios móviles y deciden adquirir de manera conjunta servicios fijos, y de aquellos que, contando con servicios fijos deciden adquirir adicionalmente servicios móviles.

Donde consideramos desde Tigo, que el pretender aplicar esta obligación a todos los operadores que no ostentan una posición de dominio y que a todas luces no cuentan con la mayor participación de los mercados relevantes ni de los servicios móviles, ni del fijo, es contraproducente e inoportuno; bajo el entendimiento que actualmente el regulador puede conocer información del empaquetamiento de productos de telecomunicaciones mediante otros tipos de reportes existentes como lo son el formato “T 1.3. Líneas o accesos y valores facturados o cobrados de servicios fijos individuales o empaquetados” y el formato “T 1.4. Líneas y valores facturados o cobrados por servicios móviles individuales y empaquetados”, bajo los cuales mediante la resolución 6333 de 2021, el regulador determinó consignar en los mismos todas aquellas características de recursos como los valores monetarios de los cobros referentes a los servicios que ofertan los operadores en fijo o móvil de manera empaquetada o individual. En consecuencia, una medida de este tipo, solo lograría postergar la toma de acciones preventivas y correctivas que ha de acoger el regulador para controlar el empaquetamiento del portafolio fijo-móvil por parte del operador dominante.

Finalmente, si la CRC insiste en considerar que la adopción de este nuevo formato debe aplicarse de carácter general para todos los PRST y, que la adopción del mismo no está en contravía de sus acciones orientadas a la simplificación normativa o la reducción de cargas operativas y costos para los proveedores, que en algunos casos se configuran en barreras de mercado; entendemos que la Comisión busca hacer un levantamiento de información detallada con el fin de obtener mayores insumos para analizar el comportamiento del mercado y, en este caso particular, la relación entre los servicios fijos y móviles. En este sentido, desde Tigo, tenemos algunas consideraciones particulares, que solicitamos a la CRC sean aclaradas y subsanadas:

- A fin de tener claridad sobre si un PRST debe o no realizar el reporte de información del Formato T.1.9, es necesario que el regulador precise qué considera o se entiende como “oferta comercial de servicios fijos en conjunto con servicios móviles”. Bajo nuestro entendimiento, esta situación puede presentarse cuando existe una oferta conjunta, donde los servicios se incluyen en una misma factura y, pueden incluir o no, beneficios particulares para los usuarios, así como también en una oferta convergente, donde los servicios se facturan por separado y pueden incluir o no, beneficios para los usuarios o en ambos tipos de oferta. Por lo anterior, se solicita aclarar si nuestro entendimiento es correcto.

- Entendiendo que la información que se debe incluir en el formato T.1.9, corresponde a “Cantidad de líneas o accesos fijos”, así como “cantidad de líneas o accesos móviles”, solicitamos a la CRC indicar si, se espera que la información de este nuevo reporte coincida con la información incluida, respectivamente en los formatos T1.3 y T1.4 de la Resolución 6333 de 2021.

Expuestas nuestros comentarios, dudas, y observaciones respecto a la generación de este nuevo formato (T 1.9), agradecemos a la Comisión dar respuesta, y programar una mesa de trabajo conjunta; de tal forma que se tenga mayor claridad sobre el reporte, y la información que espera

recibir, a fin de que esta le sea de utilidad para sus fines de seguimiento de los mercados. Siendo esto necesario para poder determinar, si las plataformas de generación de reportes cuentan con la capacidad suficiente para cumplir con lo requerido y estimar de manera efectiva, el tiempo que se necesita para realizar los desarrollos o ajustes a los que hubiera lugar.

En todo caso, se advierte desde este primer momento, la necesidad de disponer de tiempos amplios para el desarrollo del proceso de implementación, el cual requiere de una etapa de pruebas y estabilización de los sistemas y bases de datos necesarios para la construcción de este reporte. Lo anterior, en especial, teniendo en cuenta la cantidad de información; así como su complejidad, respecto de las plataformas y las combinaciones exigidas, estimando como mínimo una adopción de seis meses. Posterior a este periodo, es necesario que de manera conjunta, entre los PRST, la CRC y el MinTIC, se concerte un tiempo adicional de estabilización y pruebas. Este último siendo necesario para poder hacer las revisiones pertinentes sobre las condiciones y reglas que se establezcan sobre la Herramienta de Cargue, Análisis y Auditoría (HECaa); y permitiendo que al menos el primer reporte con la información a la que se refiere el formato T.1.9 sea únicamente de manera informativa y exenta de verificación de cumplimiento, permitiendo así ajustar los diferentes requerimientos por parte de la CRC sobre la primera información reportada.

3.9. Sobre la expresión de proveedores con posición dominante, individual o conjunta

En distintos apartes del proyecto regulatorio se utiliza la expresión “[l]os proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado” (Artículos 7, 8, 15, 16 y 17). Al respecto, se solicita a la CRC tener en cuenta que esta expresión resulta poco clara o ambigua, puesto que, en la actualidad, no se encuentra en firme ninguna disposición de la CRC mediante la cual se haya declarado o constatado que más de dos agentes del mercado, de manera conjunta, ostenten posición de dominio. Si bien es evidente que la CRC sí ha constatado la existencia de un agente dominante en el mercado de servicios móviles (Resoluciones CRC 61465 de 2021 y CRC 63806 de 2021), se considera deseable que, en dichos artículos, al hacerse referencia a la posición de dominio -ya sea individual o conjunta- se adicione la expresión “constatada por la CRC”.

Con lo anterior, se busca que el proyecto regulatorio permita despejar cualquier tipo de interpretación que sugiera que los actuales proveedores de servicios móviles, no obstante, su rol competitivo en el mercado y su independencia en la prestación de los servicios móviles, son agentes de mercado que conjuntamente detentan posición de dominio. Esto, a su vez permite que las medidas regulatorias adoptadas por la CRC destinadas a surtir efectos particulares, respecto del rol de Claro como agente de mercado actualmente dominante, no se extiendan a los demás agentes de mercado.

En este sentido, la redacción que se propone para los artículos en mención es la siguiente:

1. “[l]os proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado, constatada por la CRC (...)”

4. SOBRE MEDIDAS DE MERCADO Y EN LAS SUBASTAS DE ESPECTRO PARA DISMINUIR LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO

Inicialmente es importante remarcar que, las medidas dentro de las condiciones de las subastas son una alternativa que se ha utilizado en varios mercados para disminuir la concentración del mercado.

Brasil

En la subasta de Brasil de 2021, los operadores que tenían licencias en la banda de 700 MHz no pudieron participar en la primera etapa de la subasta²⁵. Actualmente en Brasil la nueva revisión de mercados está en proceso de consulta y propone actualizar las obligaciones en el mercado de roaming nacional y define como mercados relevantes el arrendamiento de espectro y el acceso de operadores móviles virtuales, todo orientado a limitar la alta concentración de mercado, en dicha consulta se está poniendo en discusión las siguientes obligaciones al operador con participación significativa de mercado.

Las obligaciones varían según el mercado, pero pueden incluir:

- Transparencia y no discriminación;
- Control de precios por parte del regulador basado en diversos métodos; y
- Publicación de una oferta de referencia sujeta a aprobación regulatoria previa.

El proyecto de revisión del análisis de mercados propone las siguientes nuevas obligaciones y restricciones:

- Oferta de referencia para el arrendamiento de espectro no utilizado y acceso a OMV.
- Actualización de las ofertas de referencia de roaming para incluir roaming local y roaming de IoT
- Restricción de compartición de RAN y arrendamiento de espectro a otros operadores con PSM en las bandas de 2,3 GHz y 3,5 GHz en ciudades de menos de 100.000 habitantes.

Esta consulta está abierta hasta el 8 de enero de 2024²⁶.

Paraguay

En Paraguay las asignaciones de espectro en AWS y 700 MHz incluyeron más obligaciones sociales para el operador con mayor participación de mercado²⁷.

²⁵ [Propuesta de subasta 5G de Brasil establece obligaciones a operadores por tipo de frecuencia | DPL News](#)

²⁶ [Radio spectrum regulation - Cullen International \(cullen-international.com\)](#)

²⁷ [BANDA 700Mhz – Conatel](#)

México

Otro caso conocido de medidas, es el caso del mercado mexicano, en donde Telcel (América Móvil) desde 2014 fue declarado operador preponderante (revisado en 2017) y se le impusieron cargos de terminación asimétricos y obligaciones de acceso a infraestructura. Además, IFT (regulador mejicano) exige a Telcel:

- No realizar cobros a sus usuarios por roaming nacional;
- Mantener desbloqueados los equipos de sus usuarios;
- No cobrar a sus usuarios servicios que no se encuentren contemplados en sus contratos;
- Enviar a sus usuarios prepago un SMS cada que realicen una recarga de tiempo aire en el que se detallen las tarifas de los servicios;
- Si el usuario está al día en sus pagos de servicios de telecomunicaciones (voz, datos, SMS, Internet), Telcel no te puede interrumpir los servicios de telecomunicaciones aun cuando tenga deudas por otros bienes o servicios adicionales.

Puede ser de interés revisar estas alternativas en otros países para definir un rumbo de acción más contundente para el mercado colombiano.

En línea con lo anterior, una de las consecuencias identificadas por la CRC dentro de la elaboración del árbol del problema es el potencial aprovechamiento de la posición dominante y la afectación del bienestar de los usuarios por pérdida de eficiencia productiva y dinámica por la ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista de “Servicios Móviles”. Esta situación en un contexto de selección objetiva para la entrada en bandas medias altas puede constituir un factor de riesgo que incrementa esta situación, pues esta banda resulta idónea para la prestación de servicios 5G ya que, entre las bandas medias-altas, es la que permite mantener un equilibrio entre capacidad y cobertura. Al respecto la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) realizó algunas propuestas a implementar teniendo en cuenta las condiciones actuales de los mercados de servicios móviles, entre ellas fue que se tuvieran condiciones claras para el ofrecimiento de servicios con tecnología 5G.

Como se explicó en la primera parte de este documento existe una alta probabilidad que el operador dominante llegue a un desarrollo 5G mucho más rápido que los seguidores, permitiéndole captar una mayor parte del mercado, estimando un aumento de sus ingresos muy superiores a las de sus seguidores, entre un 12% y un 50%, elevando la concentración del mercado por encima de los niveles observados.

La SIC identificó que esta situación podría generar una ventaja adicional, conocida como “*First-mover advantage*”²⁸ al poder lanzar de primeras los servicios 5G, escenario que se logra principalmente por el despliegue y la participación en infraestructura, el nivel de ingresos y las economías de escala y alcance de Claro.

²⁸ Se refiere a la ventaja competitiva que obtiene una empresa al ser la primera en introducir un nuevo producto o servicio en el mercado

Al respecto y para evitar un mercado menos competitivo, desde Tigo insistimos, se considere la propuesta de la SIC, en la cual Claro no pueda ofertar comercialmente servicios basado en tecnología 5G hasta que otorgue a los demás agentes que lo soliciten la oportunidad para tener acceso e interconexión a las redes de Claro que hacen posible el ofrecimiento de servicios 5G con tarifas reguladas por la CRC mediante prueba de imputación. Esta medida facultaría a los demás agentes a ofrecer servicios 5G mediante los acuerdos celebrados con Claro, mientras se logra el despliegue respectivo para el aprovechamiento del espectro asignado de 3,5 MHz.

Sobre esta medida se espera que una vez Claro tenga efectivamente el permiso para el uso del espectro de la banda de 3.5 GHz y haya instalado la infraestructura necesaria tanto para prestar el servicio a nivel minorista como mayorista, deberá publicar una oferta que contenga las condiciones técnicas, al tiempo que la CRC publique las tarifas aplicables para el acceso e interconexión a las redes de tecnología 5G que hacen uso de la banda de 3.5 GHz. Una vez publicadas estas condiciones por parte de Claro y la CRC, los demás operadores asignatarios de espectro en dicha banda, que estén cumpliendo las obligaciones que se establecen en la subasta, podrán presentar sus solicitudes para el acceso e interconexión.

Cabe recordar, que una medida similar fue impuesta a los operadores incumbentes en favor de los entrantes en la subasta 4G del año 2013. Sin embargo, el operador desde entonces dominante, Claro, incurrió en actos de competencia desleal dado a que incumplió lo establecido en las condiciones de subasta, al iniciar la comercialización de servicios de telecomunicaciones soportados en el espectro 4G, sin haber celebrado previamente los acuerdos de RAN con el operador AVANTEL, tal y como lo ratificó el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá²⁹.

La puesta en marcha de esta medida promoverá la participación de varios agentes para el ofrecimiento de servicios móviles 5G sin que el dominante se vea impactado, pues el acceso a esta red no será gratuito ya que los demás operadores pagaran por su uso a precios establecidos por el regulador. Sin perjuicio de lo anterior ninguno de los operadores se exceptuará de cumplir con las obligaciones establecidas ni con el despliegue exigido por el MinTIC dentro de las condiciones de la subasta.

De esta manera, será posible atenuar los efectos negativos en el mercado de servicios móviles que traería la introducción de los nuevos servicios 5G solo por parte del operador dominante y fomentaría la concurrencia de agentes en la oferta de servicios 5G, mejorando el bienestar de los usuarios al poder contar con más de una oferta en el mercado.

En los anteriores términos ponemos en consideración de la CRC nuestros comentarios al proyecto regulatorio, a la espera de que los mismos sean analizados, revisados e incorporados

²⁹ El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, resolvió el recurso de apelación promovido por la demandante el 22 de marzo de 2018, denegando las excepciones propuestas, asintiendo en el acto de competencia desleal conocido como «violación de normas previsto en el artículo 16 de la Ley 256 de 1996 en perjuicio a Avantel por no atender lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 2° de la Resolución 449 de 2013 del MinTic, numeral 2° del anexo 4° de la misma resolución y artículo 10° de la Resolución 2624 de 2013 del MinTic», e imponiendo una condena por \$1.130.800.000. SC3627-2021. Se decide el recurso de casación interpuesto por Comunicación Celular Comcel S.A., frente a la sentencia de 22 de marzo de 2018, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, en el proceso que en su contra promovió Avantel S.A.S.

en el acto administrativo definitivo, el cual, resultará vital y estructural para finalmente corregir las importantes fallas que viene presentado el mercado de servicios móviles colombiano de años atrás y que permitirá que se garantice en el mismo una real y leal competencia entre todos los actores involucrados en el mismo.

Cordialmente,



IVÁN MANTILLA PINILLA

Gerente de Asuntos Regulatorios
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos

TIGO