Bogotá, 17 de agosto de 2021

Doctor
SERGIO MARTINEZ MEDINA
Director
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª bis No 5 -53
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios al documento de formulación del problema del proyecto "*Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil*".

Respetado Doctor Martínez:

A continuación encontrará nuestros comentarios al documento de formulación del problema del proyecto "*Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil*"[1].

1. COMENTARIOS ESPECÍFICOS:

El Documento de formulación del problema aborda dos temáticas: i) la remuneración de las redes móviles; y ii) la revisión del mercado relevante Voz Saliente Móvil y sus condiciones de competencia. En relación con la remuneración de redes móviles, el Documento tiene como objetivo general "*revisar las condiciones de remuneración a nivel mayorista con el propósito de considerar las actuales dinámicas de mercados de servicios móviles y su evolución tecnológica*". Como objetivos específicos, se plantea el análisis de la pertinencia de actualizar los valores de remuneración mayoristas, para que se refleje el estado de las redes móviles en Colombia; revisar la regla de remuneración aplicable a la operación móvil virtual para que reconozca los distintos modelos de negocio OMV; e identificar los elementos de la normatividad de remuneración de redes susceptibles de ser simplificados[2].

Respecto del mercado de Voz Saliente Móvil, la CRC busca revisar las condiciones de competencia para determinar si se debe mantener en la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante. Como objetivo específico, se busca determinar si persiste la falla identificada en ese mercado[3].

1.1. Remuneración de redes móviles

La Agenda Regulatoria 2021-2022 de la CRC menciona que el proyecto de revisión de mercados de servicios móviles realizado entre 2016 y 2017 modeló las redes móviles y fijó precios mayoristas a costos eficientes, proyecto que culminó con la expedición de la Resolución CRC 5107 de 2017 y la Resolución CRC 5108 de

[1] Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del Mercado minorista Voz Saliente Móvil. Documento de Formulación del problema. Julio de 2021. Disponible en https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Documento%20de%20formulaci%C3%B3n%20Revisi%C3%B3n%20de%20los%20esquemas%20de%20remuneraci%C3%B3n%20m%C3%B3vil%20y%20del%20mercado%20minorista%20%E2%80%98Voz%20Saliente%20M%C3%B3vil%E2%80%99.pdf

[2] Documento de Formulación del problema. Págs. 72-73.

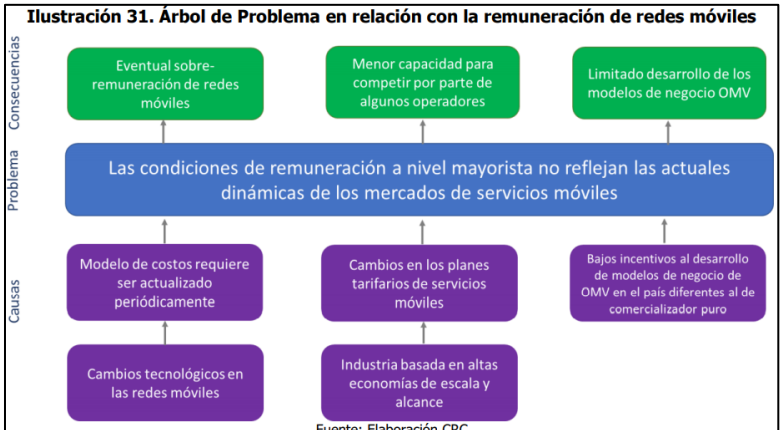
[3] Documento de Formulación del problema. Págs. 72-73.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

2017, que establecieron las condiciones de remuneración para RAN y para cargos de acceso con sendas decrecientes. La Agenda Regulatoria menciona que, con posterioridad a la expedición de dichas normas, se han presentado reducciones en el ingreso promedio por minuto y por MB producto de los acelerados cambios del sector de telecomunicaciones asociados a la evolución hacia planes de voz ilimitada y tasación en segundos, así como incrementos en las capacidades de datos[4].

En efecto, el modelo de costos "*Empresa Eficiente Móvil 2016*" usó la metodología de costos incrementales por servicio (LRIC puro) que simuló la red de una empresa eficiente y proyectó demanda de tráfico por cinco años. Las tarifas tope fijadas se actualizan conforme con el índice de Actualización Tarifaria (IAT), y de 2017 a 2021 se habían incrementado un 17%, mientras que el servicio de voz móvil incrementó su tráfico un 57% y redujo sus ingresos un 35%, generando una caída del IPROM de voz del 58%. Esto ha hecho que los precios minoristas se hayan equiparado con los precios mayoristas regulados[5]. El Documento de formulación del problema identifica la siguiente problemática: "*las condiciones de remuneración a nivel mayorista no reflejan las actuales dinámicas de los mercados de servicios móviles*", problema al que asocia varias causas y consecuencias.

Ilustración 31. Árbol de Problema en relación con la remuneración de redes móviles



Fuente: Elaboración CRC

Documento de Formulación del problema. Pág. 64.

La CRC encuentra que el incremento de tráfico de voz móvil e internet móvil y la reducción del ingreso medio por unidad de consumo para esos servicios son fenómenos que justifican la necesidad de revisar las condiciones de remuneración de las redes móviles[6]. Al respecto, esos fenómenos son el claro resultado de la libre competencia del mercado, la dinámica del sector, los cambios tecnológicos y las medidas regulatorias pro competitivas que incentivan la dinámica del mercado (portabilidad numérica, por ejemplo) que promueven la fuerte oferta competitiva basada no solo en infraestructura sino en valor agregado al cliente con productos adyacentes y servicio.

Es notable que el propio Documento de formulación de problema muestra que el cargo de acceso de voz móvil en Colombia es bajo si se compara con otros países. Por ejemplo, el cargo de acceso de voz móvil en Colombia

[4] Comisión de Regulación de Comunicaciones. Agenda Regulatoria CRC 2021-2022. Diciembre de 2020. Pág. 32. Disponible en https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/201229%20AR%202021-22%20VPUB.pdf

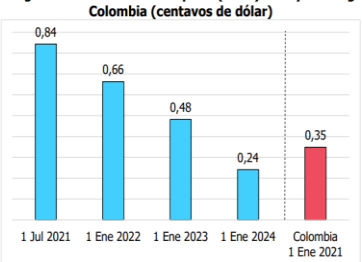
[5] Documento de Formulación del problema. Págs. 59-61.

[6] Documento de formulación del problema. Pág. 5.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

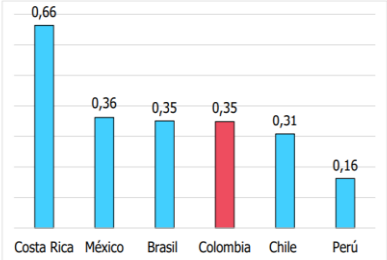
es menor que el cargo de acceso por uso establecido por la Comisión Europea para 2021 (y menor que los valores de la senda de reducción para 2022 y 2023)[7]. Lo mismo sucede en el contexto de América Latina, en donde el cargo de acceso de voz móvil en Colombia está entre los valores más bajos[8].

Ilustración 1. Comparación entre la senda de cargos de acceso por uso delimitada en el Reglamento Delegado de la Comisión Europea C(2020)8703 y los cargos vigentes en Colombia (centavos de dólar)



Fuente: Comisión Europea (2020)

Ilustración 2. Cargos de acceso por uso en una muestra de países de América Latina (centavos de dólar)



Fuente: ANR de Latinoamérica. Para Perú se muestra la tarifa urbana.

Documento de Formulación del problema. Págs. 28 y 26.

1.1.1. Los valores de remuneración deben reconocer a los proveedores que otorgan acceso e interconexión a su infraestructura los costos eficientes incluyendo los costos de oportunidad más una utilidad razonable

Es importante dejar muy claro que los valores de remuneración que se analizan en el presente proyecto (cargos de acceso, RAN y OMV) y del modelo de costos de redes móviles que actualmente adelanta la CRC en conjunto con un consultor[9], deben permitir que los operadores reciban una remuneración *p*or el uso de su red que incluya todos los costos en que el operador incurrió para poder ofrecer el servicio y dar acceso a la infraestructura, así como los costos de oportunidad asociados y una utilidad razonable. Solo de esta forma se podrá incentivar la inversión en infraestructura y se evitarán conductas parasitarias que terminen por afectar el despliegue de las redes y perjudiquen a los consumidores por deficiencias en la cobertura, capacidad y calidad.

De hecho, uno de los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009 (modificada por la Ley 1978 de 2019), es el uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos (numeral 3 del artículo 2), que establece que la infraestructura debe ser remunerada a costos eficientes y reconocer los costos de oportunidad, por lo que la adecuada remuneración de las redes es una prioridad de política pública y debe guiar todas las actuaciones de la CRC:

> "3. **Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos.** El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, **siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad**, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con

[7] Documento de formulación del problema. Pág. 28.
[8] Documento de formulación del problema. Pág. 36.
[9] Para lo cual la CRC realizó el requerimiento de información No. 2021-008, remitido el día 26 de febrero de 2021.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la **remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura** (…)"(resaltado fuera de texto)".

La normativa expedida por la CRC también ha sido clara al respecto. Por ejemplo, uno de los principios del acceso y de la interconexión es la remuneración orientada a costos eficientes (numeral 4.1.1.3.3. del Artículo 4.1.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016):

"*4.1.1.3.3.* ***Remuneración orientada a costos eficientes.*** *La remuneración por el acceso y/o la interconexión a las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones debe estar orientada a costos eficientes.* ***Se entiende por costos eficientes como aquellos costos incurridos en el proceso de producción de un bien o servicio de telecomunicaciones que correspondan a una situación de competencia y que incluya todos los costos de oportunidad del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, lo cual implica la obtención de una utilidad razonable****"* (resaltado fuera de texto).

En el mismo sentido se encaminan dos normas relativas a las instalaciones esenciales, como lo es el RAN:

"*ARTÍCULO 4.1.5.1. DISPONIBILIDAD DE INSTALACIONES ESENCIALES. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que tengan la propiedad, la posesión, la tenencia, o que a cualquier título ejerzan derechos sobre un bien o control sobre la prestación de un recurso que pueda ser considerado como una instalación esencial, de tal manera que les permita disponer de los mismos, deben poner a disposición de otros proveedores que así lo soliciten, a título de arrendamiento, las instalaciones esenciales definidas por la CRC para facilitar el acceso y/o la interconexión, y permitir su adecuado funcionamiento.* ***La remuneración por el arrendamiento de las instalaciones esenciales se establecerá de conformidad con el criterio de costos eficientes.***

El proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones no puede exigir al proveedor que solicita el acceso y/o la interconexión, la financiación de las obras, equipos u otros elementos necesarios para adecuar las instalaciones esenciales, sin perjuicio que éste último voluntariamente se ofrezca a financiarlos" (resaltado fuera de texto).

"*ARTÍCULO 4.1.5.4. REMUNERACIÓN POR CONCEPTO DEL ACCESO A INSTALACIONES ESENCIALES. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tendrán libertad para fijar la* ***remuneración por concepto del acceso a las instalaciones esenciales, la cual deberá estar orientada a costos eficientes*** *y estará sujeta a las metodologías y/o valores que defina esta Comisión*" (resaltado fuera de texto).

Las normas transcritas son bastante claras respecto del derecho que tienen los operadores de recibir una remuneración por el uso de sus redes que garantice la recuperación de costos, que debe incluir todos los costos en que dicho operador tuvo que incurrir, al igual que los costos de oportunidad y reconocer el derecho a una utilidad razonable. Únicamente salvaguardando esos derechos de los operadores que otorgan acceso a sus redes se podrá promover la inversión en el sector de comunicaciones en Colombia y lograr una mejora en los indicadores de cobertura y calidad.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

1.1.2. La remuneración de RAN entre proveedores establecidos debe ser a tarifa negociada

Específicamente en lo que respecta a la remuneración de la instalación esencial de RAN, queremos reiterar la postura que desde COMCEL hemos manifestado, y que consiste en que el RAN entre operadores establecidos debe ser remunerado siempre a tarifa negociada, y nunca a tarifa máxima regulada, caso que debe restringirse únicamente, y con límite temporal, para operadores entrantes.

En los comentarios al proyecto de revisión y actualización de RAN, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 5107 de 2017, manifestamos inconformidad en los siguientes términos: "*La CRC sin sustento legal, propone la intervención regulatoria entre operadores establecidos, desconociendo que la regulación actual contempla que las tarifas deben ser libremente negociadas, que existen acuerdos de RAN suscritos y en ejecución entre los operadores establecidos, y que no se ha presentado ningún conflicto sobre el particular ante el regulador. No existe entonces justificación para la intervención regulatoria y la fijación de tarifas en este escenario*"[10].

En el proyecto regulatorio de revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021, al momento de pronunciarnos sobre el documento de objetivos y alternativas, desde COMCEL manifestamos que la revisión de la regulación de RAN entre operadores establecidos debía basarse en la libre negociación y libre acuerdo entre las partes, dado que la regulación vigente en ese momento (Resolución CRC 5107 de 2017) no generaba los incentivos adecuados para el despliegue de infraestructura y permitiría que algunos operadores apalancaran su operación sobre la red de COMCEL, con la consecuente reducción en la competencia en infraestructura[11].

En esta misma línea se ha manifestado de forma consistente en el tiempo la Superintendencia de Industria y Comercio a la hora de emitir sus conceptos de abogacía de la competencia. En concepto de abogacía 14-193116-11-1 del 19 de diciembre de 2014, previo a la Resolución CRC 4660 de 2014, la SIC manifestó lo siguiente:

> "*Otro motivo potencial de preocupación está relacionado con el incentivo de free riding para los incumbentes y el correspondiente desincentivo en la inversión de redes, bajo el argumento de que es mejor para un incumbente prestar su servicio a través de RAN que expandir su red. En relación con este punto* ***la SIC apoya la posición de la CRC contemplada en el artículo 6 del Proyecto regulatorio, en el cual se aclara que la remuneración de RAN entre los establecidos deberá definirse por negociación directa entre los operadores****, sin que medie un instrumento similar al objeto de análisis*"[12] (resaltado fuera de texto).

En la anterior cita se puede ver que no solo la SIC consideraba que el RAN debería tener cargos máximos regulados únicamente para los entrantes, sino que también lo consideraba así la CRC, que no contemplaba incluir valores tope de remuneración de RAN para los establecidos.

---

[10] Disponible en https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/ran/coment/CLARO1.pdf

[11] Disponible en https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Comcel(2).pdf

[12] Disponible en https://www.sic.gov.co/abogacia-de-la-competencia

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

Sin embargo, **la CRC cambió radicalmente su postura en la Resolución CRC 5107 de 2017, al establecer valores de RAN regulados no solo para entrantes, sino también para operadores establecidos**. Al momento de analizar el proyecto regulatorio, la SIC (concepto de abogacía 17-11675-3 del 21 de febrero de 2017) consideró que la preocupación de no establecer un plazo determinado para el uso de RAN a precios máximos regulados (preocupación expresada en concepto 13-14040-2 de 2013) continuaba vigente, y le recomendó a la CRC determinar un horizonte de tiempo para la definición de los valores máximos regulados de acceso a RAN, de tal forma que dicho acceso vuelva a hacerse únicamente producto de la negociación entre las partes, para fortalecer la competencia en infraestructura y evitar desincentivos a la inversión.

La necesidad de establecer una temporalidad fue reiterada en concepto 21-34953-1 del 10 de marzo de 2021, cuando la SIC indicó que supeditar las medidas a una condición de mercado podría generar incertidumbres e incluso dar espacio a la subjetividad, razón por la cual le recomendó a la CRC establecer un plazo determinado para aplicar la medida, con el fin de proveer al mercado de mayor certidumbre y generar los incentivos adecuados para la inversión y el despliegue de infraestructura. Como se puede observar, la Superintendencia de Industria y Comercio se ha preocupado porque se eviten los incentivos de adoptar conductas parasitarias por parte de los operadores establecidos que terminen por reducir la competencia y la inversión.

De forma coincidente se ha pronunciado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la cual Colombia forma parte tras un proceso de adhesión de varios años, y que se considera un club de buenas prácticas. En efecto, ya desde el año 2014 la OCDE había advertido, en un estudio específicamente desarrollado para Colombia, que "*Movistar y Tigo no deberían tener derecho a bajos precios de roaming nacional, ya que ambos operadores llevan tiempo establecidos y están en condiciones de invertir en la ampliación de la red*"[13]. En ese mismo documento, la OCDE fue enfática en manifestar que la obligación de proveer RAN a los entrantes debe tener una cláusula de extinción (esto es, un plazo concreto), ya que de lo contrario se verían gravemente afectados los incentivos para que los entrantes desplieguen sus redes rápidamente y compitan con los establecidos[14]. Si bien lo dicho por la OCDE se refería a un plazo para los entrantes, teniendo en cuenta que la CRC modificó su postura y decidió extender los valores máximos regulados de RAN también para los establecidos, la recomendación de la OCDE se hace extensible a este caso, y el uso de valores regulados de RAN para los operadores establecidos debería acabarse, máxime cuando no han sido útiles para incentivar la inversión pasados ya más de cuatro años desde su entrada en vigencia[15].

No existe razón alguna para que los operadores establecidos puedan utilizar RAN con valores máximos regulados. Esto por cuanto se trata de agentes que han tenido presencia en el mercado por muchos años y han tenido toda la oportunidad y el tiempo para desplegar su propia infraestructura. En este sentido, mantener por más tiempo en la regulación los valores máximos para el acceso a RAN por parte de operadores establecidos

[13] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. 2014. Pág. 81. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page5

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

[15] La Resolución CRC 5107 del 23 de febrero de 2017 entró a regir ese mismo día, momento en que fue publicada en el Diario Oficial número 50.156.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

afecta gravemente los incentivos de inversión, tanto para el PRO, que evitará invertir a sabiendas que podrá utilizar la infraestructura de otro proveedor, como del PRV, que no estará interesado en continuar invirtiendo si esas inversiones van a usarse para favorecer a operadores establecidos, que cuentan con todas las posibilidades de inversión, de acceso a financiamiento internacional y de acudir a sus casas matrices para aprovechar sus economías de escala. Esto es particularmente notable para el caso de los operadores Movistar y Tigo, los cuales hacen parte de importantes multinacionales con todos los recursos para invertir pero, sin embargo, no han realizado el mismo despliegue de infraestructura que ha hecho COMCEL, en buena medida debido a los equivocados incentivos creados por la regulación.

La CRC debe alinear su regulación con los principios establecidos en las normas vigentes. Específicamente, debe perseguir el principio de libre competencia establecido en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009: "*2. Libre competencia. El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que* ***incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC*** *y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia*" (resaltado fuera de texto).

Igualmente, la CRC debe velar por que se cumpla el principio de uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos (numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009), que establece que el "***El Estado fomentará el despliegue*** *y uso eficiente* ***de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar****, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios*" (resaltado fuera de texto).

A su vez, la CRC debe respetar el principio de acceso a las TIC y despliegue de infraestructura, establecido en el numeral 10 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 (numeral adicionado por el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019), que indica que "*…es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones, para lo cual* ***velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones****, de los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, en las entidades territoriales*" (resaltado fuera de texto).

Por lo tanto, es urgente que la CRC elimine los cargos de acceso regulados de RAN para establecidos que, se reitera, ya han aplicado por más de cuatro años, y establezca que el RAN entre operadores establecidos debe responder únicamente y exclusivamente a la libre negociación entre las partes.

1.1.3. La tarifa regulada de RAN debe reconocer los costos adicionales de ofrecer el servicio en los lugares donde el RAN tiene efectivamente la connotación de instalación esencial

La CRC llega a la conclusión de que existe un problema a analizar luego de realizar una comparación de los valores regulados con los precios minoristas promedio tanto de voz como de datos[16]. Sin embargo, es muy importante dejar claro que **NO es acertado comparar los valores regulados de acceso a la instalación esencial de RAN con el IPROM**. El IPROM, sea de voz o de datos, corresponde a un precio promedio resultante de dividir el ingreso generado por un servicio sobre el tráfico (minutos o MB) de ese servicio en todo

[16] Documento de Formulación del problema. Págs. 59-73.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

el país para todos los operadores. Por su parte, el RAN, que es definido en la regulación como una instalación esencial, no tiene esa connotación en todo el país, sino en lugares con características específicas con poca oferta de cobertura, por lo cual la comparación está sesgada y va a arrojar conclusiones totalmente equivocadas. Equiparar el RAN (y por lo tanto su remuneración) a un promedio de mercado nacional, estaría estableciendo en la práctica un subsidio del operador que otorga el RAN a sus competidores, lo que desestimularía fuertemente la inversión en infraestructura, perjudicando así a los consumidores.

De acuerdo con las definiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016, el Roaming Automático Nacional es una "*Instalación esencial asociada a las redes de telecomunicaciones con acceso móvil que permite, sin intervención directa de los usuarios, proveer servicios a éstos, cuando se encuentran fuera de la cobertura de uno o más servicios de su red de origen*". A su vez, las instalaciones esenciales son definidas como "*Toda instalación de una red o servicio de telecomunicaciones que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, y* ***cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico***".

Esto implica que la tarifa de RAN debe reconocer las inversiones que el operador que otorga el acceso realizó en las zonas en donde el RAN es efectivamente una instalación esencial, que corresponde a lugares con baja densidad poblacional y condiciones de difícil instalación y operación, que hacen que no sea factible técnica o económicamente la duplicación de la infraestructura, y que por lo tanto generan costos muchísimo mayores a los asociados al ofrecimiento del servicio en otras zonas, por lo que no puede ser equiparado ni comparado con un valor promedio. Este mismo error conceptual de la CRC lo puso de presente COMCEL al remitir sus comentarios frente al documento de objetivos y alternativas del proyecto regulatorio de revisión de las condiciones de RAN (que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021)[17].

En la Resolución CRC 6298 de 2021 (que entrará a regir el 1 de enero de 2022) el regulador estableció un listado de 460 municipios de acuerdo con unos criterios definidos en el Documento Soporte previo a esa norma[18], en los cuales aplicarán los valores regulados de RAN para establecidos. Esto significa que la CRC reconoce que el RAN es una herramienta llamada a utilizarse únicamente en lugares donde no es posible replicar infraestructura, tal y como lo reconoció en el Documento Soporte previo a esa norma: "Si bien *teóricamente se espera que los proveedores establecidos solo utilicen el RAN en aquellas zonas geográficas en las que no es técnica ni económicamente factible replicar infraestructura desplegada por otro proveedor o en donde no cuenten con cobertura de servicios, es posible que también hagan uso de esta facilidad en zonas con alta demanda de los servicios de comunicaciones móviles, casos en los cuales generalmente no tiene aplicación la tarifa regulada de RAN*"[19].

Incluso desde la expedición de la Resolución CRC 5107 de 2017, COMCEL ha advertido sobre la necesidad de que se reconozcan los mayores costos que tiene proveer RAN. En las observaciones frente al proyecto regulatorio, se fue enfático en argumentar que para reconocer los costos de RAN no se podía usar un esquema

[17] Disponible en https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Comcel(2).pdf
[18] Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de las condiciones de remuneración del Roaming Automático Nacional. Documento Soporte. Diciembre de 2020. Disponible en https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Documento_Soporte.pdf
[19] Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de las condiciones de remuneración del Roaming Automático Nacional. Documento Soporte. Diciembre de 2020. Pág. 28. Disponible en https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Documento_Soporte.pdf

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

de costo medio (ni mucho menos uno de costo marginal), dado que los lugares en donde se debe ofrecer el RAN no tienen las características de ser sitios promedio sino que eran lugares con costos muy superiores en los que se debía reconocer el costo de oportunidad, derivado de las mayores inversiones producto del despliegue en lugares con baja densidad poblacional y condiciones de difícil instalación y operación, que comercialmente no serían atractivos para dar cobertura[20]. Se sugiere que las tarifas de RAN partan del IPROM y se incrementen de forma inversamente proporcional al tráfico cursado, reconociendo los costos de oportunidad adicionales en que incurre el operador que desplegó la infraestructura. Entre menor volumen se curse, se incrementa la tarifa un 30%, y entre mayor sea el tráfico se reduce el incremental, bajando hasta un 23%.

1.1.4. Las tarifas actuales de OMV equipararon a esos agentes con los OMR, lo que desincentiva la inversión en infraestructura

La CRC debe reconocer que la regulación vigente ha equiparado equivocadamente el negocio de los OMV con aquel de los OMR, desconociendo abiertamente que se trata de los agentes con modelos de negocio totalmente diferentes. Esto por cuanto los OMR deben realizar cuantiosas inversiones para el despliegue de infraestructura, así como la actualización y renovación tecnológica (incluyendo las adquisiciones y renovaciones asociadas al espectro) y la operación y mantenimiento de las redes, mientras que los OMV clásicos únicamente se apoyan en la infraestructura del OMR para prestar sus servicios, y solo debe incurrir en costos relacionados con la captación y atención al usuario. Esto implica que los OMV realizan inversiones mucho menores y asumen un riesgo muy bajo en comparación con los OMR, lo que debe estar acompañado de un retorno menor para los OMV.

Por lo tanto, al regular las tarifas de acceso de los OMV se generó una situación que desincentiva la inversión en infraestructura y los acuerdos entre PRST y OMV, ya que a los PRST no les interesará entrar en acuerdos en los que su infraestructura no está siendo adecuadamente remunerada, dado que mientras a los OMV se les permite recuperar sus bajas inversiones, a los OMR no se les reconoce su gran esfuerzo para desplegar redes y ofrecer el acceso.

La regulación se ha debido limitar a establecer la obligación de que los OMR pongan a disposición sus redes bajo la figura de OMV y garanticen la interoperabilidad, pero no ha debido definir condiciones comerciales ni valores de remuneración, los cuales han debido dejarse a la libre negociación entre las partes, lo cual se puso de presente al momento de remitir los comentarios previos a la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017[21]. Además, la CRC afirma que "*De esta manera, los potenciales OMV que quieran ingresar al mercado no encontrarían suficientes incentivos en la regulación para formular un plan de negocio diferente al OMV Revendedor*"[22], afirmación sobre la cual no aporta prueba ni demostración alguna, y que se ve refutada por el hecho de que en nuestro país ya hay OMV con estructuras de operación viables con formado de OMV Completo (como Virgin y Móvil Éxito).

---

[20] Disponible en https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/ran/coment/CLARO1.pdf

[21] Disponible en https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/merc_moviles/coment_20161207/Claro.pdf

[22] Documento de formulación del problema. Pág. 71.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

Se reitera que toda regulación de tarifas debe permitir por parte de los OMR la recuperación de costos eficientes incluidos los costos de oportunidad más una utilidad razonable, de tal forma que no se desincentive la inversión y la competencia en infraestructura.

En conclusión, respecto de la remuneración de redes móviles, la CRC debe implementar un Análisis de Impacto Normativo (AIN) para evaluar el efecto que las posibles decisiones y alternativas regulatorias que contemple en este aspecto tienen sobre el mercado, sobre los incentivos de inversión y sobre el bienestar de los consumidores.

1.1.5. Los cargos de acceso no pueden modificarse hasta tanto no se tenga información completa y se estén incluyendo en los análisis a todos los agentes

Los valores de cargos de acceso (existentes para voz y SMS) no se deben modificar hasta tanto la CRC cuente con información completa del sector e incluya en su análisis a todos los agentes que concurren al mismo. Como se desarrollará más adelante, en la sección 1.3 de este documento, el regulador debe tener en cuenta el efecto que tienen en el mercado los servicios OTT, para quienes no existen costos de acceso ni de interconexión y por ende se benefician de las redes desplegadas y mantenidas por los operadores sin realizar esfuerzo alguno.

El documento de formulación del problema considera que una de las causas de la problemática identificada corresponde a los cambios tecnológicos en las redes móviles, frente a lo cual manifiesta que "*En síntesis, **la implementación de nuevas tecnologías modifica ciertas características de la prestación de servicios de telecomunicaciones y transforma los modelos de negocio de los agentes involucrados directa o indirectamente***"[23] (resaltado fuera de texto). Por lo tanto, no tendría sentido que, por una parte, el regulador reconozca que los cambios del sector modifican modelos de negocio para los agentes involucrados directamente (es decir, los PRST, PCA, IT, etc) e indirectamente (principalmente OTT) en el mismo, y por otro lado, pretendiera introducir modificaciones a un aspecto tan clave en las relaciones entre agentes como lo son los cargos de acceso sin tener en cuenta a los agentes que participan en esos cambios fundamentales del sector TIC.

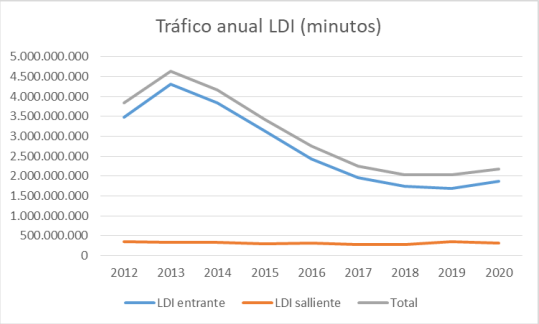
Por lo tanto, antes de tomar cualquier determinación respecto del valor de los cargos de acceso, la CRC debe realizar un análisis pormenorizado del sector que incluya los servicios OTT y sus efectos en las relaciones de interconexión, de tal forma que no se continúe validando una situación como la actual en la que unos agentes del sector realizan inversiones, despliegan redes y pagan por la interconexión y otros agentes, que ofrecen servicios equivalentes en el mercado, no asumen ninguna de estas responsabilidades, con los consecuentes desincentivos a la inversión que esto genera. Se reitera que los cargos de acceso deben reconocer los costos eficientes incluidos los costos de oportunidad más una utilidad razonable. Respecto de los servicios de voz móvil y SMS, el análisis de costos de oportunidad debe incluir la disyuntiva para los PRST de invertir en redes para proveer esos servicios y tener que dar acceso (que es gratuito para los OTT) o usar ese dinero para fortalecer otros rubros que podrían darle mayor rentabilidad en lugar de subsidiar a agentes alternativos.

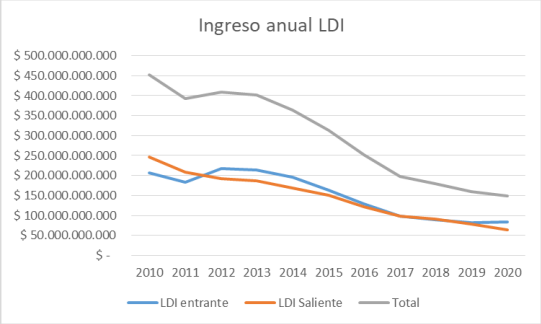
Adicionalmente, la CRC debe tener en cuenta dentro de su análisis al servicio de larga distancia internacional, el cual se encuentra en fuerte declive desde hace varios años, tanto en ingresos y tráfico, en buena medida derivado de los servicios sustitutos que han surgido en los últimos años y que han incrementado su utilización

[23] Documento de formulación del problema. Pág. 66.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

en el marco de la pandemia del Covid-19 (Whatsapp, Skype, Zoom, etc). Sobre ese servicio existe actualmente una restricción tarifaria para unos operadores[24], establecida mediante Resolución CRC 2585 de 2010 que aún no se ha revisado ni actualizado y que consiste en que el precio del minuto de LDI entrante que fijen dichos operadores en la mencionada condición a los carriers, no puede ser inferior al valor de los cargos de acceso más el porcentaje de utilidad mínima razonable compuesta por un % asociado a los costos de operación más el WACC de la industria, exigencia que no se replica para operadores que no tengan dicha condición de vinculada, lo cual les resta competitividad. Dicha restricción debe ser reevaluada a la luz de la tendencia decreciente del mercado y del efecto que los servicios sustitutos (como los OTT) tienen sobre ese servicio, y que hacen innecesario mantener una intervención en el mercado.





Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

1.2. Mercado minorista Voz Saliente Móvil

En relación con el mercado minorista relevante susceptible de regulación ex ante Voz Saliente Móvil, consideramos que existe evidencia fehaciente que demuestra que se trata de un mercado con plenas condiciones de competencia, razón por la cual se debe reconocer el decaimiento de la dominancia establecida mediante Resolución CRT 2062 de 2009 (confirmada por la Resolución CRT 2152 de 2009), así como eliminar las medidas particulares adoptadas en contra de COMCEL mediante Resoluciones CRC 4002 de 2012 y 4050 de 2012. Además, debe ser eliminado de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

1.2.1. El servicio de voz móvil se ha comoditizado

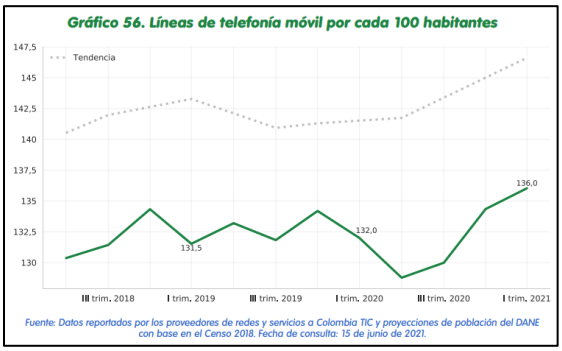
En primer lugar, se debe decir que la CRC ha tardado mucho en hacer una revisión del mercado Voz Saliente Móvil, teniendo en cuenta los acelerados cambios que la voz móvil ha experimentado en los últimos años. Desde el año 2016 (en la elaboración del documento soporte previo a la Resolución CRC 5107 de 2017), la CRC reconoció que el servicio de voz móvil se encontraba en una fase de decaimiento, dado que ya estaba masificado y había una amplia cobertura nacional, con una penetración del 119% (119 accesos por cada 100 habitantes, ya se había alcanzado el umbral de más líneas que habitantes) y unos ingresos que venían cayendo desde 2012[25].

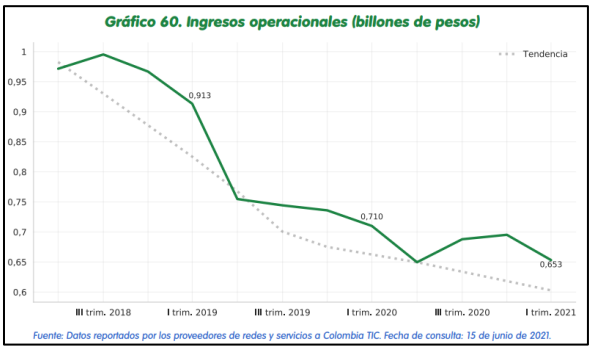
[24] Proveedores de larga distancia internacional que sean filiales, subordinadas o subsidiarias de proveedores de TPBCL o de operadores TMC, PCS y/o trunking o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o de MC, PCS y/o trunking, o que hagan parte del mismo grupo empresarial.

[25] Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional. Diciembre de 2016. Págs. 75-79. Disponible en

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

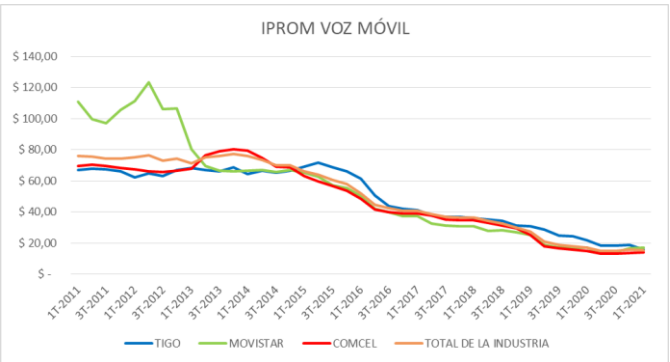
La penetración del servicio de voz móvil ha continuado su ascenso, alcanzando para el primer trimestre de 2021 136 líneas por cada 100 habitantes, lo que demuestra la madurez de ese servicio en el país. Por su parte, los ingresos del servicio de telefonía móvil han mantenido su fuerte tendencia decreciente. Tan pronunciada es esa disminución, que los ingresos pasaron de $1,105 billones en el Primer Trimestre de 2017 a $0,653 billones en el Primer Trimestre de 2021, lo que significa que en un periodo de cuatro años los ingresos se redujeron casi a la mitad (exactamente, en el Primer Trimestre de 2021 equivalen al 59,07% de lo que era en el Primer Trimestre de 2017), y el valor para el Primer Trimestre de 2021 es el más bajo desde el año 2011. Por su parte, el tráfico pasó de 27.228.037.758 minutos a 42.166.143.162 minutos en el mismo periodo, con un incremento del 54,86%.





Fuente: Boletín del Sector TIC del Primer Trimestre de 2021. Disponible en https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-178487.html

En cuanto al ingreso promedio por minuto (IPROM), dicha variable también presenta una marcada tendencia decreciente. Para el Primer Trimestre de 2021, el IPROM de voz móvil del total de la industria se ubicó en $15,49, mientras que, por ejemplo, en el Primer Trimestre de 2019 era de $27,37 y en el Primer Trimestre de 2017 era de $40,61.



Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/ran/Doc_soporte_RAN_V_publicar26_12_16.pdf

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

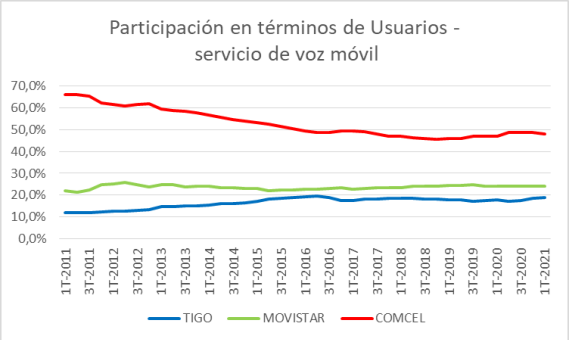
Esta reducción del IPROM es en parte consecuencia de la tendencia que desde hace varios años existe en el sector de ofrecer planes o paquetes con minutos ilimitados, a tal punto que, de acuerdo con el Documento de Formulación del Problema de la CRC, la proporción de líneas en la modalidad pospago que contaban con planes ilimitados en voz pasó de ser el 13% en el año 2014 al 81% en el año 2019[26]. Esto hace que los operadores no se diferencien en virtud de sus ofertas de voz móvil, lo que implica que la voz móvil, en palabras de la CRC, puede haberse "*comoditizado*", manifestando el regulador que la comoditización "*es consecuencia de la innovación tecnológica y* ***el nivel de competencia en el mercado***"[27]. El proceso de comoditización de la voz móvil ya lo había detectado la CRC desde hace tiempo, cuando en los considerandos de la Resolución CRC 5827 de 2019, la CRC manifestó que era "*necesario profundizar en los análisis que permitan determinar el estado del proceso de comoditización del servicio de voz móvil*".

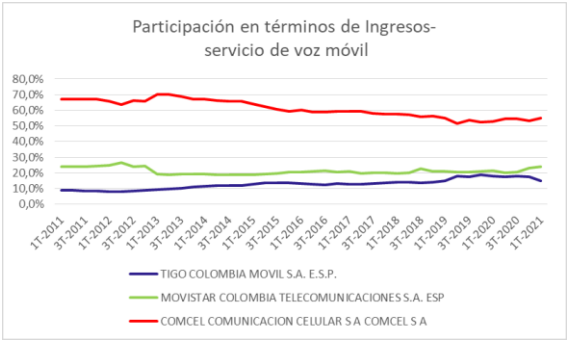
1.2.2. Las condiciones sobre las cuales se declaró la dominancia de COMCEL en el mercado Voz Saliente Móvil ya no existen

Por otra parte, la declaratoria de dominancia en el mercado de Voz Saliente Móvil ya lleva más de 12 años vigente, toda vez que la Resolución CRT 2062 del 27 de febrero de 2009, que constató la dominancia de COMCEL en el mercado Voz Saliente Móvil, fue confirmada por la Resolución CRT 2152 del 9 de julio de 2009. Sin embargo, durante los doce años que han transcurrido desde ese momento el sector ha tenido un profundo cambio, por lo que las condiciones de mercado sobre las cuales la entonces CRT declaró la dominancia de COMCEL ya no existen.

En la Resolución CRT 2062 de 2009, la CRC utilizó varios criterios para determinar la dominancia de COMCEL. Uno de ellos es el tamaño relativo (participación de mercado) en términos de usuarios, tráfico e ingresos, para lo cual dicha resolución mencionó que se trata de un indicador que no determina la condición de competencia per se, sino que se debía analizar la evolución en el tiempo.

Como se puede observar en las gráficas siguientes (construidas por COMCEL con base en información del Sistema Colombia TIC), la participación de COMCEL en el servicio de voz móvil, medida en usuarios, ingresos y tráfico, ha presentado una clara tendencia decreciente. A su vez, la concentración de mercado, medida por el índice de Herfindahl e Hirschman (HHI, por sus siglas en inglés), también ha caído de forma sustancial.

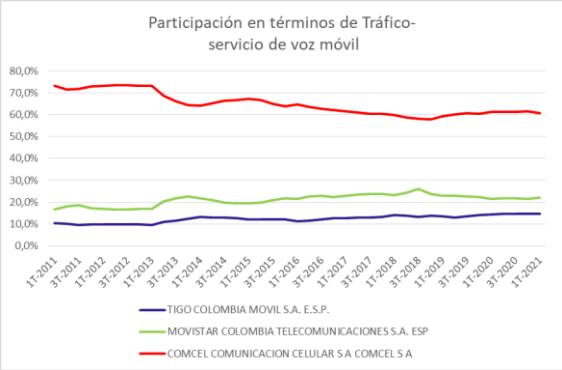


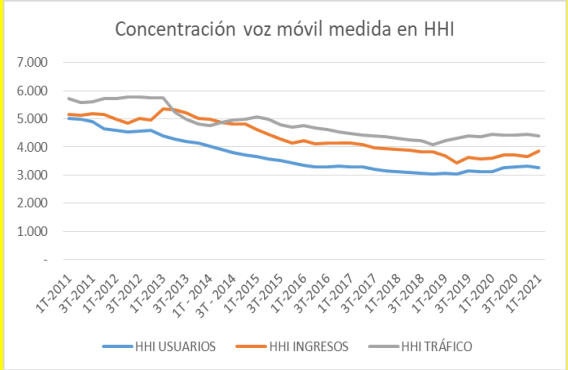


Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

[26] Documento de Formulación del Problema. Pág. 48.
[27] Documento de Formulación del Problema. Pág. 67.

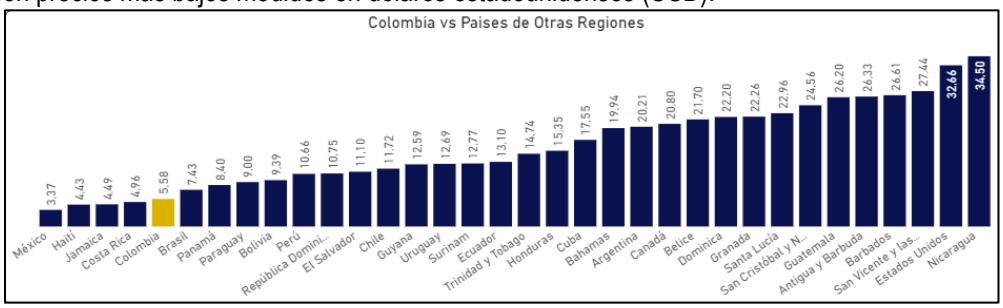
Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co





Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

Otro criterio que se usó en la Resolución CRT 2062 de 2009 fue la competitividad de precios a nivel internacional. Al respecto, traemos a colación el Tablero Comparador de Canastas de Precios TIC publicado en junio de 2021 por la CRC[28], el cual se basó en datos del estudio de la UIT titulado "Measuring digital development ICT price trends 2020"[29]. En lo que respecta a la voz móvil, en dicho estudio se muestra que, para una canasta de voz móvil de bajo consumo[30], Colombia ocupó en el año 2020 el puesto 5 en América entre los países con precios más bajos medidos en dólares estadounidenses (USD).



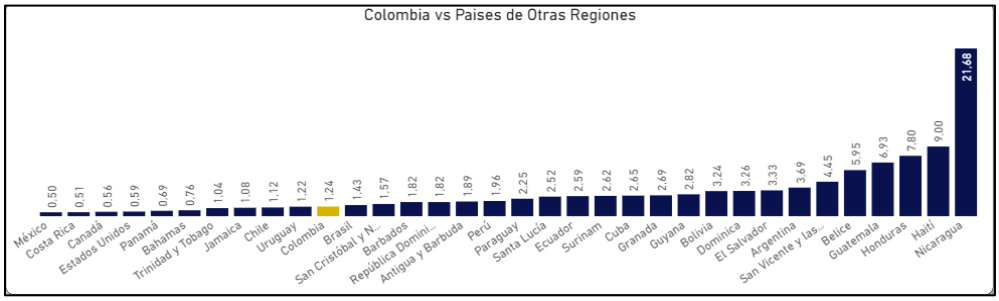
Fuente: Tablero Comparador de Canastas. CRC

Esa comparación de precios medidos en dólares estadounidenses (USD) es la medida más fidedigna para comparar precios de los servicios de comunicaciones entre distintos países, por cuanto los insumos fundamentales de los servicios de comunicaciones son los mismos alrededor del mundo y los fabricantes manejan los mismos precios en dólares de los equipos. Sin embargo, para efectos ilustrativos, incluso si se mide el precio de esa canasta de servicios como proporción del Ingreso Nacional Bruto per cápita (GNIpc: Gross National Income per cápita) mensual, Colombia sale muy bien parado, aclarando en todo caso que esta comparación está influenciada más por el nivel de ingreso per cápita de cada país que por el costo de los servicios comparados. Es decir, los países en los que le nivel de precio luce bajo consistentemente tienen ingresos nacionales superiores a aquellos países en que los precios lucen altos.

[28] Disponible en https://www.postdata.gov.co/dashboard/comparador-de-canastas-de-precios-tic
[29] Disponible en https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/prices2020/ITU_ICTPriceTrends_2020.pdf
[30] Canasta definida como un consumo de 70 minutos y 20 SMS.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

En efecto, esa canasta de servicios de voz móvil costó 1,24% del GNI pc, que está por debajo de la meta de asequibilidad que la Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible de la ONU estableció para el año 2025, correspondiente al 2% del GNIpc.



Fuente: Tablero Comparador de Canastas. CRC

En la Resolución CRT 2062 de 2009 también se utilizó el criterio de barreras a la entrada, con énfasis en las barreras legales y/o administrativas, indicando que para prestar el servicio TMC y PCS se debe hacer a través de contratos de concesión, tras surtir los correspondientes trámites de licitaciones públicas. Al respecto, es importante decir que el artículo 10 de la Ley 1341 de 2009 (modificado por el artículo 7 de la Ley 1978 de 2019) estableció el régimen de habilitación general, el cual reemplazó la exigencia de obtener una autorización del Estado para prestar servicios de comunicaciones, y ahora basta con surtir el trámite del Registro TIC para estar facultado para proveer redes y servicios de comunicaciones[31]. Esto significa que el régimen de habilitación general eliminó una barrera de entrada al mercado.

La Resolución CRT 2062 de 2009 también analizó la conducta de la firma. Por una parte, evaluó el diferencial de precios on-net vs off-net, encontrando que ese diferencial afectaba las condiciones de competencia ya que se favorecía al operador de mayor tamaño generando una asimetría en las condiciones de competencia que llevaban a concentrar el mercado. Esta situación ya no existe en la actualidad, pues los planes pospago y los paquetes prepago de los operadores actualmente ofrecen llamadas sin discriminar el precio en función del operador destino de las llamadas.

Por otra parte, la Resolución CRT 2062 de 2009 analizó los costos de cambio. La CRT consideró que circunstancias como la necesidad de cambiar de terminal, de SIM card y de número telefónico, sumado a la existencia de cláusulas de permanencia mínima y al efecto club (por el diferencial de tarifas on-net vs off-net), generaban las bajas tasas de desafiliación de COMCEL frente a los otros operadores, lo que le permitía a COMCEL alejarse de sus competidores y determinar las condiciones del mercado. Pues bien, todas esas situaciones mencionadas por la CRT han desaparecido al día de hoy (y desde hace varios años).

Respecto de los equipos terminales móviles, en el marco del proyecto regulatorio "*revisión de condiciones de competencia del mercado Voz Saliente Móvil*", la CRC identificó el costo transaccional consistente en que el usuario debía asumir el costo de desbloquear el equipo terminal para poder usarlo con otro operador, el cual desincentivaba el cambio. El regulador expidió la Resolución CRC 3136 de 2011, mediante la cual prohibió a

[31] Decreto 4948 de 2009 "Por el cual se reglamenta la habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y el registro de TIC".

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

los operadores bloquear o restringir el uso de los equipos terminales a solo unas bandas, por lo que a los usuarios se les posibilitó usar los equipos en cualquier red móvil de su elección.

Por su parte, el mencionado costo de cambiar de SIM card y de número telefónico se ha eliminado por cuenta de la normativa expedida por la CRC relacionada con la portabilidad numérica (Resolución CRC 2355 de 2010 y modificaciones posteriores); las cláusulas de permanencia mínima en los contratos de servicios móviles fueron eliminadas por la Resolución CRC 4444 de 2014, y el efecto club desapareció por que la dinámica del mercado eliminó la diferencia entre tarifas on-net y off-net. Además, la CRC ha expedido otras normas para reducir los costos de cambio, como la regulación relativa al Roaming Automático Nacional y a los Operadores Móviles Virtuales, así como la expedición del Régimen de Protección de Usuarios-RPU de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009. Además, desde el 2009 se han realizado dos subastas de espectro, en 2013 y 2019, que ha generado la entrada de nuevos competidores y han demostrado que el mercado colombiano es atractivo para invertir y competir.

Por lo tanto, dado que los supuestos de hecho que motivaron la declaratoria de dominancia de COMCEL en el mercado Voz Saliente Móvil en el año 2009 ya no existen, se debe levantar la dominancia en ese mercado y eliminar las medidas regulatorias particulares. Además, el mercado Voz Saliente Móvil debe dejar de ser un mercado relevante susceptible de regulación ex ante.

Es importante que la CRC tenga en cuenta las tendencias internacionales al respecto. Por ejemplo, de acuerdo con lo manifestado en el Documento de formulación del problema, la Comisión Europea progresivamente ha reducido el número de mercados sujetos a regulación ex ante, iniciando en 18 en el año 2003 y, tras res modificaciones (2007, 2014 y 2020), se llegó a únicamente 2 mercados susceptibles de regulación ex ante, siendo esos dos mercados de tipo mayorista[32].

De acuerdo con lo manifestado en este documento, es claro que el mercado de Voz Saliente Móvil se encuentra en plenas condiciones de competencia, no requiere ninguna intervención, y por lo tanto la dominancia y las medidas particulares establecidas deben ser levantadas, y debe ser eliminado de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

1.3. La CRC debe tener en cuenta el impacto de los servicios OTT

El regulador debe tener en cuenta el efecto que los servicios OTT tienen sobre el sector de comunicaciones, tanto en relación con la remuneración de las redes como respecto de la caracterización de los mercados, en atención a que esos agentes totalmente disruptivos, que ya llevan varios años en Colombia, ofrecen en el mercado servicios que resultan ser funcionalmente equivalentes a los prestados por los operadores de comunicaciones.

La CRC debe reconocer que actualmente existe una fuerte asimetría regulatoria entre los operadores de comunicaciones y los proveedores de servicios OTT. En primer lugar, los OTT no tienen que asumir costos de acceso ni de interconexión y no tienen ningún costo de transacción para ofrecer sus servicios. Además, los proveedores OTT no deben pagar la contraprestación al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) de que trata la Ley 1341 de 2009, que para el año 2021 tiene una tasa equivalente al

[32] Documento de formulación del problema. Págs. 38-41.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

1,9% de los ingresos brutos causados por la provisión de redes y/o servicios de telecomunicaciones, de acuerdo con la Resolución 903 de 2020 del MinTIC[33]. Tampoco deberán pagar la contribución para la CRC de que trata el artículo 24 de la Ley 1341 de 2009 (modificado por el artículo 20 de la Ley 1978 de 2019), cuya tarifa para 2021 es de 0,1357% de los ingresos brutos (artículo 1 de la Resolución CRC 6114 de 2020[34]).

En efecto, desde hace varios años diversas entidades han advertido la asimetría regulatoria existente entre los OTT y los operadores tradicionales de servicios de comunicaciones. Por ejemplo, la OCDE ha recomendado que se igualen las reglas de juego para todos los competidores por la vía de la desregulación, simplificación normativa o expedición de regulación específica[35]. Por su parte, Mauricio Agudelo, especialista de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, considera que los reguladores deben asumir una visión convergente y lo indicado es ampliar la forma de ver el mercado e "*incluir a los servicios OTT dentro de los mercados relevantes del regulador, y estudiar cómo corregir las asimetrías sin desincentivar la inversión y la innovación*"[36].

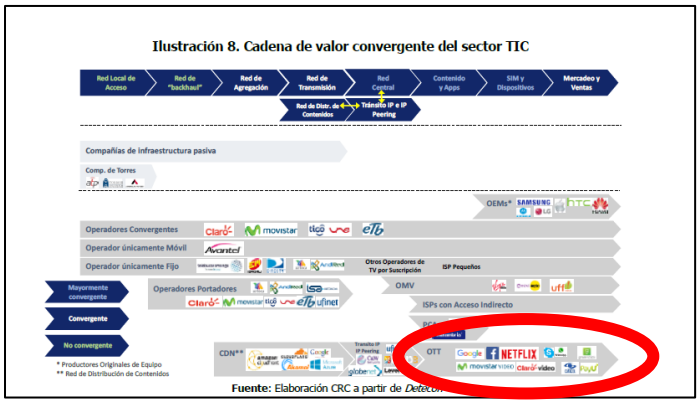
Por su parte, BEREC (Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas) ha manifestado que, con el fin de nivelar el terreno de juego, los servicios que tienen las mismas funcionalidades y compiten entre sí deberían estar sujetos al mismo tratamiento regulatorio, ya que de lo contrario se generaría una distorsión en la competencia porque unos servicios incurrirían en unos costos que los otros no[37].

La CRC ya ha reconocido que los OTT hacen parte de la cadena de valor del sector TIC desde la expedición de la Resolución CRC 3101 de 2011[38], pero a pesar de esto continúa manteniendo unas altas cargas regulatorias para unos agentes (los PRST) a pesar de ser consciente que los OTT no las tienen, lo que evidentemente representa un desincentivo a la inversión y al despliegue de la infraestructura.

---

[33] Disponible en https://normograma.mintic.gov.co/mintic/docs/resolucion_mintic_0903_2020.htm
[34] Disponible en https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/00006114.pdf
[35] OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. Recuperado el 26 de junio de 2019 de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ oecd/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-yregulacion-detelecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#.V_HVg1xNtJ0
[36] Organización de Telecomunicaciones de Iberoamérica (OTI). Experiencia regulatoria de mercado de contenidos audiovisuales en América Latina. 2016. Págs. 12-13. Disponible en https://www.otitelecom.org/wp-content/uploads/2017/05/OTI-experiencia-regulatoria-de-mercado-de-contenidos-audiovisuales-en-america-latina.pdf
[37] BEREC (2016). Report on OTT Services. Pág. 22 Disponible en https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/5751-berec-report-on-ott-services
[38] Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión del régimen de Acceso, Uso e Interconexión. Documento Soporte. Mayo de 2021. Págs. 16-17. Disponible en https://crcom.gov.co/uploads/images/files/2021/Documento%20Soporte(1).pdf

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co



Fuente: Documento Soporte del proyecto de Revisión del régimen de Acceso, Uso e Interconexión. pág. 17. Disponible en https://crcom.gov.co/uploads/images/files/2021/Documento%20Soporte(1).pdf

El estudio OTT publicado en 2020 manifestó que "*el mayor hallazgo en el caso del servicio de voz móvil respecto de lo encontrado un año atrás es que se empieza a evidenciar que la probabilidad de hacer llamadas a través del operador móvil disminuye en función del uso de servicios OTT de voz*"[39], lo que demuestra que ya se estaba presentando un efecto de sustitución entre la voz móvil y los servicios OTT, y es una tendencia que muy probablemente se aceleró producto de los rápidos cambios tecnológicos y de las tendencias de consumo, adicional a los efectos que la pandemia del Covid-19 ha generado sobre los hábitos de los consumidores.

Por lo tanto, la CRC debe analizar toda la información actualizada de los OTT para evaluar su impacto en el mercado, por lo que debe tener en cuenta el número de usuarios y los ingresos (para lo cual puede usar datos como el valor que pagan en impuestos en el país) para realizar los análisis de sustituibilidad y determinar los mercados relevantes.

Sin embargo, el regulador debe ser consciente de las limitaciones que tienen los análisis tradicionales para identificar y delimitar un mercado relevante. Por ejemplo, para los servicios OTT que no cobran un precio a los usuarios (como es el caso de Whatsapp), el test del monopolista hipotético (o SSNIP test[40]) no puede ser usado[41], por lo cual la CRC debe comprender mejor la dinámica de esos servicios y realizar un análisis más profundo, tal y como lo han hecho algunos reguladores y autoridades de competencia, que han hecho énfasis en variables de calidad para definir los mercados relevantes, y se han propuesto y utilizado mecanismos alternativos como el SSNDQ (Small but significant non-transitory decrease in quality)[42].

---

[39] Ver: CRC (2020) E*studio "El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia - Año 2019".* Disponible en https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/CRC-EstudioOTT-2020-publicar-vf.pdf
[40] Small but Significant Non-Transitory Increase in Price.
[41] Esto por cuanto el test del monopolista hipotético analiza si un monopolista podría incrementar los precios no transitoriamente de una forma rentable, por lo que el precio es una variable fundamental del cálculo.
[42] Así lo ha manifestado la firma consultora Compass Lexecon al momento de remitir sus comentarios a la Comisión Europea frente a la evaluación sobre la "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://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12325-EU-competition-law-market-definition-notice-evaluation- en

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

En definitiva, la CRC no puede continuar regulando los distintos mercados de comunicaciones sin tener en cuenta los servicios OTT, que no están sujetos a la regulación y de forma evidente prestan servicios equivalentes. Por el contrario, el regulador debe realizar un profundo Análisis de Impacto Normativo (AIN) en donde evalúe alternativas que reduzcan las asimetrías regulatorias existentes entre los distintos grupos de agentes.

2. Principales conclusiones:

a) Los valores de remuneración deben reconocer los costos eficientes a los proveedores que otorgan el acceso, que incluya todos los costos en que incurrió para poder ofrecer el servicio, así como los costos de oportunidad y una utilidad razonable;

b) La reducción del ingreso medio por unidad de consumo de voz móvil e internet móvil y el incremento de tráfico son producto de la libre competencia presente en el mercado, la dinámica del sector y los cambios tecnológicos y regulatorios;

c) La remuneración de RAN entre proveedores establecidos debe realizarse siempre a tarifa negociada;

d) La tarifa regulada de RAN debe reconocer las inversiones que el operador que otorga el acceso realizó en las zonas en donde el RAN es efectivamente una instalación esencial, que corresponde a lugares con condiciones de difícil instalación y operación que hacen que no sea factible la duplicación de la infraestructura, y que por lo tanto generan costos muchísimo mayores a los necesarios en otras zonas;

e) El servicio de voz móvil ha profundizado su decaimiento y se ha comoditizado;

f) Las condiciones sobre las cuales se declaró la dominancia de COMCEL en el mercado Voz Saliente Móvil ya no existen, por lo que dicha dominancia debe ser levantada junto con las medidas particulares impuestas, y el mercado debe ser eliminado de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante;

g) La CRC debe tener en cuenta el impacto de los servicios OTT, tanto en la remuneración de redes como en la caracterización de los mercados;

h) Las decisiones regulatorias que adopte la CRC deben responder a un profundo Análisis de Impacto Normativo (AIN) que tenga en cuenta los efectos que las distintas alternativas tienen sobre el mercado.

3. Respuesta a interrogantes

¿Está de acuerdo con el problema definido en el documento azul del proyecto "REVISIÓN DE LOS ESQUEMAS DE REMUNERACIÓN MÓVIL Y DEL MERCADO MINORISTA VOZ SALIENTE MÓVIL"?

COMENTARIO COMCEL: No, no estamos de acuerdo con el problema definido en el documento.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

En caso de responder "No estoy de acuerdo" a la pregunta anterior, por favor explique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.

COMENTARIO COMCEL:

La CRC identificó el como problema que "*las condiciones de remuneración a nivel mayorista no reflejan las actuales dinámicas de los mercados de servicios móviles*". Ese problema lo identificó tras observar que los precios minoristas, medidos como el precio promedio por unidad de consumo (IPROM) de voz y de datos, se habían equiparado con los valores mayoristas regulados. Sin embargo, esa conclusión parte de comparar el IPROM con los valores de RAN.

Mientras el IPROM se calcula dividiendo el ingreso del servicio (voz móvil o internet móvil) sobre la totalidad del tráfico cursado en todo el país para todos los operadores. Por su parte, el RAN, que es definido en la regulación como una instalación esencial, no tiene esa connotación en todo el país, por lo cual la comparación está sesgada y va a arrojar resultados y conclusiones totalmente equivocadas.

Se propone el siguiente problema alternativo "*Los valores de remuneración deben reconocer los costos eficientes a los proveedores que otorgan el acceso, que incluya todos los costos en que incurrió para poder ofrecer el servicio, así como los costos de oportunidad y una utilidad razonable; además, para el uso del RAN, la remuneración debe reconocer las particularidades de ofrecerlo en las zonas en que tiene realmente la connotación de instalación esencial (zonas con baja densidad poblacional, alejadas, de difícil acceso)*".

Considera que las causas planteadas en el documento azul son las que generan el problema definido por la CRC.

COMENTARIO COMCEL: No, no estamos de acuerdo con las causas planteadas en el documento.

En caso de responder "No" a la pregunta anterior, por favor indique cuáles causas modificaría o adicionaría al problema indicado por la CRC, con su respectiva justificación.

COMENTARIO COMCEL:

En relación con los cambios tecnológicos en las redes móviles, si bien es acertado que los mismos se incluyan en el modelo, el regulador debe tener presente el efecto de los OTT y de los nuevos modelos de negocio sobre las redes móviles y sobre los incentivos a la inversión.

Frente a los cambios en los planes tarifarios de servicios móviles, la CRC indica que "*Sin embargo, al no estar acordes los valores de remuneración a nivel mayorista con la evolución y tendencia decreciente presentada en los precios minoristas, se podrían estar generando mayores rentas a los proveedores que proveen servicios mayoristas e incrementando los costos para proveedores que consumen esos servicios*"[43]. Esta afirmación no es correcta, dado que la CRC basó su análisis en comparar el IPROM con los cargos de RAN, comparación que resulta equivocada.

[43] Documento de formulación del problema. Pág. 67.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

Respecto de la causa identificada como "*industria basada en altas economías de escala*", es importante tener en cuenta que, para los servicios que se incluyen en paquetes (como por ejemplo telefonía e internet móvil, televisión, telefonía fija e internet fijo), si bien existen algunos elementos comunes para varios servicios, las infraestructuras para la generación de cada uno de los servicios es diferente y tiene costos asociados distintos, por lo que no debe entenderse que toda la infraestructura de un operador puede servirle de apalancamiento para generar economías de escala y alcance para prestar un determinado servicio.

En relación con la causa identificada como "*Bajos incentivos al desarrollo de modelos de negocio de OMV en el país diferentes al de comercializador puro*", la CRC desconoce que varios de los OMV existentes en Colombia (como Virgin y Móvil Éxito) presentan estructuras de operación viables con formato de OMV Completo, por lo que no se puede afirmar que "*De esta manera, los potenciales OMV que quieran ingresar al mercado no encontrarían suficientes incentivos en la regulación para formular un plan de negocio diferente al OMV Revendedor*"[44], ya que contradice los incentivos regulatorios existentes que no favorecen al OMR, en la medida que el IPROM (tanto de voz como de datos) presenta una tendencia decreciente, que sumada a los descuentos regulados por volumen de tráfico, alcanzan valores que no remuneran de forma adecuada la red del OMR, y que la CRC antes de presentar soluciones que acoten la caída de estos valores, pretende generar incentivos discriminados por tipo de OMV. La CRC reconoce que los valores de remuneración vigentes en la regulación ya generan incentivos importantes para el ingreso de nuevos OMV al mercado, por cuanto el precio mayorista de acceso OMV es inferior al IPROM de voz y datos[45].

¿Considera que las consecuencias planteadas en el documento azul tienen relación directa con la materialización del problema?

COMENTARIO COMCEL: No, no estamos de acuerdo con las consecuencias planteadas en el documento.

En caso de responder "No" a la pregunta anterior, por favor indique cuáles consecuencias modificaría o adicionaría al problema indicado por la CRC, con su respectiva justificación.

COMENTARIO COMCEL: No estamos de acuerdo con la consecuencia de "*eventual sobre remuneración de redes móviles*", dado que, como se explicó previamente, la misma se deriva de la comparación que realiza la CRC del IPROM con los valores regulador de RAN, lo cual resulta ser una comparación sesgada que genera conclusiones equivocadas.

Respecto de la causa identificada de "*menor capacidad para competir por parte de algunos operadores*", tampoco resulta acertada, por cuanto parte de una premisa y de comparaciones equivocadas, y la realidad del mercado muestra que los operadores que requieren de interconexión (tanto PRST como OMV) ofrecen en el mercado servicios con cada vez más capacidad de datos y, con frecuencia, con minutos ilimitados, con lo que se demuestra que están en la capacidad de competir y de replicar las ofertas.

Frente a la causa de "*limitado desarrollo de los modelos de negocio OMV*", como se indicó previamente, en el mercado ya existen OMV con estructura de OMV Completo (Virgin y Móvil Éxito). Como se indicó previamente,

[44] Documento de formulación del problema. Pág. 71.
[45] Documento de formulación del problema. Págs. 69-70.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co

el documento de formulación del problema reconoce que en la regulación ya existen incentivos importantes para el ingreso de nuevos OMV al mercado dado que el precio mayorista de acceso OMV es inferior al IPROM de voz y datos[46], por lo que generar mayores incentivos por vía de descuentos o desagregación de elementos de red generaría una mayor deficiencia en la remuneración de la red del OMR a la ya existente. Se debe reiterar que la Regulación debe propender por la correcta remuneración de los elementos de red de los OMR, lo cual también constituye un incentivo para los operadores establecidos.

¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del proyecto regulatorio?

COMENTARIO COMCEL: Sí.

En caso de responder "Sí" a la pregunta anterior, por favor indique cuáles grupos de valor adicionaría.

COMENTARIO COMCEL: En el desarrollo del proyecto regulatorio se debe tener en cuenta también a los proveedores de servicios OTT, tanto en relación con la remuneración de redes móviles, dado que para los OTT la interconexión es irrelevante, como para el mercado de Voz Saliente Móvil, para el cual existen OTT que son sustitutos. La CRC debe tener en cuenta a los OTT a la hora de analizar y caracterizar los mercados de comunicaciones.

Indique las observaciones o comentarios adicionales que considere pertinente en relación con el proyecto

COMENTARIO COMCEL: A lo largo del presente documento, se presentaron las observaciones al documento de formulación de problema.

Esperamos que estos comentarios sean tenidos en cuenta por el regulador en pro del beneficio del sector de comunicaciones en Colombia, la inversión en infraestructura y las condiciones de competencia en el mercado.

Cordialmente,

SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales.

[46] Documento de formulación del problema. Págs. 69-70.

Carrera 68 A No. 24 B – 10
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300
Bogotá, D.C., Colombia
www.claro.com.co