

Bogotá, D.C., 5 de noviembre de 2021

**Doctor**  
**SERGIO MARTÍNEZ MEDINA**  
**Director Ejecutivo**  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
**Calle 59ª bis #5-53**  
**Edificio Link Siete Sesenta Piso 9**  
[proyecto\\_remuneracion\\_movil@crcom.gov.co](mailto:proyecto_remuneracion_movil@crcom.gov.co)

**Asunto: Comentarios al documento "REVISIÓN DE LOS ESQUEMAS DE REMUNERACIÓN MÓVIL Y DEL MERCADO MINORISTA VOZ SALIENTE MÓVIL"**

Apreciado Doctor Martínez,

De acuerdo con el documento del asunto, Partners Telecom Colombia S.A.S., en adelante PTC, se permite remitir comentarios sobre esta iniciativa de la mayor relevancia e importancia para la compañía.

Antes de responder la consulta planteada por la CRC en el documento de la referencia se debe señalar, en primer lugar, que tal y como lo indica el documento de la referencia, el objetivo del proyecto regulatorio en desarrollo es doble: por una parte, la Entidad busca analizar las condiciones de remuneración mayorista móvil vigente y su relación con la realidad tecnológica del mercado y distintas variables de mercado, especialmente, la remuneración promedio por minuto con el cargo de acceso; por otra parte, se busca realizar un análisis de organización industrial para caracterizar el nivel de competencia de los servicios que conforman el mercado de "Voz Saliente Móvil", revisar el potencial de competencia en el corto y mediano plazo y por último examinar la efectividad de la aplicación del derecho de la competencia.

Frente a lo anterior y tanto reiterando los comentarios presentados por la empresa con anterioridad, como aquellos indicados así mismo por parte de COLOMBIA MÓVIL y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES y reseñados por Uds. en el documento objeto de comentarios, la definición de precios en el mercado mayorista no se puede desligar de la situación de competencia en el mercado "voz saliente móvil", Si bien la Entidad describe los objetivos del proyecto regulatorio en dos partes, y una de ellas se constituye en el análisis de competencia, lo cierto es que a la fecha no se cuenta con ningún insumo que permita evidenciar el avance de la CRC en este importante análisis. Todo lo contrario, se leen mensajes preocupantes al respecto en el documento de la referencia, a saber:

- A las solicitudes de involucrar las condiciones de competencia en el análisis del problema definido por la Comisión y la necesidad de introducir medidas regulatorias como cargos de acceso asimétricos sobre el operador declarado como dominante (Res. 2062 y 2152 de 2009), señala la Comisión que ese tipo de medidas no hacen parte del presente proyecto regulatorio.
- A la solicitud de COMCEL de 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 respecto de dicho proveedor mediante las resoluciones CRC 4002 de 2012 y 4050 de 2012, la Comisión señala que en este proyecto se busca, entre otros aspectos, identificar si el mercado de “Voz Saliente Móvil” sigue siendo un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, propósito que repercute en la caracterización o no de tal sociedad como operador dominante en dicho mercado.

Sin haber brindado ningún tipo de sustento sobre el análisis de competencia en el mercado voz saliente móvil, la CRC por una parte pareciera haber concluido que no se requieren medidas regulatorias sobre el operador dominante y por otro, que está dispuesto a revisar la dominancia de COMCEL en el mercado. Sumado a lo anterior, ni en los proyectos que se encuentra adelantando la Entidad, ni en la propuesta de Agenda Regulatoria 2022-2023 se encuentra estudio alguno en relación con medidas regulatorias particulares sobre la dominancia de COMCEL, ni en el mercado voz saliente móvil, ni en el mercado de servicios móviles. Esta situación no puede sino preocupar al sector teniendo en cuenta la evidente posición de dominio del operador en ambos mercados y la insuficiencia de los remedios regulatorios implementados a la fecha. Si no es en este tipo de proyectos, no resulta claro en cuáles sí se van a analizar remedios regulatorios específicos sobre el operador dominante.

Por otra parte, PTC ha puesto de presente tanto en los comentarios al documento de formulación del problema, como en otras instancias, las prácticas anticompetitivas implementadas por el operador dominante, en un claro abuso de su posición de dominio, situaciones por las que incluso ha sido previamente sancionado y en las que sigue reincidiendo, como son las portaciones masivas sin que un usuario real haya solicitado dicho proceso<sup>1</sup> o utilizar las bases de datos de portabilidad para contactar

---

<sup>1</sup> Mediante Resoluciones SIC No. 53403 y 66934 de 2013, se sancionó a CLARO, al establecer que como parte de su estrategia comercial generó una distorsión de cifras de la PNM a través de portaciones ficticias. La SIC comprobó la existencia de un ciclo en las masivas portaciones hacia CLARO, que iniciaba con la activación de líneas prepago en TELEFONICA; posteriormente eran portadas hacia CLARO y finalmente eran canceladas y retornadas a TELEFONICA. Dicho comportamiento evidenció un abultamiento de las cifras reportadas a autoridades y del mercado, respecto a las PNM donde el único beneficiado era CLARO.

usuarios sin su autorización<sup>2</sup>. Se debe recordar que uno de los criterios dispuestos en el ARTÍCULO 3.1.2.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (Art. 7 Resolución CRC 2058 de 2009) es *"la efectividad de la aplicación del derecho de competencia para corregir fallas de mercado mediante regulación ex post"*. Evidentemente las sanciones impuestas a la fecha son insuficientes para corregir el comportamiento del operador dominante y no solo se deben declarar los mercados en los que participa como susceptibles de regulación ex ante, sino que se debe mantener su posición de dominio y aplicar remedios regulatorios complementarios a los actualmente vigentes. Sobre las prácticas reseñadas anteriormente se insistirá más adelante en este documento, de manera posterior a responder una a una las preguntas de la consulta presentada por la Comisión.

## **1. Consulta**

Antes de dar respuesta a la consulta realizada por la Comisión sobre esta importante materia, PTC considera pertinente realizar algunas observaciones preliminares. Sea lo primero destacar, tal y como se había indicado previamente al momento de comentar el documento de formulación del problema, que las condiciones de remuneración a nivel mayorista no reflejan la realidad del mercado, y en particular, no reflejan los costos de prestación de servicio que se imputan los operadores establecidos en el mercado con los valores regulados.

Frente a las condiciones de remuneración de los servicios mayoristas, a pesar de que la Comisión ha expuesto previamente en el documento de formulación del problema una comparación de los valores de roaming automático nacional (RAN) y de cargos de acceso frente al precio promedio a nivel minorista (aproximado por el ingreso promedio por minuto), esta comparación no incluye la totalidad de los tramos necesarios para realizar una llamada, la originación y la terminación. Lo anterior resulta especialmente relevante para un operador entrante que se encuentra en un ambicioso plan de despliegue de infraestructura, pero que fue adjudicatario de espectro para prestar servicios de datos, no de voz.

En el caso de una llamada off-net, el precio por minuto debe remunerar el costo que se imputa el operador por la originación de la llamada y el costo de terminación de la llamada, que en este ejemplo responde al cargo de acceso.

---

Por otra, mediante Resolución MinTic No. 258 de 2015 y 622 de 2016 el Ministerio de Tecnologías de la Información de la Información y las Comunicaciones por el incumplimiento de las obligaciones normativas en materia de portabilidad numérica al hacer uso de esa funcionalidad sin atender el procedimiento establecido para el efecto, el cual establece que la solicitud de portación ha de provenir de una solicitud formulada por un usuario; así como por apropiarse de un recurso de numeración asignado a otro operador.

<sup>2</sup> Resolución SIC 67646 de 2021.

En el caso de una llamada on-net, el precio por minuto debe remunerar el costo que se imputa el operador por originar y terminar la llamada. Bajo el supuesto que el cargo de acceso está orientado a costos eficientes, el costo de terminación que se imputa un operador para sus llamadas on-net no podría ser inferior al cargo de acceso. Y teniendo en cuenta que los elementos de red asociados a la originación y terminación de llamadas son prácticamente los mismos, el valor de cada uno de los tramos debería ser el mismo, e igual al cargo de acceso. Lo anterior implicaría que el costo de una llamada on-net fuera aproximadamente igual a dos veces el cargo de acceso. Esto ha sido señalado por la Comisión en documentos anteriores<sup>3</sup>.

En el caso de operadores que utilizan la instalación esencial de roaming automático nacional para originar llamadas, el operador debe pagar por un tramo de la llamada el valor de roaming automático nacional (sea entrante o establecido) y luego, si la llamada se dirige a otro operador, debe pagar un cargo de acceso. Si la llamada fuera al interior del operador, debe imputarse el costo propio por terminar la llamada on-net, o incluso pagar por usar el roaming automático nacional para terminar dicha llamada. En todas las situaciones descritas, y aún si dicho análisis se extiende a la prestación de Internet móvil, los costos actualmente estimados por la Comisión no se corresponden con los precios de mercado, tal y como se puede evidenciar en la siguiente tabla, usando, a manera de ejemplo, una operación de voz soportada totalmente sobre roaming automático nacional.

Tabla 1. Costos a partir de insumos regulados y precios de mercado - 2020

	Voz			Datos	
Costo min. saliente	On-net (RAN+RAN)	Off-net (RAN+CdA)	ARPMin (Precio promedio)	RAN	ARPMB (Precio promedio)
Entrante	\$ 26,68	\$ 26,68	\$ 15,50	\$ 7,46	\$ 5,15
Incumbente	\$ 30,70	\$ 30,70		\$ 13,85	

Nota: Los valores regulados de RAN y Cargo de Acceso (CdA) son los valores vigentes para 2021. El valor de ingreso promedio por minuto (ARPMin) y por MB (ARPMB) es el valor promedio para el año 1Q de 2021, estimado a partir de los informes trimestres de MinTIC.

En este sentido, resulta evidente la necesidad de que la Comisión de Regulación de Comunicaciones actualice el modelo de costos empleado en el año 2017 de tal suerte que se reconozcan las eficiencias que han alcanzado los diferentes operadores en el mercado para permitirse vender en el mercado minutos y megabytes con precios tan

<sup>3</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones (2011). "REVISIÓN DE CONDICIONES DE COMPETENCIA DEL MERCADO "VOZ SALIENTE MÓVIL".

significativamente por debajo de los precios regulados. Al respecto, se debe reiterar que, en el medida en la que el problema no se limita al servicio de voz sino que se extiende a su vez al servicio de datos, insumos provistos en el mercado mayorista "Acceso y originación móvil", que la Ley 1341 de 2009 señala la obligación de que estos precios reflejen los costos de prestación del servicio y que la misma CRC ha señalado que para garantizar la sostenibilidad de un operador móvil este debe acceder en términos razonables a insumos mayorista de voz y de datos móviles<sup>4</sup>, la intervención regulatoria se debe extender tanto a los precios mayoristas de voz como de datos móviles. Así mismo, es imperativo que cualquier eficiencia en costos reconocida en la definición de los valores de cargos de acceso sea también reconocida en la definición de los valores de RAN. En este sentido, las reducciones deberían ser proporcionales.

### 1.1 Sobre la remuneración de la terminación de llamadas en redes móviles

- 1.1.1 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración de la terminación de llamadas en redes móviles (numeral 4.1) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto?. ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

Sea lo primero destacar que en tres de los seis escenarios planteados para la intervención regulatoria la Comisión de Regulación de Comunicaciones no plantea la existencia de una asimetría entre los cargos de acceso pagados y recibidos por un operador entrante. Y en otro de ellos plantea la aplicación de un modelo LRIC puro para estimar los costos puntuales de un operador entrante.

Frente al primer punto, se debe indicar que en el mercado móvil hay un operador debidamente reconocido como "entrante", y que desde la Resolución CRC 4660 de 2014 en adelante (Res. 5107 y 5108 de 2017) a este tipo de empresas les aplican cargos de acceso y de roaming diferenciados en reconocimiento de la necesidad que tiene de desplegar infraestructura y armar su base de usuarios, tal y como lo dispone la OCDE<sup>5</sup>. En este sentido, y ante los evidentes beneficios que ha traído para el mercado colombiano la entrada de PTC, y los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional dentro del proceso de subasta de espectro radioeléctrico de 2019, que mantenga esta estructura tanto a nivel de cargos de acceso, como de roaming automático nacional.

Como consecuencia de lo anterior, y en relación con el segundo punto, se considera pertinente señalar que la CRC ha indicado en procesos regulatorios previos<sup>6</sup> que la

---

<sup>4</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones (2016). "Revisión de los mercados de servicios móviles".

<sup>5</sup> OCDE (2014). "Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia".

<sup>6</sup> Por ejemplo, el proyecto regulatorio que concluyó con la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017.

metodología de costos adecuada para reconocer una situación de altos requerimientos de inversión en infraestructura, como es el caso de un operador entrante, es la metodología LRIC+ o costos totales. Por lo tanto, de las alternativas planteadas en el documento, la única alineada tanto con promover la competencia como la inversión de nuevos agentes es la que contempla la aplicación de un modelo LRIC puro para cargos de acceso entre operadores establecidos, y un modelo LRIC + para operadores entrantes. Esto bajo el entendido que en la aplicación de la metodología Bill and Keep desaparece cualquier beneficio para operadores entrantes. En caso de que hubiera una transición hacia Bill and Keep en donde se mantengan los beneficios para un operador entrante, el modelo podría estar alineado con los objetivos de la Entidad.

## 1.2 Sobre la remuneración por el acceso a RAN

- 1.2.1 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores establecidos por el acceso RAN para la provisión del servicio de voz móvil (numeral 4.2.1) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

Partiendo de la base de que los objetivos de la entidad son promover la competencia y los incentivos a la inversión, sumado a lo señalado en proyectos regulatorios previos en relación con la *comoditización* del servicio de voz, se entendería que los valores de roaming automático nacional para el servicio de voz entre operadores establecidos en los municipios donde el valor se encontrará regulado se debería emplear un modelo de costos lric puro.

Es importante notar que dicho valor se constituye así mismo en un precio de referencia tanto para entender la dinámica de precios a nivel minorista, como para entender los precios mayoristas que pagarán los OMV, y en ese sentido no se deberían introducir distorsiones como la de modelar únicamente los municipios que tendrán precios regulados, manteniendo la tendencia implementada por la CRC desde el año 2007 de emplear precios eficientes a nivel mayorista como situación ideal y objetivo que se busque alcanzar en el mercado.

Pasar de esta situación a una en la que se modelen particularidades podría darle argumentos a algunos agentes, como CLARO, que ha solicitado que se le reconozcan costos de oportunidad específicos a su operación en municipios puntuales, a pesar de que su oferta comercial es de ámbito nacional.

En este sentido, la alternativa que permitiría, en la teoría, alcanzar los objetivos de la CRC, sería la de utilizar un modelo LRIC puro de ámbito nacional para estimar el valor de roaming automático nacional de voz.

- 1.2.2 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores entrantes por acceso RAN para la provisión del servicio de voz móvil (numeral 4.2.2) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

Partiendo de la base de que los objetivos de la entidad son promover la competencia y los incentivos a la inversión, sumado a lo señalado en proyectos regulatorios previos en relación con la *comoditización* del servicio de voz, sumado a la importancia que tiene para la dinámica del mercado el contar con condiciones favorables para que un operador entrante se pueda constituir en una fuente de competencia real en el corto plazo, se entendería que la remuneración por parte de proveedores entrantes por acceso a RAN para la provisión del servicio de voz móvil en todo el territorio nacional se debería emplear un modelo de costos LRIC puro.

- 1.2.3 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores establecidos por acceso RAN para la provisión del servicio de datos móviles (numeral 4.2.3) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

Partiendo de la base de que los objetivos de la entidad son promover la competencia y los incentivos a la inversión, sumado a lo señalado en proyectos regulatorios previos y el actual en relación con la necesidad de incrementar la cobertura del servicio de internet móvil con tecnología 4G, aún deficiente en gran parte del territorio nacional, la remuneración por parte de proveedores establecidos por acceso a RAN para la provisión del servicio de datos móviles se debería estimar a partir de la implementación de un modelo de costos LRIC+ que reconozca las inversiones que aún deben realizar los operadores.

- 1.2.4 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores entrantes por el acceso RAN para la provisión del servicio de datos móviles (numeral 4.2.4) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

Partiendo de la base de que los objetivos de la entidad son promover la competencia y los incentivos a la inversión, sumado a la importancia que tiene para la dinámica del mercado condiciones favorables para que un operador entrante se pueda constituir en

una fuente de competencia real en el corto plazo, se entendería que la remuneración por parte de proveedores entrantes por acceso a RAN para la provisión del servicio de datos móviles en todo el territorio nacional se debería emplear un modelo de costos LRIC puro.

### 1.3 Sobre la remuneración del acceso para OMV

- 1.3.1 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por el acceso para OMV (numeral 4.3) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

Los comentarios relacionados con la alternativa de remuneración del acceso para OMV son en dos vías. Por una parte, la intervención regulatoria implementada por la CRC en la Resolución CRC 5108 de 2017 surge de la identificación de un problema de competencia. A la fecha no se identifican estudios sobre el impacto que tuvo dicha medida y si los OMV cuentan en la actualidad con condiciones reguladas en sus contratos de acceso o cuentan con condiciones negociadas. Sin este análisis preliminar, la Comisión no está en capacidad de identificar si una intervención que incluya las condiciones de remuneración del acceso sea necesaria.

En el desafortunado caso en el que la Comisión no privilegie en primera medida realizar un análisis de competencia que le permita concluir si a la fecha se sigue requiriendo dicha medida, se hace necesario señalar, en primer lugar, que las reglas actuales de remuneración por el acceso para OMV están pensadas para su implementación en operadores establecidos. Un operador entrante que busque posicionarse en el mercado y atraer rápidamente una base de usuarios que le permita alcanzar economías de alcance y mayores eficiencias tendrá que iniciar su operación con planes comerciales muy agresivos, lo que llevará a obtener precios promedio por minuto y por MB más bajos que el promedio del mercado. Sumado a esto, y teniendo en cuenta que el despliegue de infraestructura es un proceso de largo plazo, el operador entrante termina actuando como un revendedor de RAN de los demás operadores, lo que resta validez al modelo planteado por la Comisión en la medida que para ese tipo de acceso se encuentra precisamente la obligación de brindar acceso que tienen todos los operadores de red en el mercado.

En ese sentido, dentro de las alternativas regulatorias contempladas en el documento publicado se hace necesario excluir de la obligación de brindar acceso a OMVs a los operadores declarados como entrantes.

Si aún con las consideraciones señaladas la Comisión considera pertinente establecer la obligación de brindar acceso por parte de los operadores entrantes a los OMV, de manera acorde con los principios evidenciados en el estudio, las condiciones de



remuneración no pueden ser iguales a las de los demás operadores. Primero, por la alta dependencia relativa en RAN que tiene el operador, y segundo, por la definición de precios que no responde a los costos de corto plazo de prestación del servicio sino a una estrategia de largo plazo para alcanzar economías de escala que le permitan alcanzar mayores eficiencias que le permitan competir con los demás actores establecidos en el mercado.

Ahora bien, más allá de la necesaria implementación de diferencias de obligaciones y/o remuneración del servicio de acceso que un operador entrante le brinde a un OMV, es importante tener en cuenta que bajo los objetivos de promover la competencia e incentivar la inversión, no puede ocurrir que operadores que no invierten en el mercado como los operadores de red puedan pagar precios regulados equiparables a los que se pagan los operadores de red entre sí. En este sentido, la regla de remuneración para agentes que no han invertido ni invertirán en despliegue de infraestructura deberían pagar una parte proporcional del despliegue realizado por los otros. En este sentido, la alternativa 4 que plantea la inclusión de un piso tarifario a los costos mayoristas que enfrenta los OMV es la correcta, pero el modelo que debería emplearse no es el modelo LRIC puro sino el modelo LRIC+.

Por lo demás, la habilitación de distintos modelos de negocios de OMV debería estar sujeto a la libre negociación de las partes y regular tan solo el escenario mínimo requerido, correspondiente al modelo del revendedor.

## **2. Análisis de competencia**

La segunda línea del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto por la CRC, pretende realizar un análisis de organización industrial para caracterizar el nivel de competencia de los servicios que conforman el mercado de "Voz Saliente Móvil", revisar el potencial de competencia en el corto y mediano plazo y por último examinar la efectividad de la aplicación del derecho de la competencia. Esto implica, de acuerdo con la metodología dispuesta en la Resolución CRC 2058 de 2009 definir el mercado relevante, realizar el análisis actual y potencial del mercado y ante los problemas que se identifiquen, proponer medidas regulatorias. Se presentan a continuación comentarios en cada uno de esos sentidos.

### Definición del mercado

Si bien en el documento de la referencia aún no se han realizado análisis o manifestaciones en relación con las condiciones de competencia del mercado minorista "voz saliente móvil", es importante tener en cuenta que, de acuerdo con lo señalado por la CRC en la Resolución CRC 5108 de 2017, **"los servicios de voz y SMS por una parte, y el servicio de Internet móvil por la otra, hacen parte de manera simultánea de dos mercados de servicios móviles; en el primer caso, de los mercados "Voz saliente**

**móvil” y “Servicios móviles”,** y en el segundo, de los mercados “Internet móvil” y “Servicios móviles”(NFT).

Al respecto, es importante notar que no se presentan cambios tecnológicos en el mercado que permitan esperar un cambio de posición de la Comisión en este sentido. Así mismo, frente a la realidad del mercado, si bien es cierto se ha incrementado la penetración de servicios de Internet móvil, lo que debe ir acompañado de un incremento en la penetración del paquete de servicios ofrecidos en el mercado “Servicios móviles”, lo cierto es que mientras en el mercado existen 69,4 millones de líneas de telefonía móvil, solo existen 32,8 millones de accesos a Internet móvil. En ese sentido, suponiendo que el 100% de los usuarios de Internet móvil compran el servicio empaquetado con servicios de voz, quedarían aún **36,4 millones de líneas con servicios de voz únicamente**. Mientras en el cuarto trimestre de 2016 las líneas móviles representaban el 50,5% de los usuarios de voz, en el primer trimestre de 2021 representan el 47,2%. En este sentido, no se evidencian cambios abruptos en el mercado que hagan inferir que la posición de la Comisión deba variar en relación con la definición del mercado relevante.

#### Análisis de competencia

En el proyecto regulatorio desarrollado por la Comisión entre los años 2016 y 2017 se concluyó que en el mercado “voz saliente móvil” se mantenían los problemas de competencia identificados previamente: niveles altos de concentración, participaciones de mercado asimétricas, distribución ineficiente del tráfico cursado por los usuarios y un impacto diferenciado de la oferta comercial del operador de mayor participación, sumado a que no había evidencia que permitiera inferir que en ausencia de regulación el mercado tendría una mayor competencia.

Al respecto, los niveles altos de concentración y las participaciones de mercado asimétricas se mantienen en la actualidad (ver Tabla 2), y la distribución ineficiente de tráfico se mantiene en la red del operador dominante, CLARO, tal y como lo indica el documento de formulación del problema que fue previamente publicado por la Entidad y sobre el cual ha considerado innecesario realizar ajustes.

Tabla 2. Comparación participación de mercado de voz por indicador - Usuarios, tráfico e ingresos

Operador	Usuarios		Tráfico		Ingresos	
	2016-4Q	2021-1Q	2016-4Q	2021-1Q	2016-4Q	2021-1Q
Claro	49,3%	48,2%	62,1%	60,7%	59,5%	55,0%
Movistar	23,4%	24,1%	22,4%	21,9%	20,6%	24,2%
Tigo	17,5%	18,8%	12,6%	14,7%	13,0%	15,1%
Avantel	2,1%	1,9%	1,0%	1,1%	2,4%	1,8%

Fuente: ColombiaTIC. Cálculos propios

En este sentido, teniendo en cuenta los elementos a los que hizo referencia la CRC en el año 2016 en la propuesta regulatoria, y en el 2017 en la Resolución CRC 5108, no se presentan cambios en la estructura del mercado.

El cambio más significativo en la estructura del mercado es la entrada de PTC a partir de la asignación de espectro radioeléctrico en las bandas de 700 y 2.500 MHz, bandas empleadas para la prestación de servicios de datos (incluido VoLTE). En este sentido, y teniendo en cuenta que en la actualidad no hay interconexión de comunicaciones VoLTE y la penetración de terminales con capacidad de cursar comunicaciones VoLTE es baja, el operador depende de la instalación esencial de roaming automático nacional para prestar el servicio de voz. En la siguiente sección del documento se hará referencia a problemas en la implementación de medidas regulatorias que de resolverse podrían promover incrementos en la competencia. También se reiterará lo expuesto en otras instancias en relación con prácticas que se constituyen en abuso de posición de dominio de CLARO en diferentes aspectos del mercado, lo que se constituye en evidencia adicional y complementaria que la CRC debe tener en cuenta a la hora de realizar sus análisis y de considerar la imposición de nuevas medidas regulatorias sobre dicho agente como las sugeridas más adelante.

#### Remedios regulatorios

- Portabilidad numérica móvil

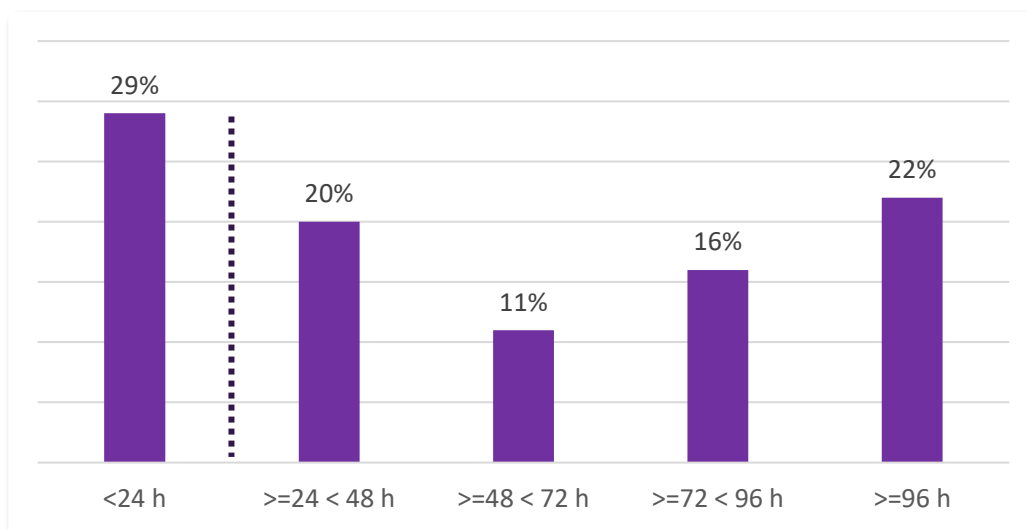
Dentro del análisis de competencia que habitualmente realiza la Comisión, da por descontado que cuenta con medidas orientadas a reducir los costos de cambio como son el desbloqueo de terminales, la eliminación de cláusulas de permanencia mínima y la portabilidad numérica. En relación con esta última, en el año 2020 la Comisión expidió la Resolución CRC 5929 en la que redujo el tiempo de portación de 3 a 1 día hábil y tomó algunas otras disposiciones. En el documento soporte se indica, adicionalmente, lo siguiente:

*"Con ocasión de lo anterior, se ha evidenciado que no obstante, las medidas adoptadas en los últimos años, el término de portación dispuesto actualmente por la regulación, esto es 3 días, conlleva a la generación de una incertidumbre por parte del usuario, en tanto se sigue presentado una asimetría de información entre el operador y el usuario frente a aspectos operativos del proceso de portación, tales como que la ventana de cambio se da en la madrugada por lo que no experimentará una pérdida del servicio en las horas pico; contrario a la creencia que manifestaron algunos usuarios, quienes consideran que durante el término de 3 días -el cual manifestaron es muy amplio- corrían el riesgo de permanecer sin servicio, conllevando así a un desincentivo al cambio.*

*Es importante tener en cuenta que, en la medida en que el usuario experimente altos costos de transacción en el aprovechamiento del proceso de Portabilidad Numérica Móvil, el ejercicio de su derecho a portarse se verá afectado, y por ende el derecho a su libre elección. El beneficio obtenido por el usuario al portarse tiene en cuenta el costo en el que se incurre por ejercer el derecho. En ese orden de ideas, la regulación debe propender por optimizar el proceso de tal manera que los costos para el usuario sean cada vez menores. Vale la pena aclarar que los costos aquí expuestos son costos de transacción no financieros, es decir, equivalen al costo del usuario por no disfrutar de la portación en un término menor a 3 días, o en el tiempo utilizado por el usuario en el proceso para poder realizar la portación, entre otros.” (SFT)*

A pesar de las buenas intenciones de la CRC con el ajuste del tiempo para implementar la portabilidad, las estadísticas disponibles para la empresa desde el inicio de su operación en materia de tiempos de portación muestran que el objetivo de la Entidad no se cumplió. En la siguiente gráfica se puede observar que tan solo el 29% de las portaciones ocurren en un periodo inferior a un día, y el 38% de las portaciones sigue ocurriendo después de tres días.

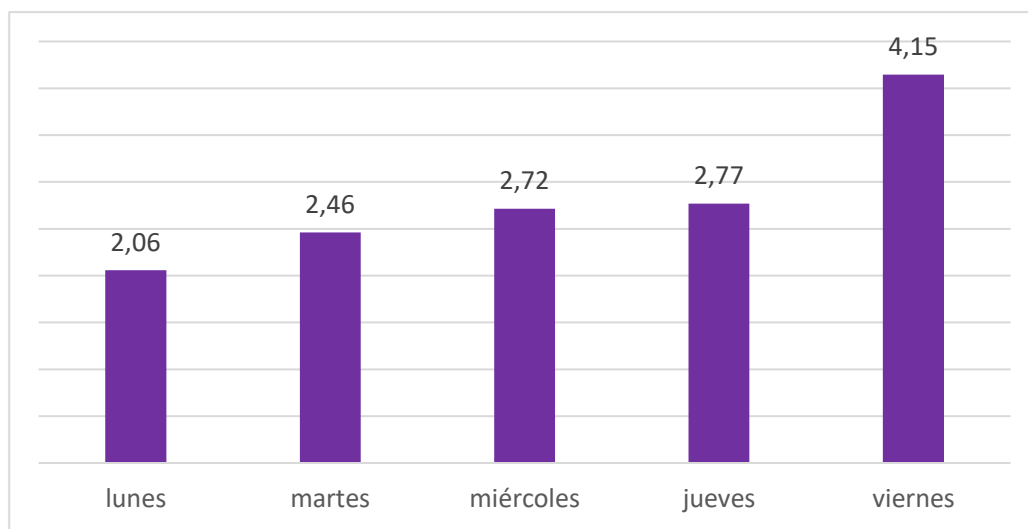
*Ilustración 1. Histograma de frecuencia del tiempo para toma llevar a cabo una portación*



Nota: Cifras correspondientes a abril-julio de 2021.

Restricciones a la medida relacionadas con la definición del día hábil (lunes a viernes de 8am a 3pm) impactan directamente en los tiempos de portación. Para mostrar lo anterior, se presenta la información del promedio que días que toma en llevarse a cabo una portación de acuerdo con el día de la semana que solicita.

*Ilustración 2. Promedio de días que toma un proceso de portación en función del día de la semana en la que se solicita*



Nota: Cifras correspondientes abril-julio de 2021.

Resulta notable que un usuario que solicita una portación un jueves o un viernes, ni hablar de aquellos que lo hacen el fin de semana, resultan tan abiertamente discriminados y se les incrementa el costo transaccional y la incertidumbre por una decisión administrativa.

Al evaluar la hora a la que quedan registradas las solicitudes de portación se puede observar que el 100% queda registrada entre las 8am y las 3pm. Sin embargo, a las 8 de la mañana ocurren más de la mitad de las portaciones (52%), mientras que en el horario de 9am a 3pm ocurren el 48%. Resulta evidente que esto responde a todas las solicitudes de portación que se realizan de manera posterior a las 3pm y que quedan acumuladas para ser solicitadas a partir del "día hábil" siguiente. De esta manera, se debe destacar que el horario establecido por la CRC como día hábil no tiene en consideración la preferencia de los usuarios en relación con el momento del día en el que puede hacer la solicitud de portación.

En este sentido, resulta evidente que, para dinamizar la competencia en el mercado móvil, se hace necesario hacer más eficiente el proceso de portación, tomando medidas que contribuyan a que el promedio de tiempo que dura el proceso de portación sea máximo de 24 horas. **Para esto, se sugiere habilitar la solicitud de portación los siete días a la semana, de 8am a 6pm.**

Ahora bien, reconociendo de antemano que la portabilidad es una medida que promueve la competencia en el mercado, existen operadores en el mercado que hacen un uso anticompetitivo de la medida. De manera similar a como ocurría en los años 2012

y 2013, son comunes en la actualidad notas de prensa sobre el éxito que pueda tener un operador al atraer la mayor cantidad de portaciones. Para la muestra tres artículos que destacan a Tigo y a Claro como ganadores de la portabilidad.

## Usuarios están cambiando de telefonía móvil: cuál empresa va ganando

Tigo tuvo una ganancia de 44.759 clientes en mayo. Avantel y Wom tuvieron una pérdida de 45.392 inscritos.

<https://www.portafolio.co/negocios/empresas/tigo-es-la-empresa-de-telefonía-móvil-que-mas-usuarios-tiene-en-colombia-a-mayo-del-2021-552873>

Tigo tuvo una ganancia de 44.759 clientes en mayo. Avantel perdió 45.392 inscritos.

<https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnología/operadores-moviles-en-colombia-quien-ha-recibido-mas-clientes-nuevos-595306>

**O'hubo** INFORMACIÓN COMERCIAL Pereira viernes 6 de agosto de 2021 | 2

**Wom y avantel pierden más de 90 mil clientes en julio**

# WOM: UNA CASA DE NAIPES QUE SE DERRUMBA

Un nuevo informe realizado por Inctum (antes Corte Inglés) reveló que WOM, el operador que entró al mercado en abril y adquirió Avantel, registró una importante caída de clientes que abandonaron sus servicios en busca de otros operadores. A corte del 31 de julio de 2021, las cifras de portabilidad de WOM hacia otros operadores muestran que 114.885 usuarios dejaron sus servicios y decidieron cambiar de operador móvil o regresar a sus operadores anteriores. Si bien, recibieron en total 114.885 portaciones, al final quedaron con un saldo negativo de 4.266 clientes. Las cifras son más reveladoras cuando se tienen en cuenta los clientes de Avantel y WOM de manera conjunta, teniendo en cuenta que recientemente este último operador anunció la fusión formal de marcas. Al revisar el total de usuarios que se han portado hacia WOM-Avantel, y el total que han salido buscando otros operadores, el resultado final es un saldo negativo: 90.164 personas salieron de sus filas en busca de otra compañía móvil. Recibieron 90.175 pero 180.339 usuarios dejaron sus servicios y se portaron. En el país, recurrentemente miles de colombianos piden portaciones y se pasan de un operador a otro cuantas veces quieran. Esto significa que, más allá de las publicidades y ofertas, al final lo que manda es el servicio y la atención que tienen las compañías con sus clientes. Por eso, sorprende que quien sufrió un cambio de mercado a principios del año con su llegada ya esté en saldos negativos. Un reflejo de las constantes fallas en su servicio, señal y atención que ha sido parte de las recurrentes quejas que recibe Wom en Colombia. Basta con ver sus redes sociales donde diariamente los colombianos exponen sus problemas con la empresa.

**RESULTADO NETO PORTABILIDAD**  
Todos los operadores - Julio 2021

POS + PRE	Claro	Avantel WOM	Avantel	WOM	tigo	M
Port IN	211.240	90.175	182	114.885	146.628	119.624
Port OUT	177.136	180.339	86.080	115.081	96.603	110.624
NETO	34.104	-90.164	-85.898	-4.266	50.025	25.000

Lo anterior no tendría nada de malo si respondiera a la dinámica del mercado y a la sana competencia. No obstante lo anterior, es posible observar que una alta cantidad de portaciones en el segmento prepago no responden a una solicitud de portación realizada por un usuario, sino que responde a una práctica fraudulenta: se portan sims que ni han realizado recargas ni han generado tráfico.

En solicitud reciente realizada por el CDC, se le pidió a la Comisión considerar la posibilidad de considerar como causal de rechazo la inexistencia de consumo inicial por parte de un usuario para poder portarse. A lo que la Entidad respondió:

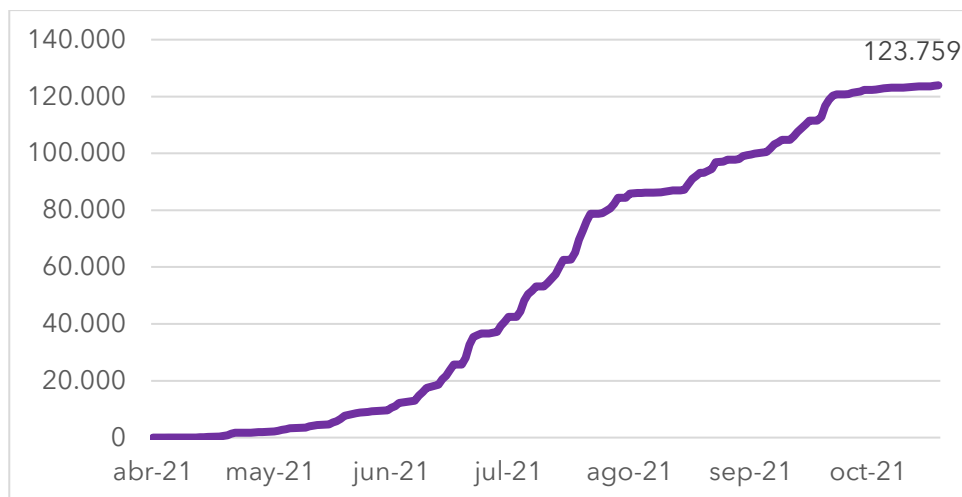
Respuesta CRC Radicado 2021519079

“En segundo lugar, respecto de la sugerencia según la cual debe existir un consumo para que proceda la solicitud de portación de un número de telefonía móvil, es pertinente aclarar que, este entendimiento iría en contra con el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, el cual consagra que “si durante un periodo de 2 meses, el usuario no realiza ni recibe llamadas, o no cursa tráfico de datos, o no envía ni recibe SMS, así como tampoco hace recargas, ni tiene saldos vigentes; el operador podrá disponer del número de su línea celular”. **Es así como posterior a que el usuario bajo la modalidad prepago realice la activación del servicio, cuenta con un término de 2 meses para no cursar ningún tipo de tráfico,** tiempo durante el cual posee la condición de titular de la línea telefónica, así como de usuario del respectivo proveedor, por lo cual, **si no presenta ninguna causal de rechazo dispuesta en la regulación, podrá realizar el trámite de portación al proveedor que desee.”**

La propuesta realizada de ninguna manera pretende vulnerar los derechos de los usuarios, pero la primera acción de un usuario prepago no es solicitar una portación antes de realizar consumos o recargas. En cambio, operadores como CLARO han identificado este mecanismo para abusar del régimen regulatorio vigente.

La Comisión ha señalado claramente que una vez la tarjeta sim está activa se considera que el usuario propietario tiene derecho a portarse. Y, efectivamente, cualquier usuario tiene ese derecho. El problema radica en que es evidente que no es un usuario quien está solicitando portarse en la situación descrita y en cambio existe una clara política comercial fraudulenta en el medio. En la siguiente figura se puede observar cómo se ha ido incrementando la cantidad de portaciones diarias de tarjetas sim que no han consumido tráfico ni han realizado recargas ni se encuentran debidamente identificadas.




Ilustración 3. Cantidad de portaciones diarias de SIM prepago sin tráfico ni recargas acumuladas



Nota: Cifras correspondientes a abril-octubre de 2021

Cuando se revisa el destino de esta cantidad de tarjetas sim, se encuentra que en su inmensa mayoría son portadas a Claro.

Tabla 3. Destino de las tarjetas sim portadas sin haber realizado recargas o generado tráfico

Port Out - sin tráfico	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Total
	91,5%	81,1%	80,3%	83,8%	83,2%	89,9%	83,3%	<b>84,48%</b>
	4,5%	11,1%	10,7%	9,6%	7,2%	4,6%	15,0%	<b>8,46%</b>
	4,0%	7,8%	8,7%	6,4%	9,4%	5,3%	1,6%	<b>6,86%</b>

Nota: Cifras correspondientes a abril-julio de 2021

Más allá del costo que representa para la empresa perder cada una de estas tarjetas sim, el objetivo de parte del operador dominante es claro: dañar la imagen de la empresa a la vez que enaltece la suya propia a través del éxito o fracaso relativo en la portabilidad.



Por estas prácticas CLARO ya ha sido sancionado en el pasado, pero esto no ha impedido que insista en la práctica<sup>7</sup>.

En virtud de lo anterior, la empresa solicita a la Comisión intervenga en varios sentidos. Por una parte, y a pesar de que se ha manifestado en contra de solicitudes en igual sentido en el pasado, que reglamente la definición del fraude comercial. Si bien la CRC se ha limitado a citar la definición de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), en la actualidad se le solicita a la Entidad, nuevamente, que reglamente una práctica que va en detrimento de las medidas regulatorias que ha implementado la CRC en beneficio del usuario y del mercado.

La segunda solicitud es que se adicione una causal de rechazo que en la actualidad aplica al segmento postpago únicamente: validación de la identidad de la persona que solicita la portación también en el segmento prepago. Lo anterior estaría alineado con lo dispuesto en el Código de Policía en relación con la información biográfica que debe entregar una persona al momento de contratar el servicio, independientemente de la modalidad de pago.

La tercera solicitud, en línea con la información aportada previamente, sería la de evaluar la posibilidad de incluir algún tipo de restricción que impida que la primera acción de un usuario prepago sea portarse de operador.

La cuarta solicitud asociada es establecer una cantidad máxima de líneas que una persona natural puede solicitar portar en un mes en particular. Lo anterior no quiere decir que se establezca un periodo de cuarentena ni una limitación a que en un mismo mes un usuario pueda portar una misma línea cuantas veces considera necesario. El propósito es evitar que, en implementación de prácticas fraudulentas, una misma persona solicite a su propio nombre portaciones masivas de tarjetas SIM.

---

<sup>7</sup> Mediante Resoluciones SIC No. 53403 y 66934 de 2013, se sancionó a CLARO, al establecer que como parte de su estrategia comercial generó una distorsión de cifras de la PNM a través de portaciones ficticias. La SIC comprobó la existencia de un ciclo en las masivas portaciones hacia CLARO, que iniciaba con la activación de líneas prepago en TELEFONICA; posteriormente eran portadas hacia CLARO y finalmente eran canceladas y retornadas a TELEFONICA. Dicho comportamiento evidenció un abultamiento de las cifras reportadas a autoridades y del mercado, respecto a las PNM donde el único beneficiado era CLARO.

Por otra, mediante Resolución MinTic No. 258 de 2015 y 622 de 2016 el Ministerio de Tecnologías de la Información de la Información y las Comunicaciones por el incumplimiento de las obligaciones normativas en materia de portabilidad numérica al hacer uso de esa funcionalidad sin atender el procedimiento establecido para el efecto, el cual establece que la solicitud de portación ha de provenir de una solicitud formulada por un usuario; así como por apropiarse de un recurso de numeración asignado a otro operador.

La quinta solicitud sería hacer explícito en el proceso de portación que, en el caso de que una persona natural sea quien solicita la portación, reciba un NIP de confirmación en cada una de las líneas que pretende portar. Se tiene información de portaciones masivas realizadas con un único NIP para personas naturales en el segmento prepago a pesar de que la regulación vigente no contempla este tipo de situación, pero tampoco una prohibición expresa.

Por su parte, se citan a continuación las demás causales de rechazo y las observaciones de la empresa en relación con cada una de ellas para hacer más eficiente el proceso de portación:

*Tabla 4. Causales de rechazo de la solicitud de portación por parte del operador donante*








<b>Causal de rechazo</b>	<b>Observación</b>
2.6.4.7.1. Cuando tratándose de servicios en la modalidad de pospago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada por éste.	Comentada previamente. Se solicita extender la validación de identidad al segmento prepago.
2.6.4.7.2. Cuando el número portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado ante el Proveedor Donante, siempre y cuando éste no haya realizado la reposición de la SIMCARD al usuario.	Sin observación.
2.6.4.7.3. Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude.	Comentada previamente. Se solicita definir "fraude", así sea con una lista no exhaustiva de comportamientos o acciones que se constituyen en fraude.
2.6.4.7.4. Cuando el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato por falta de pago, o cuando existan obligaciones de pago exigibles, esto es, respecto de las cuales el plazo se encuentra efectivamente vencido a la fecha de presentación de la solicitud de portación, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2.6.2.3.1 del ARTÍCULO 2.6.2.3 del TÍTULO II.	Especificar que, en la modalidad prepago, no existe posibilidad de bloquear el servicio por falta de pago. Los usuarios prepago deben primero pagar por el servicio para poder hacer uso de él, por lo que no es posible que se encuentren en mora, y aún así, la mitad de los rechazos por mora se aplican sobre usuarios prepago.  En lo que tiene que ver con usuarios pospago, aclarar que la portación solo puede ser rechazada cuando la factura se encuentre vencida, y no cuando se encuentra pendiente de pago.

La empresa considera que tanto los ajustes en la definición del día hábil como las aclaraciones y ajustes en las causales de rechazo contribuirían a contar con un proceso más eficiente y transparente, en beneficio de los usuarios.

- Telemercadeo

En relación con la oferta comercial, para todos es sabido, porque fue difundido por todos los medios de difusión masiva en Colombia, el impacto que tuvo la llegada de PTC al mercado a nivel de precios. Una vez fue pública la oferta comercial de PTC, Tigo primero y Movistar después, salieron al mercado a contestar la oferta comercial con importantes reducciones de sus precios. Sorprendió a algunos en el mercado que Claro no hubiese respondido. Los planes ajustados a la entrada de PTC al mercado se muestran a continuación.

*Ilustración 4. Muestra de planes comerciales lanzados por los operadores móviles a partir del inicio de operación de PTC en el mercado*

	<b>WOM</b>	<b>Movistar</b>	<b>Tigo</b>	<b>Claro</b>
Precio	<b>\$ 35.000</b>	<b>\$ 34.990</b>	<b>\$ 35.000</b>	<b>\$ 55.900</b>
GB todas las redes	15	15	15	30
Voz	Ilimitado	Ilimitado	Ilimitado	Ilimitado
LDI	NO	U (USA/Canada/PR) +100 VEN	U (USA-Canadá-PR)	500 min USA/Canada/PR/MX
Tethering	2 GB	2 GB	2 GB	10 GB
Apps				
VAS	NO			

Fuente: Páginas web de los operadores

Más allá de que se constituye en evidencia de posición de dominio el hecho que Claro actúe de manera independiente del mercado y no ofrezca al mercado masivo un plan comercial de características similares a los de su competencia, se constituye en un abuso de posición de dominio las llamadas que realizan los *call centers* de CLARO a los usuarios pospago y prepago de PTC ofreciendo un plan que solo se encuentra disponible para usuarios en PTC.

La reciente multa impuesta a CLARO por el uso de la base de datos de portabilidad para contactar usuarios de otras empresas sin su autorización<sup>8</sup> y las denuncias presentadas por diversos agentes, incluido PTC, ante la SIC por una práctica que aún hoy la empresa continúa realizando no hace sino demostrar que la aplicación de intervenciones ex post

<sup>8</sup> Resolución SIC 67646 de 2021.

es insuficiente, más aún si dichas violaciones al marco legal vigente se usan con el propósito de implementar prácticas anticompetitivas.

A diferencia de sus competidores, CLARO no estuvo dispuesto a sacrificar el margen que obtiene de cualquier cliente nuevo que se acerca a sus tiendas o los contacta por otros medios en la medida en la que el valor de los cargos básicos disponibles no se redujo. Sin embargo, a través de las llamadas que realiza sin autorización de los clientes ofrece planes comerciales orientados específicamente a los clientes de un operador, en este caso PTC. Esta práctica tiene el evidente propósito de disminuir o eliminar la competencia en el mercado. Estos planes no están disponibles en canales comerciales diferentes a las llamadas de telemarketing focalizadas en usuarios de PTC, identificados a través del indebido uso de la base de datos de portabilidad numérica.

En este sentido, resulta evidente la CRC podría intervenir para 1) incrementar la transparencia de los precios en el mercado, prohibiendo la existencia de ofertas diferentes en función del canal de ventas para el operador dominante; y 2) impedir la existencia de planes comerciales focalizados en segmentos particulares de usuarios, con el beneficio añadido que si el operador dominante está interesado en competir en el mercado, no se vean beneficiados unos pocos usuarios sino la totalidad de usuarios del mercado, incluidos los suyos propios.

Ante estas situaciones, PTC considera que, sumado a un esfuerzo más diligente de parte de las autoridades competentes por hacer cumplir la regulación vigente que escapa las competencias de la Entidad, se deben implementar las siguientes medidas regulatorias particulares por parte de la CRC sobre Claro:

- Transparencia
- Prohibición de discriminar entre usuarios

PTC espera que, con estos comentarios y observaciones, se participe de manera activa en la configuración del análisis de esta propuesta regulatoria.

Cordialmente,



**MARGARITA MARÍA RUBIO V.**

Directora de Regulación  
Partners Telecom Colombia S.A.S.