



**VPJ-00319-2021**

**Bogotá D.C., 25 de enero de 2021**

**Doctor  
CARLOS LUGO SILVA  
Director Ejecutivo  
COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES**

**Asunto:** Comentario Proyecto de Resolución “Por la cual se modifican los artículos 4.7.4.1, 4.7.4.2., se adiciona un párrafo al artículo 4.16.2.1, del Título IV y se adiciona el ANEXO 4.8 al título denominado ANEXOS TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones”.

Apreciado Doctor Lugo,

Por medio de la presente Avantel S.A.S. en Reorganización, en adelante Avantel, se permite remitir los comentarios referentes al proyecto del asunto dentro del término otorgado para hacerlo.

Como es bien sabido por todos los agentes del sector este es el proyecto más importante para operadores de menor escala como Avantel y para los nuevos operadores que pretenden ingresar al mercado de telecomunicaciones en Colombia por la necesidad del uso de las redes ya desplegadas hace más de 20 años por los operadores más antiguos y cuyas economías de escala son imposibles de alcanzar o al menos en un corto o mediano plazo.

En tal virtud y con las múltiples preocupaciones que se derivan del proyecto y de las alternativas elegidas por la Comisión, la compañía se permite hacer algunos comentarios generales y otros específicos al articulado propuesto en la iniciativa objeto de comentarios.

### **COMENTARIOS GENERALES**

Inicialmente Avantel considera conveniente que el regulador haya incorporado nuevos puntos de análisis, y que haya revisado la formulación inicial del problema planteado para el proyecto de cara a los comentarios remitidos por los diferentes operadores en enero de 2020. Coincide Avantel, tal como lo expresó en el documento enviado en el mes de enero, en que los valores regulados para la remuneración del RAN en los servicios de voz y datos móviles no reflejan las actuales condiciones del mercado, y que es necesario revisar a profundidad las condiciones remuneratorias y de acceso a esta instalación esencial en función de la

competencia efectiva, esta última como promotora necesaria de la inversión y el uso eficiente de la infraestructura.

Sin embargo, recibe Avantel con algo de preocupación la solución planteada por la CRC, en la que deja de lado todos los argumentos y preocupaciones que Avantel viene planteando desde 2018 y que han generado grandes impactos a la compañía, llegando casi al punto de la quiebra y liquidación, lo cual se pudo evitar por las estrategias jurídicas y financieras que se pudieron adelantar durante 2019.

Para Avantel como ampliamente se ha informado, el costo del RAN con las condiciones actuales representa un aproximado de 20% de los costos de la operación de la compañía, lo cual es muy relevante e impactante para continuar en el mercado de no revisarse una disminución real de las tarifas. Sin embargo no encontramos que ninguno de los argumentos expuestos por Avantel, como operador de menor escala hayan sido tenidos en cuenta, sino que lo que se percibe es que fueron privilegiadas las observaciones planteadas en escenarios públicos, privados y conjuntos de los comentarios planteados por los operadores establecidos de mayor escala, lo cual solo refuerza el oligopolio presente en el mercado nacional y restringe cada vez más el ingreso de operadores nuevos al mercado, por las condiciones que se tienen hoy y lo que se pretende modificar.

Así las cosas se plantean nuestros comentarios generales en los siguientes puntos a revisar:

### **1. Diferencia entre OMV y RAN**

La realidad del mercado móvil actual (la cual no ha cambiado desde hace al menos 5 años, lo cual también es preocupante) puede ser clasificada en tres (3) tipos de operadores: **(i.)** los operadores incumbentes de red de mayor escala, Claro, Movistar y TIGO-UNE, que han prestado sus servicios móviles de voz y datos soportados en la redes legadas de 2G y 3G y quienes también fueron adjudicatarios de 4G **(ii.)** los OMV, operadores que no tienen licencias de Espectro, poseen ninguna o muy poca infraestructura y utilizan las redes (infraestructura) de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones móviles establecidos en el mercado, y se enfocan en la reventa de servicios móviles a través de la compra masiva de tráfico que realizan a los operadores de red móvil, ofreciendo sus servicios a segmentos no explotados o nichos de mercado y **(iii.)** los operadores de red de menor escala, que soportan parte de sus servicios de voz y datos, mediante el uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN) y que requieren de un más amplio y firme apoyo de la autoridades del sector para fortalecer su ingreso y continuidad en el mercado.

Cada uno de estos operadores tienen condiciones de operación diferentes, pero en algunos casos son tan complejas que deberían ser analizadas por el regulador. Ahora bien, de acuerdo con el documento de soporte y el proyecto de Resolución expuesto, si genera un poco de preocupación que se dé a entender en el documento que se está tratando de asimilar la prestación del OMV a la prestación del operador asignatario de espectro, que invierte en infraestructura y que hace uso del RAN por necesidad, pero que se siga manteniendo la disparidad entre unos y otros, siempre saliendo sacrificado el operador usuario de RAN.

En el mismo documento a comentarios de la Resolución 5108 de 2017, se planteaba y se fortaleció con lo dicho por la SIC, que en la Regulación actual existen elementos que no fueron tenidos en cuenta por la CRC para efectos de determinar las condiciones económicas que rigen la remuneración por parte de los OMV, de las redes de los operados de Red. En tal virtud es menester remitirnos al documento de respuesta a comentarios de la resolución objeto de análisis el cual reza:

*“Adicionalmente, según se explica en las secciones 6 y 7.7 del presente documento, los valores de cargos de acceso, cargo de RAN y la remuneración para el acceso a OMV, fueron revisados y ajustados, teniendo en cuenta también que la SIC planteó esta misma inquietud en su concepto a la presente iniciativa, y la decisión adoptada es acorde con la sugerencia realizada de “ (...) verificar que los valores de descuentos establecidos en el artículo 10 del Proyecto, relacionados con las tarifas que deben ser pagadas por el Operador Móvil Virtual, sean consistentes o no impliquen pérdidas que tengan por causa el pago de Roaming Automático nacional al operador de red no autónomo ”.*

Así mismo, es necesario aclarar que la Comisión no está imponiendo obligación alguna en relación con la figura que deba adoptar algún agente -accediendo a RAN o suscribiendo acuerdos para OMV-. De nuevo, para el caso concreto de AVANTEL, Operador Asignatario de Espectro Radioeléctrico en la banda AWS -que por tanto adquirió una serie de obligaciones de cobertura en el país-, le es facultativo la adopción del modelo que genere mejores resultados en términos de retribución económica, siempre y cuando cumpla con las obligaciones adquiridas con el Gobierno Nacional, las que se desprenden de la normativa que le aplica, y las adquiridas con los usuarios que deciden acceder a servicios móviles a través de su marca, desafortunadamente esta opción tampoco es viable, teniendo en cuenta otra manifestación de la CRC en la que alega que por más que un OMV completo tenga todos los elementos de red, desde el momento en que es asignatario de espectro deja de tener la calidad de OMV y pasa a ser operador de RAN, decisión que nuevamente deja en desventaja a los operadores de menor

escala que con un esfuerzo extremo tratan de invertir y poder competir con unas tarifas justas , en un mercado evidentemente oligopólico.

La CRC, con base en las Resoluciones 5108 y 5107, ha actualizado las condiciones regulatorias para los OMV y el RAN.

Debe destacarse que ambas modalidades de prestación del servicio fueron valoradas en distintas instancias (SIC, CRC) como herramientas de mejoramiento de condiciones competitivas y promoción de nuevos actores en el poco competitivo mercado local de voz, que por otro lado es único, y en el que concurren tanto los Operadores de red como los incumbentes o entrantes, y los virtuales. No obstante, vale la pena reiterar que echamos de menos la definición de ambas figuras, para lo cual hubiera resultado más favorable y equitativa cualquier decisión tomada por los diferentes operadores entrantes asignatarios de espectro.

Por ser las modalidades posibles para prestar el servicio de servicios móviles en razón a la asignación del uso de espectro las mismas debieron haber sido definidas por parte de las entidades competentes previa a la asignación, o al menos previo al inicio de la prestación de los servicios por parte de los operadores entrantes, de este modo y de manera objetiva hubieran podido definir condiciones más equitativas y justas para competir en el mercado con conceptos claros y no carentes de seguridad jurídica que es lo que ha acompañado a los inversionistas y operadores entrantes desde el 2013.

Es así como el Estado y las entidades competentes deberían promover condiciones, en lo posible, simétricas entre estos actores, sin por ello dejar de reconocer la diferente naturaleza de sus operaciones.

Ahora bien, la regulación genera algunas asimetrías, resumidas a continuación:

Aspectos Regulados	Resolución CRC 5107 de 2017	Resolución CRC 5108 de 2017	Condición Simétrica	Condición Asimétrica
<b>Remuneración de Red</b>  <b>RAN</b> <b>ARTÍCULO 4.7.4.1.</b> R5050/2016	La remuneración de Red, si bien vuelta a vincular a los cargos de interconexión en el caso de voz y SMS, se	La remuneración de red (a diferencia de los esquemas adoptados en numerosos acuerdos		<b>x</b>

<p>REMUNERACIÓN DE LA INSTALACIÓN ESENCIAL DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL PARA SERVICIOS DE VOZ Y SMS.</p> <p><b>OMV</b> <b>ART. 4.16.1.2. — Obligaciones del OMR.</b></p>	<p>determina con independencia de la evolución o condiciones de competencia del mercado minorista. No se puede garantizar la replicabilidad de la oferta pues no tiene en cuenta la realidad del mercado</p>	<p>privados) sigue un criterio que internaliza las variaciones y tendencias en el mercado minorista, de modo de asegurar la replicabilidad de la oferta actualiza por parte del OMV</p>		
<p><b>Obligación de información RAN</b> ARTÍCULO 4.7.2.2. R5050/2016 <b>OBLIGACIONES DEL PROVEEDOR DE LA RED VISITADA.</b></p> <p><b>OMV</b> ART. 4.16.1.2.— <b>OBLIGACIONES DEL OMR.</b></p>	<p>Información</p> <p>Se obliga al cumplimiento de una serie de información relativa a tráfico, esquemas de conexión para voz y datos, protocolo de túnel y mecanismos de seguridad para garantizar la prestación del RAN. (Artículo 1 de la Resolución CRC 5107 de 2017) En teoría aplica el envío de la información del operador de red visitada, para garantizar el</p>	<p>Esta obligación no aplica en la OMV</p> <p>Si bien aplican medidas regulatorias a la relación de proveedores y OMV, a diferencia del roaming nacional está relación se basa en el acuerdo de las partes. Para el OMV es indiferente la cobertura del OMR, pues su interés no es desplegar infraestructura, sino comercializar un servicio.</p>		<p>X</p>

	despliegue pero esto no ocurre y no fomenta el despliegue de infraestructura.			
<b>Costos para garantizar condiciones de seguridad.</b>	<p><b>Costos para garantizar condiciones de seguridad.</b></p> <p><b>4.7.2.3.7.</b> Asumir los costos a que haya lugar, para garantizar las condiciones de seguridad requeridas en el marco del acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, cuando se opte por una conexión directa para servicios de datos. Dichos costos son aquellos asociados al establecimiento de un protocolo de túnel entre el GGSN del Proveedor de Red Origen y el SGSN del Proveedor de Red Visitada mediante una interfaz Gp que cumpla con la</p>	No tienen ningún elemento de red, ni gestión que se pueda hacer sobre los mismos, por lo que los costos son mucho menores con relación a los operadores de red, pudiendo pensar como lo esperaba el regulador en una replicabilidad de la oferta.		X

	<p>especificación técnica 3GPP TS 29.060, y los mecanismos de seguridad definidos en la especificación técnica 3GPP TS 33.210 que sean requeridos al interior de la red del Proveedor de Red Origen. (Artículo 2 de la Resolución CRC 5107 DE 2017 )</p>			
<p><b>Asignación de costos comunes</b></p> <p><b>OMV</b> <b>ART. 4.16.1.2.—</b> <b>Obligaciones del OMR.</b></p>		<p><b>Costos inversiones centralizadas o conjuntas:</b> 4.16.1.2.12. Establecer conjuntamente con el OMV, la forma en que este último asumirá los costos de las medidas establecidas o que se establezcan en la regulación vigente que impliquen gestión, operación e inversiones de manera centralizada y/o conjunta por parte del OMR. En caso de</p>		<p><b>X</b></p>

		<p>desacuerdo, se asignarán los costos en función de la participación de mercado a nivel de ingresos de servicios móviles de cada cual. (Artículo 8 Resolución CRC 5108 de 2017)</p>		
--	--	--	--	--

La asimetría derivada de las diferentes metodologías para la remuneración de red (tanto en voz como en datos) es la de mayor impacto. En el caso de RAN, se establece un criterio vinculado a costos exclusivamente, sin internalizar, de manera directa, las tendencias en el mercado minorista (ie, caída del precio). Por el contrario, en el caso de la prestación bajo el esquema de los OMV, la fórmula contemplada sí considera la evolución de precios del mercado minorista, lo que permite, adecuar los costos de los planes minorista y promover la replicabilidad de oferta de los operadores de red, especialmente los incumbentes.

A finales de 2018, Avantel debió afrontar tarifas superiores a las de los OMV, diferencia más pronunciada cuando se consideran los valores minoristas de los incumbentes con menor precio (ie, Movistar con una oferta de COP 30.9 el minuto en el primer trimestre de 2018, posibilitando una oferta a OMV aproximadamente un 10% menor que la de RAN), lo cual no se compadece con el objetivo de las entidades de sector de fomentar la inversión de redes en 4G, para superar la lenta masificación de las TIC en Colombia y lograr una mayor cobertura en el menor tiempo posible.

Esta situación se encuentra totalmente desalineada con la realidad de costos de ambas operaciones, donde los operadores de red deben afrontar una gran cantidad de líneas de costos que son inexistentes para el caso de la operación virtual, entre ellas el costo de adquisición de la licencia de espectro IMT.

Lo anterior resulta aún más devastador cuando por cuenta de la competencia de "Data Champion" creada por la oferta de Avantel, los incumbentes han reducido significativamente los precios, impactando cada vez más la tarifa del OMV hacia la baja. El efecto es perverso: entre más se esfuerce Avantel por bajar los precios para ofrecer ofertas más competitivas, mayor es el decrecimiento de la tarifa para



los OMV, y el RAN, en cambio, desde noviembre de 2018 se duplicó para Avantel y en la propuesta objeto de comentarios, se pretende igualar en algo a los OMV, pero los operadores de RAN siguen asumiendo un descuento menor y una tarifa más alta para remunerar una red que evidentemente ya están estables, que representan costos marginales y si unos ingresos cuantiosos por parte de los operadores, tanto OMV como usuarios de RAN, que la retribuyen con tarifas indudablemente altas.

No obstante las desventajas que en materia de costos comporta para un proveedor entrante como Avantel el pago de RAN como única opción para proveer una oferta competitiva para sus usuarios - máxime cuando los operadores establecidos han incluido en sus ofertas voz ilimitada -, Avantel ha realizado cuantiosas inversiones en los últimos años para el despliegue de su red 4G LTE. La situación es aún más crítica cuando a la fecha, no se ha determinado la obligación de interconexión de voz sobre LTE.

Por otro lado y no menos importante, es el hecho de no tener claro el motivo por el cual en octubre de 2015 fue ampliamente analizada y reglamentada la prestación de los servicios bajo la modalidad de los OMV, sin que ocurriera lo mismo con la prestación bajo la modalidad de RAN, que también tiene sus particularidades y puntos a verificar. Con la resolución 4807 de 2015, la CRC identificó la necesidad de diferenciar de los operadores establecidas, la operación de los OMV, identificando y protegiendo sus diferencias en el marco de la búsqueda de eficiencias en el mercado. Lo que no es claro es la razón por la cual no se hizo lo mismo con los operadores bajo el esquema de RAN, el cual fue reconocido desde el inicio de la subasta hasta la asignación de espectro y que además por la redacción mencionada puede ser paralela y muy parecida a la forma como efectivamente se da la prestación por el OMV de conformidad con la norma ya señalada la cual dispone, solo a modo de ejemplo la siguiente disposición:

*“Artículo 8. Adicional un párrafo al artículo 1.3 a de la Resolución 3067 de 2011 el cual quedaría así:*

*Parágrafo: Los operadores móviles virtuales únicamente tendrán la obligación de elaborar y reportar los planes para garantizar la calidad del servicio cuando utilicen en la prestación del servicio elementos de red propios o diferentes a los del proveedor de red en que se alojan y solo en relación con tales elementos.”*

Este tipo de análisis y medidas, debieron ser analizadas de manera particular tanto para los OMV como para la prestación del RAN de operadores entrantes, lo que hubiera generado una mayor seguridad jurídica y un análisis completo del mercado durante el periodo comprendido entre 2014 y 2015, hasta ahora.

Por esta y otras particularidades en la prestación de los servicios por medio de un OMV o un Operador que haga uso de RAN, es que Avantel considera que en pro de la igualdad en esta misma norma o en una paralela, la CRC debió reglamentar con mayor cuidado la prestación con RAN, para no caer en tantas diferenciaciones que en la práctica solo se materializan en una desigualdad formal y material de las diferentes formas para prestar el servicio.

Así las cosas, la propuesta de Avantel es que se verifique la fórmula y se equipare lo más posible la tarifa de los Operadores de RAN con las tarifas de OMV en el servicio de voz, pues con la propuesta objeto de análisis Avantel volvería a sufrir un incremento sustancial en la tarifa que va a derivarse nuevamente en una situación financieramente complicada, que seguirá impidiendo el crecimiento en el mercado, deteniendo las mejoras en los sistemas e imponiendo mayores barreras para el despliegue.

## **2. ¿Real motivación de despliegue?**

En el documento de soporte del presente proyecto se expone y se afirma sin mayor cuidado ni reserva, que las tarifas actuales no promueven el despliegue en los sectores donde se cuenta con el RAN de los operadores como ETB y Avantel, pues con las tarifas es más cómodo seguir prestando en estos lugares con RAN que hacer despliegue, cosa que no pasa en las grandes ciudades. La CRC lo dice de manera literal así:

*“Los proveedores de red que no cuentan con sectores de estación base de tecnología 2G y 3G, como lo son Avantel y ETB, son los PRO que registran las mayores participaciones en tráfico de RAN. Por su parte, en el caso del servicio de Internet móvil, se ha identificado que los proveedores que tienen menor participación en el número de sectores de estación base 4G registran las mayores participaciones en el uso de RAN para proveer este servicio. En este sentido, los proveedores que no tienen en su infraestructura propia redes de tecnología 2G/3G son los que mayor uso hacen de la instalación esencial de RAN para proveer el servicio de voz, aunque cursan solo el 2,1% del tráfico total de telefonía móvil (...)”*

Lo anterior es lógico, sino se cuenta con redes de 2G y 3G se requiere inminentemente el uso de la red de terceros, lo cual era clarísimo desde que se participó en la subasta y se asignó permiso de uso de espectro, licencia que al momento de asignarse solo era viable para servicios 4G<sup>1</sup>. El hecho que solo se evidencie el 2.1% del tráfico hace evidente que el uso de estas redes para los operadores de mayor escala es ínfimo, mientras que para operadores como

---

<sup>1</sup> Debido a la calidad de servicio exigida y los requisitos de ancho de banda para cumplirla

Avantel representa el 20% de los costos de la operación, por lo que para su remuneración se debería analizar la realidad oligopólica del mercado y la necesidad real de promover la permanencia de los operadores de menor escala y no generar más cargas o al final lo que ocurre es que los inversionistas entran con temor al mercado, por la falta de seguridad jurídica y termina siendo mejor negocio entrar como OMV, que como operador que quiera invertir en infraestructura como operador de red y asignatario de espectro.

*" (...)por su parte, para el servicio de datos, el tráfico de RAN de los operadores que no cuentan con estas tecnologías es solo el 1,4% del tráfico total minorista, y se identifica en general que cada PRSTM cursa la mayor parte de este tipo de tráfico sobre su infraestructura propia."*

Esto confirma que los operadores asignatarios de espectro en 2013, si han hecho despliegue de infraestructura donde ha sido posible, lo anterior en razón al tipo de asignación que se tuvo y por la información restrictiva que se recibe de los operadores.

*" En el caso del servicio de voz, la concentración del tráfico de RAN en los municipios de mayor población se explica en que los dos proveedores que mayor uso hacen de esta instalación esencial no cuentan con redes 3G y por tanto tienen una alta dependencia del RAN para poder ofrecer y suministrar el servicio de voz móvil a sus usuarios en todo el territorio nacional, pues aún sigue siendo limitada la provisión del servicio de voz sobre sus redes de 4G."*

*Cabe aclarar también que, en el caso del servicio de datos, la proporción del tráfico de RAN cursado en ciudades grandes e intermedias ha sido decreciente luego del 4T de 2018, disminuyendo en promedio a una tasa trimestral compuesta del 7.4% entre el 4T del 2018 y el 2T de 2020. Este comportamiento puede asociarse, entre otros factores, a las condiciones de despliegue de infraestructura de tecnología 4G en las ciudades grandes e intermedias, así como a las dinámicas propias en el mercado minorista de los proveedores de red de origen que demandan RAN para el servicio de datos."*

La provisión de servicios de voz sobre LTE o datos no solo es limitada, sino que en este momento no existe y este ha sido uno de los pedidos de Avantel, ya que con la posibilidad de VOLTE se reducía de manera importante la dependencia en el RAN y hacía más sencillo y eficiente el despliegue de redes propias. Sin embargo esto nunca se dio y ya en 2019 Avantel entro en un momento de crisis económica donde no era posible hacer más despliegue, sino que se tenía que luchar con mantenerse en el mercado con unas tarifas del RAN al doble, con los competidores atacando al cuarto operador y con un regulador que no ha sido consecuente con

la realidad del mercado y las barreras impuestas por la misma regulación para los nuevos operadores.

Aunado a lo anterior, desde 2014, Avantel con todo el ánimo y la capacidad de invertir, comenzó a solicitar a los operadores establecidos, información de la ubicación de las redes de acceso donde se cursaba más tráfico, para poder hacer una planeación seria para el despliegue propio, objetivo que infortunadamente no se logró, pues los competidores nunca dieron cumplimiento y la información remitida es absolutamente vaga e ineficiente para lo aquí planteado por Avantel.

En consecuencia, desde 2018 solo es posible obtener información de localización del tráfico de RAN, con los campos de Municipio y División Administrativa, que como se expuso anteriormente, no brinda la precisión suficiente para que Avantel pueda definir específicamente los sitios en los cuales debe desplegar su propia infraestructura. Con lo cual se estaría impidiendo la finalidad de la normatividad objeto de implementación y el cumplimiento del objetivo constantemente expuesto por las autoridades competentes de que Avantel despliegue infraestructura con el fin de disminuir el uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional y prestar los servicios ofertados a sus usuarios haciendo uso de infraestructura propia.

Por lo tanto, AVANTEL reitera a la CRC, que para lograr una efectiva localización del tráfico RAN, se debe incluir en la información de estación base, las coordenadas geográficas (datum WGS84), el LAC y CELL ID, lo cual permitirá la correcta georreferenciación de la información de tráfico suministrada, y por ende, se garantiza el cumplimiento adecuado de la normatividad desarrollada.

Por todo lo anteriormente expuesto, Avantel considera que la nueva propuesta no solo no fomenta el despliegue dado el incremento de los costos, sino que una vez más dejan a los operadores de mayor escala en una posición mucho más favorable con respecto a los operadores de menor escala, donde los primeros tienen capacidad financiera y de infraestructura para negociar, mientras que los operadores usuario del RAN seguimos sometidos a las tarifas que entre ellos acuerden, con una restricción en la información que ellos brindan, con unas tarifas altas, con un tráfico que para ellos es mínimo y donde ellos siguen fortaleciéndose dentro del mercado.

### **3. La Remuneración del RAN**

La remuneración de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN) de acuerdo con la normatividad orientada a costos eficientes está acorde con lo establecido en el artículo 32 de la Resolución CRC 3101 de 2011, el cual indica que 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 la Comisión.

Posteriormente es necesario hablar de la Resolución 4112 de 2013, la cual define a dicha instalación esencial así:

“...

2.1. Roaming Automático Nacional: 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.

...”

(Comillas y cursiva fuera del texto original)

Bajo el anterior contexto, se indica que entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, se sostienen una serie de relaciones jurídicas, técnicas y económicas las cuales permiten brindar servicios de telecomunicaciones a los usuarios cuando ellos se encuentran por fuera de la cobertura de la red del proveedor de servicios que escogen, relaciones que se resumen en el uso de las redes de otros proveedores y uso de la instalación Esencial de Roaming Automático Nacional.

Mediante la expedición de la Resolución CRC 4112 de 2013, la CRC estableció que la remuneración de cargos de acceso a Roaming Automático Nacional –RAN– debía estar orientada a costos eficientes y por ende no debía ser superior al valor final del establecido en el artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 3136 de 2011, es decir, sería equivalente o atado al costo eficiente calculado para el cargo de terminación de voz móvil, que estaba orientado bajo el modelo de costos LRIC puro.

Es importante mencionar que en esa ocasión la CRC actualizó y ajustó el modelo de cálculo, con el fin de que contara con una arquitectura convergente NGN, que reconociera la distribución y asignación de costos de redes multiservicio que contemplara escenarios intermedios, hasta la migración a una red completamente IP. El modelo así actualizado reflejaba costos eficientes menores.

Sin embargo, la entidad no adoptó los resultados que el mismo arrojaba y optó por fijar los valores previstos para cargos de acceso en las Resoluciones CRC 3136 y 3500 de 2011, y fundamentó su decisión en la necesidad de “mayor estabilidad en las relaciones de interconexión establecidas”.

Posteriormente, mediante la expedición de la Resolución CRC 4660 de 2014, la CRC modificó las reglas en materia de remuneración de cargos de acceso entre redes móviles para los Servicios de Voz y Mensajes Cortos de Texto (SMS) y entre otras disposiciones:

- a. Desligó la remuneración del acceso a roaming para los servicios de voz y SMS, del cargo de terminación.
- b. Dispuso que el derecho a remunerar el RAN bajo los valores contemplados en la norma regirán únicamente por 5 años contados a partir de la firmeza del permiso para el uso del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT.

La CRC afirmó:

*“En tales circunstancias resulta razonable fijar un periodo en el que se regule el cargo de RAN para proveedores entrantes en el mercado, a partir del cual la remuneración deba ser pactada de mutuo acuerdo con los proveedores de RAN, sin perjuicio de que, mediante regulación, provocada por vía de solución de controversias, la CRC fije valores de RAN eficientes, considerando las circunstancias de tiempo, modo y lugar del respectivo caso, y en caso necesario a través de una regulación general, si las condiciones de mercado así lo ameritan.*

...

*Adicionalmente, no se expone a los beneficiarios al posible abuso por parte del propietario de la facilidad dado que vencidas las sunset clauses, ambas partes podrán acudir a la instancia de conflicto frente a la CRC en caso de desacuerdo sobre los precios o condiciones solicitadas para uso del RAN. Y de acuerdo con lo establecido en la Resolución CRC 3101 de 2011, esta Comisión determinará el valor de remuneración basado en criterios de eficiencia”*

Fue entonces la Resolución CRC 4660 de 2014 la que, al modificar los artículo 8 y 9 de la resolución 4112 de 2013, dispuso que el derecho de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles asignatarios por primera vez de permisos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT, a pagar una remuneración de \$ 12,55 pesos por RAN de voz, así como los valores de RAN de datos previstos en el artículo 9, “será únicamente por los cinco (5) años siguientes a la fecha en que queda en firme el acto administrativo mediante el cual le fue asignado dicho permiso.”

Dicha disposición, como se mencionó, careció de soporte conceptual que la avalara. En el documento de respuestas a comentarios, la CRC señaló que, *si bien el RAN era un insumo crítico para la producción minorista, es propiedad de y está controlado completamente por firmas establecidas verticalmente integradas, constituyendo un monopolio en cada red, y no es posible para los competidores minoristas, económica o tecnológicamente, duplicar dicha instalación o desarrollar un sustituto de ella. De lo anterior no necesariamente se desprende, según la CRC, que tales condiciones otorguen al proveedor que ostenta tal instalación, un poder sustancial de mercado que le permita fijar precios prohibitivos a sus competidores por el acceso a su red, o le facilite estrechar los márgenes a éstos.*

Adujo la CRC que existen factores que permiten inferir razonablemente que aun teniendo un proveedor de red un monopolio en el acceso a su red, y en particular a la instalación esencial de RAN, "podría no ostentar tal poder", debido al denominado "poder compensador de la demanda" del operador que requiere el acceso a RAN, entendido como el poder de negociación del cliente (en este caso mayorista) frente al proveedor. Para el regulador es razonable inferir, en el caso del precio de acceso a RAN, que el poder compensador de la demanda de un proveedor entrante varios años después de su entrada al mercado es diferente al que ostenta un proveedor que apenas entra, lo cual, desde una perspectiva regulatoria, amerita un trato diferencial.

Adicionalmente, la CRC mencionó que *el proveedor que requiere acceso a RAN - ya un establecido varios años después de su entrada al mercado- puede no sólo tener un poder de negociación que compense el poder de los proveedores incumbentes que ofrecen acceso a RAN, sino que puede tener una posición que le permita determinar las condiciones en que requiere y demanda el acceso a RAN, de cara a negociar las condiciones con los proveedores de tal instalación: el grado de despliegue de su red, los servicios que la misma soporta, las economías de escala y alcance que explota al operarla, los perfiles de consumo de sus usuarios, la segmentación de mercado que ha efectuado, la estructura de costos que soporta, etc., son todos aspectos que, en opinión de la Comisión, le podrían permitir llegar a acuerdos con los incumbentes en cuanto a la remuneración.*

Avantel ha sostenido y es evidente que condiciones semejantes no se dan en el caso colombiano y no se han dado, por lo que la propuesta objeto de comentarios no puede mantener el concepto de dejar la tarifa en ninguna circunstancia en cabeza de la negociación de los operadores, teniendo en cuenta las asimetrías claras de los participantes actuales.

Como lo ha señalado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España, la fortaleza del poder compensatorio de la demanda "... depende de si el

cliente puede cambiar de proveedor, reducir de forma significativa el consumo o incluso dejar de utilizar el servicio ante una subida en el precio del mismo." Adicionalmente, para revisar la existencia del poder compensatorio de demanda en un mercado se debe analizar el entorno en que estas negociaciones se desarrollan, es decir, la medida en que cada una de las partes dependa de la otra para la prestación del servicio.

En el caso específico de la instalación esencial de RAN en el mercado colombiano, la experiencia reciente en la materia indica que ninguna de las anteriores condiciones esté presente. En efecto, no se ve cómo Avantel puede tener poder compensatorio de demanda que permita disciplinar a los operadores de redes que ofrecen el servicio mayorista de RAN en la actualidad, por las siguientes razones:

- Primero, porque cada proveedor de RAN tiene un monopolio en el acceso a su red. Es claro que el monopolio confiere al monopolista poder sustancial de mercado, salvo que no existan barreras de entrada al mismo, caso en el cual la amenaza de entrada disciplina en sí misma al monopolista, erosionando el poder atado a tal condición.

En este caso, sin embargo, el sólo hecho de que el RAN sea considerado una instalación esencial, requerida por el entrante mientras despliega su red, refleja la existencia de barreras de entrada a ese mercado, en nada distintas a las asociadas a las industrias en red, como lo son la existencia de costos hundidos, economías de escala y alcance, efectos de red, inversiones absolutas y relativas, publicidad, cadenas de distribución, etc.

Por ende, no existe poder compensador de Avantel que elimine el poder de mercado de cada monopolista en el acceso a su red, constatado como está que el poder compensador de la demanda no existe cuando el bien demandado proviene de un monopolista.

- Segundo, el poder de mercado de cada uno de los proveedores de RAN se refuerza al constatar que existe un alto grado de diferenciación de producto que impide considerar el acceso a la red de cada uno de ellos como un bien sustituible. En efecto, las diferencias de cobertura, tecnología en sites, calidad, e implementación técnica de RAN, entre cada uno de los 3 proveedores, dependiendo del área geográfica concurrente, revelan que el servicio mayorista ofrecido por cada uno de ellos no es el mismo, a ningún nivel ni en ninguna parte del territorio nacional, lo cual imposibilita que el demandante de RAN pueda, hipotéticamente, prescindir de dos de ellos para utilizar el RAN del restante si los primeros dos incrementan sus precios y el tercero accede a llegar a un acuerdo.



- Tercero, como lo ha señalado Ofcom –antes Offtel-, “el poder compensador de la demanda existe cuando un comprador particular (o grupo de compradores) de un bien o servicio es suficientemente importante para su proveedor como para influenciar el precio cobrado por ese bien o servicio. En orden a constreñir el precio efectivamente, el comprador debe ser capaz de generar alguna presión sobre el proveedor para prevenir un aumento de precios por vía del ejercicio de una amenaza creíble, como por ejemplo no comprar o auto-proveerse.”

Más recientemente Ofcom señaló que el poder compensador de la demanda:

“(…) el grado de restricción que un comprador de productos y servicios es capaz de generar en un vendedor mediante la imposición de un contrapeso eficaz a cualquier intento por parte del vendedor para establecer los precios de sus productos o servicios sensiblemente por encima del nivel competitivo. Si el comprador es suficientemente importante para el vendedor, entonces la amenaza del comprador de reducir su demanda o de comprar a proveedores alternativos pueden ser suficientes para constreñir cualquier poder de mercado potencial.”

Si se tiene en cuenta la negativa de los 3 operadores de mayor escala a proveer RAN en su momento, así como el hecho de que su integración vertical genera los suficientes incentivos para proteger rentas minoristas por vía de incrementar los costos mayoristas de Avantel, es claro que para ellos la amenaza de que Avantel no haga uso de sus redes con la instalación esencial de RAN, más que un factor de constreñimiento de precios, sería la mejor noticia para ellos, como quiera que continua y sistemáticamente se han referido al esquema de RAN como un “modelo parasitario” que se vieron en la obligación de cumplir por orden regulatoria, luego, es evidente, Avantel es incapaz de generar presión alguna para disciplinar los precios de RAN. Es claro que, tratándose del acceso y uso de RAN, Avantel no sólo no es un comprador “suficientemente importante” sino que, de hecho, es un comprador indeseado para el proveedor de RAN, en tanto su competidor a nivel minorista.

Por todo lo anterior es que se pone en consideración de la CRC, ¿si realmente considera que hay poder de negociación de Avantel y demás operadores entrantes o de menor escala para negociar una tarifa que fomente el despliegue de infraestructura y continuidad en el mercado?

- Cuarto, Avantel no puede reducir de forma significativa el consumo o incluso dejar de utilizar el servicio ante una subida de precio debido a que depende del RAN para poder ofrecer servicios competitivos desde la perspectiva geográfica. Prescindir de una instalación esencial no es una solución comercialmente viable para Avantel, o cualquier otro operador que use el RAN.

- Por último, es apenas previsible que las futuras negociaciones de RAN (al igual que las pasadas) se desarrollen bajo un escenario donde la contraparte no depende en absoluto de Avantel para ofrecer su servicio y más bien tiene incentivos para no ofrecer RAN a Avantel u ofrecerlo a precios significativamente por encima de costos eficientes. Ello debido a que los proveedores del servicio mayorista de RAN están integrados verticalmente y compiten con Avantel en el mercado minorista, razón por la cual tienen un incentivo estratégico para excluir a un competidor de menor escala, bien sea negando el acceso a RAN o exigiendo precios que no reflejen los costos del RAN. Debe recordarse que, salvo por la existencia de una obligación regulatoria y de precios regulados, los actuales proveedores de RAN no estarían prestando este servicio mayorista a Avantel en la actualidad.

En síntesis, no se puede sostener que Avantel tiene un poder compensador con capacidad de constreñir el poder de mercado de Claro, Movistar y Tigo, cuando los tres proveedores tienen rentas minoristas que protegen e incentivan y habilidad para hacerlo por vía de altos precios de RAN al proveedor alternativo, y en el pasado han alineado su conducta para proteger dichas rentas minoristas por vía de la negativa de acceso a RAN.

En vista de lo anterior, Avantel considera que carece actualmente, de poder compensatorio de la demanda suficiente para presionar a la contraparte a ofrecer precios de RAN eficientes y que le permitan competir en el mercado móvil. Ello porque no existen, ni se prevé que existan, condiciones para que el mercado por sí mismo establezca precios de RAN en niveles competitivos y que reflejen costos eficientes en Colombia.

Es así como, al justificar la adopción de precios de RAN regulados en favor de los proveedores establecidos, la CRC, en el documento de respuestas a comentarios con ocasión de la Resolución 5107 de 2017, reconoce la falta de poder compensador de la demanda que disciplinaría el poder sustancial de mercado del proveedor de RAN:

*“Por otra parte, señala COMCEL que regular la remuneración del RAN para servicios de voz, SMS y datos entre operadores establecidos resulta improcedente, indicando que el marco normativo actual y las opiniones de organismos nacionales e internacionales, evidencian los inconvenientes de la regulación en estas relaciones. Sobre el particular, es importante precisar que el roaming automático nacional es una instalación catalogada de tiempo atrás por la regulación como esencial, en relación con la cual el monopolio del proveedor en el acceso a su red le confiere un poder sustancial de mercado que no es compensado por el poder de la demanda, lo cual se agrava por los incentivos y la habilidad del proveedor*

*de RAN verticalmente integrado para fijar precios prohibitivos o estrechar el margen de sus competidores, en un contexto de asimetría en cobertura de redes y falta de competencia efectiva, tanto en los mercados de voz como de datos, que afecta la pluralidad de ofertas contestables a favor de los usuarios, y en este sentido la CRC ha considerado que las condiciones de mercado ameritan la regulación de dicho servicio.”*

Resulta contradictorio que se reconozca que el monopolio del proveedor en el acceso a su red le confiere un poder sustancial de mercado que no es compensado por el poder de la demanda de los demás incumbentes, pero que no se acepte lo mismo cuando quien demanda RAN es un operador de menor escala.

No puede aducirse el poder compensador de la demanda como soporte para eliminar los precios regulados de RAN para entrantes, y reconocerse su inexistencia para justificar la regulación de precios de RAN en favor de proveedores incumbentes que, sin duda alguna, están en mejor posición que Avantel para compensar el poder del proveedor de RAN. Eso carece de sentido, así como la propuesta actual que pretende dejar bajo una negociación de operadores establecidos la tarifa de RAN, sin tener en cuenta las condiciones diferenciales de cada uno de los agentes del mercado.

Así las cosas, para Avantel tanto los criterios de la 5107, como de la propuesta actual, distan de ser objetivo porque desatiende las grandes diferencias, objetivas e indiscutibles, de mercado, técnicas y económicas de Avantel frente a los incumbentes de mayor escala, y soslaya la falta de poder compensador de la demanda de Avantel, mientras la reconoce entre los incumbentes, en favor de quienes regula precios de manera indefinida. Los operadores establecidos deberían ser los destinatarios del criterio “objetivo de temporalidad”.

No es “concordante con las obligaciones de despliegue de los proveedores entrantes”, porque las obligaciones de despliegue para entrantes hacen referencia al despliegue de una red LTE con la cual no resulta posible la oferta comercial de servicios de voz sin derecho a RAN con SRVCC, que opera un espectro de alta frecuencia (AWS) con la cual es imposible técnica y financieramente una operación eficiente de servicios de voz.

Los aspectos que se han mencionado anteriormente describen de manera precisa las dificultades técnicas, económicas y regulatorias que han afectado desempeño competitivo de Avantel en el mercado, por lo que respetuosamente se solicita a la CRC analizar la posibilidad de dar una mirada más objetiva y ajustada a la realidad del mercado la propuesta que está siendo objeto de análisis e el sector.

#### **4. Irreplicabilidad de la oferta**

Desde hace más de dos años, Avantel ha venido exponiendo su preocupación frente a todos los temas expuestos, desde hacer acercamientos con todas las autoridades competentes, hasta las gestiones respectivas con las diferentes entidades que representan de alguna forma a la inversión extranjera en Colombia.

Desde Avantel se ha tenido la confianza de invertir en Colombia e implementar un buen servicio de telecomunicaciones móviles, con la mejor calidad y cobertura, sin embargo, así como el proyecto era retador, agresivo y ambicioso, el riesgo lo era igual y es lo que al final no ha avanzado de la mejor forma dada la realidad actual del mercado y con lo que vislumbra a corto plazo frente a los servicios que en la actualidad presta Avantel.

El aumento de las tarifas relacionados con el uso del Roaming Automático Nacional, desde la 5107 y lo planteado dentro de la iniciativa actual, que es la facilidad por medio de la cual Avantel puede prestar los servicios de voz tradicional, servicio indispensable en este momento por el tipo de usuarios en Colombia, ya que por la cobertura y por idiosincrasia de la sociedad colombiana aún no está preparada para una migración completa a la prestación de datos. Lo anterior justificado en que Avantel, en busca de una estrategia que tiene como objeto disminuir a su mínima expresión el uso de RAN ha buscado ofrecer servicios exclusivos de datos, ofreciendo además llamadas de voz gratuitas en WhatsApp y demás ventajas del uso de datos, sin embargo todas estas estrategias comerciales y técnicas no han logrado el crecimiento esperado, ni la retención suficiente de usuarios, tanto así que los mismos usuarios aducen como principal causal para su retiro el hecho de no tener minutos de voz tradicional ilimitados o una mayor cantidad de los mismos.

La CRC en pro de la libre competencia y la política de mercado que es reconocida desde la Constitución del 91, debe reconocer cuales son las finalidades de la libre competencia en las que encontramos la eficiencia del mercado que se ve cada vez más vulnerada por las medidas mencionadas a lo largo del documento; el bienestar de los usuarios que se verá anulado al volver a los años pasados donde solo tendría la posibilidad de escoger entre 2 o menos operadores de servicios y que además se tienen que ajustar a los planes, los precios y a las condiciones de calidad mínima que los pocos competidores consideren en el mercado, al ser al final un oligopolio incipiente. Avantel entró al mercado para darle dinamismo al mismo y consideramos que la labor se ha hecho con el mayor respeto y compromiso, pero las barreras legales, regulatorias y de competencia están generando dificultades complejas que no se sabe si la compañía podrá superar.

Con el incremento de las tarifas que se han dado desde la Resolución 5107 y con la propuesta planteada, ni Avantel, así como ningún otro operador entrante y asignatario de espectro, que haga uso de RAN puede replicar, ni la oferta, ni el despliegue de infraestructura, ni las demás condiciones ventajosas con las que cuentan los operadores establecidos en un sector oligopólico como lo es mercado de las telecomunicaciones en Colombia.

#### **5. ¿Si hay realmente poder de negociación entre los operadores?**

Este punto ya ha sido tocado a lo largo del documento, no obstante es importante mencionar que desde la asignación del espectro a Avantel se evidencia que la misma regulación le da el derecho de prestar servicios de voz y de datos haciendo uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional donde no se tuviera cobertura (por su misma calidad de entrante) que para el caso del servicio de Voz sería en todo el territorio nacional, en las condiciones establecidas por la regulación vigente, de este modo la compañía le apuesta a este mecanismo para entrar al mercado y buscar con esta facilidad técnica y de por si bastante costosa, lograr ser el cuarto operador en un mercado restringido para los tres existentes. Luego de las gestiones y de cara a la negativa de los operadores incumbentes de permitir el uso del RAN, Avantel busca el apoyo en la CRC como autoridad competente y defensora del sector TIC en Colombia. Es así como sin el apoyo de la Comisión no hubiera sido posible entrar al mercado, ya que como es de conocimiento general, los proveedores incumbentes denegaron el acceso a RAN que Avantel les solicitó en agosto de 2013, por lo que el regulador tuvo que intervenir y ordenarles otorgarlo en las condiciones solicitadas por Avantel; cuya entrada al mercado se produjo en agosto del año siguiente, mientras que los establecidos lo hicieron desde diciembre de 2013 (Movistar y Tigo), y febrero de 2014 (Comcel), pese a que la resolución MINTIC 449 de 2013 les prohibía hacerlo antes de celebrado el acuerdo de RAN solicitado por la compañía.

Aunado con lo anterior, es evidente que a esta empresa le fue obstaculizada la entrada al mercado oportunamente y lanzar sus servicios al menos al mismo tiempo que los incumbentes, privándola de obtener ingresos minoristas; de las ventajas asociadas a lanzar servicios de última tecnología al mismo tiempo que sus competidores verticalmente integrados, y de tener acceso a la misma base de usuarios potenciales 4G, durante el casi un año en el que Avantel fue excluido del mercado mientras sus competidores ofrecían servicios 4G.

Apalancados en la posición dominante en el mercado de acceso a la instalación esencial de RAN de su respectiva red, los proveedores incumbentes: (i) excluyeron a Avantel del mercado de voz minorista que tiene más de 53 millones de abonados; ingresos de \$7.4 billones pesos, y crecimiento de más del 10% en el período de

exclusión; (ii) marginaron a Avantel del mercado de datos por suscripción –que cuenta con más de cinco millones de abonados e ingresos por \$1.79 billones en ese período, con un crecimiento para el mismo de 27.8%; (iii) no dejaron entrar a Avantel al mercado de datos por demanda, -privándole de competir por más de 19 millones de abonados, quinientos sesenta y ocho mil millones de ingresos y con un crecimiento para el periodo de 42,3%-.

El impacto en la competencia en el mediano plazo también se refleja en el estudio de Compass: de haber comenzado a operar el 1 de enero de 2014, Avantel habría alcanzado el 31 de enero de 2019 una cifra total de suscriptores cercana a 1'950.000. Si hubiera recibido acceso a las instalaciones RAN de los proveedores incumbentes, y hubiera lanzado, como ellos, servicios 4G simultáneamente en agosto de 2014, la cifra total de suscriptores de los proveedores incumbentes en 2019 sería aproximadamente 1'581.000, debido al retraso en el lanzamiento de los servicios.

De hecho, pese a que Avantel vio retrasada más de 6 meses su entrada al mercado con tecnología 4G/LTE, en comparación con Comcel, y casi un año, en comparación con Movistar y Tigo, y que por ende no pudo acceder al mercado potencial que hubiera existido de haber lanzado al mismo tiempo que sus competidores, con las ventajas asociadas al first mover , su desempeño en el mercado da cuenta del impacto de su entrada: al IV trimestre del año 2014, Avantel acumulaba 106.831 usuarios 4G/LTE, y un año después, a octubre de 2015, contaba con más de 422.000. Ello significa que Avantel, pese a entrar casi un año después que sus competidores, superó las estimaciones de Compass, no obstante que ellas suponían la entrada oportuna de Avantel, al lograr en 4 meses 122.000 usuarios (en un mercado atacado por sus competidores un año antes), mientras Compass estimó que en cinco meses hubiera alcanzado 102.000 (en un mercado en el que Avantel lanzaba al mismo tiempo que sus competidores).

Ello evidencia que, de haber entrado oportunamente, al tiempo que sus competidores, el desempeño de Avantel habría sido muchísimo mejor que el observado con una entrada tardía, y eso que este proveedor tuvo el segundo mejor desempeño en los primeros cuatro trimestres desde que cada operador lanzó su oferta de servicios sobre redes 4G, medido por crecimiento agregado compuesto.

Finalmente, es menester señalar que desde que Avantel comenzó a prestar sus servicios móviles ha incurrido en innumerables costos e inversiones logrando una base de aproximadamente 2.000.000 usuarios, consolidándose de conformidad con el informe trimestral de 1Q de 2018 publicado por el MINTIC, como el cuarto operador en el mercado de datos móviles en Colombia, logro que se ha obtenido

con todas las iniciativas comerciales, de oferta, atención al cliente y buen servicio que le hemos venido ofreciendo y cumpliendo a nuestros usuarios y por supuesto como resultado del apoyo a la competencia en este complejo sector por parte de entidades tales como la CRC, la SIC y el MINTIC. Autoridades de vital importancia para el fortalecimiento de la competitividad, la protección a los nuevos operadores, fomento de nuevas inversiones para una mayor cobertura y calidad donde los únicos beneficiados son los usuarios a nivel nacional.

En 2017, Avantel cumplió su objetivo primordial de ofrecer conectividad a Internet más rápida y asequible como el cuarto operador en el mercado y realizó cuantiosas inversiones que esperamos poder seguir haciendo si se gestan las condiciones competitivas requeridas.

Sin embargo desde finales de 2018 y durante el 2019, fue víctima de varias estrategias de los competidores y de dificultades de cara a los diferentes elementos para seguir creciendo en el mercado, lo cual llevo finalmente a la aceptación e ingreso al proceso de reorganización empresarial.

Luego de descrito el proceso y dada la evidente concentración en el mercado móvil, y la evidencia de que los efectos competitivos de los nuevos proveedores alternativos no han sido los esperados dado el bajo nivel de competencia efectiva, se hace indispensable que exista un acompañamiento permanente del regulador, orientado a nivelar el campo de juego entre los operadores entrantes y los incumbentes. La solución a los problemas del sector debe provenir del reconocimiento de la existencia de un mercado profundamente concentrado y afectado por las prácticas que ejerce el operador dominante y de esta manera, generar medidas que atiendan esta realidad y enfocar sus acciones en evitar que los efectos nocivos de la dominancia continúen acentuándose y afectado a la industria en general y sobre todo a nuestros usuarios.

Este aspecto es sumamente delicado para la competencia en el mercado de datos, debido a que, si no hay ajustes regulatorios, la masificación del Internet móvil promovida por el Estado, va a convertirse en un estímulo perverso que contribuya a concentrar la posición de dominio de Claro, con los incalculables impactos negativos que esto generaría para el desarrollo del sector.

Si Colombia cuenta con medidas que propicien la inversión, sin duda alguna se gestan las condiciones para lograr rentabilidad económica tanto estatal como privada y se genera una industria sostenible y próspera. Es por ello que Avantel considera de suma importancia, que la CRC continúe la senda de estimular la competencia con medidas que apunten a declarar la dominancia de Claro en el mercado de servicios móviles, toda vez que a la fecha, los indicadores reportados

por Ministerio, evidencia que las medidas adoptada por la CRC para controlar esta situación, no han arrojado los resultados esperados, ni lo van a hacer con la propuesta objeto de comentarios.

El mercado colombiano es un mercado oligopólico que con este tipo de medidas no se ve posible la entrada pacífica de un operador que realmente le pueda hacer competencia en el tiempo a los ya establecidos.

## **6. Dificultades de implementación**

En todo caso, para la implementación de esta propuesta generarían cargas importantes de inversión de los desarrollos que fueren necesarios para la separación por redes que proveen el servicio de RAN, así como las adecuaciones en los procesos de conciliación entre los operadores y la diferenciación por red.

De otro lado, es importante mencionar que en la actualidad como ya se manifestó previamente, los operadores usuarios de la instalación esencial de RAN no se tiene acceso al tráfico real por localidad, dada la negativa de los PRV de remitir la información correspondiente, generando acá otra asimetría en contra del PRO, quien debe confiar en el tráfico y las tarifas remitidas por el PRV, lo cual no resulta justo ni transparente y genera otra inequidad dentro del mercado.

Así las cosas, ni la metodología, ni las tarifas, ni la diferenciación por localidades son de buen recibo por Avantel, ni pueden ser aplicables antes de un año de entrar en vigencia la propuesta por lo que en todo caso se debería hablar de un régimen de transición y de unos términos de implementación de al menos 12 meses.

### **COMENTARIOS ESPECÍFICOS:**

Frente al articulado en particular Avantel S.A.S. se permite manifestar algunos puntos a tener en cuenta sobre el documento propuesto.

#### **Artículo 1. Remuneración por el uso de RAN para el servicio de Voz.**

Como primera medida y con relación al **artículo 1** de la iniciativa, Avantel considera que esta fórmula no es favorable para los operadores de menor escala, ni genera una motivación financiera, ni operativa para el despliegue de infraestructura. De hecho esta diferenciación frente a la tarifa remuneratoria entre los OMV y los operadores de RAN sigue siendo contraria y asimétrica para los últimos, sin reconocer las inversiones en infraestructura, elementos de red y sistemas para la prestación de servicios de telecomunicaciones.



La CRC ha considerado ya a los servicios prestados por los OMV y el RAN como pertenecientes al mismo mercado relevante, se extraña entonces porque se mantiene una asimetría en la determinación de las tarifas.

Por lo anterior la propuesta de Avantel es que se tenga la misma fórmula de los OMV, con el descuento del 30% y no del 10,36% como la plantea la propuesta, dado que de entrar a regir la misma, la implementación como ya se mencionó previamente generan unos impactos importantes en la tarifa y en las relaciones entre operadores establecidos con condiciones particulares y diferentes dentro del mercado.

Específicamente, la consideración de la WACC como factor de descuento dentro de la fórmula Retail Minus no encuentra fundamento conceptual ni correspondencia en la experiencia internacional. Conceptualmente, la WACC representa el costo del capital, sin relación con el establecimiento de un margen operativo, que es el pretendido en la fórmula Retail Minus. Tampoco encuentra correlato en la práctica, donde este margen del 10.36% resulta excesivamente bajo y sin antecedentes internacionales<sup>2</sup>.

En todo caso debería revisarse la posibilidad de una nueva senda, un régimen de transición y un análisis juicioso de la dinámica real del mercado entre otras condiciones necesarias para una igualdad material dentro del mismo.

Avantel tampoco considera justo, ni equitativo, la diferenciación por estaciones base o municipalidades, pues acá no se da solución al problema de fondo del despliegue de infraestructura, sino que por el contrario favorece de manera específica a los operadores establecidos y fomenta la no actualización tecnológica que deben garantizar. Esta medida de aplicarse solo favorece a los operadores de mayor escala y vuelve a dejar a los operadores alternativos por fuera de la igualdad material del mercado necesaria para darle el dinamismo que ha hecho de menos el mercado desde hace más de 20 años.

Avantel considera inadecuado acotar el ámbito de aplicación a 460 municipios. En efecto, el análisis efectuado y descrito en el documento soporte de la CRC, no justifica, ni da razón para acotar la cantidad de municipios, abandonando la regla presente que se fundamentaba, con toda la lógica del caso, en la carencia de infraestructura por parte del PRO. CRC cita a Porter y dice que los “clústeres son decisivos para la competencia, debido a que esta depende de la productividad, y de la manera como las compañías compiten” (pág. 51) y más adelante, la CRC

---

<sup>2</sup> Como por ejemplo, el caso de Chile que fue presentado por la CRC dentro de la experiencia internacional, donde el porcentaje es del orden del 30%.

afirma que “El análisis de clúster surge como una estrategia de focalización para el uso de la instalación esencial...” (pág. 51). Las mencionadas no constituyen un fundamento sólido ni acabado para abandonar la regla de ausencia de infraestructura en pos de un ensayo como el planteado por la CRC.

Para Avantel, el ejercicio que lleva adelante la CRC, a partir de su Análisis Geográfico, para la identificación de los 460 municipios es excesivamente simplista y reduccionista. En efecto, la CRC identifica una serie de variables clave dentro de su Análisis Geográfico, pero omite variables decisivas en la realidad del mercado móvil local, como por ejemplo las exigencias de las licencias de espectro, que, en el caso de la licencia AWS, requiere cobertura 4G en todas las cabeceras municipales después del año quinto de obtenida y que la misma licencia prevé se pueda realizar con roaming. Sin embargo, si la regulación se acota a 460 municipios, menos de la mitad del total, la exigencia será de imposible cumplimiento, dada la posición negociadora de los incumbentes descrita anteriormente.

Finalmente y de conformidad con lo expuesto no resulta lógico, ni justificada la diferenciación entre el esquema tarifario para los OMV, frente al régimen tarifario para el uso de RAN, cuando ambos usan elementos de redes similares, los segundos invierten directamente en infraestructura, reconocen la contribución por el uso de espectro, son inversionistas puros en redes de telecomunicaciones, pero al contrario de los OMV, estos no cuentan con el porcentaje sobre la tarifa promedio entre 23 y 30%, para los segundos este descuento por el uso no supera el 10.5%.

## **Artículo 2. Remuneración por el uso de RAN para el servicio de Datos.**

Sobre este en particular, resulta desequilibrado que para el caso de RAN en datos, el proyecto de resolución no aplique el mismo criterio que contempla para el servicio de voz en RAN, al seguir diferenciando la metodología de cálculo de la tarifa para OMV y RAN, lo que conlleva un manejo discriminatorio frente a estas modalidades de operación y un mensaje de poca unidad de criterios y coherencia al momento de establecer el régimen tarifario para RAN de datos. La CRC debería aplicar al igual para el servicio de datos en RAN, la aplicación de las fórmulas que aplica para OMV para este servicio, tal como lo hace para el servicio de voz en RAN.

En lo que el **artículo 2** se refiere, Avantel considera que la no modificación de este solo fomenta que los operadores ya establecidos no hagan mayor despliegue de últimas tecnologías y se mantenga estancada la migración a nuevas tecnologías como se evidencia en el mismo documento de soporte de la iniciativa a comentar.

Adicionalmente, se pone en evidencia que se sigue favoreciendo a los operadores de mayor escala, por lo que lo idea es que se unificaran las metodologías tanto en voz, como en datos, entre los operadores de RAN y los OMV.

Estas consideraciones teniendo en cuenta además el evidente incremento del tráfico en razón a la pandemia del COVID 19 y considerando que estos descuentos pueden ser favorables y pueden fomentar de este modo el despliegue de redes de datos a nivel nacional. En todo caso lo que si considera la compañía es la importancia de fijar una tarifa de referencia para evitar la inseguridad jurídica y el acompañamiento de la CRC en este tipo de situaciones.

#### **Artículo 4, Discriminación de municipios en donde es aplicable la tarifa regulada para RAN.**

En este punto se debe mencionar que la discriminación de los municipios genera unas implicaciones bastante complejas de cara a la adecuación de los sistemas y las redes para clasificar el tráfico de las localidades indicadas en las tablas que incluye el proyecto de resolución. Adicional a lo anterior es necesario llamar la atención en que lo más preocupante aun, es la falta de elementos que permitan la conciliaciones entre operadores para determinar el tráfico RAN efectivamente cursado, cuando la información la posee exclusivamente el PRV (de mayor escala) mientras que el solicitante (PRO) no tiene acceso a esa información de manera directa y está supeditado a que el PRV se la suministre de manera precisa, veraz y oportuna, ya que este es el operador fuente y es el único quien conoce la real ubicación del usuario roamer que transita por su red. este elemento refuerza la posición de dominio en este aspecto por parte del PRV frente a la realidad del PRO.

#### **Implicaciones de la Negociación Directa.**

Finalmente y de acuerdo con la redacción de la norma Avantel insiste en que la regla general para la definición de las tarifas no puede ser la negociación entre proveedores, amparado en un esquema de libertad regulada, pues las condiciones del mercado no son iguales, como no son iguales los participantes en el mercado de las telecomunicaciones en Colombia. Por lo tanto, independientemente de la posición que decida la Comisión tomar, todas las negociaciones con los operadores de menor escala derivaran en conflictos ante la Comisión, con una inseguridad jurídica mayor por no saber cuál es la tarifa aplicable mientras se resuelven las diferencias en el ámbito administrativo, sin olvidar además las recurrentes actuaciones pseudocartelizadas que Avantel ha tenido que enfrentar en las negociaciones con algunos de los operadores establecidos, como por ejemplo con el incremento o la definición de tarifas elevadas para la prestación del RAN de un cuarto operador que no hace parte del

oligopolio existente y que al final no se puede cruzar por la imposibilidad de despliegue y del reducido poder financiero que tienen los operadores de menor escala en Colombia.

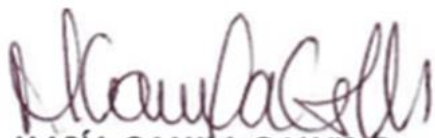
**Artículo 6. En cuanto a la entrada en Vigencia de la Norma (sin periodo de transición)**

Frente a este en particular, resulta inminente la necesidad de que la CRC incluya un periodo de transición teniendo en cuenta el impacto de la aplicación inmediata conlleva efectos financieros y operativos, tales como incremento inmediato en los costos por uso de RAN para voz y la necesidad de adecuación de los sistemas para clasificación de los tráficos de RAN conforme a la tabla del anexo 4.8, aspectos que son de gran impacto para los operadores por lo que se solicita un periodo de transición no inferior a 6 meses.

Así las cosas, Avantel solicita de la manera más respetuosa y responsable posible para que el regulador tome una posición favorable para el mercado y no para los pocos que lo vienen manejando por más de dos décadas.

Esperamos con estos comentarios participar de manera activa en esta configuración regulatoria de la mayor importancia para Avantel, el sector en general y los usuarios finales.

Cordial saludo.



**MARÍA CAMILA GALVIS G.**  
**Directora de Asuntos Regulatorios**  
**Avantel S.A.S.**