

Bogotá D.C.,

**GAR-055/2018**

Doctor  
**GERMAN DARIO ARIAS PIMIENTA**  
**Director Ejecutivo**  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
Calle 59A bis No. 5 - 53 Edificio Link Siete Sesenta Piso 9  
Ciudad

**Asunto:** Comentarios ETB al proyecto “*Por el cual se modifica el artículo 2.1.9.4. del artículo 2.1.9.4. del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016*”.

Respetado doctor Arias,

En atención al proyecto regulatorio citado en el asunto, de la manera atenta y en forma oportuna la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., en adelante ETB, se permite presentar sus comentarios.

La ETB resalta que en el marco del proyecto regulatorio se debe tener cuenta al usuario como fin último de la prestación de los servicios por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones y, en consecuencia, los beneficios generados a los usuarios con la norma que se pretende modificar, toda vez que la misma ha permitido un aumento significativo de la competencia creando un dinamismo que se ve reflejado en las diferentes alternativas de elección de los usuarios y en la interacción de los actores del mercado.

Frente a los comentarios u observaciones del proyecto y el documento que lo soporta es importante indicar que en primero se abordará el texto propuesto en el proyecto de resolución y luego el documento “*Condicionamiento de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles*” en el orden expuesto en el mismo.

### **1. La propuesta modificatoria del artículo 2.1.9.4. del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016.**

El proyecto plantea la posible modificación del artículo 2.1.9.4. del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, esto es, el mismo artículo de la Resolución CRC 5111 de 2017, inserto en el Título II de la resolución compilatoria.

En ese sentido, resulta imperativo señalar que la eventual modificación del artículo mencionado ha de tener en cuenta que en los considerandos de la Resolución CRC 5111 de 2017 se indicó de manera expresa que la Ley 1480 de 2011, esto es, el Estatuto del Consumidor se entiende integrado al Régimen de Protección de los Derechos de los

Usuarios de Servicios de Comunicaciones, por lo que cualquier modificación que se pretenda realizar a este régimen debe tener una coherencia frente a lo dispuesto por la citada ley, el contexto general del régimen y las instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio a través de su Circular Única, especialmente, en lo que se refiere a la prohibición de ventas atadas y publicidad con incentivos, aspectos que serán sustentados en el presente texto.

Hecha esa precisión debe tenerse en cuenta que el texto actual de la norma inserta en el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones vigente<sup>1</sup> señala:

***“ARTÍCULO 2.1.9.4. VENTA A CUOTAS DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES. En caso que el usuario decida adquirir su equipo con el operador, esta podrá financiar o diferir su pago, para lo cual celebrará un contrato independiente al de prestación del servicio.***

*En ningún caso el operador puede condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles”.*

Ahora bien, la propuesta regulatoria implica una modificación de la citada norma en el siguiente sentido:

***“VENTA DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES. En caso que el usuario decida adquirir su equipo con el operador, este podrá financiar o diferir su pago, para lo cual celebrará un contrato independiente al de prestación del servicio.***

*En ningún caso el operador puede condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles, **salvo que se trate de equipos que cuenten con tecnología 4G o alguna superior; sin embargo, estos condicionamientos no pueden de ninguna manera limitar la libre elección del usuario**” (negritas y subrayas fuera de texto original).*

De la simple lectura del texto propuesto lo primero que llama la atención es que se indica que los condicionamientos en la venta de equipos y de servicios de comunicaciones no pueden limitar la libre elección del usuario sin ningún tipo de consideración adicional, siendo una expresión muy amplia en la que pueden converger multiplicidad de interpretaciones de diversa índole y desde diferentes ámbitos, lo que daría lugar a posiciones contrapuestas frente a lo que se considera o no una limitación del derecho de libre elección del usuario, lo que podría comprometer el sentido mismo de la intención del regulador al pretender flexibilizar los condicionamientos de entrada sin que ello implique la restricción de movilidad de los usuarios frente al posible beneficio ofrecido.

---

<sup>1</sup> Capítulo 1 del Título II de la Resolución 5050 modificado por el artículo 1 de la Resolución 5111 de 2017

En efecto, con esa ambigüedad se podría terminar condicionando la salida, o si se quiere, la terminación del contrato del servicio de comunicaciones en consideración a la condición benévola o beneficio ofrecido al querer incentivar a los usuarios a la compra de equipos terminales de tecnología 4G o “superior”, luego la expresión inserta más allá de establecer una pauta en aras de proteger a los usuarios puede sustentar y validar un comportamiento excesivo de cualquier agente.

Lo anterior adquiere relevancia si se considera que actualmente existe una concentración de servicios móviles en un solo proveedor, por lo que la modificación propuesta incrementaría la falla de competencia presente en el mercado.

Por lo anterior, se solicita de manera respetuosa a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en adelante CRC, que se evalúe y determine si realmente existe una necesidad de intervención del regulador en los términos propuestos en el proyecto teniendo en cuenta además que no resulta evidente que se logre un mayor beneficio para el usuario sin que se afecte la competencia como se sustentará a continuación en el análisis del documento soporte.

## **2. Comentarios al documento soporte “*Condicionamiento de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles*”**

La CRC al definir su propuesta modificatoria presenta el documento soporte en el que expone el análisis de impacto normativo –AIN- en el que sustenta su decisión de intervención como regulador y justifica la modificación propuesta.

### **2.1. Definición del problema**

En la metodología de AIN se parte de la definición del problema el cual se identifica como la “*Baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia*” con la acotación de que se presenta un estancamiento en el crecimiento del servicio de internet móvil en los últimos dos (2) años.

Sin embargo, no es claro que al flexibilizarse las condiciones de entrada en comercialización de equipos 4G se logre un mayor beneficio o un efecto altamente positivo que justifique la alternativa propuesta para resolver el problema, máxime cuando en la masificación y penetración del servicio de internet inciden diferentes causas que no fueron analizadas y que al considerarse podrían identificar que la mejor alternativa de solución no necesariamente es regulatoria.

Ahora, es importante señalar que el punto de partida de la evaluación no sólo debe definir la naturaleza del problema sino su extensión, su magnitud y dentro de esta considerar si ha existido intervención del gobierno, luego bajo la definición expuesta, esto es, “*Baja penetración del servicio de internet en Colombia*” no sólo debe partirse de la base de comparación de la penetración del servicio del país con otras regiones, y en especial, con la tecnologías de cuarta generación puesto que se parte de extremos que no son análogos lo

que distorsiona la conclusión, pues no es lo mismo comparar la penetración del servicio de internet en países en los que el despliegue de infraestructura mínima ya fue consolidado o que incluso llega más allá, con aquellos en los que la misma está en proceso conforme a las condiciones de cobertura expuestas o requeridas por los permisos de uso de espectro de 4G como es el caso de Colombia.

Entonces, en la identificación del problema factores como las condiciones de cobertura del servicio analizado permite considerar de manera más objetiva su extensión y su magnitud, pues no se debe dejar de lado que el despliegue de la red 4G la cual aún está en proceso lo que incide en la penetración del servicio y pone de manifiesto que existe una intervención del gobierno pues en la asignación de espectro LTE tales condiciones están definidas en los permisos de uso de espectro. A esto se adiciona que no se tiene en cuenta el número de habitantes o la población de los países comparados, pues a modo ejemplo, Colombia tiene una población de 47.6 millones y Chile tiene una población de 17.8 Millones.

## 2.2. Causas del Problema

En la identificación de las causas del problema planteado la CRC identifica como causas:

1. La baja penetración de smartphones
2. La baja cobertura de internet móvil
3. Preferencias de los usuarios
4. Limitada asequibilidad al servicio de internet móvil

Sin embargo, llama la atención que la determinación de las causas del problema planteado sólo haya tenido en cuenta la dimensión del usuario de servicios de comunicaciones y los factores que inciden en su decisión de consumo dependiendo de si se trata de una persona natural o de una empresa, la modalidad de pago por la que optan o la que se ajusta a la necesidad planteada y la elección del equipo terminal móvil frente a su capacidad de pago, lo que considera que a su vez determina el servicio al que se accede, concluyendo entonces que *“las posibles causas que puede explicar la baja penetración del servicio de internet móvil en banda ancha están asociadas con el acceso del usuario al equipo terminal, con la cobertura o disponibilidad del servicio y las preferencias de los usuarios”*.

Justamente, el dimensionamiento propuesto deja por fuera las fallas del mercado y las eventuales fallas de gobierno en la determinación de todas las causas del problema, lo que tiene un efecto en el análisis propuesto y en la decisión del regulador de intervenir.

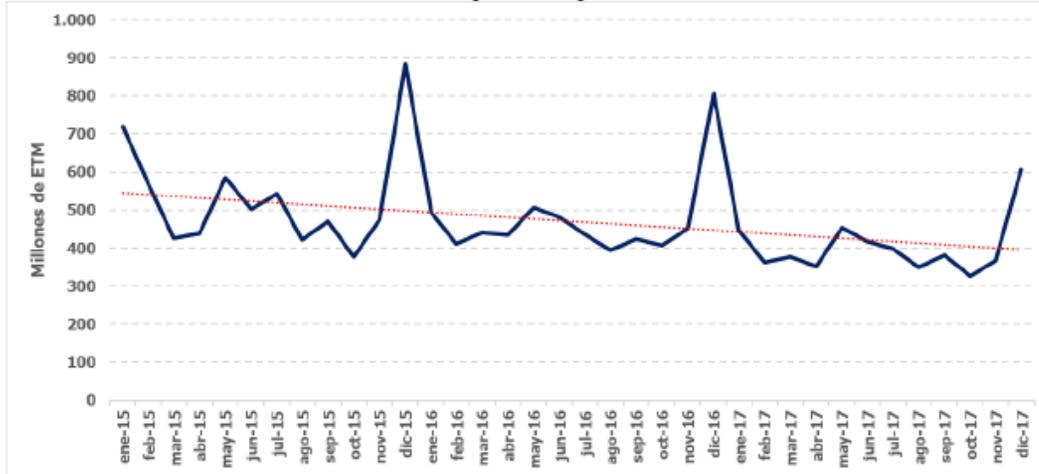
### 2.2.1. Baja penetración de Smartphones

En la identificación de esta causa se exponen a su vez tres problemáticas en el mercado de venta de equipos terminales móviles i) el incremento de precios de ETM; ii) las restricciones en la venta de ETM aplicables a proveedores móviles y iii) el entorno macroeconómico los cuales se analizan a continuación:

### 2.2.1.1. Incremento en los precios de EMT

En el “Documento Amarillo” se señala que la venta de equipos terminales en Colombia presentó una disminución del 12% en los años 2015 y 2016 con un leve incremento para el 2017 con una tendencia decreciente para los operadores móviles en el periodo 2015 a 2017:

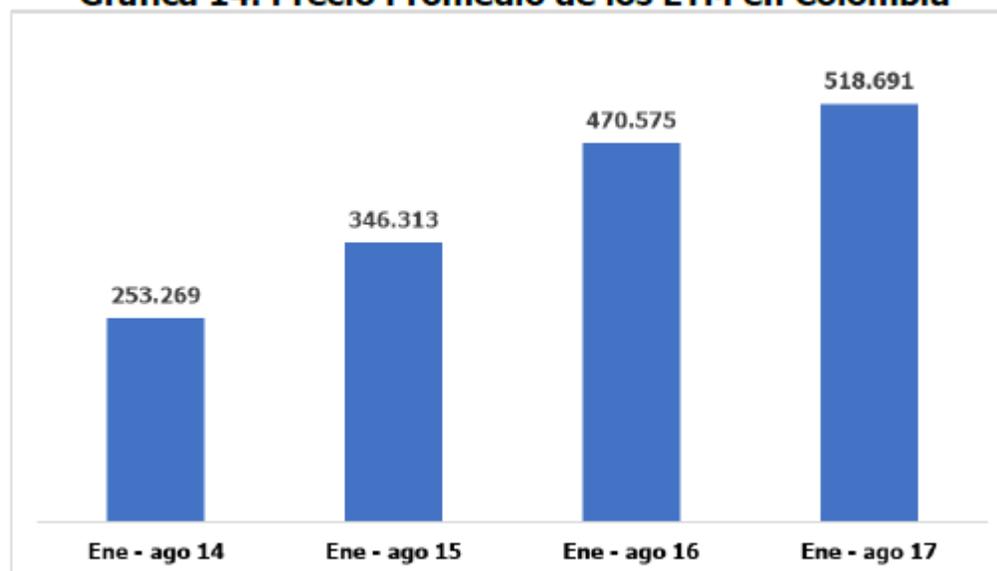
**Gráfica 13. Unidades de ETM vendidas por los proveedores móviles entre 2015 y 2017**



Fuente: Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles

También plantea un incremento en el precio de equipos terminales:

**Gráfica 14. Precio Promedio de los ETM en Colombia**



Fuente: GFK Colombia.

Se identifican como principales causas del incremento del precio de equipos terminales:

- a. La devaluación del peso colombiano frente al dólar desde el 2015
- b. El consecuente incremento de la tasa de cambio y sus efectos en las tasas de importación
- c. El aumento del IVA del 16 al 19% y el impuesto del consumo en un 4%
- d. Mejores condiciones técnicas de los equipos terminales.

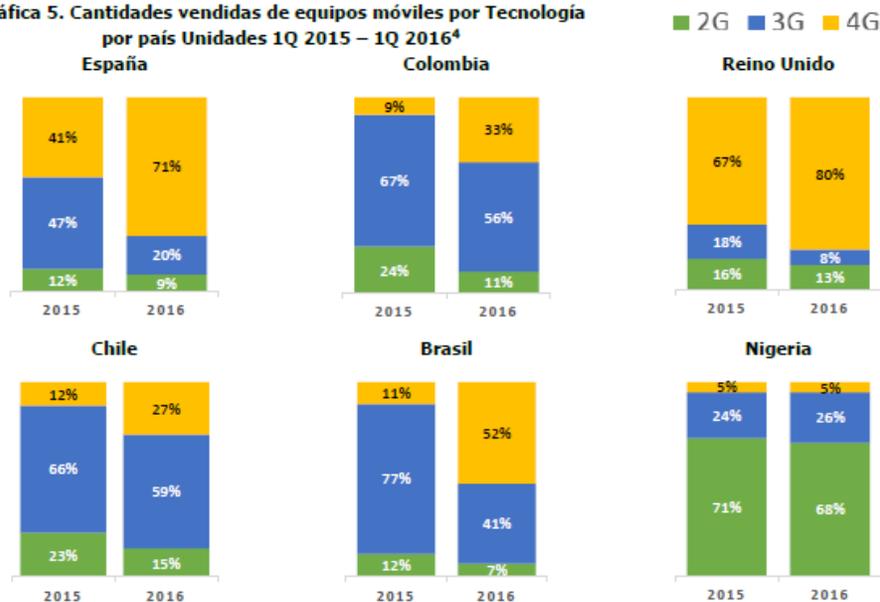
Sin embargo, se echa de menos el análisis o en los elementos propuestos:

- a. El volumen de ventas de otros agentes del mercado, específicamente de aquellos que entraron después de la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima para valorar de forma óptima la tendencia decreciente de la venta.
- b. La identificación de los proveedores móviles frente a las unidades vendidas, así como la participación de cada uno de esos agentes en el volumen de ventas, pues no todos los proveedores móviles en Colombia se concentran en la venta de equipos terminales como base de su estrategia de negocio.
- c. Identificación de estudios o análisis de ventas de equipos terminales en el periodo planteado con la modulación de los impactos del aumento del IVA.
- d. Los efectos de la política monetaria del Banco de la República en la adquisición de bienes y servicios la cual ha estado constante encaminada a la contracción monetaria para limitar el aumento de la inflación frente a las metas propuestas y limitar los efectos del aumento de la TRM.

En síntesis, la evidencia empírica que se puede reflejar en bases de datos y otras fuentes de información absolutamente necesarias para que la valoración sea completa, pues la vinculación de multiplicidad de causas, métricas o estadísticas enriquece el AIN frente a la magnitud del problema y con ello la determinación de alternativas para su solución.

De hecho, en el *“Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014”* de diciembre de 2016 se validó la cantidad de equipos vendidos por tecnología:

**Gráfica 5. Cantidades vendidas de equipos móviles por Tecnología por país Unidades 1Q 2015 – 1Q 2016<sup>4</sup>**



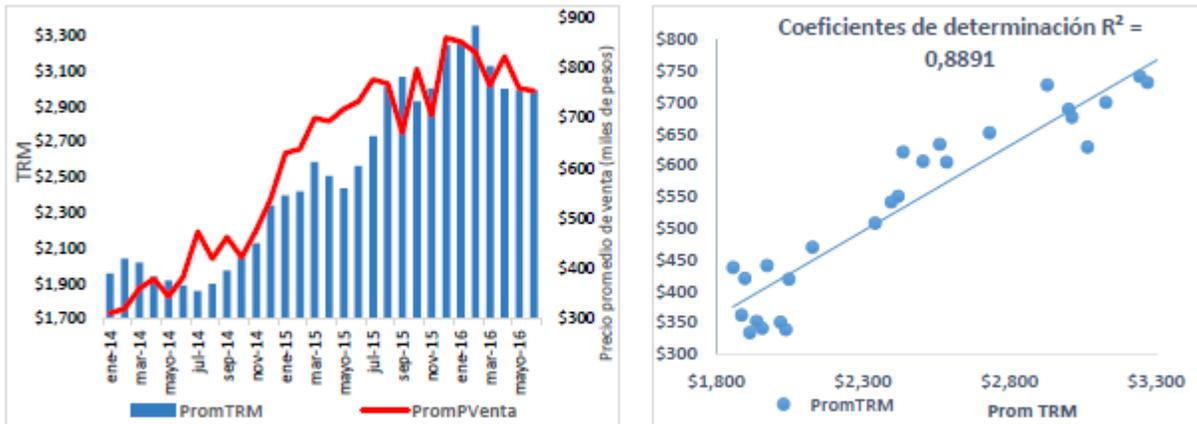
Fuente: GFK Colombia

Concluyendo que frente a la venta de terminales “la tecnología 2G y 3G muestran descensos entre el primer trimestre de 2015 y el primer trimestre de 2016, a diferencia del comportamiento de la tecnología 4G que crece, evidenciando un constante remplazo de tecnología. En Colombia se observan resultados similares de otros países. Así, entre el primer trimestre de 2015 y 2016 la adopción de tecnología 4G pasó del 9% de participación del mercado al 33% lo que representa un crecimiento de 24 puntos porcentuales”.

En el mismo sentido se señaló que “la evolución del mercado de Smartphones en Colombia mostró un comportamiento similar al de Latinoamérica y el mundo, tanto por tendencia en las cantidades vendidas como por la evolución del mix de tecnologías”

En el mismo informe de monitoreo la CRC también evidenció el aumento de la TRM y su impacto en el precio de los equipos terminales, pero concluyó que “a pesar del encarecimiento de los equipos importados, continúa crecimiento la oferta de equipos que es impulsada por la entrada de nuevos jugadores al mercado”:

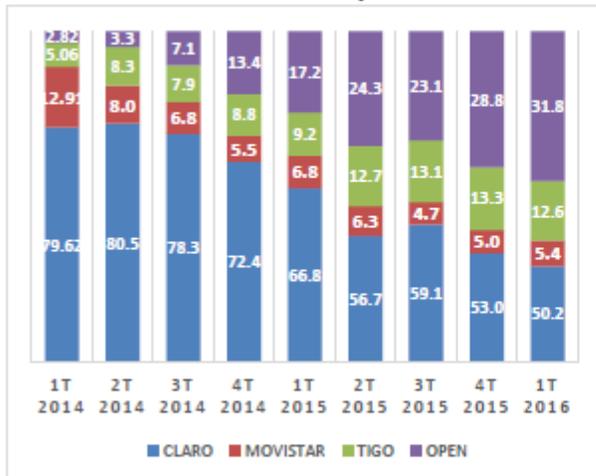
**Gráfica 14. Precios de venta de equipos móviles reportados por los principales operadores móviles y Tasa Representativa del Mercado (TRM)<sup>13</sup>**



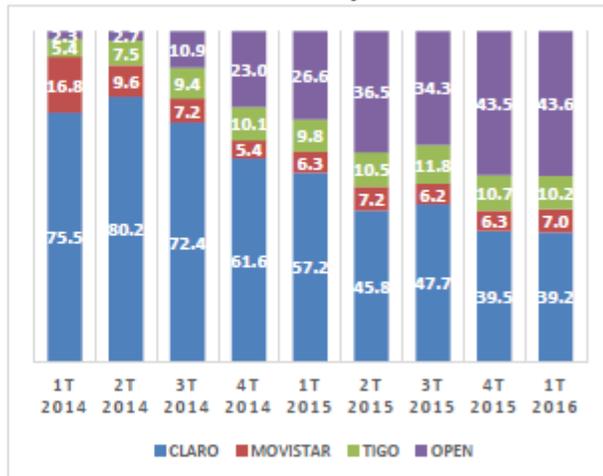
**FIGURA A** **FIGURA B**  
 Fuente: Elaboración CRC con información del Banco de la República de Colombia y de los operadores móviles.

En cuanto a la venta de ETM por operadores en el informe de monitoreo la CRC indicó que la participación en el mercado de los nuevos comercializadores es ascendente pasando del 2.3% en el primer trimestre de 2014 al 43.6% en el primer trimestre de 2016:

**Gráfica 16. Participación de cantidades vendidas de Smart-Mobilephones**



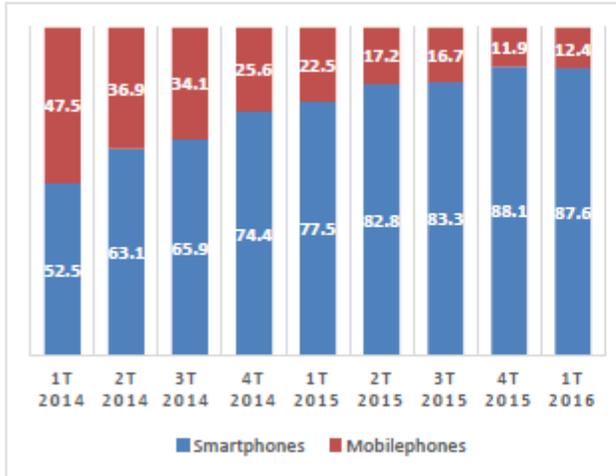
**Gráfica 17. Participación del valor de las ventas de Smart-Mobilephones**



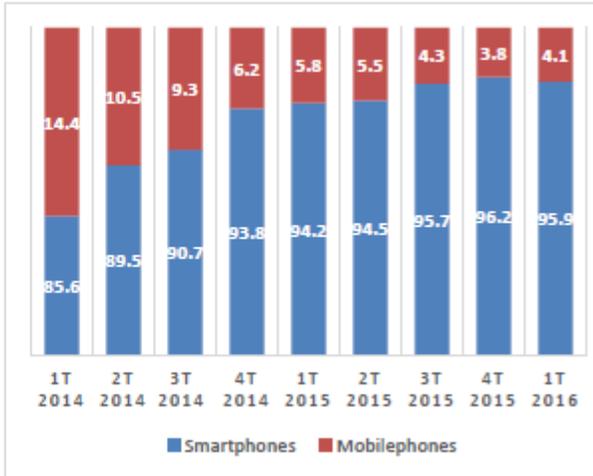
Fuente: GfK Colombia

Por otro lado, en la proporción de ventas de Smartphones y Mobilephones en el citado informe se evidenció un incremento de venta de Smartphones de la siguiente manera:

**Gráfica 18. Cantidades Vendidas de Smartphones - Mobilephones**



**Gráfica 19. Valor de las ventas de Smartphones - Mobilephones**

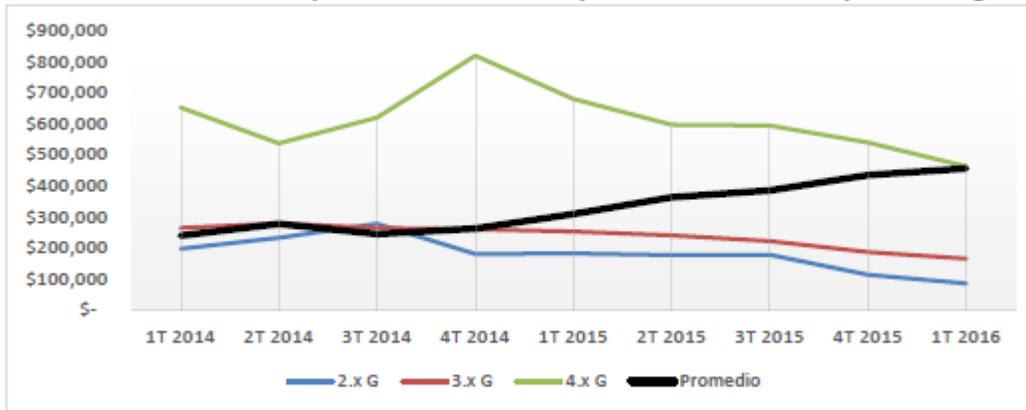


Fuente: GFK Colombia

Sobre esta gráfica se anotó que las “cantidades vendidas de Smartphones pasaron del 52,5% en el primer trimestre de 2014 al 88,1% al cierre del 2015. No obstante, el primer trimestre de 2016 mostró un leve descenso alcanzando una participación del 87,6%. Por su parte, los Mobilephones pasaron del 47,5% en el primer trimestre de 2014 al 11,9 al cierre del 2015. **Sin embargo, el primer trimestre de 2016 mostró un pequeño incremento logrando una participación del 12,4% impulsado por las ventas de Claro** (negritas y subrayas fuera de texto original).

Frente a la tendencia del precio de Smartphone –Mobilephone en el informe de monitoreo la CRC indica que en la gráfica abajo inserta se evidencia que “al comparar el índice de precios por tecnología entre enero de 2014 y marzo de 2016 se evidencia en general una reducción de los mismos. No obstante, en el índice general (color negro) los precios promedio muestran un ascenso, impulsados fundamentalmente por el cambio tecnológico de los usuarios que compran dispositivos con tecnología 4G”

**Gráfica 20. Tendencia de precio de Smart-Mobilephones – discriminado por tecnología<sup>18</sup>**

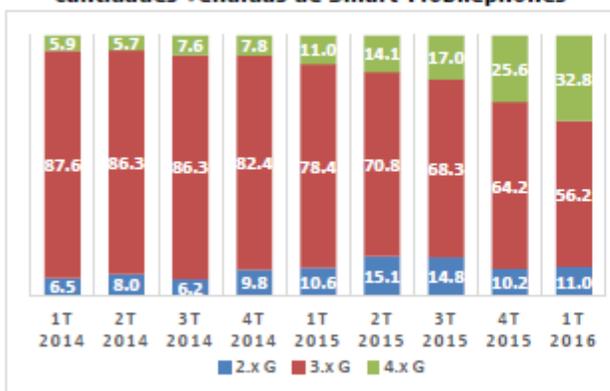


Fuente: GFK Colombia, cálculos CRC

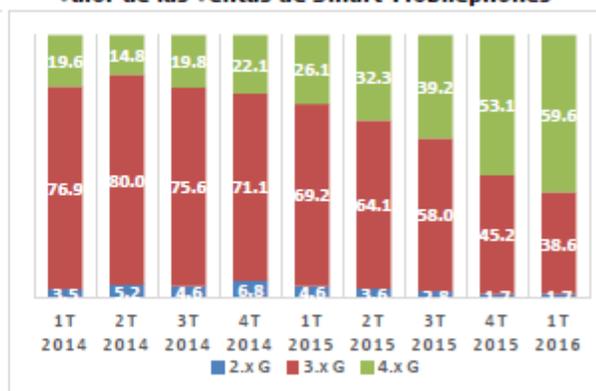
Asimismo, en cuanto al precio en el texto citado se indica que los “equipos con tecnología 2G pasaron de costar en promedio \$195 mil pesos en el primer trimestre de 2014 a costar en promedio \$83 mil pesos en el primer trimestre de 2016, los que representa una reducción del 57%. De igual forma, los equipos móviles con tecnología 3G pasaron de costar en promedio \$263 mil pesos en el primer trimestre de 2014 a costar en el segundo trimestre de 2016 \$163 mil pesos, presentando un decrecimiento del 38%. **Finalmente, los equipos 4G que costaban en promedio \$652 mil pesos en el primer trimestre de 2014, lograron en el primer trimestre de 2016 un valor de \$462 mil pesos, con una caída del \$38%**”. (Negritas fuera de texto original).

En la misma modulación del informe de monitoreo se señala que las “cantidades vendidas por tipo de tecnología, se puede apreciar en las siguientes gráficas una tendencia creciente de la participación del mercado de los terminales 4G pasando de 5,9% a 32,8% entre el primer trimestre de 2014 y el primer trimestre de 2016 y un ligero incremento de la participación de terminales 2G (6,5% a 11% en igual periodo), frente a una reducción constante de la participación de mercado de terminales 3G (87,6% a 56,2%)”.

**Gráfica 21. Participación por Tecnología en las cantidades vendidas de Smart-Mobilephones**



**Gráfica 22. Participación por Tecnología en el valor de las ventas de Smart-Mobilephones**

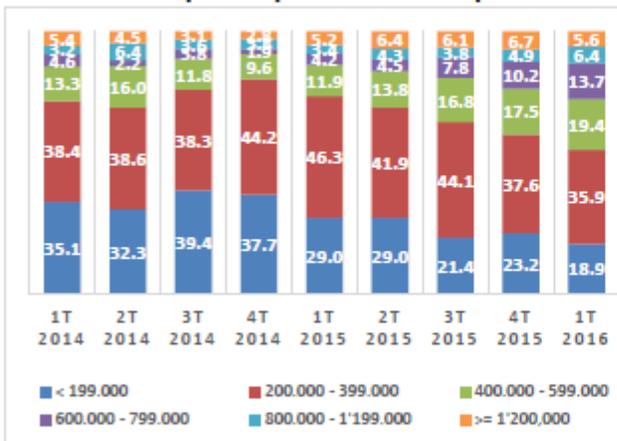


Fuente: GFK Colombia

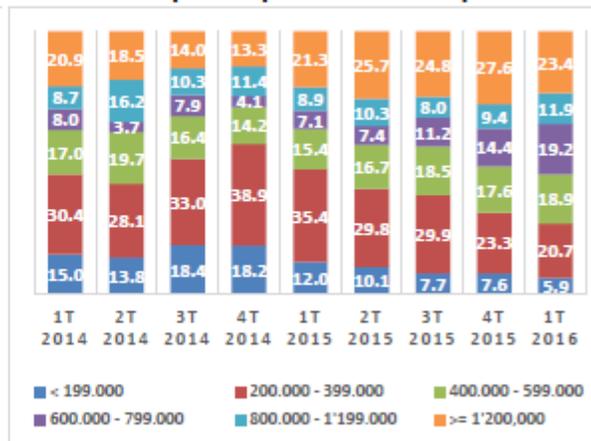
Frente a esta gráfica se precisa en el documento ampliamente citado que *“la tendencia también se presenta a nivel de ingresos por ventas de equipos móviles, donde entre el primer trimestre de 2014 y el primer trimestre de 2016 se observa un ascenso en la participación de mercado de terminales con tecnología 4G de 40 puntos porcentuales pasando de una participación del 19.6% al 59.6%. La diferencia en las participaciones de mercado medido en cantidades y valor de ventas denota la diferencia en precios promedio de cada terminal por tipo de tecnología, tal y como se había evidenciado anteriormente.”*

En lo que se refiere a la gama de Smartphone que demandan los usuarios el informe de monitoreo se señala que se ha evidenciando un comportamiento descendente de los Smartphones de gama baja entre el primer trimestre de 2014 y el primer trimestre de 2016:

**Gráfica 23. Participación de las cantidades Vendidas de Smartphones por intervalos de precio**



**Gráfica 24. Participación del valor de las ventas de Smartphones por intervalos de precio**



Fuente: GfK Colombia

También se indica que la *“participación del mercado de terminas por debajo de 400 mil pesos inicia en el primer trimestre de 2014 con una participación del 73,5% y termina en el primer trimestre de 2016 con una participación del 54,8% a nivel de cantidades. Lo anterior es el resultado del incremento en la tasa de cambio y la consecuente menor cantidad de terminales en estos rangos de precios.”*

En cuanto a los *“equipos cuyo precio está entre 400 mil y 799 mil pesos, arrancaron en el primer trimestre de 2014 con una participación en el mercado del 17.9%, en el primer trimestre de 2016 este segmento presenta una participación de 33,1% del mercado, debido fundamentalmente a la demanda de equipos de gama media entre 400 y 600 mil (19,4%) en línea con el incremento de los ingresos percibidos en este rango”*.

Para los equipos cuyo precio supera los 800 mil pesos se sostiene en el informe de monitoreo que han ganado a penas tres 3 puntos de participación en el mercado entre el primer trimestre de 2014 y el primer trimestre de 2016, *“pasando del 8,6% a 12% respectivamente, aunque se ha evidenciado un fortalecimiento en el segmento bajo de este*

*rango (entre 800 mil y 1'200 mil), principal determinante del crecimiento del mercado de este segmento”.*

Finalmente, se indica en informe que *“al comparar los precios de los terminales móviles en Colombia frente a los precios en mercados internacionales competitivos se observa que los precios se han ajustado para los equipos de gama media y baja. No obstante, los precios de equipos de gama alta son hasta un 50% superiores en Colombia frente a precios internacionales. Si bien el IVA aplicado a la venta de terminales contribuye con esa diferencia de precios, a partir de una revisión de terminales seleccionados se observan diferencias entre el 26% y el 50%, superiores en todo caso al IVA aplicable”.* Aspecto, que refleja un cambio muy positivo en el mercado como quiera que antes de la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima el valor de los equipos terminales en Colombia era más alto que en precios internacionales.

Nótese que en el *“Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014”* de diciembre de 2016 se concluyó que:

- a. El incremento en el valor de los equipos tiene una relación directa con el aumento de la TRM, siendo este solo uno de los tantos factores que desincentivan la demanda de terminales.
- b. Se resalta la recomposición de la oferta de terminales móviles toda vez que para el primer trimestre de 2014 Claro vendía en promedio el 79.6% de los equipos.
- c. Se reconoce una disminución en la importación de equipos, pero se destaca que la eliminación de las cláusulas tuvo como efecto que en los meses siguientes a julio de 2014 las importaciones crecieron en un 48% y las ventas de terminales móviles aumentaron en un 40%.
- d. La oferta de equipos continuó creciendo al ser impulsada por la entrada de nuevos jugadores al mercado.
- e. Se obtuvo una dinámica en el mercado al reducirse los costos de cambio de proveedor para el usuario y el impacto de positivo en la portabilidad.
- f. La disminución de precios de los servicios móviles como efecto de la medida generando una tendencia decreciente en el mercado.

Frente a las conclusiones arriba listadas se destaca la necesidad de involucrar en el AIN causas asociadas al problema planteado que tienen su origen en las fallas de mercado y su efecto en la intervención que se propone por el regulador al querer modificar su medida flexibilizando lo que él denomina *“condicionamientos de entrada”*.

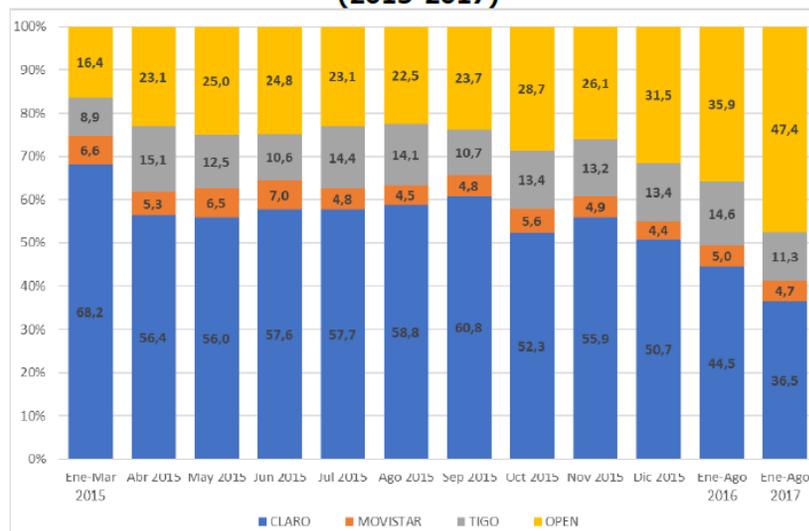
Pero antes de listar a fallas enunciadas y que deben ser consideradas dentro de las causas del problema, es del caso anotar que de lo que se ha expuesto en relación al *“Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014”* de diciembre de 2016 hay dos puntos que adquieren especial relevancia frente al AIN propuesto:

- a. El aumento en las ventas de Mobilephone en el primer trimestre de 2016, pues se evidencia un incremento que tuvo una participación del 12,4% en la venta de equipos terminales *“impulsado por las ventas de Claro”*.
- b. La concentración en la venta equipos que se presentaba el primer trimestre de 2014, puesto que *Claro* vendía en promedio el 79.6% de los equipos.

Ahora, la indicación de estos puntos no quiere decir que los demás no deban ser involucrados, sino que frente a las conclusiones expuestas por la CRC en su documento soporte para el proyecto planteado estos dos puntos tienen incidencia directa en su decisión de intervención al evaluar las posibles alternativas para resolver el problema.

Lo anterior plantea la necesidad de involucrar en el análisis dentro de las fallas del mercado las fallas de competencia que se presentan, pues del documento de la CRC *“Revisión de los mercados de servicios móviles”* de junio de 2016 se evidencia que existe una concentración de los servicios móviles en un solo proveedor, si a ello se le adiciona que ese mismo proveedor tenía para el 2014 el 79.6% del promedio de venta de equipos, es decir, también existía y recaía en el mismo agente la concentración de las ventas de ETM, pues ha de considerarse si con la intervención propuesta, esa dinamización de mercado lograda entraría en retroceso y, en consecuencia, ese logro del mercado se perdería.

**Gráfica 35. Participación en el mercado de comercialización de ETM (2015-2017)**



Fuente GFK

Pero a más de lo anterior, frente al incremento en los precios de equipos terminales ha de evaluarse si pese a la participación de nuevos agentes la concentración en la venta de equipos terminales se mantenga por sector, esto es, operadores móviles que tienen la venta de equipos como un punto fuerte en su estrategia de negocio frente a otros agentes o las deficiencias de la competencia en ese mercado que tengan incidencia directa en el incremento de los precios de equipos terminales que puedan plantear la posible inexistencia de incentivos para la competencia si bien no en todos los equipos terminales, sí en algún segmento.

De hecho, en el *“Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014”* de diciembre de 2016 se señala que *“al comparar los precios de los terminales móviles en Colombia frente a los precios en mercados internacionales competitivos se observa que los precios se han ajustado para los equipos de gama media y baja. No obstante, los precios de equipos de gama alta son hasta un 50% superiores en Colombia frente a precios internacionales. Si bien el IVA aplicado a la venta de terminales contribuye con esa diferencia de precios, a partir de una revisión de terminales seleccionados se observan diferencias entre el 26% y el 50%, superiores en todo caso al IVA aplicable”*.

Frente a ese planteamiento y el problema detectado en el AIN *“Baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia”* debe considerarse si para determinar el número de equipos Smart –Mobilephones que existen en Colombia sólo deba tenerse como variable de análisis el volumen de las ventas, pues se deja lado los equipos que son traídos por los usuarios desde el exterior y de alguna manera ese comportamiento debe evaluarse para determinar si resulta significativo o incidente frente al volumen de las ventas de equipos terminales.

De otra parte, las externalidades también hacen parte de las fallas del mercado, y para la causa propuesta, el incremento en los precios de equipos terminales, estuvo anunciada pero no hay un análisis de su magnitud en el problema planteado. En efecto, se indica que para el año 2017 en la venta de equipos se evidencia un aumento del IVA del 16 al 19% y el impuesto del consumo en un 4%, lo que implica un sobre costo del 23% pero no se dimensiona el impacto de esa medida en la asignación eficiente de los bienes y servicios y con ello, el planteamiento de alternativas de solución no necesariamente regulatorias, pero frente al problema propuesto más eficientes, como lo sería el otorgamiento de beneficios tributarios o arancelarios que se reflejen de manera directa en el precio de los equipos terminales, máxime si se tiene en cuenta que en el *“Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014”* se indicó sobre este punto que era *“solo uno de los tantos factores que desincentivan la demanda de terminales.”* Es decir, no el único y aquí la propuesta está sustentada básicamente en ese aspecto.

#### **2.2.1.2. Restricciones en la venta de ETM aplicables a proveedores móviles.**

Al identificar esta causa se plantea que con ocasión de la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima se estableció una restricción regulatoria en el sentido de que los proveedores de servicios de comunicaciones móviles tampoco podrán condicionar la compraventa o cualquier acto de enajenación de los equipos terminales móviles a la celebración de los contratos de prestación de servicios de comunicaciones.

Como efecto positivo de esta medida la CRC destaca que se generó una mayor competencia en la venta retail de los equipos móviles, obviando el efecto dinamizador que ha tenido la medida en el mercado de servicios móviles, pues el efecto principal es el aumento de número de portaciones, la entrada de nuevos agentes al mercado y con ella la participación de los operadores según usuarios y servicios, lo que ha tenido un efecto en la concentración del mercado, sin que ello signifique que se haya eliminado o disminuido en forma abrupta, pero

sí con un efecto minimizador<sup>2</sup> por lo que no puede obviarse al analizarse esta causa, su magnitud frente al problema planteado y la alternativa de intervención: flexibilizar los condicionamientos de entrada para los equipos terminales de tecnología 4G.

Sobre este punto, resulta imperativo mencionar que en las condiciones actuales de concentración del mercado en un solo proveedor una intervención como la sugerida puede acrecentar la falla de competencia existente en el mercado, puesto que la medida dinamizadora que no sólo se constituye en la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima sino en la exigibilidad de independencia de contratos y oferta en lo que se refiere a equipos terminales y servicios móviles pretende ser removida o modificada si se quiere.

Así las cosas, permitir lo que la CRC denomina condicionamientos de entrada con el objetivo de beneficiar el precio en los equipos terminales y, por ende, un mayor acceso al servicio implica de facto eliminar la poca mejora obtenida en la eficiencia del mercado pues el efecto inmediato va ser que se acentúe la concentración de venta de equipos terminales en un solo proveedor apoyando entonces la concentración de los servicios, dado que se afectaría la independencia de contratos y, en consecuencia, se establecería una barrera de salida.

Pero adicional a lo anterior, lo que llama la atención es que en el análisis de eficiencia de la medida propuesta como alternativa de solución a la baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia no se ha tenido en cuenta que, pese a las restricciones regulatorias y las medidas impuestas por los entes de vigilancia y control, la oferta conjunta de equipos terminales y servicio se ha mantenido en el mercado de manera constante o intermitente desde el año 2015 a la fecha por parte de algunos proveedores móviles.

En el documento soporte se indica que *“la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-, mediante resoluciones 58270, 62889 y 62905 de 2016 impuso a los proveedores COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A. Y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., respectivamente, sanciones pecuniarias al haberlos encontrado responsables de “condicionar el acceso y/o conservación de los incentivos asociados a la adquisición de equipos terminales móviles, a la suscripción, permanencia y/o incremento de contratos de servicios de comunicaciones en modalidad pospago”.*

Sin embargo, lo enunciado corresponde al problema jurídico citado en las referidas resoluciones pero del análisis efectuado **la SIC consideró que la conducta desplegada por las investigadas atentó contra el derecho de libre elección de los usuarios, advirtiendo que el acceso a los incentivos asociados a las ofertas promocionales sobre equipos móviles terminales estaba condicionado al a existencia de un contrato de prestación de servicios móviles en modalidad pospago, con la imposición de términos y condiciones para conservar y/o no perder el incentivo, a la permanencia en el servicio y el cumplimiento de pago.**

---

<sup>2</sup> Tal como se plante en el documento *“Revisión de los mercados de los servicios móviles”* publicado en el mes de noviembre de 2016.

Como consecuencia de lo anterior, tal como lo expone el documento soporte, la SIC emitió una orden administrativa a las investigadas en el sentido de abstenerse de *“emitir ofertas, promociones, estrategias comerciales, o cualquier tipo de mensaje publicitario que incluya o informe de condicionamientos, remisiones, subordinaciones o dependencias entre un contrato de compraventa de equipo terminal con un contrato de prestación de servicios de comunicaciones”*.

No obstante, en el mismo documento de soporte del proyecto se señala que en octubre de 2015 la SIC *“en ejercicio de sus funciones de supervisión, vigilancia y control en materia de protección de usuarios de protección a usuarios, conoció y recaudó diversas piezas publicitarias de los proveedores en cuestión, de las cuales pudo advertir el posible otorgamiento de beneficios en la adquisición de equipos terminales móviles, sujeto a la contratación de servicios de comunicaciones en pospago, vulnerando así presuntamente la orden emitida mediante los actos administrativos expedidos en 2016.”*

Lo anterior, de alguna manera evidencia que la alternativa regulatoria propuesta para solucionar el problema detectado no garantiza que sea la mejor en aras del cumplimiento del objetivo planteado y que un implique un mayor beneficio a un menor costo, por lo que debe evaluarse el impacto del mantenimiento de ese tipo de promociones pese a las ordenes restrictivas de la SIC, incluso al valorar la decisión de intervención del regulador al establecer la modificación, ya que este comportamiento debe tener una mayor incidencia en la alternativa de mantener la prohibición de condicionamientos de entrada, pues la baja penetración del mercado de internet móvil en Colombia obedece a muchas causas, no sólo a la baja penetración de Smartphones, y aún en la valoración de esa causa no sólo debe considerarse la variable de venta de equipos sino todas las formas en las que los usuarios adquieren el ETM, entra tantas como ya se anotó, la compra de equipos en otros países o equipos traídos.

Por otro lado, se indica en el Documento Amarillo que hay una solicitud de modificación de la regulación vigente por varios proveedores móviles en el sentido de que se permita *“ofrecer como parte de su estrategia comercial, descuentos en el precio de los equipos terminales o asociados a la antigüedad del cliente o a planes de fidelización, descuentos en los servicios y otros productos de la compañía, así como promociones, siempre que las tarifas de los servicios y equipos sean transparentes para los usuarios, el servicio y la compraventa sea contratada de forma separada, y que el usuario pueda ejercer en cualquier momento su derecho a terminar el contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones”*<sup>3</sup>.

Frente a esa manifestación no sólo debe considerarse el ejercicio realizado por la Superintendencia de industria y Comercio en sus funciones de inspección y vigilancia sino que ha de tenerse en cuenta que en los considerandos de la Resolución CRC 5111 de 2017 se indicó de manera expresa que la Ley 1480 de 2011, esto es, el Estatuto del Consumidor se entiende integrado al Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, por lo que cualquier modificación que se pretenda realizar a

---

<sup>3</sup> Página 23 Documento Amarillo, Diseño regulatorio de marzo de 2018.

este régimen debe tener una coherencia frente a lo dispuesto por la citada ley, el contexto general del régimen y las instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio a través de su Circular Única, especialmente, en lo que se refiere a la prohibición de ventas atadas y publicidad con incentivos en aspectos tales como:

1. La prohibición de establecer mecanismos para trasladar al consumidor los costos del incentivo de manera que éste no pueda advertirlo fácilmente.
2. La prohibición de condicionar el recibo de un incentivo o premio a la aceptación de un término contractual.
3. La posibilidad de inducción a error al consumidor cuando:
  - a. Simultáneamente con el ofrecimiento del inventivo y hasta seis meses después del retiro del ofrecimiento se aumenta el precio del bien o servicio.
  - b. Se ofrecen incentivos dentro del mes siguiente al aumento del precio del bien o servicio cuya adquisición se promociona.

Así las cosas, estos aspectos deben ser considerados en las diferentes variables y alternativas antes de flexibilizar o reestructurar los “*Condicionamientos de entrada*” en una propuesta regulatoria, máxime si se señala de manera enfática que la misma no implica el restablecimiento de las cláusulas de permanencia mínima puesto que la prohibición no sólo supone una eliminación de forma frente al contrato, sino el efecto mismo del condicionamiento, el cual sí podría presentarse en la modulación de ofertas propuestas por los operadores solicitantes de la medida, generándose un efecto de flexibilización en la entrada pero con un condicionamiento en la salida.

También se señala en el “*Documento Amarillo*” que con ocasión de esa solicitud se “*han argumentado que “mientras los operadores estamos comprometidos con la modernización tecnológica y el apagado de la red 2G, los comercializadores alternativos siguen vendiendo estos terminales obsoletos, obteniendo beneficios y dejando a los operadores los costos de mantener estas redes y alejando a los ciudadanos del acceso a las bondades de la nueva tecnología”*”

Si bien, en el documento no se hace una consideración específica de este punto, es claro que soporta la manifestación en el sentido de que el consultar la oferta de equipos terminales en grandes superficies se evidencia la realización de ofertas empaquetadas con otros electrodomésticos, por lo que ante uno y otro postulado se echa de menos en el ejercicio la consulta de estadísticas de venta, estudios o análisis que permitan evidenciar si se está generando realmente una oferta de Mobilephone y la participación de la misma de cada uno de los agentes, máxime cuando en el *Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014* de diciembre de 2016 expresamente se indica las “*cantidades vendidas de Smartphones pasaron del 52,5% en el primer trimestre de 2014 al 88,1% al cierre del 2015. No obstante, el primer trimestre de 2016 mostró un leve descenso alcanzando una participación del 87,6%. Por su parte, los Mobilephones pasaron del 47,5% en el primer trimestre de 2014 al 11,9 al cierre del 2015. Sin embargo, el primer trimestre de 2016 mostró un pequeño incremento logrando una participación del 12,4% impulsado por las ventas de Claro*” (negritas y subrayas fuera de texto original).

Lo anterior, pone en evidencia la necesidad de analizar la oferta de servicios, pues puede ocurrir que los mayores protagonistas del mercado concentren su oferta en servicios de voz, lo que también implica un desincentivo para el uso de los datos.

### 2.2.1.3. Entorno macroeconómico

En la baja penetración de Smartphone se expone la afectación del entorno macroeconómico por factores como:

1. La caída de los precios internacionales de petróleo en 2014.
2. Reducción de la inversión extranjera que afectó principalmente al sector minero energético y su efecto en el crecimiento económico.
3. La disminución del flujo de divisas.
4. La tendencia creciente de la tasa representativa del mercado en los años 2014 y 2015, determinando que el incremento de la tasa de cambio impacta de manera directa los bienes importados, entre ellos, los ETM y el posible efecto frente a los proveedores pues exige un aumento en el capital invertido para poder comercializarlos o, en su defecto, una disminución en la cantidad a ofertar.
5. Una tasa de inflación superior a la esperada por el Banco de la República desde el 2014 y la consecuente política de contracción monetaria y la incidencia en la demanda de ETM.

Ahora si bien es cierto que se identifican factores o variables que inciden en el entorno, la determinación de la influencia de las mismos en la venta o adquisición de equipos terminales móviles se determina por suposición o efectos generales del entorno en la adquisición de bienes y servicios, no por la recolección de evidencia empírica reflejada en bases de datos, estudios o estadística que sustenten un razonamiento guiado al impacto en la venta de equipos terminales y su posible reactivación con la mitigación o eliminación de los condicionamientos de entrada.

*De hecho, dentro de la definición del problema se indicó que al “revisar la cifra de usuarios de internet móvil luego del segundo trimestre de 2016 se observa que, si bien al final de 2016 se presentó un incremento del 11,6% con respecto al 2015, en los tres primeros trimestres de 2017 el crecimiento solo fue del 1,4% (325 mil usuarios), mientras que el número de líneas de telefonía móvil registró un crecimiento del 3,5% en dicho periodo, correspondiente a 2 millones de líneas... Así las cosas, es claro que la penetración del servicio de internet móvil ha presentado una desaceleración en su crecimientos en los dos últimos años pues se ha mantenido en el orden de 48,7% (ver gráfica 5), lo que indica que más de las mitad de la población colombiana no dispone de acceso móvil a Internet”*

Del texto citado se resalta la situación particular del año 2017 y al revisar el listado de factores de afectación del entorno macroeconómico considerados en el análisis de la CRC se echa de menos los efectos de la reforma tributaria de ese en año en la desaceleración económica y su incidencia en el comportamiento de crédito de los colombianos, a lo que se

adiciona que si a enero de 2017 ya se registraba que la cartera vencida de los bancos aumentó en 20,6% al totalizar \$5,88 billones<sup>4</sup>, un nivel que no se presentaba desde el 2012.

Lo anterior implica un aumento en el nivel de endeudamiento con poca capacidad de respuesta al crédito, por lo que hay que considerar que dentro de ese crédito se encuentra el de consumo y, dentro de esa gama, las posibilidades de financiación de bienes como ETM.

Por lo que, si al contexto anterior se adiciona el incremento del IVA del 16% al 19% y su consecuente efecto en la disminución de los ingresos de los hogares, pues esa diferencia porcentual implica más gasto de dinero para comprar bienes y servicios, luego la posibilidad de compra de ETM se ve disminuida, pese a que no se cobre IVA en equipos con un valor menor a \$700.898 pero que sí representan el 89% de un salario mínimo legal vigente actual. Ahora, en los equipos de gama alta el escenario es más desestimulante pues se ocasiona el cobro del IVA de 19% más el 4% de impuesto de consumo.

En este escenario resulta oportuno considerar el impacto de la limitación de las condiciones de entrada en la comercialización de ETM, el cual sólo es enunciado en el AIN sin que se valide su participación en la extensión y magnitud del problema, por lo que frente a la alternativa seleccionada no es claro que la flexibilización en la oferta propuesta tenga una incidencia tal que pese al entorno expuesto tenga una fuerza dinamizadora en el mercado al punto que beneficie la penetración del servicio de internet móvil.

Es más no puede considerarse que la falta de ofertas que vinculen equipos terminales con servicio sea incluso la causa de mayor impacto en la baja penetración de smartphones en Colombia, máxime cuando las mismas de alguna manera estuvieron presentes en el mercado, aspecto que se sustenta con las actuaciones administrativas adelantadas por la SIC.

#### **2.2.1.4. Otra variable no considerada en la baja penetración de Smartphones – promedio de cambio de ETM por un usuario-**

Un factor importante que no fue considerado en la valoración de esta causa es el tiempo promedio para reemplazar un Smartphone por parte de los consumidores, en otras palabras, en cuanto tiempo un usuario cambia su ETM.

Este aspecto adquiere relevancia si se considera que existe un fenómeno mundial de “*ralentización del mercado de los móviles*”<sup>5</sup> el cual implica un aumento en el número de meses en que un usuario conserva en promedio su ETM actual antes de cambiarlo por un nuevo modelo.

Existe evidencia internacional que concluye que a 2016 a nivel mundial un usuario promedio estaba cambiando su ETM antes de dos (2) años, pero conservaba su teléfono un poco más que en años previos:

<sup>4</sup> Reporte Superfinanciera enero de 2017.

<sup>5</sup> Fuente Xataka: <https://www.xataka.com.co/celulares/cada-cuanto-cambian-de-smartphone-los-colombianos>

### Smartphone Life Cycles by Country (Number of Months)

	USA	China	EU5	France	Germany	Great Britain	Italy	Spain
2016	22.7	20.2	21.6	22.2	20.3	23.4	21.6	20.5
2015	21.6	19.5	20.4	21.6	18.8	23.5	17.7	20.0
2014	20.9	21.8	19.5	19.4	18.2	22.0	18.7	18.2
2013	20.5	18.6	18.3	18.0	17.1	20.0	18.6	16.6

Source: Kantar Worldpanel ComTech February 2017

La gráfica inserta corresponde a un estudio realizado en el año 2016 por Kantar en el que se concluyó que a pesar de los esfuerzos de los fabricantes se está presentando a nivel mundial el fenómeno enunciado, por ejemplo, en estados unidos ese promedio pasó de 20.5 meses en 2013 a 22,7 meses para el año 2016 y la cifra es similar en Francia (22,2) , España (20,5) y China (20,2) para el mismo año.

Ahora bien, en Colombia la tendencia es similar a la planteada, es decir, el cambio de equipo terminal móvil se presenta en promedio antes de llegar a los dos (2) años, esa es la conclusión que surge de “el índice de innovación de la sociedad (QUSI)”<sup>6</sup> realizado por IDC para Qualcomm:

### ¿Cuál es el tiempo promedio para reemplazar su smartphone- en meses?



De hecho, ese comportamiento guarda relación directa con las actualizados de tecnología propuestas por los fabricantes para las plataformas iOS y Android que son dominantes en el mercado, pues tales actualizaciones salen cada año y pasado ese lapso las aplicaciones empiezan a presentar incompatibilidades con versiones antiguas del sistema.

<sup>6</sup> QuISI 2016 Colombia elaborado por IDC para Qualcomm. <http://www.idclatin.com/QUIISI2016/descargas/IDC-Qualcomm-QuISI-20151217-COLOMBIA.pdf>

Otro punto a considerar en el promedio de cambio de ETM es el promedio de vida útil del dispositivo, pues bajo unas condiciones de cuidado adecuadas puede llegar a ser superior a tres (3) años, lo que interfiere con la renovación anual de la oferta de los fabricantes.

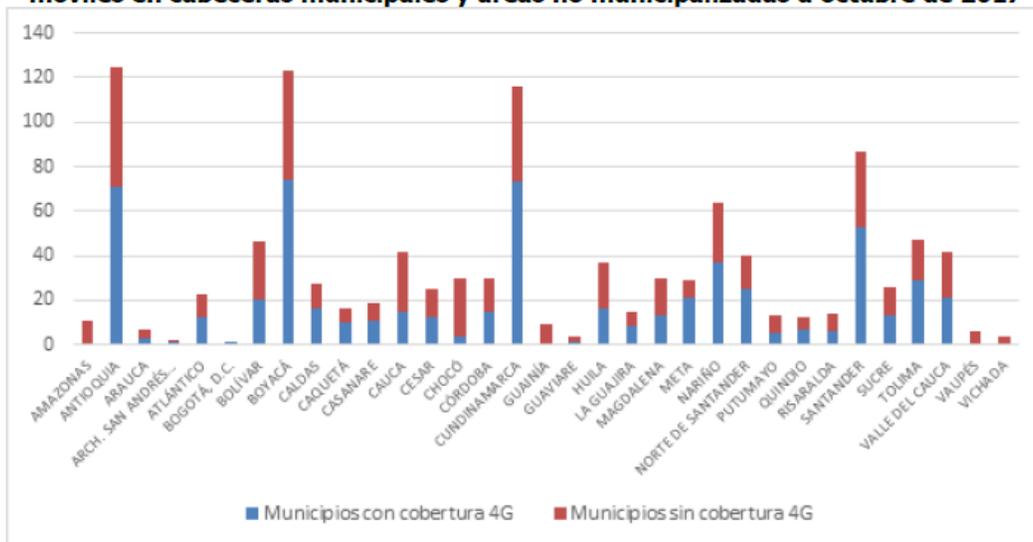
En este orden de ideas, este fenómeno ha de ser analizado en el AIN antes de determinar que la medida propuesta en el proyecto regulatorio resulta ser la mejor alternativa frente al problema de la baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia.

### 2.2.2. Baja cobertura de internet móvil

Sobre esta causa se indica que al revisar el despliegue de infraestructura móvil por tecnología se evidencia que la cobertura de las nuevas tecnologías es menor señalando:

1. Que los proveedores móviles instalaron sus redes 2G a lo largo de las últimas dos décadas, logrando una cobertura en 98.8% de las cabeceras municipales y áreas no municipalizadas.
2. Un avance de la cobertura 3G en 98,8% de los municipios y áreas no municipalizadas cubiertas por al menos un operador.
3. La presencia de las redes móviles 4G en 529 cabeceras municipales y áreas no municipalizadas:

**Gráfica 17. Cobertura de redes 4G por departamento considerando todos los operadores móviles en cabeceras municipales y áreas no municipalizadas a octubre de 2017**



Fuente: Ministerio TIC, según reportes de proveedores móviles.

4. La limitada cobertura del servicio 4G se constituye como una barrera desde el punto de vista de la oferta para el acceso a la tecnología por la población y su incidencia en masificación del servicio.
5. La identificación de 150 municipios con un solo operador de servicios de comunicaciones a comienzos de 2017, resaltando que por intervención regulatoria se

han promovido medidas para la compartición de la red con el objeto de ampliar la cobertura de la red, así como la modificación de algunas disposiciones del régimen de calidad.

No obstante, se observa que en esos planteamientos no se considera, o mejor, no se tiene en cuenta el momento de asignación de las bandas LTE y el estado del despliegue de esa infraestructura conforme a los lineamientos de los permisos de usos de espectro, lo cual aún se encuentra en fase de implementación.

Bajo ese entendido lo primero que habría que dimensionarse es si en relación a las obligaciones de despliegue de la red 4G y los tiempos otorgados para su cumplimiento la cobertura es baja, media o alta, aspecto que entre otras cosas es claramente cuantificable, lo que ha de ser considerado en la extensión y magnitud del problema planteado, esto es, la baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia.

Ahora, se enuncia un avance en la cobertura de la red 3G en un 98,8% de los municipios y áreas no municipalizadas cubiertas por al menos un operador, sin que se analice la proporción de despliegue de red y cobertura de los principales operadores y si en esas áreas cubiertas hay comercialización o no de servicios, así como las características de la oferta que en ocasiones se concentra en incentivar el consumo de voz, no el de datos, de hecho hay que analizarse los efectos de la discriminación en tercer grado, esto es, diferentes menús con limitación de volumen o cantidad de los servicios ofrecidos.

Pero más allá de estas consideraciones se echa de menos en la valoración la identificación de barreras que limitan el despliegue de infraestructura de internet móvil y los desequilibrios que generan en la penetración de la banda ancha móvil<sup>7</sup> dentro de las que se pueden listar las siguientes:

1. Petición de información innecesaria o excesiva en los procedimientos necesarios para el despliegue.
2. La restricción del uso del suelo
3. La distancia mínima entre antenas
4. Prohibición de uso de suelo con preservación rural o natural
5. Falta de regulación de los límites de exposición a radiación no ionizante
6. Falta de difusión de la normativa vigente y de las recomendaciones internacionales
7. La preparación de la infraestructura para el uso compartido.
8. Establecimiento de diferentes tasas por tecnología.
9. Multiplicidad de normas urbanísticas que dificultan el despliegue de red en los municipios, lo que además refleja una falta de unanimidad en las condiciones de los planes de ordenamiento territorial en Colombia
10. Establecimiento de múltiples tasas por tecnología.
11. Los factores que desincentivan la inversión

---

<sup>7</sup> Ver documento “Eliminación de barreras para la expansión de la banda ancha móvil a nivel sub-nacional” del 8 de septiembre de 2016 presentado por la CAF- Banco de Desarrollo de América Latina y elaborado en colaboración con Analysys Mason.

12. Las dificultades de la red de transmisión troncal.
13. Las condiciones geográficas

En consonancia con lo anterior hay que mencionar que la OCDE en el estudio presentado para el 2014 hizo, entre otras, las siguientes recomendaciones:

1. Para el fomento de la competencia en el mercado móvil se identificó la necesidad de mejorar el régimen de interconexión.
2. En el mismo sentido se idéntico la necesidad de implementar de mejor manera las obligaciones del Roaming nacional.
3. Eliminación de las barreras del despliegue de infraestructura
4. Reducir los impuestos TIC

Así las cosas, es necesario que en el AIN se identifiquen las barreras al despliegue de infraestructura, así como las recomendaciones de la OCDE y se determine su incidencia en la extensión y magnitud del problema planteado antes de identificar si es necesaria la intervención del regulador en el área propuesta y, si realmente el proyecto de resolución se edifica en la mejor alternativa de solución.

En ese mismo sentido también ha de considerarse el efecto de las causas que desestiman la inversión en el despliegue de infraestructura, como los altos costos de implementación de cargas regulatorias que no necesariamente están vinculadas con la mejora del servicio, pues es dinero que podría destinarse a la mejora de la red, el ejercicio de vigilancia y control en la imposición de sanciones sin que se procure que en esos montos se incluyan o se destinen la totalidad del rubro a la mejora de la red.

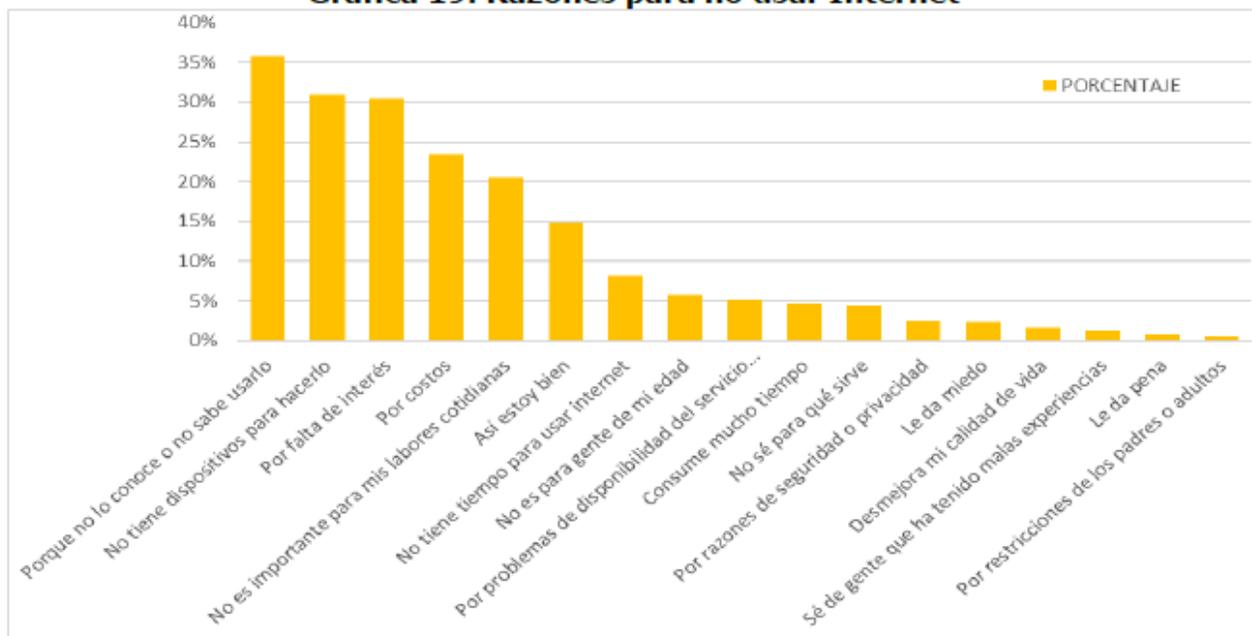
Conforme a lo anterior hay que identificar en esta causa las fallas de gobierno, entendidas estas como los obstáculos que se presentan en el mercado y que alteran su equilibrio bien sea como el efecto de regulaciones o en el diseño de las instituciones.

Entonces, frente a lo plateado los costos excesivos que generan el cumplimiento normativo, la carga administrativa que se genera con la imposición constante de obligaciones, pueden constituirse como las fallas de gobierno por lo que debe replantearse la modulación regulatoria para que esos costos retornen a la inversión en infraestructura.

### **2.2.3. Preferencias de los Usuario**

En esta causa se destaca que se cita como uno de los hallazgos de la encuesta TIC que cerca de 6,9 millones de personas en el país no usan internet y que en este grupo se encuentran personas que no conocen o no saben usar el servicio, no cuentan con dispositivos para usarlo, falta de interés, costos, etc.:

**Gráfica 19. Razones para no usar Internet**



Fuente: MINTIC.

Estas cifras lo que identifican es una baja demanda, luego frente a la alternativa de solución propuesta en el proyecto lo que habría que identificarse es cómo una oferta vinculada va a impactar la barrera de educación y promoción en esa demanda, pues si el impacto es menor, no se justifica una intervención de esa naturaleza.

Pues lo que si es cierto es que permitir la oferta conjunta entre ETM y servicio móvil no va a impactar la masificación de la demanda si no hay una mejora educativa y apropiación de las TIC's en la población.

#### 2.2.4. Limitada asequibilidad al servicio de internet móvil

En esta causa se expone que *“son varios los aspectos que evalúa un usuario para acceder o no al servicio de Internet Móvil y no existe una relación directa entre las tarifas y el grado de penetración del servicio, las anteriores cifras indican que, en el caso de Colombia, la proporción que representa de los ingresos el valor de un GB se poder ver como una limitada asequibilidad que tienen los ciudadanos respecto de las tarifas del servicio de internet móvil, constituye a su vez otro factor que restringe el acceso a este servicio y su vez su consumo”*

En este punto nuevamente debe considerarse que el despliegue de cobertura de 4G aún está en proceso y los efectos que esto puede tener en las tarifas y otros factores como el entorno económico ya expuesto que de cara al proveedor hacen mucho más oneroso el despliegue de redes pues los elementos de la infraestructura y de plataformas y elementos necesarios para la prestación del servicio también son importados, luego comparar la tarifa frente a otros países que ya realizaron el despliegue o que están en una etapa más

avanzada, por lo que nuevamente se recomienda en ese punto hacer la comparación con extremos análogos para tener cifras más ajustadas.

Ahora, también ha resaltarse, que existe una externalidad que afecta directamente el costo del servicio de internet móvil un IVA del 19% y un impuesto al consumo del 4%, luego el usuario no sólo debe pagar un equipo sino tener capacidad financiera suficiente para acceder al servicio.

De otra parte, al analizar las tarifas o el valor del servicio de internet móvil no se mide el impacto negativo de la concentración de servicios móviles en un solo proveedor, puesto que este problema ti puede tener como efectos, precios altos, la falta de acceso y bajas velocidades.

### **2.3. Consecuencias del Problema**

El “*Documento Amarillo*” plantea como consecuencias del problema identificado las siguientes:

1. Impacto en la implementación de nuevas tecnologías en los ciclos de innovación y crecimiento tecnológico.
2. Afectaciones al desarrollo e implementación de aplicaciones que aprovechen las nuevas tecnologías.
3. Menores Consumos de servicios de telecomunicaciones móviles.

Ahora, si bien es cierto que se exponen tales consecuencias las cuales vistas desde un punto de vista general son adecuadas al problema identificado, también lo es que no se identifica de manera clara en esa exposición cómo la medida propuesta mitiga e impacta de manera considerable y positiva los efectos advertidos.

### **2.4. Alcance y objetivos de la intervención**

En la definición de objetivos se parte de la base que el fin del AIN es determinar si se justifica o no la intervención del Estado, considerando un escenario base como punto de partida, teniendo en cuenta que éste escenario base no es otra cosa distinta a lo que sucedería si el Estado no interviene.

Así las cosas, las consecuencias planteadas en el “*Documento Amarillo*” deben ser el efecto del escenario base, es decir, de la no intervención de la CRC en el problema planteado y, con ello, no modificar la norma indicada en el proyecto de resolución.

Entonces, al definirse los objetivos se debe tener en cuenta que los mismos deben ser específicos, medibles, asequibles, realistas y con plazos definidos frente al problema planteado y las causas identificadas.

Frente a lo anterior, debe tenerse en cuenta que, si en la definición del problema se presentan inconvenientes y si lo mismo ocurre con las causas identificadas, no es posible definir cuál sería la mejor alternativa para solucionar el problema.

El objetivo vincula la identificación del problema y la enunciación de las varias alternativas y su posterior comparación.

Así las cosas, frente al “Documento Amarillo” se debe decir que de acuerdo a lo expuesto en este texto y la lógica planteada ante a la estructuración metodológica del AIN, se evidencia que:

1. Se advierten inconsistencias en la definición del problema en cuanto a su extensión y su magnitud.
2. Se identificó que no se tuvieron en cuenta todas las causas del problema planteado y que le evidencia empírica que sustentan las planteadas no es suficiente.
3. Al evaluar las alternativas no se contemplan todas las alternativas de acción frente al problema planteado, sólo se proponen aquellas en las que la CRC tiene competencia sin tener en cuenta que la identificación de alternativas vincula a aquellas que son regulatorias y no regulatorias, pues todas deben cotejarse con el problema base para identificar cual cumple de mejor manera el objetivo. Luego el ejercicio debe adecuarse a aquellos escenarios que fueron descartados porque no se tenía injerencia, pues las alternativas disponibles no sólo pueden ser aquellas que comprenden acciones regulatorias, también deben contemplarse medidas que no son regulatorias pero que generan incentivos necesarios para resolver el problema y cumplir con el objetivo.

Por lo que se invita a considerar dentro de las políticas públicas como los impuestos, subsidios, o algunos combinados con acciones regulatorias, tal como lo expone el el siguiente cuadro:

Alternativas regulatorias y no-regulatorias								
Esquema	Status quo	Regulatorias			No regulatorias			
		Regulación explícita del gobierno: Comando y control	Regulación basada en desempeño	Co-regulación	Instrumentos de mercado	Cuasi-regulación	Auto-regulación	Campañas de información
CARACTERÍSTICAS	Base de comparación con otras opciones	Orienta el comportamiento de los agentes detalladamente	Establece objetivos o estándares de resultados específicos	Una industria o asociación desarrolla regulaciones en coordinación con el gobierno	Modifican el comportamiento de los entes regulados a través de incentivos económicos	Conjunto de reglas que son apoyadas por el gobierno, aunque no ejerce coerción para su cumplimiento	Códigos de comportamiento voluntario desarrollados exclusivamente por la industria	Consisten en información que el gobierno ofrece para modificar el comportamiento de personas y empresas
	Los costos de la acción gubernamental son mayores que los costos del problema	Viene acompañado de sanciones punitivas	Es más flexible y promueve la innovación, por lo que es relevante en las industrias de alta tecnología	La industria o asociación supervisa el cumplimiento y las sanciones por incumplimiento	Son útiles para atender fallas de mercado como las externalidades	Son formuladas por la industria y apoyadas por el gobierno	Los problemas que enfrenta pueden solucionarse por el mercado mismo	El grado de involucramiento del gobierno es muy limitado
EJEMPLOS	Los beneficios no justifican la reducción a cero de los accidentes automovilísticos	Regulación de mercados y de sectores económicos	Estándares de calidad como las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs)	Estándares de calidad formulados por la industria y supervisados por el gobierno	Impuestos, subsidios, bonos de productividad y derechos de propiedad comerciables	Código de comportamiento de publicidad de la industria de las bebidas alcohólicas; Normas Mexicanas	Códigos establecidos por asociaciones industriales; Reglamento interno de la Bolsa Mexicana de Valores	Campañas publicitarias; imprimir publicidad (pictogramas) que buscan reducir el consumo de tabaco

Fuente: Flores, Manuel Gerardo y García, Jacobo Pastor. División de política regulatoria. OCDE, 2013.

4. En la cuantificación del impacto de las alternativas se deben analizar todos los efectos, esto es, los positivos y los negativos con el ánimo de elegir aquella que genere beneficios superiores a sus costos.

Es así como se echa de menos en el documento soporte la evaluación de los impactos de la alternativa escogida, esto es, flexibilizar las condiciones de entrada en la venta de equipos terminales con el ánimo de lograr una mayor penetración del servicio de internet móvil.

Pues no se analizó el impacto que puede generar en el mercado al alterar su funcionamiento y estructura actual, tanto para los proveedores de servicios móviles como para el *retail*.

Tampoco se tuvo en cuenta que la medida con está concebida en la propuesta modificatoria podría modificar el grado de competencia entre los participantes del mercado, de hecho, se perdería el dinamismo logrado.

Justamente, el caso analizado se indica que la intervención regulatoria al eliminar las cláusulas de permanencia mínima mejoró los costos de cambio al usuario y que es posible que los condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales tengan una influencia directa en la baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia. Sin embargo, ese ejercicio no puede aislarse de la realidad del mercado, pues si bien como se ha anotado la eliminación de las cláusulas tuvo un efecto dinamizador en la competencia generando una leve minimización en la concentración, la concentración del mercado móvil en un solo proveedor es una realidad y el efecto dinamizador generado por la eliminación de los costos de cambio no puede perderse.

Pero si a lo anterior se adiciona los problemas en el despliegue de infraestructura hay que hacer un ejercicio de contrapesos ya que las medidas deben ser equilibradas, de ahí la necesidad de evaluar todas las alternativas de solución así no sean regulatorias, pues en el escenario propuesto podría tener como efecto una sobreoferta de equipos terminales de tecnología 4G sin una infraestructura suficiente que soporte la demanda de los servicios de los usuarios.

Los incentivos del usuario para el consumo del servicio están asociados a mejor calidad, menores precios y mayor velocidad y todos estos elementos se afectan cuando existe concentración en el mercado como ocurre en este caso, por lo que no es conveniente generar un impacto como el que se pretende sin que se haya determinado la dominancia en el sector y, si ante ella, se van a tomar medidas que promuevan la competencia.

5. No se involucró en el AIN las variables consideradas por la CRC al eliminar las cláusulas de permanencia mínima y la necesidad de mantener una independencia del contrato de compraventa de equipos terminales y el contrato de prestación de

servicios de comunicaciones sobre todos aquellas relacionadas con la transparencia en la información dada al usuario, la limitación al derecho de libre elección y los efectos negativos en la competencia con permisión de subsidios o “incentivos” que distorsionan el precio de los servicios móviles.

Lo anterior adquiere relevancia si se tiene cuenta que al momento de la intervención para la eliminación de cláusulas de permanencia mínima se evidenciaba i) que el valor de los equipos terminales en Colombia, salvo México era el más alto en comparación con los precios internacionales, ii) El mayor valor pagado por los usuarios por los servicios como efecto negativo del subsidio; iii) la afectación de la competencia por los costos de cambio de proveedor, entre otros. Por lo que se ve con preocupación la propuesta regulatoria en la medida que sus consecuencias pueden generar un retroceso frente a los efectos logrados.

6. Frente a las conclusiones arriba listadas se destaca la necesidad de involucrar en el AIN causas asociadas al problema planteado que tienen su origen en las fallas de mercado y su efecto en la intervención que se propone por el regulador al querer modificar su medida flexibilizando lo que él denomina “*condicionamientos de entrada*”.
7. La metodología utilizada para comparar las alternativas de todos los métodos relevantes para comparar opciones resulta ser la más subjetiva de todos en la asignación de los pesos de cada criterio, a lo que se adiciona que en el AIN no se expone el proceso que tuvo en cuenta al asignar los pesos en la ponderación, por lo que ha de revisarse conforme a lo indicado en este texto.

Esperamos que los comentarios expuestos contribuyan a su análisis y, en especial, en la decisión de intervención.

Cordialmente,



**NORMA CECILIA QUIROZ VELILLA**  
**Gerente Regulación y Responsabilidad Social Empresarial**  
**Secretaría General**  
**Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P**

Elaboró:– Tatiana Sedano Cardozo. Gerencia de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial.  
Revisó: Norma Quiroz Velilla. Gerencia de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial.