



Bogotá D.C, 12 de abril de 2018

Doctor

GERMÁN DARÍO ARIAS

Director Ejecutivo

Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC

Bogotá

Ref.: Comentarios al proyecto de resolución *“Por la cual se modifica el artículo 2.1.9.4 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016”* y a su Documento Soporte *“Condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales móviles”*

Estimado Doctor Arias:

Reciba un cordial saludo de parte del Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Nos permitimos presentar los siguientes comentarios sobre los documentos de la referencia sometidos a consulta pública.



Comentarios

1. Al efectuar la revisión del Documento Soporte se indica que existe *“un relativo atraso del servicio de Internet móvil, íntimamente ligado al servicio de voz móvil, en comparación con países desarrollados a nivel mundial”*, como criterio para determinar la penetración y evolución de este servicio. Sobre el particular hubiese sido conveniente haber efectuado el análisis con países similares, *“en vías de desarrollo”*, tanto de América Latina como del mundo, ya que presentan un comportamiento similar al modelo colombiano.
2. Efectuando una lectura del Documento Soporte, se considera que sería oportuno explicar de manera más amplia las razones por las cuales existe una *“Baja penetración del servicio de internet móvil en Colombia”*, precisando que factores inciden para la determinación de la misma y si existe una ponderación entre ellos.
3. En concreto, podría plantearse como hipótesis que la causa denominada *“Entorno macroeconómico”* es la predominante o la que más influencia tiene en el curso causal que termina en la baja adquisición de *smartphones*, supuesto que podría verse confirmado por la caída general del consumo de los hogares colombianos.

Igualmente, sería conveniente que se incluyera una explicación más detallada sobre cómo se determinaron las causas y las relaciones causales.

4. Con relación al numeral 3.1.1.I. (Incremento en los precios de los Equipos Terminales Móviles, en adelante ETM), hubiese sido ideal que el estudio presentado por GFK, incorporará un período más amplio, a partir del año 2013 y no desde el año 2015, con el fin de comparar los precios antes y después de la expedición de la Resolución 4444 de 2014.
5. Se considera que para equilibrar verdaderamente el campo de juego y alcanzar el objetivo de incrementar la penetración del Internet móvil, sería pertinente considerar la posibilidad de que las grandes superficies y demás comercializadores alternativos puedan aumentar la oferta de terminales 3G y 4G, y que, correlativamente reduzcan la oferta de equipos 2G, bien sea en el marco de una política pública expedida por MinTIC o, a través de una ley de la República. Teniendo en cuenta el peso de estos nuevos oferentes de ETM en el mercado, es conveniente que se estructure un sistema de incentivos para que se estimule la comercialización y venta de celulares de gama alta.



6. Respecto al numeral 3.1.4. (Limitada asequibilidad al servicio de internet móvil), uno de los aspectos tenidos en consideración fue la existencia de una correlación entre las tarifas y el grado de penetración del servicio; hubiese sido oportuno que el análisis presentará si existe correlación entre el porcentaje del ingreso destinado a comprar 1 GB y la penetración del servicio de Internet móvil en diferentes países pues, con ello, se habría podido evidenciar la fuerte incidencia del entorno macroeconómico (particularmente, la pérdida del poder adquisitivo del peso colombiano), en la caída del consumo de equipos terminales móviles.
7. Sería conveniente contrastar la conclusión del numeral 3.2.3 (Menores consumos de servicios de telecomunicaciones móviles, página 40), presentada a continuación en negrilla, con los datos expuestos en la Gráfica 29, en la cual se señala que el consumo de Internet móvil por usuario de 2014 a 2017 se ha duplicado, pasando de 0,51 GB a 1,08 GB:

*La CRC encontró que, si bien **desde 2014** hay una tendencia creciente en el consumo mensual de Internet móvil por usuario, en el gráfico se observa que, pese a la disponibilidad de nuevas tecnologías, **la magnitud del crecimiento en el consumo no ha cambiado de forma explosiva.***

8. De otro lado, en el numeral 4.5. (Alcance de la intervención regulatoria), uno de los objetivos específicos del proyecto regulatorio (página 42), es el de “[p]romover condiciones competitivas en la comercialización de equipos terminales móviles”, sin embargo, a pesar de las posibilidades de empaquetamiento que tienen algunos de los comercializadores alternativos, según se indica en el documento, las cifras de GFK presentadas en la Gráfica 35 indican que la oferta se ha desconcentrado y ahora existe pluralidad de oferentes, lo cual permite evidenciar que la participación en el mercado de comercialización de ETM de los PRST pasó del 83,6% al 52,6%. Basado en lo anterior, sería prudente revisar si dicho objetivo específico tiene sustento en las cifras presentadas.

De otro lado, sería viable confrontar dicho numeral con las conclusiones de los tres Informes de Monitoreo realizados a la Resolución 4444 de 2014, elaborados por la CRC, por ejemplo, el Informe de 2015, establece lo siguiente:

La mayor oferta de equipos es impulsada por la entrada de nuevos jugadores al mercado, pues ahora el usuario tiene la opción de adquirir sus equipos no sólo en las tiendas de los operadores móviles sino también en las grandes superficies, comercializadores autorizados, almacenes de cadena, tiendas de los fabricantes y páginas de internet, lo que ha generado más competencia, en beneficio del usuario.



En el mismo sentido, el Informe de 2016, en relación con el tema de estudio, indica que:

Las condiciones de competencia del mercado de terminales móviles han mejorado, pues cuenta con mayor número de jugadores y mayor diversidad en los tipos de productos. El usuario tiene la opción de adquirir sus equipos no sólo en las tiendas de los operadores móviles sino también en las grandes superficies, comercializadores autorizados, almacenes de cadena, tiendas de los fabricantes y páginas de internet, lo que ha generado más competencia, en beneficio del usuario.

9. En igual sentido, se sugiere revisar los criterios por los cuales la Comisión de Regulación de Comunicaciones considera que es conveniente que se “equilibre” el escenario para los PRST respecto de los agentes entrantes, para lo cual sería conveniente contar con otras herramientas de análisis donde se revisen las ofertas de cada uno de estos jugadores. Esto permitirá efectuar valoraciones sobre la posible intervención regulatoria en este sentido.
10. Frente al desarrollo del AIN y los resultados, señalamos lo siguiente:
- Respecto de la alternativa 1: “Mantener la prohibición”.

5.3.1.2 [Criterio 2] Promoción de condiciones competitivas en la comercialización de ETM. Mantener la mencionada prohibición no generaría ningún tipo de impacto nuevo en las condiciones de competencia que actualmente se presentan en el mercado de comercialización de equipos terminales móviles.

Es así como esta opción regulatoria no promueve la generación de ofertas por parte de los proveedores, que permitan equilibrar las estrategias comerciales de los diferentes agentes.

Calificación: 1 punto

Comentario 1: Es cierto que mantener la situación actual no generaría impactos nuevos, sin embargo, cabe anotar que únicamente se tuvo en cuenta un elemento de análisis que corresponde a la perspectiva de los PRST, dejando de lado a los actores de *retail* y sin tener en cuenta el impacto que esta medida puede tener en el bienestar de los usuarios.

De acuerdo con la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (DNP – OCDE, 2015), frente a la opción regulatoria de mantener el *statu quo*, el regulador debe valorar lo siguiente:

¿Qué sucedería si no se realizara ninguna intervención? ¿El problema se podría resolver por sí solo o a través de acciones promovidas por el propio mercado? ¿O la situación potencialmente empeoraría, volviéndose intolerable?



(...)

La línea de base se establece analizando lo que sucedería si no hubiera intervención gubernamental adicional; se trata de entender qué pasaría si las cosas se mantienen como están siendo, pero tomando en cuenta que si hay una política o legislación en vigor se consideraría que ésta continúa y que actores potencialmente afectados pueden lanzar algún tipo de acción

- Respecto de la alternativa 2: “Permitir condicionamientos de entrada”

5.3.2.2 [Criterio 2] Promoción de condiciones competitivas en la comercialización de ETM.

Permitir condicionamientos de entrada faculta a los operadores a ampliar su oferta comercial en función de estrategias que contengan tanto equipos terminales móviles como contratos de prestación de servicio, permitiéndoles llevar al mercado ofertas que equilibren las prácticas comerciales de unos y otros agentes, sin restricciones.

Calificación: 3 puntos.

Comentario 2: No son claros los motivos por los cuales es necesario equilibrar las prácticas comerciales entre ambos tipos de oferentes de equipos, ni tampoco se hace evidente que los PRST necesiten que se excepcione la prohibición de comercialización que les impuso la CRC. Igualmente, se sugiere revisar la Guía Metodológica con los Informes de Monitoreo de la CRC respecto a los efectos que ha tenido la Resolución 4444 de 2014.

Por lo anterior, se recomienda a la Comisión efectuar una revisión de los puntajes asignados a las primeras dos alternativas frente al criterio 2 (Promoción de condiciones competitivas en la comercialización de ETM). Dicha revisión puede incidir en la calificación final y en la alternativa regulatoria que considere la Comisión debe implementarse.

11. También se sugiere la revisión de todos los elementos tenidos en cuenta por la Comisión para la propuesta que somete a consideración del sector, y el fundamento de la **excepción al condicionamiento de la celebración del contrato de prestación de servicio a la venta de un ETM**, cuya finalidad es la de incrementar la penetración de Internet móvil.
12. Igualmente, se sugiere que se tengan en cuenta tanto las opiniones de los agentes que comercializan equipos terminales móviles, como las propuestas de los operadores tradicionales. La posibilidad de contar con las valoraciones, sugerencias y apreciaciones de todas las partes interesadas puede arrojar otras perspectivas y posibles soluciones sobre el problema presentado.



13. Finalmente, manifestamos nuestras observaciones sobre el proyecto de resolución.

Particularmente, consideramos que la redacción propuesta en lo relacionado a la excepción bajo la cual los PRST pueden llegar a condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles de tecnología 4G o superior, es muy general y no garantiza la protección de los derechos de los consumidores, a pesar de la inclusión de la frase *“sin embargo, estos condicionamientos no pueden de ninguna manera limitar la libre elección del usuario”*. Por lo tanto, lo ideal sería que estos condicionamientos sean restringidos a ciertas posibilidades, por ejemplo, solo al ofrecimiento de descuentos.

De otro lado, manifestamos nuestra preocupación de que, con la ya señalada indeterminación en la redacción de la norma, se esté ante el riesgo de una *venta atada*. Conforme al artículo 36 del Estatuto del Consumidor, esta práctica prohibida consiste en:

*Artículo 36. Prohibición de ventas atadas. Sin perjuicio de las demás normas sobre la materia, para efectos de la presente ley no se podrá **condicionar la adquisición de un producto a la adquisición de otros**. Tampoco se podrá, condicionar el recibo de un incentivo o premio a la aceptación de un término contractual. [Negrilla fuera de texto]*

Por lo tanto, a pesar de que los equipos y el servicio puedan ser adquiridos de manera separada, es probable que los usuarios se dirijan a contratar conjuntamente los anteriores, debido a las condiciones atractivas de mercadeo—que incluso pueden llegar a ser agresivas—que los PRST plantean para recuperar participación en el mercado de comercialización de ETM.

14. Por último, se sugiere la inclusión de un apartado con las referencias bibliográficas citadas en el documento, pues la información de algunos documentos no se presenta de forma completa y eso dificulta su consulta.

A la espera de que las observaciones y comentarios sean tenidos en cuenta por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC.

Cordialmente,

**DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**