

116751100G-400

Bogotá D.C., 15 de noviembre de 2022

Doctora

PAOLA BONILLA CASTAÑO

DIRECTORA EJECUTIVA

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: Comentarios al documento de Agenda Regulatoria CRC 2023 – 2024.

Respetada Doctora Bonilla,

Para Telefónica Movistar Colombia es muy positivo participar en este proceso de comentarios según lo dispone el Decreto 1078 de 2015, en lo relativo a las Agendas Regulatorias indicativas de las Comisiones de Regulación. Esta metodología ha consolidado a la CRC como una entidad referente en la región, pues al dar publicidad a sus iniciativas permite un diálogo público – privado muy constructivo en aras de alcanzar el bienestar de los usuarios y el mayor grado de competencia en el mercado. En próximas oportunidades esperamos que al publicar ajustes a la agenda del año en curso y el próximo, la Comisión tenga en cuenta la fecha para comentar los temas propuestos para los dos años siguientes, para que las empresas puedan contar con el debido plazo para revisar integralmente ambos documentos. Sobre la Agenda Regulatoria 2023- 2024 pedimos de manera atenta que se tengan en cuenta estas consideraciones:

1. No hay ninguna referencia a la dominancia, el problema competitivo más urgente que sigue sin resolver. Ni siquiera se menciona la resolución CRC 6146 de enero de 2021, en la que la propia Comisión se obliga a elaborar un informe sobre las condiciones de competencia del mercado, luego de dos años de expedida la norma.
2. La CRC se empeña en tratar los paquetes de servicios como mercados independientes, y además de manera confusa plantea un proyecto de “análisis de competencia de servicios fijos empaquetados” y otro de “análisis de los mercados de voz fija”.
3. En el proyecto de revisión de las tarifas reguladas se estima publicar la propuesta para el tercer trimestre de 2023 y la norma definitiva el cuarto trimestre de 2023, fechas tardías tratándose de precios regulados con ajustes sencillos de estudiar y modificar.
4. En Calidad, esperamos la publicación de mediciones objetivas, la revisión de los indicadores de datos fijos, la adopción de un trimestre con indicadores indicativos de Crowdsourcing, y que los valores objetivo de los indicadores de calidad para 4G se definan con los mecanismos de participación vigentes.
5. La industria echa de menos una propuesta de simplificación al marco regulatorio relacionado con la prevención del hurto de celulares.

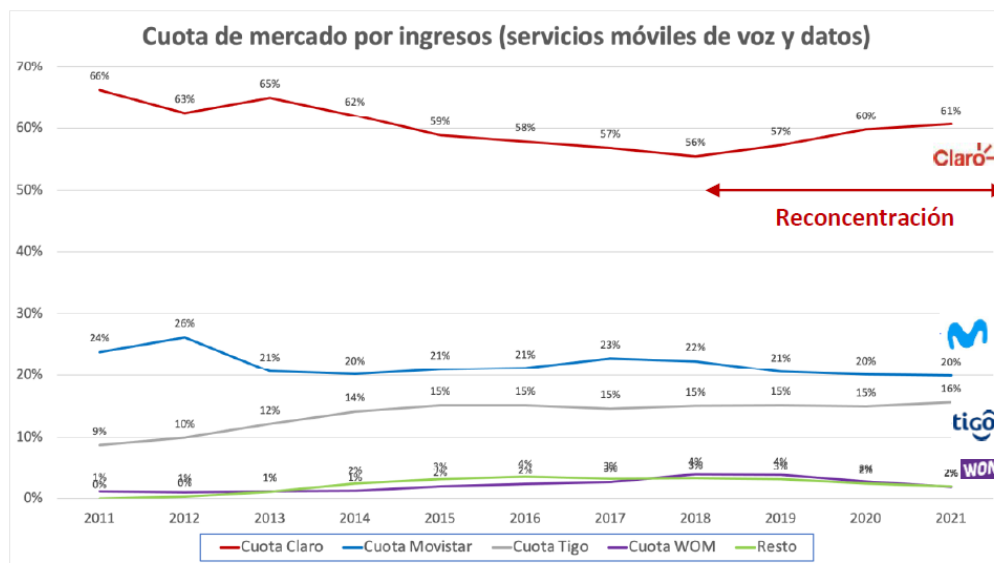
A continuación, encontrará estos comentarios con un mayor nivel de detalle.

1. **No hay ninguna referencia a la dominancia, el problema competitivo más urgente sigue sin resolver**, y el documento de Agenda Regulatoria no menciona la resolución CRC 6146 de enero de 2021, siendo que en ella la propia Comisión se obligó a elaborar un informe sobre las condiciones de competencia del mercado, luego de dos años de expedida la norma.

Por tango, recalcamos a la Comisión de Regulación de Comunicaciones nuestro llamado sobre la necesidad urgente de adoptar medidas asimétricas en cabeza de Claro, en su calidad de operador declarado dominante en el mercado de Servicios Móviles. La actuación administrativa particular para establecer la dominancia inició en 2017, apenas en el año 2021 constató dicha condición para ese operador, y después de tanto tiempo, la Comisión no ha intervenido, e incluso descartó las opciones que propuso durante el proceso.

Mientras tanto el mercado apunta a una mayor concentración, con un recrudecimiento de los problemas y fallas estructurales de competencia, configurando una situación sin precedentes a nivel internacional, al permitirle a Claro seguir explotando y fortaleciendo su posición de dominancia, con la potencialidad de extenderla a los mercados de servicios fijos y TV por suscripción.

Midiendo los ingresos de servicios móviles (voz y datos), algo que la propia CRC ha indicado como la mejor aproximación para el mercado móvil, se observa de manera evidente que Claro incrementa su peso en el mercado móvil, considerando todos los ingresos de los servicios móviles excluyendo la venta de terminales. El valor agregado de los ingresos es el indicador que mejor evidencia el grado de concentración de un mercado, especialmente en los mercados móviles:



Fuente: Elaboración propia a partir del portal POSDATA. Se suman WOM+AVANTEl

A partir de 2011 y 2012, la CRC introdujo una serie de medidas asimétricas en cabeza de Claro en virtud de la anterior declaración de dominancia de 2009, las que, a la luz de la evolución de la concentración, tuvieron impactos positivos. Puede verse en la figura anterior el paulatino descenso en la concentración a favor de Claro, que se detuvo y se revirtió a partir de 2017-2018.

Fueron notoriamente positivas las obligaciones asimétricas del año 2012 de prohibirle a Claro una diferenciación entre las llamadas on-net y off-net para limitar su efecto club, y el establecimiento de cargos asimétricos de terminación, que la CRC denominó la aplicación acelerada de la senda de reducción, que reconocían las mayores economías de escala de Claro y sus menores costos unitarios, pero que fue eliminada en 2016. Aunque otros factores pudieron tener influencia, es indudable la mejora en términos de concentración en el periodo de 2012 a 2016 y, por el contrario, y coincidiendo con la finalización de las medidas asimétricas clave en cabeza de Claro, la reconcentración a su favor a partir del 2017-2018 y en adelante. **Es el momento que la Comisión tome medidas asimétricas para el operador dominante, a nivel mayorista e incluso minorista de ser necesario, que ya existen en la experiencia internacional para situaciones similares.**

Además de las propias medidas de la CRC, vale recordar la comunicación del Superintendente de Industria y Comercio al respecto, en julio de este año, oficio en el que solicita a la CRC definir y establecer medidas particulares sobre Claro, considerando:

- i. Que la CRC no estableció las medidas inicialmente consideradas, pero que se impuso un monitoreo del mercado relevante para identificar y prevenir situaciones de afectación de la competencia por parte de Claro.
- ii. Que la CRC tiene a la mano imponerle medidas particulares¹, pues estas son un instrumento que tiene a su disposición para prevenir comportamientos que puedan afectar el adecuado funcionamiento de la competencia y solucionar las fallas de mercado que haya identificado. Para la SIC es razonable concluir que las medidas particulares son la consecuencia natural que debería seguirse de la declaratoria de dominancia en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante.
- iii. Que al imponer medidas particulares la CRC tiene como soporte la siguiente experiencia internacional:
 - a. La decisión del IFETEL de México² que determinó como agente económico preponderante en telecomunicaciones al grupo económico de América Móvil, Telmex, Telnor, Telcel, Grupo Carso y Grupo Financiero Inbursa. En ese mismo acto impuso medidas para evitar que se afectara la libre competencia y la libre concurrencia en el

¹ Según el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el artículo 3 de la Resolución CRC 20598 de 2009 y el Título I de la Resolución CRC 5900 de 2020.

² Acuerdo P/AFT/EXT/060314/76.

- mercado, relacionadas con información, oferta y calidad de servicios y regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red³.
- b. La decisión del IFETEL en radiodifusión, que determinó como agente económico preponderante al grupo Televisa S.A.B., con la que impuso medidas para evitar la afectación a la libre competencia y la libre concurrencia en el mercado de radiodifusión.
 - c. La Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España⁴, con la cual designó los operadores con poder significativo en los mercados de terminación de llamadas de voz en redes móviles individuales, e impuso obligaciones específicas a cada agente para evitar problemas de competencia en el mercado.
- iv.** Que el ejercicio del mecanismo de inspección, control y vigilancia de la SIC es complementario con la regulación ex ante sectorial en cabeza de la CRC, pero su uso sin medidas particulares para el operador dominante no parece estar dando frutos. Soporta esta importante conclusión en el considerable número de denuncias contra Claro, que podrían constituir una reincidencia de su parte. Entre enero de 2021 y junio de 2022 la SIC recibió gran cantidad de denuncias contra Claro, en protección de la libre competencia, protección de consumidores de telecomunicaciones y protección de datos personales. La SIC resalta que la suma de denuncias contra Claro es mayor que todas las denuncias que se presentan contra cualquier otro prestador de servicios móviles⁵.
- v.** Que adelantar procedimientos sancionatorios le exige a la SIC ingentes recursos, en tiempo y capacidad de gestión, que podrían destinarse a sus funciones en otros mercados. Estos costos pueden crecer en demasía pues, según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es necesario adelantar una actuación particular para cada comportamiento atribuido a Claro, incluyendo denuncias de reincidencias. Por el contrario, imponerle regulación particular ex ante permitiría abarcar en una sola actuación todos los asuntos que generan riesgos para la competencia, fallas de mercado y afectación de los derechos de los usuarios.

³ Estas medidas fueron modificadas o adicionadas por los Acuerdos P/IFT/EXT/270217/119 del año 2017 y P/IFT/021220/488 del año 2020.

⁴ Resolución ANME/DTSA/002/17/M2-2014.

⁵ Por Delegaturas, la SIC tramitó las siguientes denuncias contra Claro:

- Protección de la Competencia revisó 17 denuncias, 13 presuntos actos de abuso de posición de dominio por irregularidades en trámites de portabilidad numérica y políticas abusivas de precios. Las restantes fueron presuntas conductas de competencia desleal. Según el denunciante, al menos uno sería reincidencia de la conducta que motivó la sanción que la SIC le impuso a Claro con la Resolución 53403 de 2013.
- Protección del Consumidor recibió 1.144 denuncias por facturación y gestión de saldos; 628 por fallas en la calidad del servicio; 975 sobre incumplimiento de la información de la vinculación contractual y las condiciones de prestación del servicio, y 694 sobre terminación de contratos.
- Protección de Datos Personales adelantó 2.787 actuaciones: formulación de pliegos de cargos, establecimiento de órdenes, archivo de determinados expedientes e, incluso sanciones contra Claro.
- Fue notorio el uso de la herramienta “SIC Facilita” para promover la solución directa de controversias en protección de datos personales; en este tiempo se procesaron 2.726 trámites. La SIC destaca una sanción contra Claro, sobre el uso indebido de información de la Base de Datos de Portabilidad Numérica para efectos comerciales.

2. La CRC se empeña en tratar los paquetes de servicios como mercados independientes, y además de manera confusa plantea un proyecto de “análisis de competencia de servicios fijos empaquetados” y otro de “análisis de los mercados de voz fija”.

Seguir definiendo numerosos mercados minoristas mediante una combinatoria de productos empaquetados no tiene sustento en la experiencia internacional, y complica en gran medida el objetivo principal de la determinación y análisis de los mercados, que es identificar las condiciones competitivas y la posible existencia o no de una situación de Poder Significativo de Mercado. Prueba de ello es la confusión que genera ver un proyecto de “análisis de competencia de servicios fijos empaquetados” y otro de “análisis de los mercados de voz fija”, pues el primero pareciera un subconjunto del segundo.

En la experiencia internacional actual es poco habitual encontrar análisis de mercados relevantes en el nivel minorista, o ejemplos de mercados minoristas que resulten de combinar distintos empaquetamientos. Analizar la información de los empaquetamientos puede ser necesario en ciertas ocasiones, si por ejemplo un operador con posición significativa de mercado intenta extender su poder a un mercado adyacente mediante los empaquetamientos o una fusión, pero no como un análisis de mercado a nivel minorista de los empaquetamientos sino como insumo para determinar el efecto de la fusión o del aprovechamiento del apalancamiento de mercados cuando ya hay posición significativa de mercado en uno de ellos.

La Comisión debe enfocarse en desarrollar las medidas en los mercados que ha analizado y donde todavía no ha impuesto los remedios y obligaciones asimétricas necesarias, como la declaración de dominancia de Claro en el mercado de servicios móviles.

3. En el proyecto de revisión de las tarifas reguladas se estima publicar la propuesta para el tercer trimestre de 2023 y la norma definitiva el cuarto trimestre de 2023, pero consideramos, como seguramente lo harán el resto de los operadores, que se trata de fechas que pueden adelantarse a enero de 20223, tratándose de precios regulados con ajustes sencillos de estudiar y modificar.

4. Comentarios particulares relacionados con las propuestas de calidad:

- **El numeral 5.1.2. del documento de Agenda establece dos tipos de mediciones de calidad, las objetivas, que miden la experiencia de los usuarios, y las denominadas subjetivas;** la finalidad de ambas es brindar información relevante, objetiva y oportuna de los servicios. Entendemos que las publicaciones se harán sobre los resultados objetivos, pues publicar información subjetiva basada en entrevistas de perspectivas y expectativas resulta contrario al propósito de entregar datos relevantes e imparciales; la calidad no se puede medir mediante percepciones o expectativas sin soporte técnico.

En todo caso consideramos muy importante que la CRC publique la forma, insumos, preguntas, y criterios técnicos y geográficos de las entrevistas para evitar sesgos en su formulación y posteriores resultados.

- **El numeral 5.1.5. trata de la revisión de las metodologías de medición de calidad para servicios fijos**, con un enfoque de experiencia usuarios que tendrá una propuesta regulatoria el cuarto trimestre de 2023 y su decisión final el segundo trimestre de 2024. Aquí solicitamos que se revisen los indicadores actuales, en especial los de datos fijos, que en estricto sentido están más vinculados al cumplimiento de una oferta comercial que a un indicador objetivo de calidad.
- **Para el numeral 5.1.6. de medición de calidad móvil con el método Crowdsourcing**, reiteramos nuestra disposición para continuar con su ejecución, y volvemos a plantear la solicitud de contar con un primer trimestre con indicadores informativos mientras se estabiliza la implementación, por la novedad que implica su adopción para los operadores móviles y para los distintos proveedores de Crowdsourcing.
- **El numeral 5.3.2 menciona la definición de la metodología de cálculo de valores objetivo de los indicadores de calidad para 4G y la revisión de las excepciones de publicidad de los proyectos de regulación**. Sobre este punto, es necesario manifestar que la metodología para el cálculo de valores objetivo para 4G tiene una incidencia fundamental en el cumplimiento de la regulación general de calidad, y afecta otras disposiciones regulatorias asociadas como los reportes de información. Es fundamental que esta metodología cumpla con el proceso regulatorio actual, con los mecanismos de participación que permiten las etapas de publicidad, transparencia y comentarios sectoriales antes de su definición. Además, para establecer esta metodología debe contarse con datos de mediciones de los nuevos indicadores, por lo que resultaría prematuro definirla antes de tener los resultados, pues el mecanismo de Crowdsourcing no se habrá implementado para el primer trimestre de 2023, siendo que las primeras mediciones se harán desde el 1º de abril, y el reporte de sus resultados será en el segundo trimestre del año.
- **El numeral 5.3.7 menciona una actividad de implementación del sandbox regulatorio**, similar a la adelantada este año. Un propósito fundamental de este tipo de proyectos es que la regulación responda de manera ágil a la dinámica de la evolución tecnológica, por lo que no parece muy apropiado abrir una convocatoria pública cuya periodicidad o frecuencia no conoce la industria, y que sólo se plantea en la agenda como una posibilidad. Es importante tener un mecanismo alterno para que los interesados puedan presentar proyectos en cualquier momento, sin esperar la apertura de la convocatoria.

5. Finalmente, es necesario señalar que la industria desde hace varios años está a la espera de una simplificación al marco regulatorio relacionado con la prevención del hurto de celulares; vemos con gran preocupación que no se tiene prevista la decisión definitiva ni se publicó nada en la modificación de la agenda regulatoria de 2022 y 2023.

Atentamente,



NATALIA GUERRA CAICEDO

Vicepresidente de Asuntos Públicos y Regulatorios