



Bogotá, 13 de agosto de 2021

Doctor
SERGIO MARTINEZ MEDINA
Director
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª bis No 5 -53
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios al documento “*Revisión de los mercados de servicios fijos*”.

Respetado Doctor Martínez:

A continuación encontrará nuestros comentarios al documento “*Revisión de los mercados de servicios fijos*”¹.

1. Comentarios generales

La Agenda Regulatoria 2021-2022 determinó realizar una revisión de los mercados de servicios fijos para evaluar el impacto que sobre las ofertas a los usuarios y sobre los mercados han tenido varios factores que han afectado el sector TIC en los últimos años (continua evolución tecnológica, cambio en los hábitos de consumo, convergencia de redes y servicios de telecomunicaciones, surgimiento de nuevos modelos de negocio producto de la transformación digital, entre otros). De esa forma, en la Agenda Regulatoria se estableció que la revisión conjunta de los mercados relevantes minoristas y mayoristas de servicios fijos (tanto de alcance municipal como nacional) se hará en dos (2) fases, la primera consistente en revisar la definición de los mercados relevantes y la segunda en realizar los análisis de competencia sobre dichos mercados².

El documento publicado por la CRC realiza la formulación del estudio de la primera fase relativa a la revisión de la definición de los mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones fijos³. La CRC ha definido quince (15) mercados relevantes de servicios fijos, de los que 11 son minoristas (8 de alcance municipal y 3 de alcance nacional) y 4 mayoristas (2 de alcance municipal y 2 de alcance nacional). Cuatro de esos mercados han sido definidos como susceptibles de regulación ex ante⁴. La

¹ Disponible en https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Documento%20formulaci%C3%B3n%20servicios%20fijos_VP.pdf

² Comisión de Regulación de Comunicaciones. Agenda Regulatoria CRC 2021-2022. Diciembre de 2020. Págs. 32-33. Disponible en <https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/201229%20AR%202021-22%20VPUB.pdf>

³ Documento de formulación del estudio “*Revisión de los mercados de servicios fijos*”. Pág. 4.

⁴ Terminación de llamadas fijo-móvil en todo el territorio nacional; Terminación de llamadas fijo-fijo en cada municipio del país; Terminación de llamadas móvil-fijo en cada municipio del país; Terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional.



CRC deja claro que el estudio no analizará el mercado mayorista portador, dado que ese análisis se hará en otro proyecto⁵.

El documento describe los antecedentes regulatorios de cada uno de los mercados a analizar (cuándo se definió en la regulación, de qué servicios se compone, su estructura y nivel de competencia al momento de ser definido, las medidas regulatorias que se implementaron en su momento y las revisiones que se han realizado) y las razones que justifican la revisión y eventual actualización o modificación de cada mercado de acuerdo a los cambios que ha sufrido el sector recientemente.

El objetivo de la CRC es “revisar la definición de los mercados relevantes de servicios fijos minoristas y mayoristas, con el fin de evaluar la necesidad y pertinencia de mantenerla, modificarla o ajustarla”⁶. Para lograrlo, se van desarrollar las siguientes actividades:

- 1) La CRC va a realizar un estado del arte de experiencias internacionales en relación con la dinámica de los mercados de comunicaciones fijos, las tendencias en relación con servicios de comunicaciones no tradicionales (OTT) y los lineamientos regulatorios en materia de competencia.
- 2) Con los insumos resultantes de la revisión de experiencias internacionales, la CRC va a hacer un diagnóstico que servirá como guía en la revisión y eventual actualización de la definición de los mercados relevantes de servicios fijos.
- 3) Un consultor externo⁷ recopilará información con dos (2) fuentes primarias: a) Encuestas sobre hábitos, usos y preferencias de los usuarios; y b) Ejercicios de *choice-based conjoint*⁸

En primer lugar, esta es la oportunidad para que el regulador considere la profunda transformación que ha sufrido el sector de comunicaciones en Colombia (siguiendo la tendencia mundial) en los últimos años producto de los cambios tecnológicos y del ingreso y consolidación de proveedores OTT, que son agentes disruptivos que ofrecen servicios equivalentes a los prestados por los operadores tradicionales de comunicaciones. Esa circunstancia debe evaluarse al analizar los mercados relevantes, seguido de un análisis de las condiciones de competencia que dé cuenta de esas transformaciones, tras lo cual se debe llegar a una situación en la que existan condiciones regulatorias simétricas para todos los actores del mercado, incluidos los nuevos proveedores OTTs, de manera que se incentive la inversión y la innovación tecnológica.

En ese sentido, es acertado que la CRC haya identificado a los OTT como actores relevantes del mercado, en conjunto con los operadores tradicionales, la SIC, las asociaciones de usuarios, los

⁵ Documento de formulación del estudio “Revisión de los mercados de servicios fijos”. Pág. 4.

⁶ Documento de formulación del estudio “Revisión de los mercados de servicios fijos”. Pág. 50.

⁷ Centro Nacional de Consultoría S.A., que suscribió con la CRC el contrato No. 74 de 2021.

⁸ El análisis choice-based conjoint consiste en un ejercicio de encuestas que le plantea a los encuestados situaciones hipotéticas para que elijan entre varios servicios con distintos atributos. De acuerdo con el documento, el análisis choice-based conjoint se va a realizar en los diez (10) mercados minoristas analizados.



gremios y el MinTIC, pues de forma evidente son agentes que compiten con los operadores tradicionales y han modificado sustancialmente el mercado en los últimos años⁹.

2. Necesidad de profundizar en los análisis e incluir más información

Los ejercicios basados en encuestas que va a realizar el consultor externo, además de la revisión de experiencias internacionales por parte de la CRC, son análisis útiles e importantes que van a darle al regulador insumos para continuar con el desarrollo del proyecto regulatorio. Sin embargo, debe revisarse la pertinencia de continuar con el mismo tipo de análisis que ya se ha hecho con anterioridad (estudios OTT publicados en 2019¹⁰ y 2020¹¹), máxime cuando el propio regulador reconoce que se han dado cambios importantes en el sector TIC y en los servicios de comunicaciones. Por lo tanto, es necesario que estos análisis sean complementados con otras fuentes de información para poder tener un ejercicio más robusto que dé cuenta de los verdaderos efectos de los servicios ofrecidos por los OTT. En particular, en el análisis se debe incluir variables trascendentales como el número de usuarios y las transacciones por los servicios OTT en Colombia. Esta necesidad fue manifestada por el consultor¹² que contrató la CRC para realizar el “*Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia*”, que manifestó que el ejercicio de encuestas no dejaba claro la cantidad de usuarios de esos servicios OTT ni los ingresos generados, por lo que consideró apropiado que el regulador buscara esa información por otras fuentes, para lo cual podría acudir a la DIAN¹³.

Esta recomendación del consultor a la CRC está en la misma línea con la solicitud que desde COMCEL hicimos al regulador este año, al momento de enviar comentarios al Pliego de Condiciones al Proceso de Contratación Número CMA 59 de 2021 (que culminó con la suscripción del Contrato No. 74 de 2021 con el contratista Centro Nacional de Consultoría SA); en dicha oportunidad, se le manifestó al regulador que el mecanismo de encuestas, utilizado en los estudios OTT publicados en 2019 y 2020, había demostrado tener limitantes y se debía ajustar la forma en que se analizaba el impacto de los servicios OTT, para incluir, entre otros, los usuarios y los ingresos¹⁴. Por esto, la CRC debe analizar toda la información actualizada de los OTT que se encuentre disponible para evaluar su impacto en el mercado, por lo que debe tener en cuenta el número de usuarios y los ingresos para realizar los análisis de sustituibilidad y determinar los mercados relevantes.

Además, la CRC debe ser consciente que los análisis tradicionales para identificar y delimitar los

⁹ Documento de formulación del estudio “*Revisión de los mercados de servicios fijos*”. Págs. 54-55.

¹⁰ CRC (2019) Estudio “El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia - Año 2018”. Recuperado el 28 de abril de 2021 en <https://postdata.gov.co/sites/default/files/datasets/data/Estudio%20OTT%202018.pdf>

¹¹ CRC (2020) Estudio “El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia - Año 2019”. Recuperado el 12 de marzo de 2021 en <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/CRC-EstudioOTT-2020-publicar-vf.pdf>

¹² Unión Temporal Blue Note Management Consulting - Econometría.

¹³ Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia. Informe del Consultor. 2020. Disponible en https://crcm.gov.co/uploads/images/files/2021/Informe%20consultor-Industria_Contenidos-Dic2020.pdf

¹⁴ Comentarios enviados el 17 de marzo de 2021, cargados en la plataforma Secop II.



mercados relevantes tienen una aplicabilidad limitada en el ámbito de los OTT. Este es el caso de los servicios OTT que no cobran un precio a los usuarios (como es el caso de Whatsapp), frente a los cuales el test del monopolista hipotético (o SSNIP test¹⁵) no puede ser usado¹⁶, por lo cual la CRC debe comprender mejor la dinámica de esos servicios y realizar un análisis más profundo, tal y como lo han hecho algunos reguladores y autoridades de competencia, que han hecho énfasis en variables de calidad para definir los mercados relevantes, y se han propuesto y utilizado mecanismos alternativos como el SSNDQ (Small but significant non-transitory decrease in quality)¹⁷. En este aspecto debe hacer énfasis el regulador a la hora de realizar la revisión de experiencias internacionales, para comprender a cabalidad la forma en que alrededor del mundo se ha abordado el análisis de mercado de los diversos tipos de servicios OTT.

3. Las asimetrías regulatorias que enfrentan los distintos agentes deben ser eliminadas

Los análisis que realice la CRC con los insumos que arroje la consultoría contratada deben estar encaminados a eliminar las fuertes asimetrías regulatorias que existen actualmente y hacer que la regulación refleje las verdaderas dinámicas del sector de comunicaciones actual, mediante la reducción de la carga que enfrentan los operadores tradicionales y la simplificación regulatoria. Como es sabido en el sector, los proveedores de servicios OTT no están sujetos al pago de la contraprestación al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) de que trata la Ley 1341 de 2009, y tampoco tienen la obligación de pagar la contribución para la CRC de que trata el artículo 24 de la Ley 1341 de 2009 (modificado por el artículo 20 de la Ley 1978 de 2019), mientras que los operadores de comunicaciones tradicionales sí deben asumir esos costos. Adicionalmente, los proveedores OTT no tienen que asumir costos de acceso ni de interconexión y no tienen ningún costo de transacción para ofrecer sus servicios, por lo que simplemente se benefician de los esfuerzos y de las inversiones de los PRST.

Las asimetrías regulatorias existentes entre los operadores tradicionales de servicios de comunicaciones y los proveedores OTT han sido advertidas por diversas entidades. La OCDE ha recomendado que se igualen las reglas de juego para todos los competidores por la vía de la desregulación, simplificación normativa o expedición de regulación específica¹⁸. Por su parte, Mauricio Agudelo, especialista de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, considera que los reguladores deben adoptar una visión convergente para ampliar la forma de ver el mercado e *“incluir a los servicios*

¹⁵ Small but Significant Non-Transitory Increase in Price.

¹⁶ Esto por cuanto el test del monopolista hipotético analiza si un monopolista podría incrementar los precios no transitoriamente de una forma rentable, por lo que el precio es una variable fundamental del cálculo.

¹⁷ Así lo ha manifestado la firma consultora Compass Lexecon al momento de remitir sus comentarios a la Comisión Europea frente a la evaluación sobre la “Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia”. Disponible en <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12325-EU-competition-law-market-definition-notice-evaluation-en>

¹⁸ OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. Recuperado el 26 de junio de 2019 de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-detelecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#.V_HVg1xNtJ0



OTT dentro de los mercados relevantes del regulador, y estudiar cómo corregir las asimetrías sin desincentivar la inversión y la innovación”¹⁹. Por su parte, BEREC (Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas) ha manifestado que los servicios que tienen las mismas funcionalidades y compiten entre sí deberían estar sujetos al mismo tratamiento regulatorio, ya que de lo contrario se generaría una distorsión en la competencia porque unos servicios incurrirían en unos costos que los otros no²⁰.

Por lo tanto, el ejercicio de revisión de las definiciones de mercados relevantes (y el posterior análisis de las condiciones de competencia) debe culminar en una reducción de cargas regulatorias para los operadores tradicionales, de tal forma que no se desincentive la inversión en infraestructura y la innovación tecnológica.

4. En relación con el servicio de larga distancia internacional

Sobre el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional entrantes continúa vigente una restricción tarifaria para unos operadores²¹, establecida mediante Resolución CRC 2585 de 2010, que consiste en que el precio del minuto de LDI entrante que fijen dichos operadores en la mencionada condición a los carriers, no puede ser inferior al valor de los cargos de acceso más el porcentaje de utilidad mínima razonable compuesta por un % asociado a los costos de Operación más el WACC de la industria, exigencia que no se replica para operadores que no tengan dicha condición de vinculada, lo cual les resta competitividad.

De acuerdo con los considerandos de la Resolución CRC 2585 de 2010, la CRC expidió esa norma tras identificar que *“la existencia de proveedores verticalmente integrados con redes de transporte internacional y nacional otorga ventajas en la determinación de precios de terminación”*, por lo que buscó fortalecer las condiciones de competencia del mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, específicamente en relación con el tráfico entrante. El objetivo de la norma fue fortalecer el cumplimiento de trato no discriminatorio *“teniendo en cuenta que el problema en la terminación de las llamadas se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de estas en sus redes, que se constituye en una falla del mercado que altera el equilibrio competitivo en el citado mercado”*²².

¹⁹ Organización de Telecomunicaciones de Iberoamérica (OTI). Experiencia regulatoria de mercado de contenidos audiovisuales en América Latina. 2016. Págs. 12-13. Disponible en <https://www.otitelecom.org/wp-content/uploads/2017/05/OTI-experiencia-regulatoria-de-mercado-de-contenidos-audiovisuales-en-america-latina.pdf>

²⁰ BEREC (2016). Report on OTT Services. Pág. 22 Disponible en https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/5751-berec-report-on-ott-services

²¹ Proveedores de larga distancia internacional que sean filiales, subordinadas o subsidiarias de proveedores de TPBCL o de operadores TMC, PCS y/o trunking o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o de MC, PCS y/o trunking, o que hagan parte del mismo grupo empresarial.

²² Documento de formulación del estudio *“Revisión de los mercados de servicios fijos”*. Págs. 47-48.



La Resolución CRC 2585 de 2010 buscaba “prevenir que proveedores verticalmente integrados con presencia en diversos países y redes de transporte internacional y nacional, obtuvieran ventajas que les permitieran determinar tarifas de terminación anticompetitivas que pudieran poner en riesgo la competencia en el mercado de larga distancia internacional entrante”²³. De esta forma, la resolución pretendía que los precios de terminación en el país se ajustaran a costos eficientes a partir de valores que cubriesen los costos de terminación y que los precios de terminación no fueran inferiores al cargo de acceso regulado, lo que podría ser aprovechado por los proveedores verticalmente integrados para estrechar márgenes y configurar conductas anticompetitivas²⁴.

En el año 2011 la CRC verificó las condiciones de competencia en el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, y concluyó que la norma permitió superar el problema identificado de fijación de precios internacionales de terminación de tráfico por debajo del valor de los cargos de acceso²⁵.

Sin embargo, dicha restricción debe ser revaluada, por cuanto la misma genera una situación en la que los operadores destinatarios de la norma se ven seriamente afectados al tener que cobrar precios mucho más altos que los demás operadores, cuando estos están cobrando tarifas a nivel o por debajo del cargo de acceso regulado, lo que afecta su rentabilidad y constituye una clara situación desventajosa que va en total contravía de la libre competencia en el mercado en la que se basó la CRC para expedir la norma.

Adicionalmente, los precios cobrados a los carriers presentan una gran distorsión y alta variabilidad entre los distintos proveedores:

Fija	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CELLVOZ COLOMBIA SERVICIOS INTEGRALES S.A. ESP		\$ 39,71	\$ 38,36	\$ 50,69	\$ 35,94	\$ 30,66	\$ 50,24	\$ 38,82	\$ 38,42	\$ 37,32		
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP	\$ 41,93	\$ 41,48	\$ 39,62	\$ 41,21	\$ 43,81	\$ 58,19	\$ 83,19	\$ 63,77	\$ 53,97	\$ 51,76	\$ 45,06	\$ 32,91
COMUNICACION CELULAR S.A. COMCEL S.A.										\$ 128,97	\$ 137,49	\$ 116,00
COMVOZ COMUNICACIONES DE COLOMBIA S.A. ESP		\$ 26,91		\$ 24,97	\$ 27,53							
CONSULNETWORKS S.A. ESP	\$ 50,50	\$ 44,00										
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA S.A.	\$ 35,91	\$ 34,08	\$ 33,14	\$ 38,80	\$ 46,24	\$ 62,34	\$ 75,02	\$ 72,10	\$ 79,05	\$ 90,45	\$ 92,58	\$ 86,57
EMPRESA DE TELEFONOS DE JAMUNDI S.A. ESP	\$ 38,51	\$ 37,72	\$ 36,58	\$ 37,89	\$ 40,80	\$ 57,00	\$ 70,49	\$ 64,42				
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI EICE ESP		\$ 4,54	\$ 22,95	\$ 23,05	\$ 24,76	\$ 24,76	\$ 28,83	\$ 24,76	\$ 24,76	\$ 24,76	\$ 24,76	
ERT S.A. ESP		\$ 34,78	\$ 34,78		\$ 34,78							
GLOBAL ASOCIADOS S.A.S.	\$ 27,90	\$ 29,09			\$ 13,69							
INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. ESP	\$ 44,33	\$ 121,19	\$ 52,43	\$ 58,80	\$ 51,72	\$ 54,33	\$ 63,98	\$ 78,73	\$ 101,64	\$ 110,78	\$ 112,81	\$ 106,54
TELMEX COLOMBIA S.A.					\$ 52,25	\$ 67,04	\$ 77,13	\$ 102,31	\$ 117,05	\$ 126,17		
TELMEX TELECOMUNICACIONES S.A. ESP	\$ 45,68	\$ 44,85	\$ 43,55	\$ 45,75	\$ 47,08							
UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.	\$ 41,49	\$ 40,65	\$ 39,36	\$ 39,55	\$ 42,28	\$ 50,28	\$ 78,69	\$ 65,32	\$ 60,01	\$ 56,76	\$ 35,98	\$ 35,19

Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

²³ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión del esquema de remuneración del servicio de voz fija a nivel minorista y mayorista. Documento Soporte. Noviembre de 2018. Págs. 76-77. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/181106%20Doc%20Amarillo-%20Remuneracion%20Telefonia%20fija%20-%20Versi%C3%B3n%20Publicar%20SCC%20%20v2.pdf>

²⁴ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión del esquema de remuneración del servicio de voz fija a nivel minorista y mayorista. Documento Soporte. Noviembre de 2018. Págs. 76-77. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/181106%20Doc%20Amarillo-%20Remuneracion%20Telefonia%20fija%20-%20Versi%C3%B3n%20Publicar%20SCC%20%20v2.pdf>

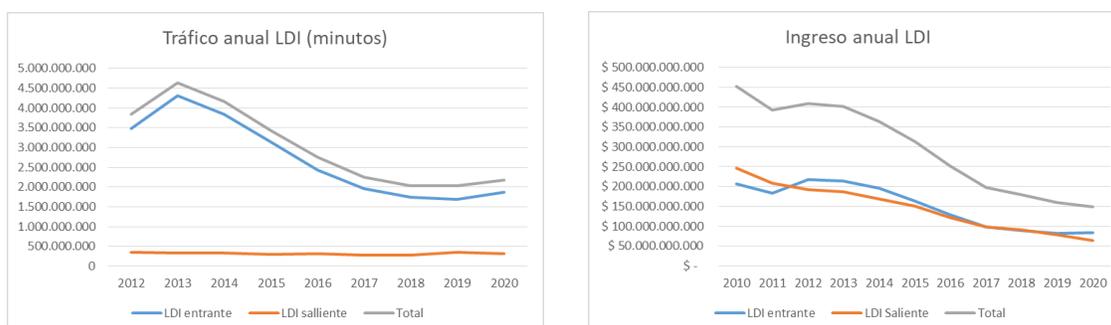
²⁵ Documento de formulación del estudio “Revisión de los mercados de servicios fijos”. Págs. 47-48.



Móvil	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AVANTEL S.A.S				\$ 90,00	\$ 90,00	\$ 90,00	\$ 90,00	\$ 45,83	\$ 41,00	\$ 41,00	\$ 41,00	\$ 41,00
COLOMBIA MOVIL S.A. ESP	\$ 104,14	\$ 101,64	\$ 103,42	\$ 104,05	\$ 71,65	\$ 68,49	\$ 52,29	\$ 43,15	\$ 14,86	\$ 17,84	\$ 16,76	\$ 14,38
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP	\$ 146,72	\$ 116,45	\$ 108,89	\$ 110,13	\$ 105,45	\$ 160,77	\$ 87,18	\$ 56,69	\$ 42,92	\$ 26,56	\$ 24,72	\$ 23,53
COMUNICACION CELULAR S.A. COMCELS S.A.										\$ 222,83	\$ 114,32	\$ 114,16
CONSULNETWORKS S.A. ESP	\$ 200,00	\$ 157,92										
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA S.A.	\$ 124,17	\$ 112,04	\$ 111,84	\$ 116,69	\$ 129,43	\$ 154,68	\$ 189,21	\$ 70,72	\$ 102,85	\$ 61,88	\$ 51,52	\$ 42,51
INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA S.A. ESP	\$ 135,79	\$ 135,79	\$ 116,84	\$ 76,75	\$ 72,04	\$ 88,82	\$ 86,36	\$ 93,10	\$ 100,03	\$ 103,40	\$ 100,88	\$ 107,30
SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A. ESP	\$ 73,26	\$ 69,63										
SKYCO S.A.S. ESP				\$ 86,66								
TELMEX COLOMBIA S.A.					\$ 185,69	\$ 238,23	\$ 261,88	\$ 254,35	\$ 255,82	\$ 275,75		
TELMEX TELECOMUNICACIONES S.A. ESP	\$ 159,97	\$ 159,39	\$ 154,77	\$ 162,85	\$ 167,30							
UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.			\$ 70,84	\$ 70,44	\$ 72,47	\$ 65,68	\$ 70,48	\$ 71,37	\$ 55,87	\$ 49,13	\$ 29,34	\$ 20,18

Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

Además, las condiciones actuales del mercado son muy distintas de aquellas presentes al momento de expedir la norma. Tanto los ingresos como el tráfico del servicio de larga distancia internacional se encuentran en una fuerte tendencia decreciente desde hace casi una década, tendencia que se ha exacerbado por el ascenso de los servicios OTT.



Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

De hecho, el documento de la CRC reconoce que el tráfico de larga distancia internacional ha continuado su reducción por efecto de los servicios alternativos en línea: “A la fecha, se mantiene la tendencia a la baja del tráfico de larga distancia internacional, **por el uso de aplicaciones en línea que permiten la comunicación**”²⁶ (resaltado fuera de texto).

Mantener la restricción normativa lo único que hace es beneficiar injustificadamente a unos operadores frente a otros, y le dificultan aún más a los destinatarios de la norma competir no solo con los demás operadores tradicionales, sino con los OTT, que constituyen servicios sustitutos, todo esto en un contexto de decaimiento del servicio, por lo que la Resolución CRC 2585 de 2010 no solo resulta innecesaria sino perjudicial.

Cualquier medida que restrinja la reducción de precios del servicio de larga distancia internacional, en un contexto de cambios tecnológicos y de presiones competitivas por parte de la voz móvil y de los

²⁶ Documento de formulación del estudio “Revisión de los mercados de servicios fijos”. Pág. 34.



servicios OTT, resulta totalmente ajeno a la política de mejora regulatoria y de simplificación normativa que ha perseguido la CRC en los últimos años, y que recientemente el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF reconoció como un caso de éxito²⁷, publicación a la que la CRC hizo referencia en su página web manifestando que resultada un orgullo para Colombia que los esfuerzos en materia regulatoria sean reconocidos²⁸.

5. En relación con el servicio de televisión

En el aparte relativo al mercado relevante de televisión multicanal, la CRC menciona que desde el año 2016 reconoció que los servicio OTT *“a nivel internacional daban muestras de su potencial de mercado, sin dejar de lado su **rol disruptivo como dinamizador de la innovación y la competencia en la industria de servicios audiovisuales**”*²⁹ (resaltado fuera de texto). Ese crecimiento de los OTT, que ya era evidente en 2016, se ha consolidado hoy en día, a tal punto que en menos de un año hicieron su ingreso al mercado colombiano dos (2) plataformas adicionales (Disney+ y HBO Max), lo que constituye una clara demostración de la tendencia creciente y la fuerte competencia en el sector audiovisual en Colombia.

Al analizar la estructura de la industria de contenidos audiovisuales a nivel internacional, el *“Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia”* reconoce que se trata de un sector económico que atraviesa una transformación ocasionada por la migración de usuarios de los servicios tradicionales a las nuevas plataformas, en búsqueda de flexibilidad en la experiencia de consumo, lo cual debe generar un replanteamiento en la estructura de la cadena de valor:

“La industria audiovisual se encuentra en constante transformación a nivel mundial debido al surgimiento de nuevas tecnologías y al cambio de hábito de consumo en los usuarios, quienes se encuentran migrando de servicios tradicionales a nuevas plataformas que les permita flexibilidad en la experiencia de consumo de contenido audiovisual; generando así, un cambio de paradigma basado en la tecnología digital. Este cambio obliga a pensar en replantear la estructura de la cadena de valor en esta industria; de tal forma, que se evidencie la mutación e integración que experimentan sus actores, productos y servicios ofrecidos. La innovación tecnológica no solo es un elemento de modernización de esta cadena; sino de un cambio radical en cada uno de sus eslabones; lo que le está dando una nueva fisonomía a lo audiovisual”³⁰ (resaltado fuera de texto).

Este cambio en los hábitos de consumo se ha dado a nivel mundial, con efectos sobre los servicios

²⁷ CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. Policy Brief # 26. Estados ágiles en América Latina: la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia. 2021. Disponible en <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1732>

²⁸ “CRC es reconocida por la CAF como ejemplo de Estado ágil en América Latina”. Disponible en <https://www.crc.com.gov.co/es/noticia/crc-es-reconocida-por-la-caf-como-ejemplo-de-estado-agil-en-america-latina>

²⁹ Documento de formulación del estudio *“Revisión de los mercados de servicios fijos”*. Pág. 27.

³⁰ Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia. Informe del Consultor. Pág. 23.



tradicionales. Por ejemplo, en el Reino Unido la televisión radiodifundida está perdiendo audiencia, lo cual no es atribuible a problemas de contenido, sino al incremento de preferencia de los usuarios por contenidos en línea, tanto así que actualmente hay más suscripciones a servicios SVOD³¹ que a televisión paga³². Esto es una muestra clara de la competencia directa que los OTT ejercen sobre los servicios tradicionales, como lo dice claramente el estudio, al indicar que **“los operadores de televisión por suscripción, que son a su vez los proveedores de acceso a Internet fijo y móvil en la mayoría de los casos, enfrentan la competencia de los proveedores de contenidos audiovisuales pagos como Netflix, Amazon Prime Video y Disney +, entre otros, o gratuitos, como Youtube”**³³ (resaltado fuera de texto).

Esa competencia no solo es evidente teniendo en cuenta que los OTT ofrecen en el mercado servicios de contenidos audiovisuales que son equivalentes a los tradicionales, sino que los SVOD/OTT son cada vez más parecidos en cuanto a los eslabones de la cadena de valor en los que actúan, lo que difumina las diferencias entre unos agentes y los otros, en particular desde la perspectiva del usuario. En efecto, los proveedores de televisión por suscripción alrededor del mundo han pasado de ser exhibidores de contenido y participar en la producción, a ofrecer también sus propias plataformas SVOD. Por su parte, los SVOD iniciaron como exhibidores de contenido realizado por terceros, para luego participar en la producción del contenido e incluso en la concepción inicial de la idea³⁴, razón por la cual los catálogos de plataformas como Netflix y Amazon Prime Video vienen incluyendo más contenido propio o exclusivo³⁵.

Por lo tanto, resulta indudable que los servicios SVOD/OTT concurren al mismo mercado que la televisión por suscripción, lo cual es ahora más claro, teniendo en cuenta los avances que ha tenido en los últimos años el acceso a internet en Colombia, que constituye la vía por la cual se accede a los servicios SVOD/OTT. Al respecto, el estudio del consultor indica que la CRC consideró en el año 2016 que el potencial de mercado de los servicios OTT era limitado dado que había una baja proporción de acceso a internet fijo con velocidades mayores a 5 Mbps, situación que cambió fuertemente en los años posteriores, en los cuales las conexiones a internet con velocidades mayores a 10 Mbps pasaron del 27% en 2017 al 63% en 2019³⁶, lo cual demuestra que los servicios SVOD/OTT cuentan con todas las condiciones para competir con el servicio de televisión por suscripción³⁷.

Sin embargo, a pesar de participar en el mismo mercado y competir por los usuarios, el servicio de televisión y los servicios OTT son tratados de forma distinta en la regulación, lo cual constituye un claro trato discriminatorio.

³¹ SVOD: Subscription Video on Demand, una de las modalidades de servicios over-the-top (OTT).

³² Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia. Informe del Consultor. Pág. 53.

³³ Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia. Informe del Consultor. Pág. 83.

³⁴ Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia. Informe del Consultor. Págs. 93-94.

³⁵ Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia. Informe del Consultor. Pág. 113.

³⁶ Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia. Informe del Consultor. Págs. 71-72.

³⁷ Y lo mismo se predica de otros servicios OTT en relación con la voz móvil y la mensajería.



El terreno de juego desnivelado ya se había detectado por las autoridades en Colombia desde hace cinco (5) años. De hecho, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) evidenció que existía un fuerte desequilibrio regulatorio en los servicios audiovisuales, tanto en relación con el título habilitante, como en la contraprestación y los impuestos³⁸, situaciones que beneficiaban ampliamente a los OTT en perjuicio de los servicios de televisión tradicionales³⁹.

La afectación a los operadores de televisión en Colombia ya es evidente, lo que demuestra que la CRC ha tardado demasiado en abordar la irrupción de los OTT de forma adecuada, lo que requiere una nivelación de las condiciones regulatorias y una correcta definición y caracterización de los mercados.

La evaluación del mercado relevante de televisión multicanal necesariamente va a conllevar a que se revise la definición de los mercados empaquetados en donde ese servicio hace parte: paquete de servicios dúo play 2 (televisión por suscripción más internet de banda ancha), paquete de servicios dúo play 3 (televisión por suscripción más telefonía fija) y paquete de servicios triple play (Televisión por Suscripción + Internet de Banda Ancha + Telefonía Fija). Sobre los servicios empaquetados rigen algunas medidas regulatorias introducidas mediante Resolución CRC 4960 de 2016⁴⁰, y la CRC es consciente que han pasado ya cinco (5) años desde la definición de los paquetes como mercados relevantes en sí mismo y que *“el mercado dinamismo que caracteriza al sector amerita la revisión de estas determinaciones con ocasión del estudio que se formula en el presente documento”*⁴¹.

6. Principales conclusiones:

- a) Los OTTs deben ser considerados al definir los mercados relevantes. El análisis de los servicios OTT debe incluir información completa y actualizada, y tener en cuenta las limitaciones de los métodos tradicionales para definir los mercados relevantes;
- b) Las asimetrías regulatorias entre los operadores de servicios de comunicaciones y los proveedores OTT deben ser eliminadas mediante la reducción de la carga que enfrentan los operadores tradicionales y la simplificación regulatoria;
- c) La intervención tarifaria en el servicio de larga distancia internacional debe levantarse, en virtud del decaimiento del mercado y la presión competitiva de servicios sustitutos;

³⁸ En ese momento, año 2016, los OTT todavía no estaban sujetos a impuestos en Colombia.

³⁹ Departamento Nacional de Planeación (DNP). El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado. Informe final. Pág. 112. Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20convergencia%20dyd%20rev_STEL%2018-01-2017CEVC.pdf

⁴⁰ Entre las que se encuentran la obligación de garantizar la oferta individual de los servicios que componen los diferentes paquetes, que el precio de cada paquete deba estar en función de la cantidad de servicios que lo componen y sus características y que los PRST permitan que los usuarios puedan comparar en su página web los distintos planes y tarifas de los paquetes.

⁴¹ Documento de formulación del estudio *“Revisión de los mercados de servicios fijos”*. Pág. 24.



- d) Se debe reconocer la competencia directa que los servicios OTT ejercen sobre el servicio de televisión, e igualar las cargas regulatorias.

Esperamos que estos comentarios sean tenidos en cuenta por el regulador en pro del beneficio del sector de comunicaciones en Colombia, la inversión en infraestructura y las condiciones de competencia en el mercado.

Cordialmente,



SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales.