

Bogotá, D.C., 31 de enero de 2024

VPAC-1000-01-18

Doctor

NICOLÁS SILVA CORTÉS

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

RevisinRNEyPN@crcom.gov.co; atencioncliente@crcom.gov.co

Calle 59A Bis No. 5 - 53 Piso 9, Edificio Link Siete Sesenta

Ciudad

Asunto: Comentarios de Partners Telecom Colombia S.A.S. al proyecto de "Revisión de los Mercados Relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil"

Apreciado Doctor Silva:

Por medio del presente documento **Partners Telecom Colombia S.A.S.**, (en adelante **PTC**), presenta comentarios al proyecto de "*Revisión de los Mercados Relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil*". A pesar de que, como se explicará en el presente documento, consideramos inconveniente en este momento la iniciativa de la Comisión, agradecemos la posibilidad de contribuir con nuestros aportes como operador interesado en que se genere un mayor dinamismo en las condiciones de competencia.

1. COMENTARIOS GENERALES

A partir de la revisión que la entidad ha venido realizando desde hace ya varios años respecto del mercado de Servicios Móviles, es claro que existe suficiente información no solo de este, sino de los mercados de Voz Saliente Móvil y de Internet Móvil, como lo demuestra el recuento de análisis y revisiones de mercado que expone la misma CRC en el documento soporte. Por esta razón, es dable afirmar que los datos y cifras contenidas en dicho documento soporte en cuanto a evolución y desarrollo de los mercados, están sustentadas en un ejercicio juicioso de recolección.

Tampoco consideramos susceptible de comentarios la metodología propuesta para la validación de mercados relevantes, en la que se incluye el análisis de

sustituibilidad del servicio de Voz Saliente Móvil y de Internet Móvil y que concluye que la definición prevista en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 es adecuada. Por el contrario, se trata de una conclusión acorde con la realidad que experimentan los operadores que ofrecen estos servicios.

A pesar de lo anterior, para **PTC** el principal comentario es de tipo estructural frente a la iniciativa misma de revisar y, especialmente, tomar decisiones sobre el mercado de Voz Saliente Móvil. Y es que, mientras en el análisis realizado respecto del mercado de Servicios Móviles, en la reciente Resolución CRC 7285 de 2024, la entidad, luego de encontrar diversos problemas de competencia, se limitó a expedir medidas de tipo general que poco aportan a las fallas identificadas, principalmente a la persistente dominancia de un agente, en el presenta caso, a pesar de que la estructura del mercado no ha variado sustancialmente, se propone eliminar del listado de mercados susceptibles de regulación *ex ante* a la Voz Saliente, utilizando para ello una proyección de lo que sería el mercado en los próximos años.

Esto sucede incluso, cuando en los considerandos del proyecto de resolución reconoce que *“Que de acuerdo con la información con la que cuenta la CRC a la fecha, se espera que los accesos que aún conforman el mercado de “Voz Saliente Móvil” migren hacia otros mercados móviles **de manera progresiva** en la medida en que el dispositivo se los permita y exista cobertura 4G o 5G en su ubicación.”* (subraya y negrilla fuera del texto).

En otras palabras, mientras que para establecer algún tipo de medida dirigida a solucionar los problemas en las condiciones de competencia del mercado de servicios móviles y adoptar medidas de cara a la portabilidad o a la necesaria restricción de empaquetamiento de servicios fijos y móviles, la CRC afirma que se requiere más tiempo de análisis, en la actual propuesta, la entidad realiza una evaluación hacia futuro, esto es, proyecciones, sobre la que toma decisiones con un alto impacto en la estructura regulatoria actual.

Es así como, con la propuesta regulatoria se está desconociendo que es a partir de la definición del mercado de Voz Saliente Móvil como de aquellos susceptibles de intervención *ex ante* que fue posible en su momento determinar la existencia de una dominancia que ameritaba la implementación de medidas particulares en frente a COMCEL en 2009. Asimismo, la falla de mercado identificada por la CRC dentro de la actuación particular iniciada en contra de este operador en 2016 tenía como parte de su sustento el traslado de la dominancia ejercida en el mencionado mercado hacia el mercado de Internet Móvil.

Así pues, no se comprende la motivación de la iniciativa por parte del regulador cuando, por una parte, las condiciones de mercado NO han variado sustancialmente en más de 10 años y, por la otra, no se hace un análisis juicioso de las consecuencias legales que podía implicar la propuesta, esto bajo el entendido que al eliminar este mercado de aquellos susceptibles de intervención previa, inmediatamente se elimina la declaratoria de dominancia sobre el mismo, removiendo del mercado la única medida particular diferencial que continúa rigiendo para el operador dominante.

Compartimos que uno de los objetivos de cualquier regulador es la identificación de curvas de madurez para la intervención o no intervención de mercados, así como que los análisis y revisiones de las condiciones de competencia deben ser periódicos por el teórico dinamismo y evolución de los mercados. Sin embargo, en el presente caso, se trata de una propuesta, en nuestra opinión precipitada, no solo desde el punto de vista técnico económico, sino legal inclusive, como lo expondremos a continuación.

2. COMENTARIOS PARTICULARES

En este aparte se plantearán las opiniones de tipo particular frente al proyecto. En primer lugar, se hará referencia a aquellas circunstancias del mercado particular que para **PTC** impiden que se pueda continuar con la propuesta regulatoria. En este bloque de argumentos se plantearán diferentes factores de contradicción en la posición de la CRC, a partir de los cuales la entidad debería desistir del proyecto. Posteriormente, se hará referencia a la metodología utilizada para el pronóstico sobre el mercado de Voz Saliente Móvil, con el fin de demostrar que su aplicación fue insuficiente desde el punto de vista estadístico y conceptual desde el punto de vista del derecho de la competencia.

2.1. SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO QUE IMPIDEN UNA DECISIÓN COMO LA PROPUESTA

Desde PTC advertimos respetuosamente que encontramos una contradicción estructural en la propuesta presentada por la entidad, en lo que tiene que ver con la esencia misma de la intervención regulatoria en los mercados analizados, pero especialmente en el mercado de Voz Saliente Móvil. Esto, en tanto que luego de concluir que en la actualidad los mercados en mención presentan una ausencia de competencia, se propone una evaluación potencial de las condiciones de competencia basada en el concepto de "ciclo de vida de los servicios" a partir de la cual se concluye con escasos datos, como ya se anotó, el declive de la Voz

Saliente Móvil en los próximos años y, por ende, la no necesidad de mantenerlo en el listado de mercados susceptibles de regulación previa. A continuación se realizará una aproximación más precisa de la contradicción a la que se hace referencia.

La Comisión en su documento soporte concluyó que "(...) el análisis detallado de los mercados "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" **revela de manera consistente la presencia de ausencia de competencia actual. Estos problemas se manifiestan a través de, altos niveles de concentración, diferencias significativas en las participaciones de mercado sostenidas en el tiempo, barreras sustanciales a la entrada de nuevos competidores, la reducción de ingresos en los dos mercados y la tendencia decreciente en la cantidad de accesos en el mercado "Voz Saliente Móvil". Por lo anterior, en la siguiente sección se procederá a revisar el segundo criterio, esto es, el potencial de competencia en el corto y mediano plazo.**"¹ (Negrilla fuera de texto)

Luego del extenso análisis de competencia realizado por la entidad, es claro con la conclusión transcrita trae un hecho fundamental: **la estructura y fallas del mercado de voz saliente móvil se han mantenido idénticas durante los años.** Es la misma CRC la que en su documento hace referencia a la Resolución CRT del 27 de enero de 2009, mediante la cual se constató la dominancia de COMCEL en este mercado, actuación justificada en las siguientes circunstancias del mercado:

- i) Existencia de barreras a la entrada que reducen la competencia en el mercado de "Voz Saliente Móvil".*
- ii) El tamaño absoluto y relativo de Comcel que tiene implicaciones sobre la estructura de costos y la magnitud de las externalidades de red.*
- iii) Las externalidades de red y efectos club que incrementan los costos de cambio en los usuarios.*
- iv) La diferenciación de tarifas on-net y off-net que acentúa las externalidades de red.*
- v) La capacidad de distanciarse de sus competidores que le permite fijar tarifas por encima de estos.*

¹ Ver CRC. "Revisión de los Mercados Relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil". Documento de soporte. Pág. 75.

vi) Los efectos de externalidad de red y efectos club que han logrado que Comcel no se vea afectado por las políticas comerciales de sus competidores y, por lo tanto, por sí mismo pueda determinar las condiciones de mercado para sus usuarios, al margen de lo que hagan los demás competidores en este.²

Luego, en 2016, dentro del proceso de revisión de mercados de Servicios Móviles, tal como lo menciona la entidad, se concluyó que en el mercado particular de Voz Saliente Móvil **"Se encontraron niveles importantes de concentración en términos de tráfico, ingresos e incluso usuarios (a pesar de que se había registrado una disminución), participaciones de mercado con diferencias considerables, distribución ineficiente del tráfico cursado por los usuarios y que las ofertas comerciales del operador dominante habían tenido un alto impacto en los indicadores de desempeño del mercado.** La situación descrita le había permitido a Comcel incrementar sus participaciones en todos los niveles en tan solo un semestre" y "Se evidenció la capacidad de Comcel para influir en las decisiones de consumo de los usuarios de servicios móviles. Esta situación se vio reflejada en el comportamiento de la participación del tráfico e ingresos del operador."³ (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, por supuesto que puede haber variaciones decrecientes en cuanto a ingresos obtenidos por los operadores, siendo incluso uno de los argumentos que tanto PTC, como otros agentes de la industria han advertido como una condición que genera un impacto negativo para asumir los altos precios del espectro.

Sin embargo, esto no necesariamente significa que el mercado de Voz Saliente Móvil sea un mercado en declive y mucho menos que deba ser dejado de lado para su análisis por parte del regulador. Por el contrario, es a partir de la dominancia en este mercado y la falla identificada del traslado de usuarios hacia al mercado de Servicios Móviles que se ha generado la situación actual también ya reconocida por la entidad en el documento Revisión del Mercado Relevante de "Servicios Móviles" de agosto 2023.

En otras palabras, gran parte de la base argumentativa sobre la cual se estructuró la definición del mencionado mercado fue la dominancia ejercida por COMCEL en la Voz Saliente Móvil, lo cual quiere decir que es dicha dominancia la que hoy

2 Ver CRC. "Revisión de los Mercados Relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil". Documento de soporte. Pág. 8.

3 Ver CRC. "Revisión de los Mercados Relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil". Documento de soporte. Pág. 10.

en día continúa siendo la génesis de ese fenómeno en Colombia y que se ha trasladado a otros mercados conexos. Al desconocer la necesidad de intervención podría generarse un riesgo sustancial en la fundamentación misma de cualquier intervención en el mercado de Servicios Móviles en donde la entidad consideró que *"La aplicación del derecho de la competencia puede ser considerada como insuficiente para corregir las fallas existentes en el mercado de servicios móviles mediante regulación ex post."*⁴

De lo aquí expuesto, se llega a la misma conclusión a la que arribó la entidad de en cuanto a las condiciones de competencia en el mercado. No obstante, como ya se anotó, consideramos que existe una contradicción en la aproximación que realiza por la CRC, la cual está compuesta de los siguientes factores:

2.2. Frente a la definición de mercados relevante y la aplicación del test de los 3 criterios

El primer factor de contradicción lo constituye el hecho de que la CRC por una parte concluye que el mercado de Voz Saliente Móvil es un mercado no sustituto del mercado de Internet Móvil y, que por ende, se debe validar *"la definición de los mercados relevantes minoristas de voz saliente móvil y de internet móvil que actualmente reposan en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016"*. Esto, además supone que no existe sustituibilidad entre el mencionado mercado y el de Servicios Móviles. Es decir, coexisten en la actualidad los mercados de Voz Saliente Móvil, Internet Móvil y Servicios Móviles.

Esta situación implica, desde el régimen de la competencia que cada uno de estos mercados debe ser analizado de manera individual y única en cuanto a la posibilidad de intervención o no. Sobre el punto, la doctrina internacional ha señalado:

"De acuerdo con la lógica subyacente del régimen, primero se establece una lista de mercados donde la regulación ex ante es permisible, definiéndose los mercados de acuerdo con los principios estándar de la ley de competencia. Estos mercados se analizan con el objetivo de identificar el dominio. Cuando no se determina que existe dominancia, no se puede aplicar ninguna solución. Cuando se encuentra dominancia, la elección de una solución adecuada se puede hacer a partir de una lista específica de soluciones primarias y secundarias que se deriva de las mejores prácticas. El efecto práctico

⁴ Documento CRC Revisión del Mercado Relevante de "Servicios Móviles" de agosto 2023.

de esto es crear una serie de "cláusulas con fecha de expiración" de mercado - por mercado para la regulación, a medida que se expande el alcance de la competencia efectiva"⁵.

De esta manera, si la CRC considera que el tratamiento regulatorio que debe recibir el mercado de Voz Saliente Móvil debe cambiar, debería transitar dos caminos; por una parte, enfocar el análisis hacia la premisa de que se trata de un mercado sin sustitutos que NO hace parte de otro mercado y, sobre dicha premisa, evaluar las condiciones de competencia de manera independiente, o, por otra parte, realizar un análisis de definición de mercados relevantes para establecer o no que ya se encuentra subsumido en otro mercado como, por ejemplo el de Servicios Móviles.

En principio, se entendería que la Comisión decidió la primera opción, no obstante, en la justificación de la decisión propuesta planteada en el documento soporte, la entidad señala lo siguiente:

"Así las cosas, de acuerdo con la información con la que cuenta la CRC a la fecha de realización de este estudio, se espera que los accesos que aún conforman el mercado de "Voz Saliente Móvil" migren hacia otros mercados (Servicios móviles o Internet móvil) de manera progresiva en la medida en que el dispositivo de acceso se los permita y exista cobertura 4G o 5G en su ubicación."⁶

Con esta afirmación, la entidad plantea un argumento propio de sustituibilidad (definición de mercados relevantes) en lo que tiene que ser una evaluación de condiciones de mercado para mantener o no la posibilidad de intervención previa. Es decir, si el fenómeno que se anticipa en el pronóstico es la migración hacia otros mercados, lo idóneo es realizar un análisis de sustituibilidad adecuado y, ante todo, **oportuno** de definición de mercados relevantes. Es decir, se debería en su momento, y si las condiciones de mercado lo ameritan, iniciar un proyecto

⁵ Robert Baldwin, Martin Cave y Martin Lodge (Ed.), The Oxford Handbook of Regulation, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 459. Traducción Libre. "According to the underlying logic of the regime, a list of markets where ex ante regulation is permissible is first establish, the markets being defined according to standard competition law principles. These markets are analyzed with the aim of identifying dominance. Where no dominance is found to exist, no remedy can be applied. Where dominance is found, the choice of an appropriate remedy can be made from a specified list of primary and secondary remedies which is derived from best practices. The practical effect of this is to create a series of market - by market "sunset clauses" for regulation, as the scope of effective competition expands."

⁶ Ver CRC. "Revisión de los Mercados Relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil". Documento Soporte. Pág. 81.

regulatorio para la redefinición de mercados. Pero si, como ocurre en el presente caso, la conclusión es que el mercado relevante sigue siendo el mismo, lo propio es limitarse a la aplicación del denominado test de los 3 criterios, contenido en la regulación vigente.

Lo planteado, nos lleva al segundo factor de contradicción, constituido por lo que consideramos es una interpretación errada de las cifras que la misma Comisión presenta.

2.3. En cuanto a la interpretación de las cifras presentadas

A lo largo del documento soporte, el regulador recorre distintos elementos de competencia en el mercado a partir de los cuales se concluye que en los mercados de Voz Saliente Móvil e Internet Móvil se mantiene la ausencia de competencia actual. No obstante, parece minimizar algunos de estos datos con los que es claro que, en lo que respecta al mercado de Voz Saliente Móvil, se trata de un mercado que no solo mantiene dinamismo, sino que continúa siendo de importante para los usuarios.

Si bien existe una tendencia decreciente en cuanto a líneas, la CRC reconoce que cualquier reducción actual sería paulatina, por lo que no puede desconocerse que 4.8 millones de usuarios contrataron el servicio, o que lo están disfrutando actualmente. Del mismo modo, se muestra un incremento en la penetración, lo cual puede denotar la importancia que tiene el servicio en regiones alejadas.

Debe reiterarse que la posición de **PTC** parte del hecho de que no se está discutiendo la sustituibilidad de la Voz Saliente Móvil con Internet Móvil o Servicios Móviles, sino si dicho mercado continúa siendo relevante y, ante todo, si sus condiciones de competencia exigen o no su mantenimiento como mercado susceptible de intervención previa. Así, por ejemplo, enfoca erróneamente su análisis la entidad al exponer que se ha presentado un incremento en facturación empaquetada mientras que la relativa a la Voz Saliente Móvil se ha ido reduciendo, es decir, parte de un análisis de sustituibilidad cuando ya concluyó que se trata de un mercado independiente.

Para la CRC la reducción en el consumo mensual promedio; en la facturación mensual y; en el porcentaje de usuarios que contrata el servicio de manera individual, indican de manera preliminar que el mercado se encuentra en una etapa inicial de marchitamiento. Se desconoce con esta aproximación, las condiciones de competencia relacionadas con la concentración del mercado, las cuales siguen vigentes. De acuerdo con la información proporcionada, en la

variable número de líneas de telefonía móvil solo para voz, la participación de los operadores ha permanecido estable en los últimos 4 años con un porcentaje para COMCEL de 54%, al igual que la participación en ingresos del servicio en donde dicho operador continúa con un 63%. Lo anterior desemboca en un HHI muy elevado en accesos (4.575) y valores facturados (3.691), reconociendo la misma entidad que se trata de un mercado todavía altamente concentrado.

Así las cosas, la segunda contradicción se refiere a que al definir el mercado relevante de manera individual y no realizar un análisis de competencia para subsumirlo en otro mercado, la CRC debe limitarse al análisis de los 3 criterios, en donde el primero (análisis de las condiciones actuales de competencia) está más que demostrado. Sin embargo, la sustentación del segundo criterio (competencia potencial) se limita a realizar un pronóstico de una futura posible redefinición de mercados relevantes que, además, como se verá más adelante cuenta con falencias desde la metodología aplicada. Con esto, se desdibuja la interpretación de este criterio, el cual se refiere a establecer "*la ausencia de una tendencia hacia la competencia efectiva detrás de las barreras de entrada*"⁷.

En el presente caso, la entidad reguladora pasa por alto que, a pesar de la posible tendencia de decrecimiento del mercado, durante este proceso que puede durar 3, 5 o 15 años, **las condiciones de competencia se mantienen**. La competencia potencial no es únicamente pronosticar el futuro crecimiento o no de un mercado, sino analizar las posibles variaciones de su estructura con base en la presencia de agentes del mercado que actualmente no se encuentran pero que podrían ingresar, bajo conceptos como los de economía de escala y alcance, entre otros. Esta contradicción hace que el segundo de los elementos del *test* no esté completo ni debidamente sustentado. Para la entidad no es desconocida esta parte del análisis ya que, por ejemplo, en materia de Servicios Móviles desarrolló los siguientes elementos de competencia potencial⁸:

- Función de producción (economías de escala y alcance)
- Potencial de entrada (potencial de entrada en bandas bajas y medias; Potencial de entrada en bandas medias altas;

⁷ Robert Baldwin, Martin Cave y Martin Lodge (Ed.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 459. Traducción Libre. "(2) *The absence of a tendency towards effective competition behind the entry barriers.*"

⁸ Documento CRC Revisión del Mercado Relevante de "Servicios Móviles" de agosto 2023.

- Perspectivas de competencia (Perspectivas evolución concentración de mercado; sustituibilidad de servicios; condiciones de cambio de proveedor; innovación y cambio tecnológico y análisis preliminar de perspectivas de impacto potencial de una integración de las redes de acceso de MOVISTAR y TIGO)

Para **PTC** la aproximación al concepto de competencia potencial y la forma como lo asimila la entidad al pronosticar la madurez del mercado, hacen que exista un otro factor de contradicción en la decisión propuesta, ya que se reconoce que el mercado en cuestión continúa manteniendo problemas de competencia, pero no se explica por qué dichos problemas van a desaparecer o cómo una supuesta competencia potencial los va a mitigar.

2.4. La evidente asimetría en la aproximación realizada en este caso frente a decisiones de intervención en el mercado de Servicios Móviles

Con la reciente expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024, la entidad mostró su intención de recolectar información en su criterio necesaria para temas como el empaquetamiento de servicios (fijo y móvil) y obligaciones diferenciales en materia de portabilidad. Según la entidad, es necesario de manera previa a cualquier tipo de decisión, el recoger suficientes datos que permitan en un futuro tomar decisiones. Específicamente sobre el tema de empaquetamiento la CRC señaló:

“(…) en aras de propender por obtener la mejor información posible sobre el mercado y profundizar en el entendimiento de la práctica de ofrecer conjuntamente servicios fijos y móviles, ahondó en la caracterización de la mencionada actividad comercial a través de la ampliación de la obligación de reporte periódico del tipo de servicios fijos y móviles y el tipo de combinaciones de los mismos en las ventas conjuntas. Así, una vez se cuente con la información reportada en el Formato T.1.9., introducido en la presente resolución, la CRC procederá con su análisis de manera que pueda evaluar los efectos de la práctica de venta conjunta de servicios móviles y fijos sobre la competencia. En este sentido, es pertinente señalar que tal como se anunció en la Agenda Regulatoria 2024-202546, la CRC continuará monitoreando el comportamiento del mercado de “Servicios Móviles” y, en caso de identificarse hechos o situaciones que ex ante pongan en riesgo la competencia de este mercado o el bienestar de los usuarios, por cuenta de la práctica de venta conjunta de servicios móviles y fijos o, por otra fuente, se

evaluará la viabilidad de introducir medidas regulatorias adicionales.”

La anterior aproximación contrasta con la planteada en el presente proyecto regulatorio en donde el regulador no solo basa su posición en la información que ya existe en el mercado, sino que se aventura a pronosticar respecto a los próximos años, lo cual no se propuso, por ejemplo, sobre los efectos de la dominancia en Servicios Móviles. Lo paradójico de la situación es que el análisis de competencia potencial propuesto reconoce la relevancia que va a tener el empaquetamiento, así como la ausencia de competencia en los servicios que serían empaquetados.

Las contradicciones planteadas hasta el momento permiten afirmar que la iniciativa regulatoria no cuenta con un sustento suficiente y debería ser revaluada con el fin de definir de mejor manera el momento y la herramienta regulatoria aplicada.

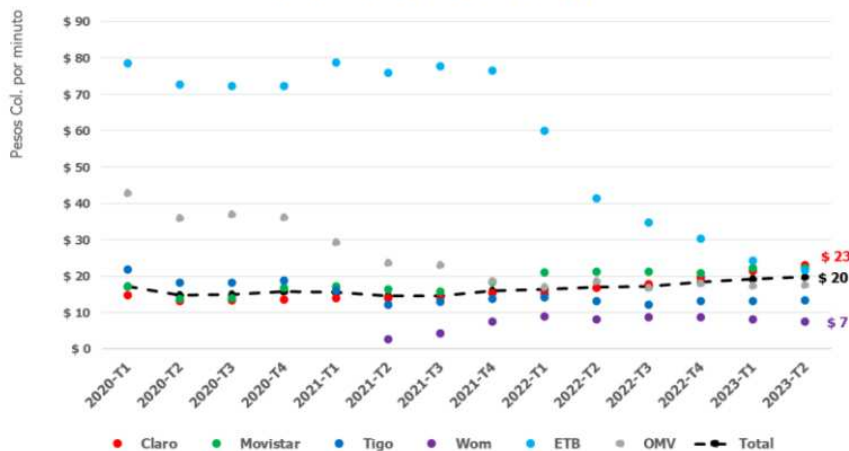
2.5. RESPECTO DE LA METODOLOGÍA ECONÓMICA UTILIZADA PARA EL PRONÓSTICO DE DECLIVE QUE CONCLUYE LA CRC

A continuación, se presenta un conjunto de argumentos que buscan que el regulador revise y reconsidere las conclusiones planteadas en el documento consultado, respecto del “declive” del mercado de “Voz saliente móvil” y su consecuente exclusión de la lista de mercados sujetos a regulación *ex ante*.

En primer lugar, se resalta que la CRC en el documento objeto de consulta señaló que el número de accesos de telefonía móvil se incrementó un 25,3% entre el primer trimestre de 2020 y el segundo trimestre de 2023⁹. En segundo lugar, en la gráfica 5.42 del documento consultado se observa claramente que el ingreso promedio por minuto en el servicio de telefonía móvil se ha incrementado para todos los operadores de red, salvo ETB.

⁹ CRC. Revisión de los Mercados Relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” (diciembre 2023). Pág. 66.

Gráfica 5.42. Ingreso promedio por minuto en el servicio de telefonía móvil (1T 2020 a 2T 2023)



Fuente: CRC. Gráfica tomada del documento objeto de consulta¹.

Lo anterior evidencia que, si bien se ha presentado una reducción de la demanda por servicios móviles de voz no empaquetados, no se puede concluir de forma definitiva que el mercado se encuentre en una etapa de declive, en los términos presentados por la CRC. El número creciente de accesos y el correspondiente incremento en el ingreso promedio señalan que: i) aún existe interés por parte de una porción significativa de la población colombiana de acceder a estos servicios, y ii) que tal interés aún es explotado comercialmente por los operadores.

De otra parte, es importante resaltar que los pronósticos del comportamiento del número de accesos del mercado de Voz Saliente Móvil fueron realizados por la CRC con información disponible desde enero de 2022 hasta octubre de 2023. Esto lleva a que, como bien lo reconoce el regulador “los periodos a pronosticar son superiores a los periodos reportados al momento de hacer el análisis”.

Para enfrentar tal dificultad, la CRC plantea el uso de un movimiento browniano geométrico para pronosticar la variación mensual del número de accesos. Si bien es cierto que con esta metodología cada dato pronosticado es independiente del pronóstico anterior, esto no es suficiente para superar la limitación de contar con apenas 22 datos para hacer este ejercicio. Al respecto, advierte *Walter Enders* que “sus estimaciones serán muy imprecisas si, por ejemplo, un régimen [serie de tiempo] tiene solamente veinte observaciones”¹⁰. Por su parte, *Hecht y Zitzmann* señalan que, si bien las recomendaciones sobre el mínimo de observaciones

¹⁰ Ver Enders, Walter. “Applied Econometric Time Series”. Cuarta edición. Wiley (2023). Pág. 425.

requerido en el análisis de series de tiempo varían, existe relativo consenso en que este número está entre 40 y 50¹¹.

Lo anterior, contando con que las series no sean estacionales, que parece un supuesto razonable para la serie de tiempo del número de accesos del mercado de Voz Saliente Móvil. De no ser así, *Hanke y Wichern* señalan que *"debe reconocerse que, si los datos son estacionales con, por ejemplo, un periodo estacional de $S=12$, entonces las observaciones mensuales de un año constituyen esencialmente un dato puntual, no 12. (...) Para datos estacionales, entre 6 y 10 años de datos -dependiendo de la extensión del periodo estacional- son requeridos"*¹².

Si la hipótesis que se busca verificar es si el comportamiento del número de accesos es decreciente y en cuánto tiempo este tendería a teóricamente a cero, una serie tan corta no permite realizar inferencia sobre media, tendencia, varianza, estacionalidad y cambios estructurales para este mercado en particular; características fundamentales para construir la distribución con la cual se realizan los pronósticos. Es esencial también para evaluar el error de pronóstico, para corroborar que la metodología elegida arroja estimaciones confiables.

Para identificar, por ejemplo, cambios estructurales en una serie (lo que resulta fundamental para el ejercicio de pronóstico que plantea la CRC), *Enders* señala que *"por supuesto, el método requiere que haya un número razonable de observaciones en cada submuestra", de lo contrario "los coeficientes estimados tendrán poca precisión"*¹³.

Entonces, si se busca testear el comportamiento de un mercado que hipotéticamente "en declive" no resulta procedente, como lo hace la CRC, asumir que como *"los comportamientos de variaciones en los mercados tienen una tendencia conocida y las variaciones tienen una volatilidad relativamente estable"*¹⁴. Esto sobre todo porque otros mercados justamente no están en declive, de modo que su "estabilidad" no puede ser extrapolada al mercado que se está sometiendo a evaluación.

¹¹ Ver Hecht, Martin y Zitzmann, Steffen. "Sample Size Recommendations for Continuous-Time Models: Compensating Shorter Time Series with Larger Numbers of Persons and Viceversa". *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal* (2021). Vol. 28, No. 2, Pág. 229.

¹² Ver Hanke, Jhon y Wichern, Dean. "Business Forecasting". Novena edición. Pearson (2023). Pág. 425.

¹³ Ver Enders, Walter. "Applied Econometric Time Series". Cuarta edición. Wiley (2023). 103.

¹⁴ Ver CRC. "Revisión de Medidas Regulatorias Aplicables a Servicios Móviles. Documento de soporte". Pie de página 111.

Tampoco es procedente justificar su uso en el hecho de que “esta metodología es ampliamente utilizada en el sector financiero para realizar predicciones de índices financieros en el corto y mediano plazo”¹⁵, pues de hecho para el adecuado modelamiento de series financieras, en general, se requieren largas series de datos¹⁶.

De hecho, si bien es conocido el uso del movimiento browniano en variables financieras, se debe señalar en particular que en dichos casos su aplicación no es la de pronosticar valores lejanos de una serie, sino simular el movimiento aleatorio de una variable, pues el supuesto subyacente es que estas variables (como el precio de un activo financiero) siguen ese comportamiento¹⁷. Comportamiento que, dada la falta de datos suficientes, no puede predicarse de la serie de tiempo de accesos utilizada por la CRC.

Así, persiste la necesidad de contar con un conjunto suficiente de datos para que el modelo (movimiento browniano o cualquier otro) sea robusto. De hecho, para el uso del movimiento browniano en un contexto financiero, como el que usa la CRC de referencia para su aplicación en este caso, si bien se utilizan datos observados en periodos cortos, estos se tienen con una alta frecuencia (e.g. el precio minuto a minuto de una acción)¹⁸.

Este comentario resulta de suma relevancia, pues el periodo de declive que resulta del ejercicio de pronóstico para el mercado de Voz Saliente Móvil puede darse en mucho más tiempo, lo que llevaría a que su exclusión del listado de mercados objeto de regulación resulte anticipada y, por lo tanto, inadecuada; dejando además desprotegida a la población que aún hace uso de estos servicios, pues aunque persisten problemas de concentración y de sanas condiciones competitivas, se excluiría del listado de mercados susceptibles de regulación *ex ante*.

Dicho lo anterior, cobra gran relevancia el hecho de que, contrario a la baja confiabilidad estadística del pronóstico realizado por la CRC, en el documento se presenta evidencia contundente que lleva al mismo regulador a concluir que en este mercado actualmente aún “*existen problemas de competencia*”.

15 Ver CRC. “Revisión de Medidas Regulatorias Aplicables a Servicios Móviles. Documento de soporte”. Pie de página 111.

16 Ver Enders, Walter. “Applied Econometric Time Series”. Cuarta edición. Wiley (2023). 159.

17 Ver Hurvicj, Clifford. “Some Drawbacks Of Black-Scholes”. Pág. 1. Disponible en línea en: Scholes.pdf (nyu.edu)

18 Cfr. Hurvicj, Clifford. “Some Drawbacks Of Black-Scholes”. Disponible en línea en: Scholes.pdf (nyu.edu)

2.6. RIESGOS LEGALES DE LA PROPUESTA REGULATORIA

Por último, no pueden dejarse a un lado las posibles consecuencias jurídicas de eliminar del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante al mercado de Voz Saliente Móvil. Al respecto, es ineludible mencionar el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA.

El Consejo de Estado, por su parte, ha definido el decaimiento del acto administrativo como *"la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta"*¹⁹ (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, al extraer al mercado de Voz Saliente Móvil del listado de mercados susceptibles de intervención previa desaparece el presupuesto de hecho y derecho sobre el cual se basa la dominancia de COMCEL en dicho mercado, situación que presenta unas consecuencias regulatorias probablemente no previstas por la CRC, como, por ejemplo, que la prohibición de tener tarifas diferenciales dependiendo del destino del tráfico (on net vs off net) se elimine. Es así como, la entidad renunciaría a cualquier tipo de medida particular relacionada con este mercado específico.

Además, al no poder establecer que COMCEL es dominante en el mercado en cuestión, dicho operador podría atacar, justificadamente o no, la definición del mercado de Servicios Móviles, constituido por Voz + Datos. En otras palabras, al no poderse hablar de dominancia en el mercado de Voz Saliente Móvil, podría plantearse erróneamente que las circunstancias de hecho y derecho que sustentan el mercado de Servicios Móviles tampoco existen. A pesar de que es claro que esta posición no debería tener asidero, no es desconocida la estrategia dilatoria constante de COMCEL para evitar cualquier tipo de medida en su contra.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia del 1º de agosto de 1991. Citada por la Corte Constitucional en sentencia C-069 de 1995.

Finalmente, se visualiza un efecto directo en el análisis sobre empaquetamiento anunciado por la CRC para el 2024 ya que, para establecer posibles fallas de mercado en este aspecto, es indispensables partir de una dominancia en los mercados involucrados. Al eliminar del listado al que se ha hecho referencia al mercado de Voz Saliente Móvil, podría quedarse la entidad sin elementos suficientes de análisis y de intervención a futuro.

Como conclusión vemos que la propuesta regulatoria presentada por la CRC conlleva grandes riesgos de dejar desprotegida la competencia en un mercado cuyo periodo de declive aún no puede ser pronosticado con una mínima confianza estadística, y ha sido reconocido por la CRC que será paulatino. Por el contrario, existe evidencia de que el mercado de Voz Saliente Móvil aún representa una solución para múltiples usuarios colombianos y, en consecuencia, es de interés comercial para los actuales operadores de red, con lo cual no se cumple el postulado de la CRC de que este se encuentra en la etapa de declive.

De esta manera, esperamos que nuestros comentarios sean de recibo por parte de la CRC y quedamos atentos a cualquier aclaración o mecanismo de participación que se adelante frente a la propuesta regulatoria.

Cordialmente,



FAIHAN AL-FAYEZ

VICEPRESIDENTE DE ASUNTOS CORPORATIVOS

PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.