

# REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES - FASE 2

DOCUMENTO DE ALTERNATIVAS  
REGULATORIAS

**Política Regulatoria y Competencia**

Marzo de 2024

[www.crccom.gov.co](http://www.crccom.gov.co)

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL  @CRCCol

# REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES – FASE 2

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. PROBLEMA IDENTIFICADO .....</b>	<b>5</b>
<b>3. OBJETIVOS DEL PROYECTO .....</b>	<b>6</b>
3.1 Objetivo general .....	6
3.2 Objetivos específicos.....	6
<b>4. ALTERNATIVAS REGULATORIAS .....</b>	<b>6</b>
4.1 Situación 1: Venta conjunta de servicios móviles con otros servicios de comunicaciones .....	7
4.1.1 Replicabilidad económica de ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos .....	12
4.2 Situación 2: Replicabilidad económica de ofertas realizadas por Operadores Móviles de Red 20	
4.3 Situación 3: Cláusulas de permanencia en los paquetes de servicios móviles y fijos y en las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.....	24
4.4 Situación 4: Condiciones de calidad cuando se accede la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN).....	30
4.5 Situación 5: Prácticas de recuperación de clientes o “Win-back” que limitan los efectos de la Portabilidad Numérica Móvil.....	33
<b>5. CONSULTA PÚBLICA.....</b>	<b>34</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>37</b>

# REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES – FASE 2

## 1. INTRODUCCIÓN

Mediante la Resolución CRC 5108 de 2017<sup>1</sup> y como resultado de los análisis realizados por la Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC identificó que el mercado relevante “Servicios Móviles” presentaba problemas de competencia que no se esperaba que fueran superados de manera orgánica mediante competencia potencial ni a través de la aplicación del derecho de la competencia, y por lo tanto, lo incorporó en el listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante. Posteriormente, en el año 2023, la CRC realizó una revisión de la definición y de las condiciones de competencia en este mercado con base en información actualizada, concluyendo que se mantenía el carácter de mercado relevante sujeto a regulación ex ante<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando lo dispuesto en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, respecto de la regulación por mercados relevantes y el establecimiento de medidas regulatorias por parte de la CRC para solucionar los problemas de competencia identificados en los mismos, la Comisión consideró pertinente analizar la regulación vigente aplicable a servicios móviles para formular un proyecto regulatorio con el objetivo de revisar y evaluar la necesidad de establecer medidas regulatorias con el propósito de promover la competencia en el mercado de “Servicios Móviles”. Es así como, en la modificación de la Agenda Regulatoria 2023 -2024<sup>3</sup>, fue incluido el proyecto “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”.

En el marco de este proyecto y en aplicación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), la CRC identificó que el problema a resolver consiste en la “Ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista “Servicios Móviles”, según se expuso en el Documento de Formulación del problema<sup>4</sup>, publicado para comentarios el 8 de septiembre de 2023. Posteriormente, el 3 de noviembre de 2023 la Comisión publicó la propuesta regulatoria para comentarios de los distintos agentes interesados. A partir de las observaciones, comentarios y sugerencias presentadas por los diferentes grupos de interés sobre la propuesta regulatoria, la CRC realizó los análisis respectivos y expidió la Resolución CRC 7285 del 23 de enero de 2024.

<sup>1</sup> “Por la cual se modifica la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones.”

<sup>2</sup> CRC (2023). Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectosregulatorios/2000-38-2-3>

<sup>3</sup> Disponible en:

<https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Modificaci%C3%B3n%20Agenda%20Regulatoria%20CRC%202023%20-%202024/Modificacion-Agenda-Regulatoria-2023-2024.pdf>

<sup>4</sup> Documento disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

Documento de alternativas regulatorias “Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 3 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

La decisión contenida en la Resolución 7285 contempla un paquete de 9 medidas regulatorias que de manera integral contribuyen a mitigar la problemática asociada a la ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles", las cuales se enfocan en los siguientes ejes:

- Protección de los derechos de los usuarios: se prevén disposiciones relacionadas con la ampliación de la franja horaria para el proceso de Portabilidad Numérica Móvil, el fortalecimiento de mecanismos de atención al usuario a través de canales físicos, y una mayor transparencia en información sobre tarifas y planes.
- Uso eficiente de infraestructura activa y pasiva: abarca medidas de optimización de las reglas asociadas al Roaming Automático Nacional (RAN) en materia de remuneración y ámbito geográfico de aplicación, así como disposiciones asociadas al reporte de información y oferta sobre infraestructura pasiva de torres.
- Ajuste o mejora de la regulación vigente: medidas de actualización de la definición de Operador Móvil Virtual y de los formatos para el reporte de información de ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.

Si bien estas disposiciones contribuirán a la promoción de una mayor competencia en el mercado "Servicios Móviles" en beneficio de los usuarios de estos servicios, la CRC reconoció la importancia de continuar monitoreando durante el año 2024 el comportamiento del mercado bajo análisis y de proponer medidas regulatorias adicionales que contribuyan a mitigar las problemáticas asociadas a la ausencia de competencia efectiva en ese mercado, tal y como fue establecido en la Agenda Regulatoria 2024-2025<sup>5</sup>.

Así las cosas, se pone en conocimiento del sector la presente iniciativa, que corresponde a la continuación o segunda fase del proyecto "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles", producto de la cual fue expedida la Resolución CRC 7285 del 23 de enero de 2024, como fue mencionado previamente.

En desarrollo de lo expuesto, en esta segunda fase del proyecto, a través de este documento, la CRC presenta para comentarios del sector la propuesta de alternativas regulatorias contempladas frente a 5 situaciones problemáticas asociadas al problema "*Ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles"*" que fueron identificadas y seleccionadas a partir del análisis de los insumos de la primera fase del proyecto y de otras propuestas que no fueron planteadas por el sector pero que pueden contribuir a mitigar el problema.

El documento está organizado en 5 secciones. La primera sección corresponde a esta introducción. En la segunda se encuentra el problema identificado. En la tercera sección se presentan los objetivos del proyecto regulatorio. En la cuarta se describen las 5 situaciones problemáticas identificadas y se

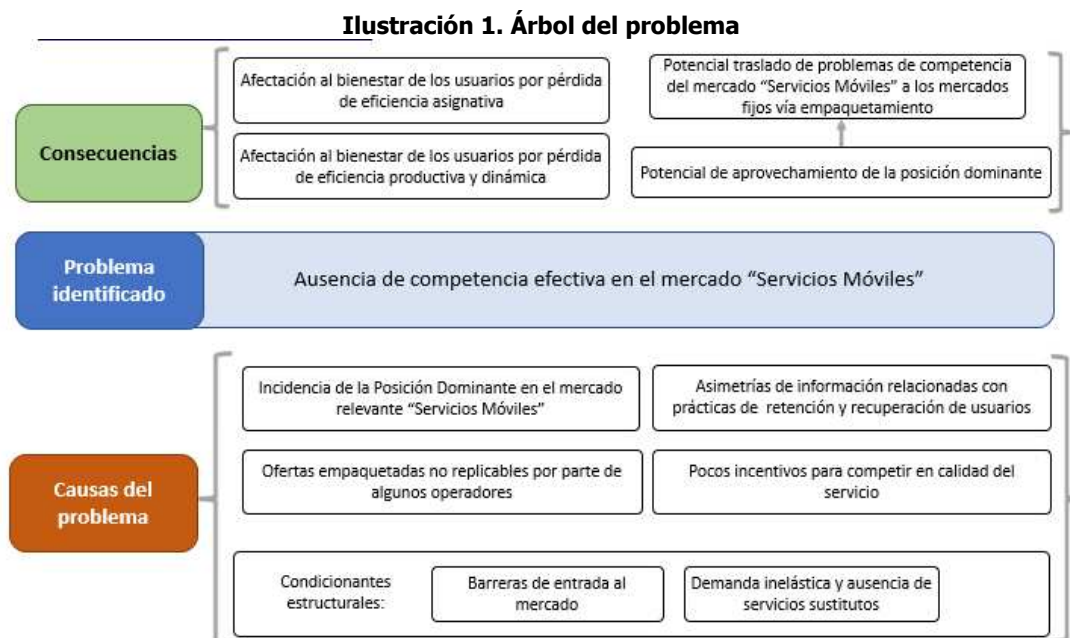
<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/5000-32-7-1>

Documento de alternativas regulatorias " <i>Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 4 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

presentan las alternativas regulatorias propuestas para mitigarlas. Y en la quinta sección se encuentran las preguntas de la consulta pública.

## 2. PROBLEMA IDENTIFICADO

En desarrollo de la metodología AIN, en septiembre de 2023, la CRC sometió a discusión sectorial la formulación del problema<sup>6</sup> del presente proyecto regulatorio, en el cual la Comisión identificó que el problema a ser analizado, en el marco de sus competencias, corresponde a la "Ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista "Servicios Móviles"". A continuación, se presenta el árbol del mencionado problema, junto con sus causas y consecuencias.



Fuente: Elaboración CRC.

La información detallada sobre la evidencia de la problemática, sus causas y consecuencias, así como los comentarios recibidos de parte de los diferentes agentes interesados se encuentran disponibles para consulta en la página web de la CRC en el micrositio del proyecto.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> CRC (2023). Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

<sup>7</sup> <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 5 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta el alcance del presente proyecto regulatorio, así como las causas y consecuencias del problema a solucionar, a continuación, se presentan el objetivo general y los objetivos específicos del proyecto.

#### 3.1 Objetivo general

Incrementar la competencia efectiva en los mercados de servicios móviles con el fin de mejorar el bienestar de los usuarios.

#### 3.2 Objetivos específicos

- Evaluar la pertinencia de modificar o complementar las medidas regulatorias generales aplicables a servicios móviles.
- Determinar la necesidad de implementar medidas regulatorias para mitigar las causas asociadas a la ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles".
- Identificar aquellos elementos de la normatividad aplicable a servicios móviles susceptibles de simplificación.

### 4. ALTERNATIVAS REGULATORIAS

En esta sección se presentan 5 ejes temáticos identificados por la CRC en los que se abordan situaciones problemáticas relacionadas con la «Ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios móviles"», los cuales fueron seleccionados a partir de la revisión y análisis de las medidas que fueron propuestas por los agentes interesados en los comentarios remitidos en las diferentes etapas de socialización de la primera fase del presente proyecto regulatorio y que no fueron consideradas en esa etapa. Así mismo, dentro de ese análisis la CRC tuvo en cuenta otras medidas que no fueron planteadas por el sector pero que pueden contribuir a mitigar el problema. Además de lo anterior, en este caso, al igual que en la primera fase del proyecto, el conjunto de alternativas que se propone fue identificado teniendo en cuenta los siguientes factores: que permitan contribuir a solucionar el problema identificado; que estén relacionadas con sus causas y consecuencias; que resulten viables en términos jurídicos, técnicos y económicos; que resulten útiles, pertinentes, conducentes y razonables para promover la competencia en el mercado, y que garanticen el bienestar de los usuarios, entre otros elementos.

Teniendo en cuenta lo anterior, los 5 ejes temáticos en los que se abordan situaciones problemáticas relacionadas con la «Ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios móviles"», se listan a continuación:

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 6 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

1. Venta conjunta de servicios móviles con otros servicios de comunicaciones.
  - 1.1. Replicabilidad económica de ofertas conjuntas de servicios móviles con otros servicios de comunicaciones.
2. Replicabilidad económica de ofertas realizadas por Operadores Móviles de Red.
3. Prohibición de cláusulas de permanencia servicios móviles y fijos empaquetados y ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.
4. Condiciones de calidad del servicio de Roaming Automático Nacional.
5. Prácticas de recuperación de clientes o “Win-back” que limitan los efectos de la Portabilidad Numérica Móvil.

A continuación, se desarrolla la descripción de la situación problemática, la justificación de la necesidad de la intervención regulatoria y las alternativas propuestas para dar solución a la problemática identificada para cada uno de los ejes temáticos listado.

Cabe aclarar que las consideraciones con relación a la selección de estos ejes temáticos no obstan para que, en el futuro, se analicen y propongan temáticas y medidas adicionales que la Comisión identifique como pertinentes, para la mitigación de la ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante “Servicios Móviles”.

#### **4.1 Situación 1: Venta conjunta de servicios móviles con otros servicios de comunicaciones**

La venta conjunta o empaquetada es una práctica común en los mercados, incluidos los mercados de telecomunicaciones, consistente en la oferta conjunta de dos o más productos o servicios en un paquete cuyo precio usualmente incluye un descuento con respecto a la suma de los precios de los productos o servicios cuando estos son ofrecidos de manera individual. Existen diferentes razones, asociadas a la eficiencia económica, por las que las empresas deciden implementar estrategias de empaquetamiento<sup>8</sup>. En primer lugar, el empaquetamiento de productos o servicios puede inducir la reducción de costos de producción por la existencia de economías de alcance, en componentes de costos como las actividades de mercadeo, facturación, servicio al cliente y manejo de cuentas de clientes. En segundo lugar, el empaquetamiento permite a los productores alcanzar eficiencias provenientes de la demanda, al inducir aumentos en la valoración de los clientes con respecto a los productos o servicios cuando son ofrecidos en paquetes, y también al permitir a los productores incorporar esquemas de precios que facilitan la segmentación de los clientes de acuerdo con sus preferencias y perfiles de consumo. Adicionalmente, el empaquetamiento puede facilitar a los productores mejorar o controlar la calidad de los productos o servicios.

En virtud de las razones señaladas, desde el punto de vista de la eficiencia económica, la práctica de empaquetamiento de productos o servicios puede resultar deseable ya que permite aumentar el

<sup>8</sup> Revisión con base en: Nalebuff. (2003). Bundling, tying and portfolio effects. DTI Economics Paper No. 1; Opta. (2004). Bundling. The economic theory and a framework for regulatory ex-ante assessment. Economic Policy Note No. 4.; Oxera. (2007). Bundling and retail-minus regulation. Prepared for Commission for Communications Regulation.

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 7 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

bienestar económico vía el acceso de los consumidores a menores precios y una mayor oferta de planes de acuerdo con sus preferencias y perfiles de consumo.

No obstante, en primer lugar, la teoría económica<sup>9</sup> señala que la práctica del empaquetamiento induce problemas de competencia en los mercados cuando la realiza una empresa que cuenta con poder significativo de mercado en al menos uno de los mercados asociados a los productos empaquetados. Esto por cuanto la empresa con dicho poder, vía la práctica del empaquetamiento, puede apalancarse en su posición de dominio para preservarla o fortalecerla, o para ganar participación y eventualmente trasladar su dominancia hacia otros mercados cuyos productos o servicios hacen parte de los respectivos paquetes.

El empaquetamiento representa un vehículo para la protección y el fortalecimiento del poder significativo de mercado dado que esta práctica crea barreras de entrada a los mercados ya que genera requerimientos adicionales de inversión y de ofrecimiento de menores precios para las empresas entrantes, actuales o potenciales, ante la presión de ofrecer paquetes competitivos en el mercado<sup>10</sup>. Igualmente, el empaquetamiento hace más difícil la entrada de rivales que ofrecen solo uno de los productos asociados a los paquetes ofrecidos por el dominante debido a la imposibilidad de replicar las ofertas empaquetadas existentes, y en caso de entrada, limita el alcance de la competencia de dichos rivales al segmento de clientes que están dispuestos a adquirir solo los planes individuales del producto ofrecido<sup>11</sup>. Adicionalmente, el empaquetamiento puede dificultar la competencia por parte de rivales existentes en el mercado que no cuentan con acceso en términos iguales al producto complementario requerido para ofrecer el paquete, a menos que ellos mismos se lo provean por su cuenta<sup>12</sup>.

Ahora bien, cuando el empaquetamiento es ejercido por una empresa con poder significativo de mercado dicha práctica puede crear problemas de competencia en los mercados por el apalancamiento estratégico que dicha empresa puede ejercer para mejorar su posición, y eventualmente alcanzar posición de dominio en otros mercados relacionados con los productos o servicios que conforman los paquetes. Al respecto, la literatura económica ha mostrado de manera suficiente que el empaquetamiento puede ser utilizado como estrategia de la empresa dominante para extender su poder hacia otros mercados. Nalebuff (2005)<sup>13</sup>, por ejemplo, propone el concepto de “empaquetamiento excluyente” como el caso en que una empresa con poder de mercado en A enfrenta competencia actual

<sup>9</sup> Nalebuff, B. (2005). Exclusionary Bundling. The antitrust bulletin. Vol 50 No. 3; Whinston, M. (1990). Tying, foreclosure and exclusion. The American economic review. Vol 80 No. 4; Carlton D., Waldman M. (2002). *The strategic use of tying to preserve and create market power in evolving industries*. The RAND Journal of Economics. Vol 33 No. 2; Choi J., Stefanadis C. (2001). Tying, investment and the dynamic leverage theory. Rand Journal of Economics, Vol 32, N. 1; Kim, M. K., Park, M. C., Lee, D. H., & Park, J. H. (2019). Determinants of subscriptions to communications service bundles and their effects on customer retention in Korea. Telecommunications Policy, 43(9), 101792.

<sup>10</sup> Niels G., Jenkins H., Kavanagh J. (2016). *Economics for competition lawyers*. Second Edition; Carlton D., Waldman M. (2002). *The strategic use of tying to preserve and create market power in evolving industries*. The RAND Journal of Economics. Vol 33 No. 2.

<sup>11</sup> Nalebuff. (2003). Bundling, tying and portfolio effects. DTI Economics Paper No. 1; Nalebuff, B. (2005). Exclusionary Bundling. The antitrust bulletin. Vol 50 No. 3.

<sup>12</sup> Opta. (2004). Bundling. The economic theory and a framework for regulatory ex-ante assessment. Economic Policy Note No. 4

<sup>13</sup> Nalebuff, B. (2005). Exclusionary Bundling

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 8 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			



o parcial en el mercado B, y vende el paquete A-B, siendo A y B bienes complementarios, a un precio que no permite a otras empresas igualmente eficientes competir en el mercado B. Así mismo, otros autores como Whinston (1990)<sup>14</sup>, Carlton y Waldman (2002)<sup>15</sup> desarrollan modelos que muestran cómo una empresa con poder de mercado en A puede utilizar el empaquetamiento como un vehículo para extender su poder hacia un nuevo mercado (B) que es perfectamente competitivo.

Por otra parte, el empaquetamiento tiene la potencialidad de generar, para la empresa con poder significativo de mercado, mayores incentivos para innovar en reducción de costos lo que le ayuda a preservar y extender su dominancia<sup>16</sup>. Esto sucede particularmente en los casos en que una empresa con posición de dominio en el mercado A ofrece el producto A mediante un paquete que incluye también el producto B que se ofrece individualmente en un mercado en competencia efectiva. En este caso, debido a que la firma vende B con el objetivo de alcanzar un beneficio de poder de mercado sobre A, será imperativo para esta empresa reducir el costo de producción de B. Los rivales de esta firma en el mercado entenderán que la empresa dominante tiene mayores incentivos para innovar, lo que podrá desalentar sus esfuerzos competitivos<sup>17</sup>.

Adicionalmente, la firma dominante puede decidir reducir sustancialmente, de manera temporal, los precios de los paquetes con el fin de reducir los márgenes de sus competidores<sup>18</sup>, lo que configura una práctica que, en caso de darse, afecta a los rivales y fortalece el poder significativo de mercado de esta empresa<sup>19</sup>.

Ahora bien, como se mencionó en el documento de formulación de este proyecto regulatorio<sup>20</sup>, en línea con el contexto internacional<sup>21</sup>, existe en Colombia una tendencia creciente hacia el empaquetamiento de servicios en los mercados de comunicaciones<sup>22</sup>, en particular con las recientes ofertas comerciales de combinaciones de servicios móviles y fijos. Al respecto, dicho informe señala que la encuesta de hábitos y usos de servicios de comunicaciones, adelantada por la CRC, encontró que a 2021 el 10,7% de los hogares del país ya contrataban paquetes que involucran servicios fijos y móviles<sup>23</sup>.

<sup>14</sup> Whinston, M. (1990). Tying, foreclosure and exclusion. The American economic review. Vol 80 No. 4.

<sup>15</sup> Carlton D., Waldman M. (2002). The strategic use of tying to preserve and create market power in evolving industries.

<sup>16</sup> Choi J., Stefanadis C. (2001). Tying, investment and the dynamic leverage theory. Rand Journal of Economics, Vol 32, N. 1

<sup>17</sup> Nalebuff, 2003

<sup>18</sup> Opta. (2004). Bundling. The economic theory and a framework for regulatory ex-ante assessment. Economic Policy Note No. 4

<sup>19</sup> Gómez, J., Perez-Aradros, B., & Salazar, I. (2022). How to beat early movers: The role of competitive strategy and industry dynamism on followers' performance in the telecommunications industry. Long Range Planning, 55(5), 102244.

<sup>20</sup> CRC. (2023). Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles. Documento de formulación del problema. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

<sup>21</sup> De acuerdo con GlobalData, a nivel mundial el porcentaje de hogares que contratan servicios de comunicaciones de manera empaquetada pasó de 35% en 2017 al 44% en 2021 (CRC, 2023).

<sup>22</sup> De acuerdo con GlobalData, en Colombia el porcentaje de hogares que contratan servicios de comunicaciones de manera empaquetada pasó de 38% en 2017 al 43% en 2021 (CRC, 2023).

<sup>23</sup> CRC. (2023). Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles. Documento de formulación del problema. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>.

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 9 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Teniendo en cuenta los anteriores antecedentes, en la Fase 1 de este proyecto regulatorio, la CRC llevó a cabo el requerimiento 2023-012 con el fin de obtener información sobre la cantidad de accesos de las ofertas conjuntas de servicios fijos y móviles de cada operador móvil para el año 2022, consideró necesario introducir en la regulación el Formato T.1.9 "Oferta conjunta de servicios móviles y fijos" que permitirá obtener información sobre la práctica de venta conjunta de servicios móviles y fijos<sup>24</sup>, y realizó un nuevo requerimiento para obtener información actualizada a 2023<sup>25</sup>.

Ahora bien, con el fin de continuar contribuyendo con la mitigación de las causas del problema bajo análisis, en esta segunda fase del proyecto, la CRC pone en consideración del sector un grupo de alternativas para atender la situación problemática relacionada con la oferta conjunta de servicios móviles y fijos.

En virtud de las anteriores consideraciones, se presenta, a continuación, la situación problemática identificada, y las posibles alternativas propuestas:

<b>Situación identificada:</b>	<b>La venta conjunta de servicios móviles con servicios fijos por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" fortalece esta posición y tiene la potencialidad de generar un contagio o apalancamiento de esta posición hacia los mercados fijos individuales o empaquetados.</b>
<b>Alternativa 1:</b>	Statu quo: Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.
<b>Alternativa 2:</b>	Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles".
<b>Alternativa 3:</b>	Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en los municipios de alto desempeño definidos por la CRC.

<sup>24</sup> El primer reporte de información deberá realizarse a más tardar el 15 de agosto de 2024, y corresponderá a los meses de abril, mayo y junio de 2024. A partir de esta fecha, el Formato T.1.9. continuará con su periodicidad trimestral.

<sup>25</sup> En el marco del presente proyecto regulatorio se realizó el requerimiento particular de información 2024-009 a los operadores móviles que actualmente tiene ofertas conjuntas de servicios fijos y móviles con el fin de recopilar la información del año 2023 referente a dichas ofertas. Al momento de publicación de este documento no se ha vencido el plazo otorgado para remitir la información solicitada.

### Alternativa 1: Statu Quo

Bajo esta alternativa, que hace referencia al Statu Quo, todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) pueden continuar ofreciendo planes de servicios móviles en ofertas conjuntas que incluyan otros(s) servicios de comunicaciones fijos, como los servicios de telefonía fija, acceso a internet de banda ancha o televisión.

Alternativa 2: Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles".

Con esta alternativa, se establecería una regla diferencial para quien o quienes, de manera conjunta o individual, ostenten posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles", quien(es) no podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos. Esta alternativa permitiría prevenir el traslado de los problemas de competencia identificados en el mercado relevante de "Servicios Móviles" hacia otros mercados, como los mercados de servicios fijos individuales o empaquetados.

Alternativa 3: Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en los municipios de alto desempeño definidos por la CRC.

Con esta alternativa, se establecería una regla diferencial para quien o quienes, de manera conjunta o individual, ostenten posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles", quien(es) no podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos en aquellos municipios clasificados en la categoría o clúster de alto desempeño definido por la CRC<sup>26</sup>.

Esta alternativa permitiría prevenir el traslado de los problemas de competencia identificados en el mercado relevante de "Servicios Móviles" hacia otros mercados, como los mercados de servicios fijos en los municipios de mayor desempeño del país, según la categorización realizada por la CRC en la revisión de los mercados de servicios fijos, en donde la penetración o prevalencia del consumo de servicios móviles y fijos bajo ofertas conjuntas es mayor<sup>27</sup>.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que las alternativas presentadas en esta sección atienden a una prohibición del ofrecimiento de ofertas comerciales conjuntas de servicios móviles y fijos para aquellos proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles". Es de señalar que, si después de realizar la evaluación de este conjunto de alternativas, se determina que, con relación a la prohibición de las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos se determina que el

<sup>26</sup> El clúster de municipios de alto y moderado desempeño está conformado por 109 municipios caracterizados por un mayor desarrollo socioeconómico y mayor penetración de los servicios de comunicaciones, entre otras variables. El listado de municipios y el detalle de la metodología y variables utilizadas en el análisis de clusterización pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3>

<sup>27</sup> CRC (2022). Revisión de los mercados de servicios fijos. Documento soporte. p. 109. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-3/Propuestas/Documento-Soporte-Mercado-Servicios-Fijos-08082022.pdf>

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 11 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Statu Quo es una mejor alternativa, la CRC examinará otro conjunto de alternativas, descritas en el siguiente numeral (4.1.1), orientadas a imponer restricciones a la oferta conjunta de servicios móviles y fijos, siendo estas menos restrictivas que la prohibición, como lo es la implementación de un test de replicabilidad económica.

De manera similar, si se concluye que la mejor alternativa corresponde a la prohibición de las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos a quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" en los municipios de alto desempeño definidos por la CRC (es decir, la alternativa 3), la Comisión examinará las alternativas descritas en el siguiente numeral, en aquellos municipios en donde no se aplique la prohibición.

#### **4.1.1 Replicabilidad económica de ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos**

Una segunda alternativa regulatoria a considerar dentro del eje temático de venta conjunta de servicios móviles con otros servicios de telecomunicaciones es la incorporación de medidas conducentes a evaluar y promover la replicabilidad económica de las ofertas conjuntas convergentes de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" por parte de PRSTM alternativos, como una herramienta de promoción de competencia y mitigación del riesgo de traslado de la posición dominante desde el mercado "Servicios Móviles" hacia otros mercados de telecomunicaciones.

Como se señaló en la sección anterior, cuando el empaquetamiento es ejercido por una empresa con poder significativo de mercado, tal práctica puede crear problemas de competencia en los mercados por el apalancamiento estratégico que dicha empresa puede ejercer para proteger o fortalecer su posición actual de dominio, y para trasladar el citado poder hacia otros mercados relacionados con los productos o servicios que conforman los paquetes.

Una de las razones por las que el empaquetamiento puede representar un vehículo de apalancamiento estratégico para la protección y fortalecimiento de la posición de dominio, y para su eventual traslado hacia otros mercados, es que esta práctica facilita al dominante el diseño e incorporación en el mercado de ofertas difícilmente replicables, o no replicables, por parte de los competidores que operan tanto en el mercado relevante en el que éste ostenta posición de dominio, como en los mercados asociados a los demás productos o servicios que hacen parte de las ofertas empaquetadas.

La posibilidad de diseño e incorporación por parte del operador dominante de ofertas empaquetadas difícilmente replicables, o no replicables, por los competidores se debe a tres principales razones. En primer lugar, la práctica del empaquetamiento genera requerimientos adicionales de inversión y de ofrecimiento de menores precios para las empresas entrantes, actuales o potenciales, ante la presión de replicar ofertas existentes para ofrecer paquetes competitivos en el mercado<sup>28</sup>. En segundo lugar, el

<sup>28</sup> Niels G., Jenkins H., Kavanagh J. (2016). *Economics for competition lawyers*. Second Edition; Carlton D., Waldman M. (2002). *The strategic use of tying to preserve and create market power in evolving industries*.

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 12 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

empaquetamiento puede dificultar la replicabilidad de las ofertas del operador dominante por parte de rivales existentes en el mercado que no cuentan con acceso en términos iguales a alguno de los productos requeridos para ofrecer el paquete<sup>29</sup>. Este problema es especialmente relevante en mercados verticalmente integrados, como los mercados de telecomunicaciones, en los que para la provisión de ofertas minoristas los competidores usualmente requieren de insumos mayoristas que son provistos por el proveedor dominante. En tercer lugar, el empaquetamiento genera la imposibilidad de replicar las ofertas empaquetadas por parte de los rivales entrantes que ofrecen solo uno de los productos asociados a los paquetes ofrecidos por el dominante<sup>30</sup>.

De esta manera, en el contexto de la práctica de empaquetamiento en los mercados de telecomunicaciones, para que un operador alternativo pueda competir efectivamente con un operador que tiene poder de mercado, el operador alternativo debe ser capaz de replicar las ofertas comerciales de los demás operadores, y en particular del operador dominante, tanto desde una perspectiva técnica como de una perspectiva económica. En los casos en los que los operadores alternativos sean capaces de replicar técnicamente las ofertas minoristas empaquetadas del operador dominante, estos operadores requerirán también que la replicabilidad la puedan implementar de manera rentable, de tal manera que, considerando los precios minoristas cobrados por el operador dominante, los ingresos obtenidos por estas ofertas les permitan cubrir los costos de oportunidad asociados a la prestación de las mismas.

La replicabilidad de las ofertas empaquetadas del operador dominante resulta entonces relevante para la evolución de la competencia, en especial en mercados verticalmente integrados como los mercados de telecomunicaciones. Al respecto, la Comisión Europea ha señalado que esta falta de replicabilidad puede asociarse a la práctica de estrechamiento de márgenes en los mercados de telecomunicaciones, y ha indicado que esta situación se puede dar cuando un operador que dispone de los insumos esenciales de red “puede cargar un precio por su producto mayorista que, comparado con el precio que carga en el mercado minorista, no permite incluso a un operador igualmente eficiente competir de manera rentable en el mercado de manera permanente en el tiempo”<sup>31</sup>.

En el caso de ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos (ofertas empaquetadas convergentes) la replicabilidad de ofertas del operador dominante resulta entonces fundamental pues, de lo contrario, dicho operador tendrá mayores posibilidades para utilizar este tipo de empaquetamiento convergente para apalancarse de manera estratégica en su posición de dominio en este caso en el mercado “Servicios Móviles”, y con esto trasladar dicha dominancia hacia los mercados fijos.

Una de las alternativas para identificar la existencia de ofertas minoristas empaquetadas del operador dominante que no son replicables por parte de sus competidores es la implementación de un esquema de validación, ex ante o ex post, de la replicabilidad de dichas ofertas basado en la realización de una

<sup>29</sup> Opta. (2004). Bundling. The economic theory and a framework for regulatory ex-ante assessment. Economic Policy Note No. 4

<sup>30</sup> Nalebuff. (2003). Bundling, tying and portfolio effects. DTI Economics Paper No. 1; Nalebuff, B. (2005). Exclusionary Bundling

<sup>31</sup> *Communication from the Commission — Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings (2009/C 45/02).*

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 13 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

prueba o Test de Replicabilidad Económica (TRE), que permita evidenciar si un operador alternativo eficiente<sup>32</sup> es capaz de replicar este tipo de ofertas. Una prueba de este tipo está orientada a la promoción de la competencia en los mercados a través de una metodología consistente que permite salvaguardar la eficiencia estática o asignativa en el mercado, a la vez que se fomenta la eficiencia dinámica mediante la flexibilidad de ofertas y precios.

La implementación de un TRE por parte del regulador para validar la replicabilidad los planes de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta en mercados de telecomunicaciones, y aprobar el ofrecimiento de estas en el mercado, es una medida de promoción de competencia que ha sido señalada en la legislación europea de comunicaciones electrónicas<sup>33</sup>, así como por organismos internacionales como BEREC<sup>34</sup>, la UIT<sup>35</sup> y la OECD<sup>36</sup>.

Respecto al caso europeo, el TRE representa un desarrollo regulatorio basado en el Test de Estrechamiento de Márgenes que ha utilizado tradicionalmente de manera *ex post* en el marco de la política de competencia. Así, el TRE como herramienta de regulación *ex ante* es una de las medidas que fueron previstas en las "Recomendaciones de la Comisión Europea sobre obligaciones de no discriminación y metodologías de costeo para promover la competencia y fortalecer el ambiente de inversión en banda ancha" que fueron definidas por esta Comisión en 2013<sup>37</sup>. Específicamente, dicha recomendación señaló que, en el contexto de la política de promoción de banda ancha de la Unión Europea, el TRE *ex ante* evalúa en qué medida el margen entre el precio de los productos minoristas y el precio de los insumos de acceso mayoristas permite cubrir los costos "aguas abajo" y un porcentaje razonable de los costos comunes<sup>38</sup>. De esta manera, el enfoque de aplicación del TRE *ex ante* en el marco europeo ha estado directamente relacionado con la evaluación de la existencia de estrechamiento de márgenes por parte de los operadores con poder significativo de mercado, con respecto a operadores alternativos eficientes que requieren acceso a los insumos mayoristas provistos por el dominante para

<sup>32</sup> En la implementación del TRE, BEREC señala que existen tres opciones para definir el estándar de eficiencia de los costos a considerar en la prueba: (i) Operador Igualmente Eficiente (EEO, por sus siglas en inglés): bajo esta opción se consideran los costos de un operador eficiente en el segmento minorista con la misma escala del operador dominante, por lo que los costos se toman de las cuentas reguladas de este operador; (ii) Operador Razonablemente Eficiente (REO) se consideran los costos de un operador genérico eficiente en el segmento minorista, cuya escala no coincide con la escala del operador dominante; (iii) Operador Igualmente Eficiente Ajustado (EEO Ajustado): Se consideran los costos del operador dominante y se ajustan a la escala del operador genérico alternativo. Fuente: BEREC. (2014). *BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e ex-ante/sector specific margin squeeze tests)*. BoR (14) 190.

<sup>33</sup> Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2018). Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas. Artículo 74

<sup>34</sup> BEREC. (2014). *BEREC Guidance in the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e ex-ante/sector specific margin squeeze test)*; ERG. (2009). Report on the discussions on the application of margin squeeze test to bundles; BEREC. (2006). Revised ERG common position on the approach to appropriate remedies in de ECNS regulatory framework.

<sup>35</sup> UIT. (2012). Competition and regulation in a converged broadband world.

<sup>36</sup> OECD. Triple and Quadruple Play Bundles of Communication Services. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 23. OECD Publishing Paris.

<sup>37</sup> Comisión Europea. (2014). Recomendación de la Comisión del 11 de septiembre de 2013 sobre obligaciones consistentes de no discriminación y metodologías de costeo para promover la competencia y fortalecer el ambiente de inversión en banda ancha. 2013/466/EU.

<sup>38</sup> Anexo II. Recomendación de la Comisión Europea sobre obligaciones consistentes de no discriminación y metodologías de costeo para promover la competencia y fortalecer el ambiente de inversión en banda ancha. 2013

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 14 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

poder replicar las ofertas minoristas más relevantes (“productos emblemáticos”) que este operador ofrece en el mercado. Es en este sentido que diferentes reguladores europeos, como los de España<sup>39</sup>, Irlanda<sup>40</sup>, Noruega<sup>41</sup> y Reino Unido<sup>42</sup>, entre otros, han utilizado el TRE como una herramienta de regulación ex ante. En el caso de América Latina, un TRE *ex ante* similar ha sido implementado en México como parte de las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones<sup>43</sup>.

Adicionalmente, considerando que el TRE *ex ante* se basa en una comparación entre los ingresos minoristas que reciben los operadores alternativos eficientes al replicar los productos del dominante, con respecto a los costos eficientes -mayoristas y minoristas- de estos operadores alternativos, la aproximación metodológica de este test puede resultar también útil para la revisión *ex ante* de otros posibles efectos anticompetitivos asociados a la no replicabilidad de las ofertas incorporadas por quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, por ejemplo, la existencia de precios predatorios, o precios que son inferiores a los costos eficientes de prestación de servicios<sup>44</sup>. En este sentido, la OECD (2014) ha señalado que el principio de replicabilidad consiste en que los competidores del agente dominante, *“cuando emplean sus servicios mayoristas, deben tener la capacidad de responder a las ofertas de servicios del preponderante en el segmento minorista, de modo que los productos al por menor del preponderante no puedan expulsar a sus competidores del mercado, a través de prácticas como la subvención cruzada, la reducción de márgenes o la fijación de precios predatorios”*<sup>45</sup>.

En el caso del mercado “Servicios móviles” en Colombia, con respecto a las ofertas empaquetadas convergentes (servicios móviles y fijos) ofrecidas por quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, la medida operaría como un mecanismo que permita a la CRC evaluar si dichas ofertas convergentes son replicables por parte de otros PRSTM o si, por el contrario, los planes analizados no son replicables por estos agentes y pueden generar efectos anticompetitivos en el mercado. Al respecto, es de anotar que si bien el caso colombiano difiere del europeo en el sentido que en Colombia no se han implementado obligaciones de acceso mayorista a redes fijas, sí existen insumos mayoristas móviles provistos por el dominante (ej. Acceso a RAN y/o redes) que podrían ser requeridos por los demás PRSTM para el ofrecimiento de planes empaquetados convergentes, y, en todo caso, aun sin existir insumos mayoristas de este operador a ser utilizados por los operadores alternativos para replicar las ofertas convergentes, el TRE podrá representar una herramienta analítica para analizar la

<sup>39</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia – CNMC. (2018). Resolución por la cual se aprueba la metodología del test de replicabilidad económica de los productos de banda ancha de telefónica comercializados en el segmento residencial y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas.

<sup>40</sup> Commission for Communications Regulation. (2014). Replicability Test. Further specification of the Price control obligation not to cause margin squeeze: market 2 and market 5

<sup>41</sup> Nkom. (2020). Principles for margin squeeze test. Market 15. Annex 2. Case 1804194

<sup>42</sup> Ofcom. (2015). Fixed Access Market Reviews: Approach to the VULA margin

<sup>43</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones – IFT. (2017). Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

<sup>44</sup> Ver por ejemplo, Bakker Hans. (2016). Market Power, anticompetitive practices and types of regulatory intervention. ITU Regional Workshop on “Competition in Telecommunications Market”.

<sup>45</sup> OECD. (2017). Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017. Ediciones OCDE, París.

Documento de alternativas regulatorias “Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 15 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

no replicabilidad asociada a efectos anticompetitivos de las ofertas del dominante adicionales al estrechamiento de márgenes, como por ejemplo la existencia de precios por debajo de sus niveles eficientes (ej. Precios predatorios).

De esta manera, específicamente, el TRE permitiría establecer si un operador alternativo que ofrezca el plan o conjunto de planes evaluado(s) puede obtener un margen de ganancia razonable considerando: (i) los costos mayoristas de los insumos que debe utilizar para ofrecer el (los) plan(es), (ii) los costos minoristas “aguas abajo” de proveer el servicio, y (iii) los precios minoristas de la(s) canasta(s) ofrecida(s) por el incumbente o dominante. Así, en términos matemáticos, se considera que el(los) paquete(s) no cumple con la prueba de replicabilidad (TRE) si:

$$\frac{Ip - (C_{may} + C_{min})}{Ip} - M < 0$$

En donde,

$I_p$  = Ingresos asociados al (a los) plan(es) tarifario(s) analizado, calculados con base en los precios minoristas de la canasta ofrecida por el operador incumbente o dominante.

$C_{may}$  = Costos mayoristas de los insumos requeridos para la prestación del (de los) plan(es) tarifario(s) analizado(s). Para el caso de las ofertas conjuntas de los servicios móviles y fijos, puede considerar los precios de los servicios mayoristas requeridos de otros operadores, incluido el dominante, como interconexión, acceso a RAN y/o acceso a redes.

$C_{min}$  = Costos minoristas “aguas abajo” asociados a la prestación del (de los) plan(es) tarifario(s) analizado(s).

$M$  = Margen de rentabilidad mínimo requerido para la remuneración del capital. Para esto se podrá utilizar el valor el WACC (antes de impuestos) definido para el sector de telecomunicaciones en Colombia, de acuerdo con la normatividad vigente<sup>46</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de la escogencia de esta alternativa, el operador dominante remitiría a la CRC la información que sea requerida de los planes empaquetados convergentes de servicios fijo y móviles, a partir de la metodología y condiciones a ser definidos por la CRC, y esta Comisión procedería con la aplicación del TRE. En caso tal de que el plan o conjunto de planes analizado(s) no cumpla(n) con el TRE, la CRC procedería a informar al operador dentro de los 10 días hábiles siguientes al envío de la información, para que revise el contenido del (de los) mismo(s) e incorpore los ajustes necesarios en los precios mayoristas o minoristas, según aplique, con el fin de satisfacer el TRE, o que eventualmente se abstenga de lanzar su oferta al mercado o de continuar con el ofrecimiento de esta, de acuerdo con la metodología específica que se defina.

<sup>46</sup> Al momento de elaboración del presente documento el WACC es 12,53%, de acuerdo con la Resolución CRC 7007 de 2022.

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 16 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			



Otra alternativa para desincentivar o evitar la incorporación por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" de ofertas minoristas empaquetadas no replicables para sus competidores es la implementación de una restricción a los precios de los planes empaquetados convergentes de dichos proveedores, consistente en que los precios de estos planes no puedan incorporar descuentos con respecto a los precios de los servicios individuales, o, dicho de otra manera, que los precios de los planes empaquetados convergentes deban ser mayores o iguales que la suma de los precios de los servicios incluidos en la canasta, cuando estos se ofrecen de manera individual.

Esta medida alternativa aumentaría el grado de replicabilidad de las ofertas del operador dominante ya que restringiría la incorporación de descuentos en los precios de las canastas, que podrían estar asociados a las economías de escala y alcance logradas por este operador, los cuales podrían generar una reducción en los precios minoristas de las mismas, lo que a su vez reduciría los márgenes que obtendrían los operadores alternativos que intenten replicarlas. Así mismo, al restringirse los descuentos en los precios de los planes empaquetados, una medida de este tipo aumentaría el potencial de competencia en ofertas individuales de los operadores alternativos que no estén en capacidad técnica de ofrecer dichas canastas empaquetadas convergentes.

Un caso de referencia de este tipo de medida es el de Chile, en donde en 2012 el Tribunal de Defensa de la Competencia prohibió a los operadores realizar descuentos a personas naturales en las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos. Dicho tribunal adoptó esta medida en atención a los posibles efectos negativos del empaquetamiento convergente en la competencia de los mercados de telecomunicaciones, asociados a un posible traslado del poder de mercado de los operadores entre los mercados fijos y móviles<sup>47</sup>. Si bien el contexto y consideraciones que tuvo en cuenta este tribunal para la toma de esta decisión son específicos al caso de los mercados de telecomunicaciones de Chile en 2012, y presentan diferencias significativas con respecto al caso colombiano -como por ejemplo que la posición dominante en dicho caso estaba asociada a los mercados fijos y el riesgo de su traslado se asociaba a los mercados móviles-, en todo caso dicha referencia representa un ejemplo de una medida de prohibición de descuentos en ofertas empaquetadas como mecanismo para evitar el contagio de posición dominante entre mercados.

A continuación, se presenta un resumen de la situación identificada en relación con la replicabilidad económica, por parte de los PRSTM, de las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos ofrecidos por quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", así como las alternativas de medidas regulatorias identificadas.

Cabe anotar que, en línea con lo señalado previamente, las alternativas 2 y 3 presentadas en este numeral solo tendrían aplicabilidad en caso de que, como resultado de la evaluación del conjunto de alternativas descrito en el numeral anterior (4.1), se concluya que: (i) el Statu Quo es la mejor alternativa, o, (ii) que la mejor alternativa corresponda a la prohibición de las ofertas conjuntas de

<sup>47</sup> Tribunal de la Defensa de la Competencia de Chile. (2012). Instrucción de carácter general No 2 de 2012

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 17 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

servicios móviles y fijos a quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" en los municipios de alto desempeño definidos por la CRC. En este caso, la Comisión examinará las alternativas 2 y 3 en aquellos municipios en donde no se aplique la prohibición.

<b>Situación identificada:</b>	La venta conjunta o empaquetada de servicios móviles con servicios fijos por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en un contexto de mercados de telecomunicaciones verticalmente integrados, genera el riesgo de incorporación de planes empaquetados convergentes que no sean replicables económicamente por los PRSTM que participan en mercados móviles o fijos. Esto puede favorecer aún más el traslado de los problemas de competencia del mercado de servicios móviles a los mercados de ofertas conjuntas o empaquetadas.
<b>Alternativa 1:</b>	Statu quo: Todos los PRSTM tendrán libertad para diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones
<b>Alternativa 2:</b>	<p>Todos los PRSTM podrán diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en cuyo caso los planes ofrecidos estarán sujetos a la validación de la CRC de su replicabilidad económica por parte de PRSTM, de manera ex ante o ex post, con base en un Test de Replicabilidad Económica (TRE) cuya metodología y condiciones serán definidos por la CRC.</p> <p>En caso de que las ofertas no cumplan con el TRE, quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" deberá(n) modificar las tarifas de los servicios mayoristas o minoristas asociados a dichas ofertas, según aplique, de tal manera que en una nueva aplicación de la prueba se constate su replicabilidad económica. Durante este periodo de revisión, la CRC podrá ordenar a quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" suspender la comercialización de las respectivas ofertas.</p>
<b>Alternativa 3:</b>	Todos los PRSTM podrán diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en cuyo caso los planes ofrecidos deberán cumplir con la condición de que el precio del paquete deberá ser igual o mayor que la suma de los precios de los servicios incluidos cuando estos se ofrecen de manera individual.

### Alternativa 1: Statu Quo

Bajo esta alternativa, que hace referencia al Statu Quo, todos los PRSTM pueden continuar ofreciendo planes de servicios móviles a través de paquetes que incluyan otros(s) servicios de comunicaciones, como los servicios fijos de voz o acceso a Internet de banda ancha.

Alternativa 2: Todos los PRSTM tendrán libertad para diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en cuyo caso los planes ofrecidos estarán sujetos a la validación de la CRC su replicabilidad económica por parte de PRST, de manera ex ante o ex post, con base en un Test de Replicabilidad Económica (TRE) cuya metodología y condiciones serán definidos por la CRC. En caso de que las ofertas no pasen el TRE, el(los) operador(es) dominante(s) deberá(n) modificar las tarifas de los servicios mayoristas o minoristas asociados a dichas ofertas, según aplique, de tal manera que en una nueva aplicación de la prueba se constate su replicabilidad económica. Durante este periodo de revisión, la CRC podrá ordenar a quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" suspender la comercialización de las respectivas ofertas.

Mediante esta alternativa se establecería una regla diferencial para quien o quienes, de manera conjunta o individual, ostenten posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles", cuyas ofertas empaquetadas convergentes estarán sujetas a la validación de su replicabilidad económica, de manera ex ante o ex post, por parte de la CRC mediante la implementación de un TRE cuya metodología, términos y condiciones serán definidos y puestos a conocimiento del sector para comentarios, de manera previa a su implementación. Esta alternativa permitiría prevenir el traslado de los problemas de competencia identificados en el mercado relevante "Servicios Móviles" hacia otros mercados.

Alternativa 3: Todos los PRSTM tendrán libertad para diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en cuyo caso los planes ofrecidos deberán cumplir con la condición de que el precio del paquete sea igual o mayor que la suma de los precios de los servicios incluidos cuando se ofrecen de manera individual.

Mediante esta alternativa se establecería una regla diferencial para quien o quienes, de manera conjunta o individual, ostenten posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles", cuyas ofertas empaquetadas convergentes estarán sujetas a una restricción tarifaria consistente en que el precio del paquete convergente deberá ser igual o superior a la suma de los precios individuales de los servicios que componen el respectivo paquete. Esta alternativa también permitiría prevenir el traslado de los problemas de competencia identificados en el mercado relevante "Servicios Móviles" hacia otros mercados.

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 19 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

## 4.2 Situación 2: Replicabilidad económica de ofertas realizadas por Operadores Móviles de Red

En línea con lo señalado en el documento de formulación del problema, en adición al riesgo de no replicabilidad de las ofertas empaquetadas de servicios móviles y fijos (ofertas empaquetadas convergentes) incorporadas en los mercados de telecomunicaciones por parte del operador dominante en el mercado "Servicios Móviles", en este mercado pueden presentarse también casos de ofertas empaquetadas de servicios móviles incorporadas por el operador dominante, o por otros OMR, que no sean replicables por operadores alternativos que requieren acceso mayorista a las redes móviles para ofrecer dichos servicios, como es el caso de los OMV.

De manera análoga al caso de las ofertas empaquetadas convergentes, en el contexto de la práctica de empaquetamiento en los mercados de telecomunicaciones, para que un operador alternativo -en este caso OMV- pueda competir efectivamente con un operador que tiene poder de mercado, el operador alternativo (OMV) debe ser capaz de replicar las ofertas comerciales de los demás operadores tanto desde una perspectiva técnica como de una perspectiva económica. En los casos en los que los operadores alternativos (OMV) sean capaces de replicar técnicamente las ofertas minoristas empaquetadas de los operadores incumbentes, estos operadores alternativos requerirán poder hacer esto de manera rentable, considerando los precios mayoristas y minoristas cobrados por los OMR.

Los OMV que participan en el mercado "Servicios Móviles" han señalado recientemente<sup>48</sup> que enfrentan dificultades para poder replicar los planes ofrecidos por los OMR en el mercado "Servicios Móviles", pues, según estos operadores, en general los precios minoristas que cobran los OMR se encuentran por debajo de los valores que cobran a los OMV por el acceso a sus redes, lo cual afecta su potencial de expansión y competencia en este mercado. El eventual problema de replicabilidad que enfrentan estos operadores alternativos sería coherente con la dificultad que han tenido estos operadores desde su entrada para expandirse y competir efectivamente en este mercado. Así, como se señaló en el documento de revisión del mercado relevante "Servicios Móviles"<sup>49</sup>, a 2022 los OMV alcanzaban en conjunto una participación de solo el 2.1% de los accesos móviles con servicios empaquetados, y una participación conjunta de solo 1.5% en los ingresos de estos servicios móviles empaquetados.

Como se mencionó en la sección anterior, una de las alternativas para identificar la existencia de ofertas minoristas empaquetadas del operador dominante que no son replicables por parte de operadores alternativos -como los OMV- es la implementación de un esquema de validación de la replicabilidad de dichas ofertas basado en la realización de una prueba o Test de Replicabilidad Económica (TRE), que permita evidenciar si un operador alternativo es capaz de replicar este tipo de ofertas. Una prueba de este tipo está orientada a la promoción de la competencia en los mercados a través de una metodología

<sup>48</sup> Comunicación enviada por conjuntamente por Virgin Mobile Colombia, Suma Móvil, Lov Telecomunicaciones, Setroc Mobile Group, Logística Flash Colombia, Liwa, Eztalk Mobile, Plintron) a la CRC con fecha 25 de septiembre de 2023 durante el proceso de comentarios al proyecto "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles". Comunicación disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>.

<sup>49</sup> CRC. (2023). Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles". Política Regulatoria y Competencia.

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 20 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

consistente que permite salvaguardar la eficiencia estática o asignativa en el mercado, a la vez que se fomenta la eficiencia dinámica mediante la flexibilidad de ofertas y precios.

Específicamente, en este caso, el TRE permitiría establecer si un operador alternativo (OMV) que ofrezca el plan o conjunto de planes evaluado(s) puede obtener un margen de ganancia razonable considerando: (i) los precios de los insumos mayoristas (acceso a redes para operación móvil virtual) que debe utilizar para ofrecer el (los) plan(es), (ii) los costos minoristas “aguas abajo” de proveer el servicio, y (iii) los precios minoristas de la(s) canasta(s) ofrecida(s) por los OMR. Así, en términos matemáticos, se consideraría que el(los) paquete(s) no pasa la prueba de replicabilidad (TRE) si:

$$\frac{Ip - (C_{may} + C_{min})}{Ip} - M < 0$$

En donde,

$Ip$  = Ingresos asociados al (a los) plan(es) tarifario(s) analizado, calculados con base en los precios minoristas de la canasta ofrecida por el OMR en el mercado “Servicios Móviles”.

$C_{may}$  = Costos mayoristas de los insumos requeridos para la prestación del (de los) plan(es) tarifario(s) analizado(s). Para el caso de las ofertas empaquetadas los servicios móviles, considera los precios de los servicios mayoristas (acceso a redes para operación móvil virtual) que los OMV requieren de los OMR.

$C_{min}$  = Costos minoristas “aguas abajo” de los OMV asociados a la prestación del (de los) plan(es) tarifario(s) analizado(s).

$M$  = Margen de rentabilidad mínimo requerido para la remuneración del capital. Para esto se podrá utilizar el valor el WACC (antes de impuestos) definido para el sector en Colombia, de acuerdo con la normatividad vigente<sup>50</sup>.

De esta manera, la medida operaría como un mecanismo que permita a la CRC verificar, de manera ex ante o ex post, la no replicabilidad de las ofertas de los OMR por parte de operadores alternativos (en este caso, los OMV), asociada a la posible existencia de estrechamiento de márgenes para estos operadores, y, en este sentido, aprobar o desaprobar la oferta comercial empaquetada, o el conjunto de ofertas comerciales, de los OMR participantes en el mercado “Servicios Móviles”. Como se señaló, la Comisión Europea se ha pronunciado sobre la práctica de estrechamiento de márgenes en los mercados de telecomunicaciones, indicando que esta práctica se puede dar cuando un operador que dispone de los insumos esenciales de red *“puede cargar un precio por su producto mayorista que, comparado con*

<sup>50</sup> Al momento de elaboración del presente documento el WACC es 12,53%, de acuerdo con la Resolución CRC 7007 de 2022.

Documento de alternativas regulatorias “Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 21 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

*el precio que carga en el mercado minorista, no permite incluso a un operador igualmente eficiente competir de manera rentable en el mercado de manera permanente en el tiempo*<sup>51</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantean dos alternativas de aplicación del TRE para evaluar la replicabilidad para los OMV de las ofertas empaquetadas existentes en el mercado "Servicios Móviles": La aplicación de dicha prueba (TRE) para las ofertas empaquetadas móviles de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", y la aplicación de la misma para las ofertas empaquetadas móviles de los OMR que participan en este mercado.

Bajo cada una de las dos alternativas señaladas, quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" o los OMR, según aplique, remitiría(n) a la CRC la información que sea requerida de los planes empaquetados móviles ofrecidos o a ofrecer en el mercado, a partir de la metodología y condiciones a ser definidos por la CRC, y esta Comisión procedería con la aplicación del TRE. En caso tal en que el plan o conjunto de planes analizado(s) no cumpla(n) con el TRE, la CRC procedería a informar al operador respectivo dentro de los 10 días hábiles siguientes al envío de la información, para que revise el contenido del (de los) mismo(s) e incorpore los ajustes necesarios en los precios mayoristas o minoristas con el fin de satisfacer el TRE, o eventualmente se abstenga de lanzar su oferta al mercado o de continuar con el ofrecimiento de esta, de acuerdo con la metodología específica que se defina.

A continuación, se presenta un resumen de la situación identificada en relación con la replicabilidad económica, por parte de los OMV, de las ofertas conjuntas de servicios móviles ofrecidos por los OMR, así como las alternativas de medidas regulatorias identificadas.

<b>Situación identificada:</b>	<b>La venta conjunta o empaquetada de servicios móviles por parte de Operadores Móviles de Red (OMR), en un contexto de mercados móviles verticalmente integrados, genera el riesgo de incorporación de planes empaquetados que no sean replicables económicamente por parte de los Operadores Móviles Virtuales (OMV).</b>
<b>Alternativa 1:</b>	Statu quo: Todos los OMR tendrán libertad para diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados
<b>Alternativa 2:</b>	Todos los OMR podrán diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en cuyo caso los planes ofrecidos estarán sujetos a la validación de la CRC de su replicabilidad económica por parte de los OMV,, de manera ex ante o

<sup>51</sup> *Communication from the Commission — Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings (2009/C 45/02).*

	<p>ex post, con base en un Test de Replicabilidad Económica (TRE) cuya metodología y condiciones serán definidos por la CRC.</p> <p>En caso de que las ofertas de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" no cumplan con el TRE, el(los) operador(es) dominante(s) deberá(n) modificar las tarifas de los servicios mayoristas o minoristas asociados a dichas ofertas, de tal manera que en una nueva aplicación de la prueba se constate su replicabilidad económica. Durante este periodo de revisión, la CRC podrá ordenar a quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" suspender la comercialización de las respectivas ofertas.</p>
<p><b>Alternativa 3:</b></p>	<p>Los planes de servicios móviles empaquetados ofrecidos por los OMR en el mercado de servicios móviles estarán sujetos a la validación de su replicabilidad económica por parte de OMV, de manera ex ante o ex post, con base en un Test de Replicabilidad Económica (TRE) cuya metodología y condiciones serán definidos por la CRC.</p> <p>En caso de que las ofertas no cumplan con el TRE, el(los) OMR deberá(n) modificar las tarifas de los servicios mayoristas o minoristas asociados a dichas ofertas, de tal manera que en una nueva aplicación de la prueba se constate su replicabilidad económica. Durante este periodo de revisión, la CRC podrá ordenar al (a los) OMR suspender la comercialización de las respectivas ofertas.</p>

### Alternativa 1: Statu Quo

Bajo esta alternativa, que hace referencia al Statu Quo, todos los OMR podrán continuar ofreciendo planes de servicios móviles a través de paquetes.

Alternativa 2: Todos los OMR tendrán libertad para diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en cuyo caso los planes ofrecidos estarán sujetos a la validación de la CRC de su replicabilidad económica por parte de los OMV, de manera ex ante o ex post, con base en un Test de Replicabilidad Económica (TRE) cuya metodología y condiciones serán definidos por la CRC. En caso de que las ofertas no cumplan con el TRE, quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" deberá(n) modificar las tarifas de los servicios mayoristas o minoristas asociados a dichas ofertas, de tal manera que en una nueva aplicación de la prueba se constate su replicabilidad económica. Durante este periodo de revisión, la CRC podrá ordenar al (a los) operador(es) dominante (s) suspender la comercialización de las respectivas ofertas.

Mediante esta alternativa se establecería una regla diferencial para quien o quienes, de manera conjunta o individual, ostenten posición dominante en el mercado de "Servicios Móviles", cuyas ofertas empaquetadas móviles estarán sujetas a la validación de su replicabilidad económica por parte de OMV, de manera ex ante o ex post, a ser realizada por la CRC mediante la implementación de un TRE cuya metodología, términos y condiciones serán definidos y puestos a conocimiento del sector para comentarios, de manera previa a su implementación. Esta alternativa permitiría promover la competencia en el mercado relevante "Servicios Móviles", al prevenir la práctica de estrechamiento de márgenes de los OMV en este mercado, por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles".

Alternativa 3: Los planes de servicios móviles empaquetados ofrecidos por los OMR en el mercado de "Servicios Móviles" estarán sujetos a la validación de la CRC de su replicabilidad económica por parte de los OMV, de manera ex ante o ex post, con base en un Test de Replicabilidad Económica (TRE) cuya metodología y condiciones serán definidos por la CRC. En caso de que las ofertas no pasen el TRE, el(los) OMR deberá(n) modificar las tarifas de los servicios mayoristas o minoristas asociados a dichas ofertas, de tal manera que en una nueva aplicación de la prueba se constate su replicabilidad económica. Durante este periodo de revisión, la CRC podrá ordenar al (a los) OMR suspender la comercialización de las respectivas ofertas.

Mediante esta alternativa se establecería una regla general para los OMR que participan en el mercado relevante "Servicios Móviles", cuyas ofertas empaquetadas móviles estarán sujetas a la validación de su replicabilidad económica por parte de OMV, de manera ex ante o ex post, a ser realizada por la CRC mediante la implementación de un TRE cuya metodología, términos y condiciones serán definidos y puestos a conocimiento del sector para comentarios, de manera previa a su implementación. Esta alternativa permitiría promover la competencia en el mercado relevante de "Servicios Móviles", al prevenir la práctica de estrechamiento de márgenes de los OMV en este mercado, por parte de los OMR.

### 4.3 Situación 3: Cláusulas de permanencia en los paquetes de servicios móviles y fijos y en las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos

La CRC ha adoptado diferentes medidas regulatorias encaminadas a estimular la competencia en el sector, beneficiar a los usuarios, promover la eficiencia económica y la libre participación de las empresas en el mercado. Entre esas medidas, se destacan aquellas que prohíben la inclusión de cláusulas de permanencia mínima<sup>52</sup> en los contratos de servicios de comunicaciones móviles, y las que delimitan las condiciones bajo las cuales es factible incluir este tipo de cláusulas en los contratos de servicios fijos. Estas disposiciones han contribuido a reducir las barreras de salida que afrontan los

<sup>52</sup> La cláusula de permanencia mínima para los usuarios de servicios de comunicaciones es la "Estipulación contractual que se pacta por una sola vez al inicio del contrato, en los casos expresamente admitidos por la regulación, por medio de la cual el usuario que celebra el contrato, se obliga a no terminar anticipadamente su contrato, so pena de tener que pagar los valores que para tales efectos se hayan pactado en el contrato, los cuales en ningún caso se constituirán en multas o sanciones. El periodo de permanencia mínima no podrá ser superior a un año y no podrá renovarse ni prorrogarse." Título de Definiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 24 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			



usuarios de servicios de comunicaciones para elegir al proveedor que satisfaga mejor sus necesidades de consumo, y a su vez, a reducir las barreras de entrada de nuevos competidores, así como las posibles limitaciones a la rivalidad entre incumbentes<sup>53</sup>.

En este sentido, mediante la Resolución CRC 4444 de 2014, la Comisión (i) prohibió la oferta y el establecimiento de cláusulas de permanencia mínima para la contratación de los servicios de comunicaciones móviles en los casos que hasta dicho momento permitía la regulación, esto es, con ocasión del subsidio o financiación de un equipo terminal móvil, el cargo por conexión, así como por la inclusión de tarifas especiales que implicaran un descuento sustancial; (ii) previó la obligación de celebrar de manera independiente y separada los contratos de prestación del servicio y de compraventa del equipo terminal, así como realizar cobros separados del servicio y de la financiación de dicho equipo; y (iii) adoptó medidas de transparencia en relación con la información brindada al usuario en su factura ante una cláusula de permanencia mínima vigente. Lo anterior, con el fin de eliminar los costos de cambio para los usuarios de servicios móviles que se derivaban de la cláusula de permanencia mínima y la falta de transparencia en la información relativa a la adquisición de equipos terminales móviles y a la prestación de servicios de comunicaciones.

Así mismo, en materia de servicios móviles, modificó, mediante la Resolución CRC 5406 de 2018, el artículo 2.1.9.4<sup>54</sup> de la Resolución CRC 5050 de 2016, incluyendo una excepción a la prohibición establecida en dicho artículo, autorizando que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones puedan establecer condicionamientos de entrada en la celebración del contrato de prestación de servicios vinculados únicamente a la venta de smartphones con tecnología 4G o superior, con el fin de promover y mejorar la asequibilidad a este tipo de equipos por parte de los usuarios de servicios de comunicaciones y coadyuvar al despliegue de esta tecnología.

Sin embargo, aclaró que la posibilidad de condicionar la adquisición de equipos terminales móviles 4G con descuentos, promociones u ofertas respecto de los mismos, a la celebración de un contrato de

<sup>53</sup> Al respecto, la CRC ha señalado que "los costos de cambio pueden dificultar la entrada de nuevas firmas al mercado, ya que es difícil capturar una fracción suficiente de los consumidores, en vista de que los usuarios del proveedor incumbente sólo se cambiarán al operador entrante cuando las ventajas excedan los costos de hacer el cambio. Esto es particularmente relevante para los mercados de telecomunicaciones -que requieren una inversión inicial importante para entrar a ofrecer el servicio- ya que la dificultad de capturar una fracción de los consumidores que justifique dicha inversión puede desincentivar la entrada de potenciales nuevos jugadores" CRC, Análisis de permanencia mínimas en los contratos de prestación servicios de comunicaciones fijos, noviembre 2015, pág. 65.

<sup>54</sup> El artículo 2.1.9.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece lo siguiente: "**ARTÍCULO 2.1.9.4. VENTA DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES.** En caso que el usuario decida adquirir su equipo con el operador, este podrá otorgar descuentos, financiar o diferir su pago, para lo cual celebrará un contrato independiente al de prestación del servicio. El operador no puede condicionar la celebración del contrato de prestación de servicios a la venta de equipos terminales móviles.

*El operador podrá realizar la oferta conjunta del servicio y el equipo terminal móvil cuando se trate de equipos que cuenten con tecnología 4G o alguna superior. Las ofertas, promociones o descuentos otorgados por el operador respecto de estos equipos, en ningún caso pueden implicar permanencias mínimas, así como tampoco cualquier tipo de afectación al ejercicio de la libre elección por parte del usuario para modificar su plan, terminar el contrato de prestación de servicios de comunicaciones o portar el número de su línea telefónica en cualquier momento. En todo caso el operador también deberá ofrecer el servicio y el equipo de manera independiente"*

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 25 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

prestación de servicios no implicaba de ninguna manera la posibilidad de establecer nuevamente cláusulas de permanencia mínima al momento de la contratación de los servicios de comunicaciones móviles, pues en todo momento se debe garantizar la libre elección del usuario para terminar el contrato, así como cambiar de plan o de operador.

Por otra parte, en el marco del proyecto que concluyó con la expedición de la Resolución CRC 4930 de 2016, la Comisión realizó una revisión de las condiciones regulatorias relacionadas con las cláusulas de permanencia mínima en servicios de comunicaciones fijos, esto es, de telefonía fija, acceso a internet fijo y televisión por suscripción con el objetivo reducir la posible barrera que las cláusulas de permanencia imponían sobre los suscriptores al momento de tomar una decisión sobre el posible cambio del operador que le brindaba servicios fijos de telecomunicaciones.

En dicha oportunidad, la CRC analizó la posibilidad de prohibir las cláusulas de permanencia mínima en los contratos de servicios fijos, sin embargo, descartó esa alternativa, dado que: (i) la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima podría conllevar al cobro del cargo por conexión de manera anticipada o a un potencial incremento en las tarifas, lo cual generaría una nueva barrera de cambio para los usuarios debido a los costos en que tendrían que incurrir para contratar nuevamente el servicio con otro operador, así como una barrera al acceso al servicio por parte de nuevos usuarios debido al ajuste de precios, más, teniendo en cuenta que no existe un mercado al que el usuario pueda acudir para reemplazar al operador de comunicaciones y televisión por suscripción para instalar su servicio.<sup>55</sup> Teniendo en cuenta lo anterior, a partir de los análisis realizados, la Comisión, si bien decidió no prohibir la cláusula de permanencia mínima, adoptó otras medidas regulatorias para corregir la problemática, y en consecuencia, autorizó la inclusión de este tipo de cláusulas única y exclusivamente cuando se otorgue un descuento en el valor correspondiente al cargo por conexión o la posibilidad de pagar diferidamente el mencionado cargo. Así mismo, estableció reglas claras de transparencia en la oferta y en la facturación que permitan al usuario contar con más información, y reguló la manera en que los operadores de servicios de comunicaciones fijos pueden aplicar dichas cláusulas, así como los montos a cobrar por terminación anticipada.

<sup>55</sup> Al respecto, en el documento de respuestas del proyecto regulatorio que acompañó la Resolución CRC 4930 de 2016, la CRC indicó lo siguiente: "(...) En atención a los comentarios del sector, resulta pertinente tener en cuenta que los análisis desarrollados por la CRC indican que en la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima con ocasión de la financiación o subsidio del cargo por conexión existe un trade-off entre los beneficios que recibe el usuario por eliminar el costo de cambio correspondiente al valor en que incurre al terminar de manera anticipada el contrato y el nuevo costo de cambio que enfrenta al acceder nuevamente al servicio en virtud de ajustes en los precios –cobro del cargo por conexión de manera anticipada y/o incremento en las tarifas mensuales-. (...) Ahora bien, frente al potencial incremento en las tarifas del servicio, que se podrían presentar como consecuencia de la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima, la CRC considera que la competencia en el mercado se encargará de regular las tarifas del servicio y que, si bien es posible que, producto de la internalización del cargo por conexión en la tarifa, los operadores justifiquen un aumento en las tarifas, la competencia en el largo plazo se encargará de orientar dichas tarifas a costos eficientes.

No obstante, los ajustes moderados en precios que realicen los operadores pueden constituir una barrera al acceso al servicio por parte de nuevos usuarios, y teniendo en cuenta que no existe un mercado al que el usuario pueda acudir para reemplazar al operador de comunicaciones y televisión por suscripción para instalar su servicio, se considera pertinente mantener las cláusulas de permanencia mínima asociadas a estas actividades para servicios de comunicaciones fijas y/o televisión por suscripción se permitirán las cláusulas de permanencia, a pesar de constituir un costo de cambio en estos mercados." Dicho documento puede ser consultado en: <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/documento-respuesta-comentarios-resolucion-4930>

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 26 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Ahora bien, aunque la regulación vigente prohíbe la estipulación de cláusulas de permanencia mínima en los contratos de prestación de servicios móviles<sup>56</sup>, y autoriza que se pacte esta cláusula en los contratos de prestación de servicios fijos bajo los términos y condiciones indicados en el artículo 2.1.4.1<sup>57</sup> del Régimen de Protección de los derechos de los Usuarios de servicios de comunicaciones (RPU) de la Resolución CRC 5050 de 2016, no prevé disposición alguna que determine de manera expresa y en concordancia con la regulación vigente, la forma en que podría o no pactarse la cláusula de permanencia en relación con las ofertas conjuntas que involucran servicios móviles y fijos, o, respecto a los paquetes de servicios móviles y fijos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que la introducción de una disposición al respecto constituiría una oportunidad de mejora de la regulación que contribuiría a garantizar mayor transparencia de información para que los usuarios tengan total claridad respecto a la aplicación de la cláusula de permanencia al adquirir este tipo de ofertas, lo cual contribuye a eliminar el riesgo de que sus decisiones de consumo se puedan ver limitadas por el desconocimiento respecto de la posibilidad o no de someterse a una cláusula de permanencia, sus implicaciones y alcance, y a que puedan ejercer plenamente sus derechos, entre ellos, el de libre elección.

Teniendo en cuenta lo anterior, se describen a continuación las alternativas propuestas en desarrollo de esta temática.

<b>Situación identificada:</b>	<b>La regulación vigente no especifica las condiciones en las que puede ofertarse y pactarse la cláusula de permanencia mínima en los paquetes y ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.</b>
<b>Alternativa 1:</b>	Statu quo: Mantener las condiciones vigentes establecidas en el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de comunicaciones previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016 respecto de la aplicación de la cláusula de permanencia mínima.
<b>Alternativa 2:</b>	Modificar el Régimen de Protección de los derechos de los Usuarios de comunicaciones previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016, señalando expresamente la forma en que podrá ofrecerse y pactarse la cláusula de permanencia mínima en las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos o paquetes de servicios móviles y fijos.

<sup>56</sup> Artículo 2.1.3.1.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

<sup>57</sup> Modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017, y posteriormente, por el artículo 2 de la Resolución CRC 5586 de 2019.

### Alternativa 1: Statu quo

Mantener las disposiciones vigentes establecidas en el RPU que prevé expresamente y por separado (i) la prohibición de incluir cláusula de permanencia mínima en los contratos de servicios móviles, conforme lo dispuesto en el numeral 2.1.3.1.8 del artículo 2.1.3.1<sup>58</sup> de la Resolución CRC 5050 de 2016; y (ii) la autorización de pactar cláusula de permanencia mínima en los contratos de servicios fijos bajo las condiciones previstas en el artículo 2.1.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, de la siguiente forma:

- Solo podrá pactarse la cláusula de permanencia cuando el usuario la haya aceptado y el operador le otorgue un descuento respecto del valor del cargo por conexión, o le difiera el pago del mismo, teniendo en cuenta que dicho valor solo podrá incluir los costos asociados a la conexión e instalación del servicio. En caso de que se presten varios servicios sobre una misma red de acceso, este cargo corresponde al valor de la conexión e instalación de un (1) servicio, más los costos incrementales en que pueda incurrir el operador por conectar los otros servicios a la red de acceso común.
- La cláusula de permanencia solo podrá pactarse una vez, al inicio del contrato, y máximo por 12 meses.
- El operador deberá ofrecer siempre al usuario la posibilidad de contratar sin permanencia mínima, y deberá informarle el valor del cargo por conexión que tendría que pagar al inicio del contrato, así como el valor mensual por servicio.
- En el momento de la instalación del servicio el operador deberá informar al usuario sobre los elementos que suministra para dicha instalación.
- Cuando se pacte una cláusula de permanencia mínima, el usuario debe encontrar la siguiente información en el contrato y en su factura mensual: (i) el valor total del cargo por conexión; (ii) la suma que le fue descontada o diferida del valor total del cargo por conexión; (iii) fechas exactas (día/mes/año) de inicio y finalización de la permanencia mínima. Adicionalmente, en la factura encontrará el valor a pagar si el usuario decide terminar el contrato anticipadamente, de acuerdo con la fecha de finalización del respectivo periodo de facturación. En el contrato encontrará dicho valor para todos los periodos de facturación. Esta información deberá estar disponible para que sea consultada en cualquier momento a través de los medios de atención del operador.
- Si el usuario decide terminar su contrato antes de la finalización del periodo de permanencia mínima, solo deberá pagar el valor que a la fecha debe de la suma que le fue descontada o diferida del valor del cargo por conexión, la cual el operador deberá descontar mensualmente de forma lineal y dividida en los meses de permanencia. El operador no podrá cobrar suma alguna por los servicios no prestados por el retiro anticipado.

<sup>58</sup> **“ARTÍCULO 2.1.3.1. CONTENIDO PROHIBIDO.** En los contratos de prestación de servicios de comunicaciones que los usuarios celebren con los operadores, no pueden incluirse disposiciones que establezcan límite alguno de los derechos o generen obligaciones adicionales a las descritas en el presente Régimen. De manera particular, no se podrán incluir disposiciones que:  
(...)

**2.1.3.1.8.** En los contratos de prestación de servicios móviles no se pueden pactar cláusulas de permanencia mínima.”

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 28 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Es así como con ocasión del presente proyecto regulatorio no se realizaría intervención regulatoria alguna en el sentido de incluir disposiciones que prevean específicamente la aplicación de la cláusula de permanencia mínima en las ofertas conjuntas y paquetes de servicios móviles y fijos. Sin perjuicio, claro está, del deber que tienen los operadores en todo momento de garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes, que regulan tanto la prohibición de pactar dicha cláusula en los contratos de servicios móviles, como la autorización para hacerlo en tratándose de servicios fijos bajo las condiciones establecidas en la regulación, independientemente de las combinaciones de servicios que oferten.

Se hace necesario contemplar esta opción, de modo que se tenga comparabilidad con la alternativa de intervención identificada.

Alternativa 2: Modificar la Sección 4 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 - Cláusulas de permanencia mínima-

Adicionar un artículo a la Sección 4 - Cláusulas de permanencia mínima- del RPU, conforme al cual, cuando el PRST oferte a un usuario servicios móviles y fijos a través de un paquete de servicios o de una oferta conjunta de servicios, podrá incluir en el contrato (o los contratos) cláusulas de permanencia mínima únicamente con relación a los servicios fijos que hagan parte del paquete o la oferta conjunta de servicios móviles y fijos. En tal evento, solo podrán pactarse dichas cláusulas, bajo las condiciones previstas en el artículo 2.1.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Lo anterior quiere decir que, en los paquetes u ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, se precisará que:

- El operador no podrá establecer cláusula de permanencia mínima para la prestación de los servicios móviles, solo para prestación de los servicios fijos y bajo las condiciones previstas actualmente en la regulación;
- El usuario siempre tendrá la posibilidad de contratar de manera conjunta, o a través de un paquete, los servicios fijos sin cláusula de permanencia mínima, para lo cual, el operador deberá informarle al momento del ofrecimiento, y en cualquier otro momento que el usuario lo solicite, el valor del cargo por conexión que tendría que pagar al inicio del contrato, así como el valor mensual por los servicios fijos.
- En las ofertas conjuntas de servicios, al igual que en los paquetes de servicios, el operador deberá informarle al momento del ofrecimiento, y en cualquier otro momento que el usuario lo solicite: (i) las características de cada uno de los servicios móviles y fijos que conforman la oferta conjunta, (ii) los precios de cada servicio móvil y fijo, si quisiera contratarlos individualmente, y (iii) el precio total de la oferta conjunta.
- En cualquier momento el usuario podrá cancelar la prestación de alguno o todos los servicios móviles que conforman el paquete u oferta conjunta, a través de cualquiera de los medios de atención al usuario (salvo que esta interacción haya migrado a la digitalización y se le haya informado previamente al usuario) sin que se le realicen cobros adicionales por

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 29 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

la cancelación de los servicios, o por los servicios no prestados. En todo caso, el usuario podrá realizar esta cancelación a través de la línea de atención telefónica.

Es de precisar que esta alternativa no modifica el sentido y alcance de las disposiciones vigentes que regulan las cláusulas de permanencia mínima en los servicios de comunicaciones. Su finalidad se circunscribe a precisar, de manera articulada con la regulación vigente, la forma en que se aplican las disposiciones relacionadas con esta materia respecto de los paquetes de servicios y ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, con el fin de que los usuarios cuenten con la información clara y suficiente para ejercer libremente su derecho de elección de ofertas y proveedores.

#### 4.4 Situación 4: Condiciones de calidad cuando se accede la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN)

Como punto de partida, es importante recordar que la regulación general prevé obligaciones en materia de calidad de los servicios de telecomunicaciones -entre ellos los servicios móviles-, para lo cual, define los indicadores y valores objetivo que deben ser cumplidos por los PRSTM<sup>59</sup> en las diferentes regiones del país, excepto en un conjunto de municipios que, por sus características geográficas, sociodemográficas y de mercado, requieren un estímulo para que los PRSTM decidan ampliar cobertura y proveer servicios allí<sup>60</sup>.

En relación con las condiciones de calidad en materia de acceso a Roaming Automático Nacional (RAN), el numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, dispone que el acceso y uso de la instalación esencial de RAN se rige, entre otros, por el principio de *"Trato no discriminatorio con Acceso igual -Cargo igual"*, conforme al cual, los PRST *"(...) deberán dar igual trato a todos los proveedores y no podrán otorgar condiciones menos favorables que las que se otorgan a sí mismos o a algún otro proveedor. (...)"*. A su vez, el numeral 4.7.2.2.3 de la Resolución en cita prevé la obligación en cabeza del Proveedor de Red Visitada (PRV)<sup>61</sup> de garantizar la interoperabilidad de los servicios de voz, SMS y datos, así como el nivel de calidad de cada uno de estos servicios, según las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación.

Pese a lo anterior, se han conocido pronunciamientos de algunos Proveedores de Red de Origen (PRO) quienes consideran que la calidad debe ser monitoreada para así verificar el efectivo cumplimiento de

<sup>59</sup> Los indicadores de calidad para los servicios de telecomunicaciones se encuentran establecidos en el "Régimen de calidad para los servicios de comunicaciones" previsto en el Título V de la Resolución CRC 5050 de 2016. Es de precisar que, los artículos 5.1.3.1 y 5.1.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 incluyen -respectivamente- párrafos que señalan que los PRSTM que brindan servicios a través de acuerdos de RAN no están obligados a medir y reportar los indicadores correspondientes a los servicios de voz y datos.

<sup>60</sup> Párrafo del artículo 5.1.1.1, artículo 5.1.1.6 y Anexo 5.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016

<sup>61</sup> El numeral 4.7.2.2.3. de la Resolución 5050 de 2016 establece la obligación del PRV de *"[a]segurar la interoperabilidad de los servicios prestados de voz, SMS y datos, y de aquellos servicios complementarios que sean factibles desde el punto de vista técnico, así como el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación."* (NFT)

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 30 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

la obligación regulatoria en comento<sup>62</sup>. Específicamente, durante la primera fase del presente proyecto regulatorio, algunos agentes se refirieron a la necesidad de establecer condiciones regulatorias que permitan conocer las condiciones de calidad del servicio suministrado por los PRV cuando se hace uso del RAN a través de una herramienta de control, que pueda ser utilizada por los PRO a efectos de garantizar que sus usuarios reciban las mismas condiciones de calidad que los usuarios de los PRV<sup>63</sup>.

Tal situación fue objeto de análisis en la primera etapa del proyecto regulatorio, sobre lo cual, en el documento de respuestas a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024 la CRC hizo referencia a las disposiciones regulatorias previamente señaladas, señalando que una "herramienta de control"

*"(...) el numeral 4.7.2.2.3. de la Resolución 5050 de 2016 determina que el PRV está en la obligación de prestar el servicio a los usuarios del proveedor de la red de origen en las mismas condiciones en que lo ofrece a sus propios usuarios y acorde con los niveles de calidad definidos por la regulación. En tal sentido, teniendo en cuenta que tal herramienta no reviste información necesaria y relevante para el acceso y funcionamiento eficiente de los servicios provistos a través de la instalación esencial de RAN, no sería procedente definir alguna medida adicional asociada a este aspecto; ello sin perjuicio de otras mediciones que puedan adelantar los interesados a efectos de solicitar la intervención de la autoridad de inspección, vigilancia y control cuando a ello haya lugar. En todo caso, ya existe un régimen de calidad definido para los servicios de comunicaciones, específicamente, para servicios móviles, y un régimen de reporte de información que permite a la autoridad encargada de realizar las actividades de Inspección, Vigilancia y Control -MinTIC, la verificación del cumplimiento de la calidad de estos servicios."*

Lo expuesto no releva al PRV de su obligación de asegurar la interoperabilidad y el funcionamiento eficiente de los servicios, así como de garantizar el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación de carácter general.

Todo lo anterior permite dejar claro que la regulación ya prevé una obligación a partir de la cual deben garantizarse condiciones de calidad adecuadas cuando se ofrece acceso a RAN, como se ha mencionado en oportunidades anteriores, sin embargo, a fin de otorgar a los regulados instrumentos adicionales que permitan conocer la calidad del servicio ofrecida a los usuarios en RAN, se considera pertinente evaluar la posibilidad de incluir una disposición en el Régimen de Acceso, Uso e Interconexión que establezca la obligación de pactar una cláusula en los acuerdos de provisión de RAN, que facilite la comprobación de que los servicios móviles de voz o datos ofrecidos a los usuarios a ser atendidos mediante Roaming Automático Nacional sean prestados por el PRV en las mismas condiciones de calidad ofrecidas a los

<sup>62</sup> Incluso, en esta temática la Superintendencia de Industria y Comercio decidió investigar a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. por presuntas discriminaciones en las condiciones de calidad de servicio provistas a otros PRSTM que hacen uso del RAN.

<sup>63</sup> COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. y PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. han referido la necesidad de revisar las condiciones de calidad en los servicios de telecomunicaciones para dinamizar la competencia en los servicios móviles, y este último se refirió de manera específica a la calidad cuando se accede a RAN.

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 31 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

usuarios en la red del PRV, de conformidad con lo previsto en el numeral 4.1.1.3.2 del artículo 4.1.1.3 y el numeral 4.7.2.2.3 del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

A partir de lo expuesto, las alternativas para abordar esta temática se resumen a continuación:

<b>Situación identificada:</b>	<b>La obligación de garantizar el nivel de calidad en el servicio de Roaming Automático Nacional ha sido sujeta a interpretaciones alternas por parte de los operadores</b>
<b>Alternativa 1:</b>	Statu quo: Mantener sin modificaciones la obligación definida en el numeral 4.7.2.2.3 del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.
<b>Alternativa 2:</b>	Incluir una disposición en la Resolución CRC 5050 de 2016 que facilite la medición y comparación de la calidad de los servicios móviles cuando se hace uso de la instalación esencial de RAN.

#### Alternativa 1: Statu quo

En este caso, a la luz de lo explicado, se mantendría incólume el numeral 4.7.2.2.3 del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se entendería que las disposiciones regulatorias en materia de calidad de los servicios cuando se involucra el acceso a la instalación esencial de RAN son suficientes, y que su verificación puede estar a cargo de la autoridad de inspección, vigilancia y control, siendo posible que cualquier tercero efectúe -a su cargo- las mediciones que estime necesarias.

#### Alternativa 2: Incluir una disposición en la Resolución CRC 5050 de 2016 que facilite la medición y comparación de la calidad de los servicios móviles cuando se hace uso de la instalación esencial de RAN.

A través de esta alternativa se adicionaría un artículo a la Sección 2 del Capítulo 7 "Condiciones generales para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional" del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, que disponga que: *"A efectos del cumplimiento de la obligación prevista en el numeral 4.7.2.2.3 del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, los Proveedores de la Red Visitada deberán ofrecer a los Proveedores de la Red de Origen la metodología y mecanismos que permitan a cada una de las Partes monitorear, durante el curso de la relación de acceso, que los servicios móviles de voz o datos ofrecidos a los usuarios del Proveedor de la Red de Origen mediante la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, sean prestados en las mismas condiciones de calidad ofrecidas a los usuarios del Proveedor de la Red Visitada."*

Lo propuesto, otorgaría una herramienta adicional a los PRSTM para conocer la calidad del servicio prestado en RAN, y garantizar que la calidad de los servicios a los usuarios en RAN sea equivalente a la ofrecida por el Proveedor de Red Visitada en su red, o de acudir a la autoridad de inspección, vigilancia y control, en caso negativo.



De acuerdo con esta alternativa, los PRO podrán apartarse de las ofertas presentadas por los PRV en relación con la calidad del servicio en RAN, y en caso de que el desacuerdo persista, podrán acudir a la CRC para que se resuelva la controversia en el marco de las ofertas finales y de conformidad con lo que resulte probado en la actuación.

#### 4.5 Situación 5: Prácticas de recuperación de clientes o “Win-back” que limitan los efectos de la Portabilidad Numérica Móvil

En el documento soporte<sup>64</sup> de la propuesta regulatoria de la primera fase de este proyecto, la CRC identificó que las prácticas de recuperación de usuarios portados por parte de los operadores donantes, en el corto plazo, harían que el resultado de los esfuerzos por dinamizar la competencia y desconcentrar el mercado a través de la Portabilidad Numérica Móvil (PNM) se vean mermados, en la medida en que los usuarios portados retornan a la red de los operadores donantes en un corto periodo, con lo cual, las participaciones de los agentes del mercado relacionadas con las operaciones de portación podrían no verse modificadas. También señaló que esta situación se acentuaría cuando, en un mercado que carece de competencia efectiva, quien lleva a cabo estas prácticas de recuperación de clientes, es el proveedor o proveedores que ostentan la posición dominante individual o conjunta, toda vez que puede aprovechar las ventajas competitivas que le otorgan la combinación de contar con información histórica de las características y perfiles de consumo de los usuarios portados, con las mayores economías de escala y alcance, para diseñar ofertas exclusivamente aplicables al cliente portado difícilmente contestadas por los operadores receptores. Esto con el propósito de recuperar rápidamente los clientes portados, y con el efecto de proteger o fortalecer su posición de dominio.

Los posibles efectos que limitan la competencia de las acciones de recuperación de clientes han sido estudiados en la literatura y las prácticas regulatorias. Nicita (2008)<sup>65</sup>, por ejemplo, señala que las acciones de recuperación implementadas por los incumbentes generan barreras a la expansión de los entrantes, y dificultan a estos alcanzar una escala crítica que les permita ser competidores efectivos en el mercado, con respecto a los incumbentes. Así las cosas, este tipo de prácticas crearían entonces un diferencial competitivo entre dominantes y el resto de los proveedores, o entre incumbentes y entrantes, ya que hacen más costoso a los no-dominantes o a los entrantes alcanzar una masa crítica de usuarios para ser competidores efectivos, y, en este sentido, dificultan a los entrantes la recuperación de los costos iniciales de entrada al mercado.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la CRC consideró pertinente implementar medidas regulatorias encaminadas a limitar temporalmente la contactabilidad de los clientes portados, por lo cual propuso modificar el numeral 2.6.2.4.4 del artículo 2.6.2.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, estableciendo que todos los PRSTM podrían desarrollar gestiones comerciales tendientes a recuperar el cliente portado una vez finalizado el proceso de portación, pero los OMR deberían abstenerse de contactar a los usuarios

<sup>64</sup> CRC (2023). Documento soporte de la propuesta regulatoria del proyecto “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles”. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

<sup>65</sup> Nicita A. (2008). Consumers Win-Back as Exclusionary Conduct. Some Insights for Antitrust Law. American Law & Economics Association Annual Meetings. Paper 118.

Documento de alternativas regulatorias “Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 33 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

que se hayan portado a los OMV durante el proceso de Portación y 3 meses más, y, adicionalmente, aquellos que ostenten posición de dominio, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", no podrían contactar a los usuarios que se hayan portado a los demás PRSTM que no ostenten esta posición, durante el proceso de portación y 3 meses más"<sup>66</sup>.

Transcurrido el tiempo de socialización de la propuesta regulatoria, la CRC recibió los comentarios y observaciones por parte de los diferentes agentes interesados sobre esta medida, entre estos, que la CRC no había considerado dentro de la evaluación de alternativas algunos factores relevantes que afectan tanto la competencia en el mercado como el bienestar de los usuarios, entre ellos, la cantidad y porcentaje de usuarios que efectúan la portabilidad y posteriormente regresan a su Proveedor Donante a través del tiempo; los elementos adicionales que permitirían hacer seguimiento de manera efectiva al cumplimiento de la medida por parte de las autoridades de vigilancia, inspección y control; el momento desde el cual debería establecerse la prohibición (por ejemplo, si debería o no aplicarse desde la solicitud del NIP) y si su duración debería ser mayor a la planteada, entre otros aspectos. Así mismo, en su concepto de abogacía de la competencia la SIC recomendó a la CRC abstenerse de adoptar la medida argumentando, entre otras razones, que no se encontraba suficientemente justificado su impacto sobre la competencia y el bienestar de los usuarios.

Una vez analizadas las observaciones planteadas sobre la medida propuesta, y que pese a que, desde la perspectiva de la teoría económica existen argumentos para considerar que la medida podría dinamizar la competencia en el mercado "Servicios Móviles", la CRC decidió no adoptar la prohibición de contactabilidad de los usuarios portados inicialmente propuesta debido a que encontró pertinentes las sugerencias de algunos de los agente interesados y de la SIC, en cuanto a la necesidad de contemplar elementos de juicio adicionales para robustecer los análisis frente a la efectividad y relevancia de la medida.

Teniendo en cuenta lo anterior, en desarrollo de la fase 2 del presente proyecto regulatorio, la CRC considera pertinente recopilar información adicional y llevar a cabo ejercicios complementarios que permitan contemplar y formular alternativas regulatorias a efectos de atender la problemática identificada, así como profundizar en el análisis de los efectos de estas alternativas y eventuales medidas regulatorias a las que haya lugar, todo lo cual será socializado con el sector de manera oportuna.

## 5. CONSULTA PÚBLICA

Teniendo en cuenta la metodología AIN, con esta consulta la CRC se permite socializar con los agentes interesados el proceso de análisis realizado que culminó con la propuesta de las alternativas regulatorias identificadas para abordar la segunda fase del problema definido en el marco del proyecto regulatorio "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles".

<sup>66</sup> La propuesta regulatoria de la primera fase del proyecto, publicada el 3 de noviembre de 2023, puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 34 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Con el objetivo de orientar esta consulta, solicitamos contestar las siguientes preguntas al momento de realizar sus comentarios, los cuales se recibirán hasta el **29 de abril de 2024** a través del correo electrónico [medidasserviciosmovilesfase2@crcom.gov.co](mailto:medidasserviciosmovilesfase2@crcom.gov.co)

1. En relación con la medida de prohibición de ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.
  - 1.1. ¿Considera que se deben adicionar municipios a aquellos incluidos en la alternativa 3 de prohibir la oferta conjunta de servicios móviles y fijos para aquellos operadores que ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" en los municipios de alto desempeño definidos por la CRC? En caso afirmativo, indique cuáles y su justificación.
  - 1.2. ¿Qué medidas adicionales de restricción a las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos considera usted que pueden ser evaluadas entre las alternativas regulatorias?
  
2. En relación con la medida del Test de Replicabilidad Económica.
  - 2.1. ¿En caso de que se consideren alternativas relacionadas con la aplicación de un test de replicabilidad económica, considera usted que este test debe hacerse de manera ex ante o ex post? ¿Qué criterios debe considerar un test de replicabilidad como el que usted sugiere?
  - 2.2. ¿Cuáles considera que son los componentes que debería incluir la metodología de un Test de Replicabilidad Económica (TRE) para asegurar una evaluación efectiva de la replicabilidad de ofertas conjuntas en el mercado de telecomunicaciones?
  - 2.3. ¿Qué criterios específicos cree que deben ser prioritarios al diseñar un TRE, considerando el equilibrio entre promover la competencia y evitar barreras innecesarias para la innovación y la oferta de nuevos paquetes de servicios?
  - 2.4. Basándose en su experiencia, ¿cómo cree que un TRE, ya sea aplicado ex ante o ex post, podría impactar la innovación dentro del sector de las telecomunicaciones?
  - 2.5. ¿Considera que la implementación de un TRE podría tener efectos disuasorios en la estrategia de precios y ofertas de paquetes de servicios? ¿De qué manera?
  
3. En relación con la medida de prohibición de cláusulas de permanencia.
  - 3.1. ¿Existe alguna otra alternativa regulatoria que considere debe ser revisada por la CRC en esta temática?, en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.
  
4. En relación con la medida de condiciones de calidad de RAN.
  - 4.1. ¿Existe alguna otra alternativa regulatoria que considere debe ser revisada por la CRC en esta temática? en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.
  - 4.2. ¿Cuál considera que podría ser el mecanismo o metodología que le permita a las partes medir y comparar los niveles de calidad de los servicios móviles de voz o datos ofrecidos a los usuarios a ser atendidos mediante Roaming Automático Nacional, con el fin de asegurar que sean

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 35 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

prestados en las mismas condiciones de calidad ofrecidas a los usuarios en la red del Proveedor de Red Visitada? Por favor describir la fuente de información que se podría utilizar para este fin, así como indicadores, valores objetivo y demás información que considere pertinente para sustentar su propuesta.

5. En relación con la medida de condiciones para contactar el cliente portado.
  - 5.1. En caso de que la CRC proponga alternativas encaminadas a limitar temporalmente la contactabilidad de los clientes portados, ¿qué criterios considera relevantes tener en cuenta para definirlos? Se solicita allegar los análisis, estudios o documentación que considere pertinente para sustentar su propuesta.
6. Otras temáticas.
  - 6.1. Con respecto a la temática de portabilidad numérica móvil, ¿Qué medidas considera puede implementar la CRC para garantizar que la información de los titulares de las líneas esté actualizada y evitar que aumenten los rechazos por esta situación?
  - 6.2. ¿Considera que existe alguna barrera regulatoria que deba ser analizada por la CRC para continuar promoviendo la competencia en los servicios móviles, y en particular promover la adopción de tecnologías emergentes que hacen uso de las redes móviles como el Internet de las Cosas, a nivel de usuarios corporativos e individuales? en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.
  - 6.3. Teniendo en cuenta que el uso de mensajes de texto ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos años:
    - 6.3.1. ¿En caso de considerarlo necesario, qué obligaciones regulatorias asociadas a la provisión de este servicio deberían ser revisadas por la CRC y en qué sentido? Se solicita allegar los análisis, estudios o documentación que considere pertinente para sustentar su propuesta.
    - 6.3.2. ¿Existe algún modelo de negocio que deba ser analizado por la CRC para promover la competencia en los servicios móviles cuando se hace uso de este tipo de mensajes? Se solicita allegar los análisis, estudios o documentación que considere pertinente para sustentar su propuesta.

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 36 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

## 6. BIBLIOGRAFÍA

BEREC. (2006). Revised ERG common position on the approach to appropriate remedies in de ECNS regulatory framework

BEREC. (2014). BEREC Guidance in the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e ex-ante/sector specific margin squeeze test)

Burnet. (2014). The impact of service bundling on consumer switching behaviour: Evidence from UK communication markets.

Carlton D., Waldman M. (2002). The strategic use of tying to preserve and create market power in evolving industries. The RAND Journal of Economics. Vol 33 No. 2.

Choi J., Stefanadis C. (2001). Tying, investment and the dynamic leverage theory. Rand Journal of Economics, Vol 32, N. 1.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia – CNMC. (2018). Resolución por la cual se aprueba la metodología del test de replicabilidad económica de los productos de banda ancha de telefónica comercializados en el segmento residencial y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas.

Commission for Communications Regulation. (2014). Replicability Test. Further specification of the Price control obligation not to cause margin squeeze: market 2 and market 5

CRC (2022). Revisión de los mercados de servicios fijos. Documento soporte. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-3/Propuestas/Documento-Soporte-Mercado-Servicios-Fijos-08082022.pdf>

CRC (2023). Revisión del mercado relevante minorista de "Servicios Móviles", julio de 2023. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectosregulatorios/2000-38-2-3>

CRC (2023). Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles. Documento de formulación. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

CRC. (2023). Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles. Documento soporte. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

CRC. (2024). Resolución CRC 7285 de 2024. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007285.pdf>

Documento de alternativas regulatorias "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 37 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

- Instituto Federal de Telecomunicaciones – IFT. (2017). Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119
- Nalebuff. (2003). Bundling, tying and portfolio effects. DTI Economics Paper No. 1.
- Nalebuff, B. (2005). Exclusionary Bundling. The antitrust bulletin. Vol 50 No. 3.
- Niels G., Jenkins H., Kavanagh J. (2016). Economics for competition lawyers. Second Edition.
- Nkom. (2020). Principles for margin squeeze test. Market 15. Annex 2. Case 1804194
- OCDE (2015). “Triple and Quadruple Play Bundles of Communication Services”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 23, OECD Publishing, Paris.
- Ofcom. (2015). Fixed Access Market Reviews: Approach to the VULA margin
- Opta. (2004). Bundling. The economic theory and a framework for regulatory ex-ante assessment. Economic Policy Note No. 4.
- Oxera. (2007). Bundling and retail-minus regulation. Prepared for Commission for Communications Regulation.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2018). Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas. Artículo 74
- Prince J., Greenstein S. (2014). Does service bundling reduce churn?. Jpurnal of Economics & Management Strategy.
- Tribunal de la Defensa de la Competencia de Chile. (2012). Instrucción de carácter general No 2 de 2012
- UIT. (2012). Competition and regulation in a converged broadband world. Disponible en: <https://www.itu.int/ITU-D/treg/publications/Competitionregulation.pdf>
- Whinston, M. (1990). Tying, foreclosure and exclusión. The American economic review. Vol 80 No. 4.

Documento de alternativas regulatorias " <i>Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17-1	<b>Página 38 de 38</b>	
	Actualizado: 26/03/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			