



Bogotá, 16 de septiembre de 2022

Doctora  
**PAOLA BONILLA CASTAÑO**  
Directora Ejecutiva  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC**  
Calle 59 A Bis No.5-53 piso 9 Edificio Link Siete Sesenta  
Bogotá

**Asunto:** Comentarios al proyecto de resolución “Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes contenida en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones” y documentos anexos, en el marco del proyecto regulatorio “Revisión de los mercados de servicios fijos”.

Respetada Doctora Bonilla:

A continuación encontrará nuestros comentarios a la propuesta regulatoria del proyecto de resolución “Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes contenida en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones” y documentos anexos<sup>1</sup>.

## CONTENIDO

1.	COMENTARIOS GENERALES .....	2
1.1.	Contexto de la industria .....	2
1.2.	La CRC debe realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN).....	6
2.	COMENTARIOS ESPECÍFICOS .....	6
2.1.	Sobre la redefinición de los mercados relevantes de servicios fijos .....	6
2.1.1.	Ámbito municipal de los mercados relevantes minoristas fijos.....	6
2.1.2.	Voz fija (local, LDN y LDI) .....	7
2.1.3.	Internet fijo .....	8
2.1.4.	Televisión.....	9
2.1.5.	Mercados de servicios empaquetados.....	12
2.1.6.	Mercados de terminación .....	13
2.2.	Sobre la modificación de los formatos de reportes .....	14
2.2.1.	Son acertados los ajustes propuestos a los formatos T.1.1. y T.1.6. ....	14
2.2.2.	Es inconveniente e injustificado crear un nuevo formato de reportes (Formato T.1.9.) .....	14
3.	PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	16

<sup>1</sup> <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3>



## 1. COMENTARIOS GENERALES

### 1.1. Contexto de la industria

La presente revisión de mercados de servicios fijos que realiza la CRC en 2 fases (la primera, en la cual nos encontramos, consistente en la revisión de la definición de los mercados relevantes, y la segunda que consistirá en los análisis de competencia sobre dichos mercados) se planteó desde la Agenda Regulatoria CRC 2021-2022 en atención a *“la continua evolución tecnológica que caracteriza al sector TIC, el cambio en los hábitos de consumo de los usuarios, la consolidación de la convergencia de redes y servicios de telecomunicaciones y el surgimiento de nuevos modelos de negocios producto de la transformación digital”*<sup>2</sup>. Esta motivación se reafirmó en la Agenda Regulatoria CRC 2022-2023.

Por lo tanto, desde la primera fase de la revisión de los mercados de servicios fijos, la CRC debe tener en cuenta la profunda y acelerada transformación en la que se encuentra el sector de comunicaciones en Colombia, de tal forma que la regulación responda a las dinámicas del mercado y no se quede rezagada y desactualizada frente a las dinámicas del sector y con respecto a las prácticas y experiencias internacionales.

A nivel mundial, es una tendencia generalizada la irrupción y avance de los servicios OTT, que han llegado a competir de forma directa con los servicios de comunicaciones tradicionales y son factores disruptivos en la industria, lo cual se suma al desarrollo de la quinta generación de comunicaciones móviles (5G) que ofrece grandes oportunidades de transformaciones a nivel empresarial y de mercado. Estas circunstancias suponen una necesidad constante de revisar y repensar los modelos de negocio y genera unos altos requerimientos de inversión por el creciente tráfico y la constante necesidad de desplegar y actualizar redes, todo esto en un entorno de recuperación económica tras los efectos de la pandemia del Covid-19 así como de una creciente inflación y una incertidumbre generalizada a nivel global.

En este marco, es fundamental para Colombia que se incentive la inversión y la entrada de nuevos jugadores al mercado, con lo cual se estimulará aún más la competencia en beneficio de los consumidores. En efecto, la CRC debe tener muy presente en todas sus actuaciones, y en especial en el presente proyecto regulatorio que, de conformidad con el artículo 3.1.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, la regulación por mercados relevantes tiene como principios **“la promoción de la competencia, la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la inversión, así como la prestación eficiente y continua de los servicios en términos de calidad y cobertura, en aras de mejorar el bienestar social y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. En tal sentido, las medidas deben ser temporales y proporcionales en consideración al nivel de competencia que se logre alcanzar con las mismas”** (NFT).

Es por esto que resulta esencial resaltar que el sector de comunicaciones en Colombia actualmente enfrenta nulas (o muy bajas) barreras a la entrada, fruto de los mecanismos legales y regulatorios adoptados. Por ejemplo, el régimen de habilitación general<sup>3</sup> reemplazó la exigencia de obtener una autorización del Estado para prestar servicios de comunicaciones, con lo cual basta con surtir el trámite del Registro Único TIC<sup>4</sup> para

---

<sup>2</sup> <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/5000-2021-1>

<sup>3</sup> Artículo 10 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 7 de la Ley 1978 de 2019.

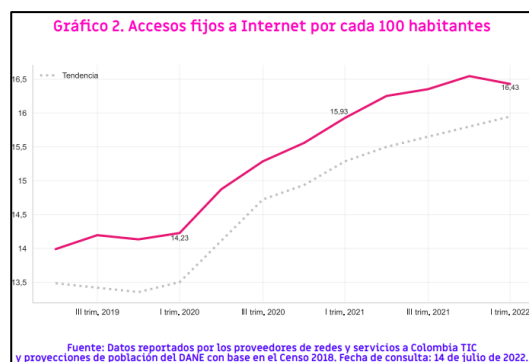
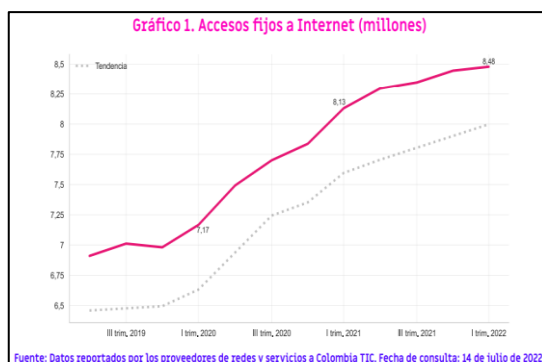
<sup>4</sup> Artículo 15 de la Ley 1341 de 2009.



estar facultado para proveer redes y servicios de comunicaciones<sup>5</sup>, por lo cual el régimen de habilitación general significó la eliminación de una barrera de entrada al mercado.

En el mismo sentido se encuentra la Ley 2108 de 2021, conocida como “*Ley de internet como servicio público esencial y universal*” o “*Por medio de la cual se modifica la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones*”, cuyo artículo 7<sup>6</sup> establece que, si una solicitud de licencia para construcción, conexión, instalación, modificación y operación de equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones fijas y móviles no se resuelve en el término de un (1) mes<sup>7</sup>, se entenderá concedida al peticionario la licencia, en virtud del silencio administrativo positivo, con el fin de agilizar los trámites y reducir una barrera a la entrada al mercado de comunicaciones. Adicionalmente, se debe resaltar el esfuerzo de la CRC en conjunto con otras autoridades sectoriales para eliminar las barreras al despliegue de infraestructura, con el Código de Buenas Prácticas que elaboró el regulador y con la revisión que realiza en cada municipio o distrito para colaborar con la eliminación total de barreras.

Estos esfuerzos legales y regulatorios en parte han estimulado la inversión de los operadores, lo que ha transformado el sector de comunicaciones de forma radical en los últimos años. En el 1T-2022 los accesos a internet fijo alcanzaron 8.479.292, lo que implica que aumentó un 24,7% en tan solo 3 años (en 1T-2019 había 6.800.016 accesos), incremento que se traduce en una clara tendencia creciente de la penetración del internet fijo (accesos por cada 100 habitantes).



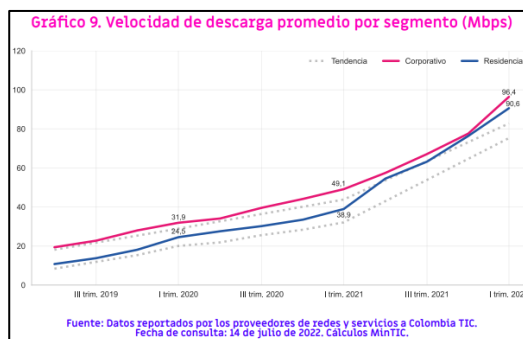
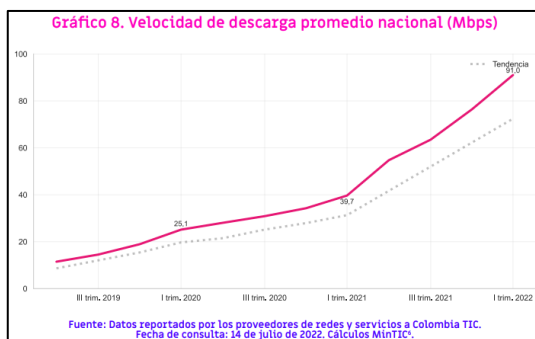
Fuente: Boletín del Sector TIC del Primer Trimestre de 2022. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-238235.html>

Además, el aumento no solo se ha dado en accesos y penetración, sino que se refleja en una mejora sustancial en la calidad de la prestación del servicio, al punto que la velocidad promedio de descarga nacional se ha multiplicado por 3,6 en apenas 2 años (pasando de 25,1 Mbps en 1T-2020 a 91,0 Mbps en 1T-2022), mejora que se ha dado de forma consistente tanto en el servicio de internet fijo Residencial como en el Corporativo.

<sup>5</sup> Decreto 4948 de 2009 “*Por el cual se reglamenta la habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y el registro de TIC*”.

<sup>6</sup> Que modificó el parágrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015.

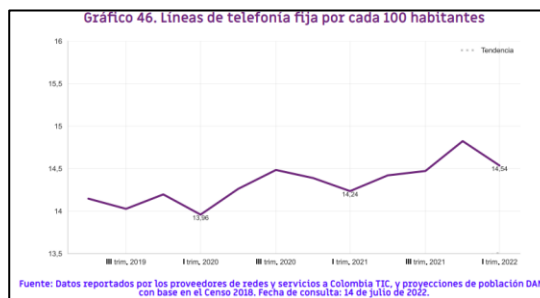
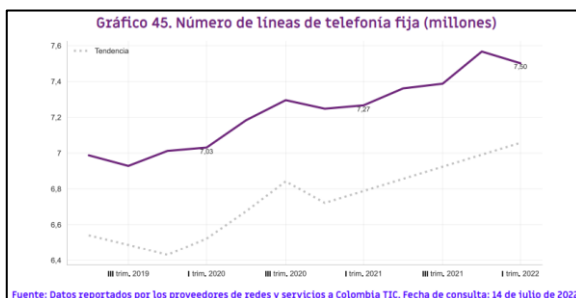
<sup>7</sup> El plazo de la norma anterior era de dos (2) meses.



Fuente: Boletín del Sector TIC del Primer Trimestre de 2022. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-238235.html>

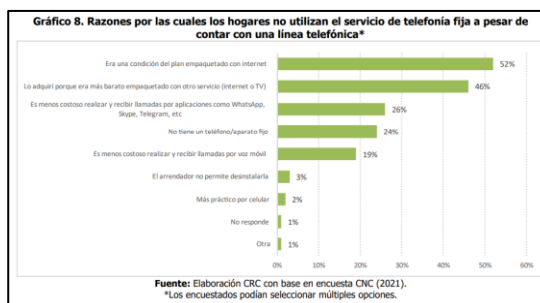
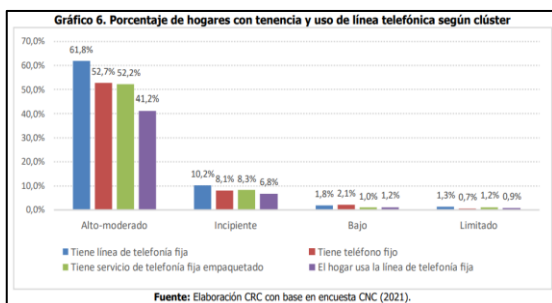
El aumento sostenido de los accesos y la penetración junto con el crecimiento exponencial de la velocidad promedio de descarga ha permitido que cada vez más colombianos accedan a distintos servicios (educación, salud, trámites de Gobierno, entretenimiento, servicios OTT de video, etc) y puedan trabajar de forma remota. Esto ratifica la trascendental importancia del sector de comunicaciones como industria transversal que apalanca el crecimiento y el desarrollo del país, así como la necesidad de inversión y el despliegue de infraestructura.

En contraste con la expansión del internet fijo, encontramos que la situación de la voz fija es diametralmente opuesta, al evidenciarse un estancamiento del número de líneas (que ya comenzó a descender) y de la penetración.



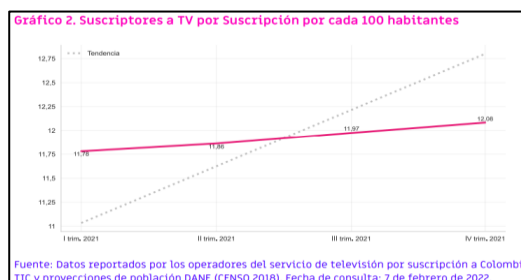
Fuente: Boletín del Sector TIC del Primer Trimestre de 2022. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-238235.html>

Sin embargo, lo más diciente de la situación de la voz fija es que una alta proporción de hogares, a pesar de contar con línea telefónica, sencillamente no la utilizan, lo cual es una clara muestra del abandono del servicio de voz fija para reemplazarlo por la telefonía móvil y por los servicios OTT.



Documento Soporte. Págs. 39-41.

Por su parte, el servicio de televisión por suscripción presenta una marcada desaceleración en el número de suscriptores (cuyo crecimiento trimestral no supera el 1% hace más de un año) y una penetración estancada, lo que se suma a unos ingresos que han empezado a caer (desde 2T-2021 en adelante), lo cual es una consecuencia directa de la fuerte competencia que ejercen los servicios OTT de video.



Fuente: Boletín de televisión por suscripción y comunitaria 2021. Disponible en <https://colombiatvc.mintic.gov.co/679/w3-article-237559.html>

Este es el contexto de mercado que debe tener en cuenta la CRC a la hora de abordar los proyectos regulatorios y tomar decisiones que afectarán su dinámica. El regulador debe tener en cuenta las últimas tendencias y mejores prácticas internacionales a la hora de abordar los mercados relevantes, como es el caso de la Unión Europea, en donde se han reducido de forma drástica el número de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, pasando de 18 en el año 2003 (7 minoristas y 11 mayoristas) a tan solo dos (2) en 2020 (ambos mayoristas, eliminando por completo todos los mercados minoristas)<sup>8</sup>, consecuencia clara de aplicar

<sup>8</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del Mercado



metodologías robustas de evaluación de condiciones de competencia que tengan en cuenta las presiones competitivas existentes en los mercados de comunicaciones, en especial de los nuevos modelos de negocio. Adicionalmente, la CRC debe ser consecuente con la necesidad de simplificar la regulación, lo cual facilitará los negocios en un contexto de convergencia tecnológica y de acelerados cambios, de tal forma que no se frene ni obstaculice la inversión, razón por la cual debe encaminar sus esfuerzos en eliminar la regulación obsoleta e innecesaria y abstenerse de crear nueva regulación, a menos que se demuestre que es estrictamente necesaria para salvaguardar la competencia, la inversión y el bienestar de los usuarios, y que los beneficios derivados de la intervención regulatoria superan los costos que acarrea para los actores del mercado.

## **1.2. La CRC debe realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN)**

En relación con la evaluación de impacto de la propuesta regulatoria, la única referencia que hace la CRC es en los considerandos del proyecto de resolución, en donde se limita a decir que no es precedente utilizar la metodología AIN respecto de la definición de mercados relevantes:

*“Que, la aplicación de los lineamientos y criterios establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, para definir los mercados relevantes, genera un único resultado, en consecuencia, no procede utilizar la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”.*

Consideramos pertinente que la CRC evalúe a profundidad la necesidad de utilizar una herramienta tan importante como el AIN considerando que en el proyecto de resolución no se está realizando únicamente una revisión de la definición de los mercados relevantes de servicios fijos, sino que también se pretende modificar los formatos de reportes de información y agregar uno nuevo. Por lo tanto, es necesario que el regulador evalúe el efecto que un nuevo formato de reportes tendrá sobre los operadores y sobre el mercado, y comprender de forma certera si los beneficios superarán los altos costos administrativos y operativos que genera para los PRST.

Como se ha dicho desde COMCEL en reiteradas ocasiones frente a diversos proyectos regulatorios, es de trascendental importancia que la CRC realice un adecuado y completo AIN para evaluar de forma consistente el efecto que tendrían las normas que pretende expedir sobre los incentivos a invertir y sobre el bienestar de los consumidores, considerando los costos administrativos y las cargas operativas que ello implica para los operadores.

## **2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS**

### **2.1. Sobre la redefinición de los mercados relevantes de servicios fijos**

#### **2.1.1. Ámbito municipal de los mercados relevantes minoristas fijos**

Respecto del ámbito geográfico, se considera pertinente que se ratifique el carácter municipal de los mercados relevantes de servicios fijos minoristas (voz saliente local y nacional, internet fijo, paquetes dúo play y triple play, televisión), teniendo en cuenta, como lo mencionó la CRC en los considerandos del proyecto de resolución, que

---

minorista Voz Saliente Móvil. Documento de Formulación del problema. Julio de 2021. Págs. 38-41. Disponible en <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-2>



la oferta y la competencia de esos servicios se restringe a cada municipio por el despliegue de infraestructura necesaria, y porque la demanda de cada servicio se circunscribe al lugar en donde el usuario tiene contratado el servicio, al no ser posible contratar con un proveedor de otro municipio<sup>9</sup>.

### 2.1.2. Voz fija (local, LDN y LDI)

Consideramos que es correcta la decisión de la CRC de considerar que las aplicaciones OTT hacen parte del mercado relevante “*Voz saliente (fija y móvil) de larga distancia internacional*”, al encontrar que las aplicaciones para realizar llamadas ejercen presión competitiva sobre el servicio de voz fija de Larga Distancia Internacional saliente<sup>10</sup>. Sin embargo, el regulador no debe limitarse a reconocer esa realidad en el documento soporte y en los considerandos, sino que debe plasmar ese hallazgo en el nombre del mercado relevante que se está revisando. Sugerimos considerar la denominación “*Voz saliente (fija y móvil) de larga distancia internacional + aplicaciones OTT*”.

Por otra parte, la CRC debe ir un paso más allá y realizar un completo análisis de dicho mercado relevante en su nueva conformación, determinando con claridad cuál es el tamaño del mercado en términos de líneas, tráfico e ingresos, así como de las participaciones de cada uno de los agentes que lo conforman, teniendo en cuenta que, como lo indica el propio regulador, los proveedores de servicios OTT también forman parte del mismo. Esta solicitud de tener en cuenta a los proveedores de servicios OTT a la hora de caracterizar los mercados de comunicaciones ha sido realizada por COMCEL a la CRC en múltiples ocasiones.

La CRC debe tener muy en cuenta que, como ya se está reconociendo que los servicios OTT forman parte del mismo mercado relevante que la LDI, es previsible, dado el acelerado crecimiento de los servicios OTT, que eso pase en poco tiempo con la voz fija local y LDN y con la voz móvil, si es que ya no ha ocurrido. Esto es muy relevante dado que la regulación exige que la CRC realice un análisis del **potencial de competencia en el corto y mediano plazo** (artículo 3.1.2.3. literal b) de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establece los criterios para determinar que un mercado relevante es susceptible de regulación ex ante) y, para efectos de evaluar la existencia de operadores con posición dominante (artículo 3.1.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016), debe hacer un “*análisis prospectivo de la evolución del mercado*”.

Esto significa que ya es momento para eliminar el mercado Voz Saliente Móvil de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante y, en consecuencia, eliminar toda la regulación sobre ese mercado y levantar la declaratoria de dominancia existente desde el año 2009 (Resolución CRT 2062 de 2009). La regulación es clara, y la CRC no debe esperar a que los OTT desplacen o superen a la voz fija local y LDN y a la voz móvil, sino que con las tendencias del mercado ya debe llegar a la conclusión de que serán servicios y mercados con mayor nivel de competencia en el futuro producto de los nuevos modelos de negocio.

Esto se suma al desplazamiento o abandono que se ha dado de la voz fija LDI que menciona el Documento Soporte, así como el bajo uso de la voz fija local y LDN, lo que sin duda hace que estos mercados deban permanecer por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante. Además, consideramos que la CRC debe aprovechar esta ocasión para revisar los análisis y tener en cuenta el acelerado crecimiento de las plataformas OTT, de tal forma que incluya los servicios OTT en el mismo mercado de la voz

<sup>9</sup> Considerandos del proyecto de resolución. Pág. 8.

<sup>10</sup> Documento Soporte. Pág. 62.



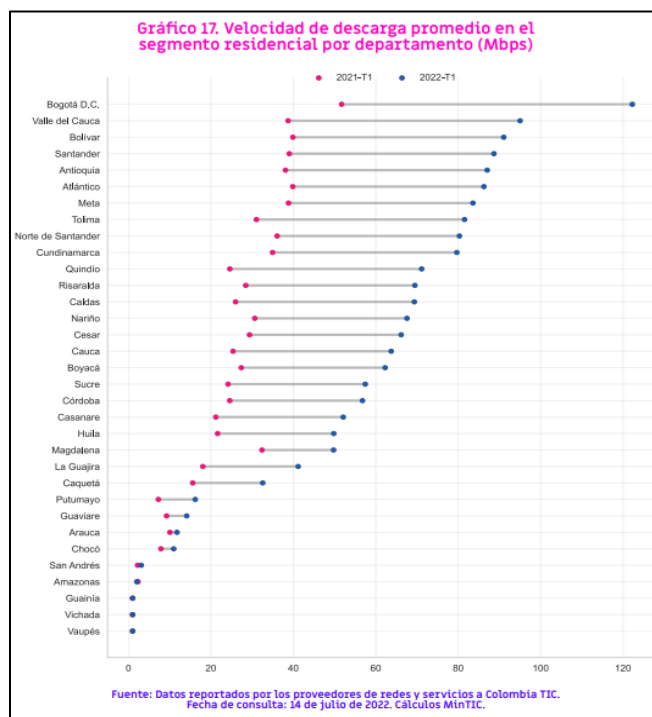


fija local y nacional, así como de la voz móvil. La CRC no debe dejar pasar esta oportunidad para reconocer la verdadera presión competitiva de los OTT sobre todos los servicios de voz fija (no solo en el de LDI).

### 2.1.3. Internet fijo

Como se mencionó en el numeral 1.1. de este documento respecto del contexto de la industria, el internet fijo en Colombia presenta una clara tendencia ascendente en cuanto a número de accesos y penetración, lo que ha sido acompañado de un aumento exponencial en la velocidad promedio de descarga, tanto en el mercado Residencial como para el Corporativo.

Este positivo comportamiento del internet fijo no solo se da a nivel agregado nacional, sino que se manifiesta a lo largo y ancho de todo el país. En efecto, la velocidad promedio de descarga, si bien presenta una alta variabilidad en la geografía nacional, se ha incrementado en toda Colombia.



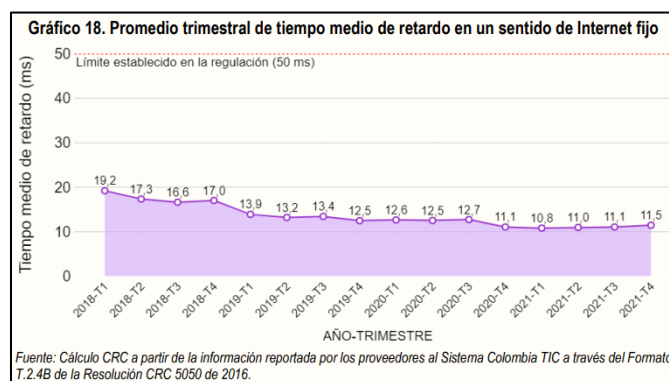
Fuente: Boletín del Sector TIC del Primer Trimestre de 2022. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-238235.html>

Ese notable aumento de velocidad, sumado a que las tarifas se han mantenido relativamente estables, implica que la tarifa promedio por Mbps de descarga se ha reducido sustancialmente en los últimos años, lo que significa que el bienestar os consumidores se ha incrementado de manera considerable.





Otro indicador que ha mejorado de forma sustancial para el internet fijo es el retardo en un sentido, que pasó de 19,2 ms en 1T-2018 a 11,5 ms en 1T-2022, lo que significa que en apenas cuatro (4) años se redujo 40,1%, y se encuentra muy por debajo del límite de 50 ms establecido en la regulación.



Fuente: Data Flash 2022-013 Calidad de servicios de telecomunicaciones. Disponible en <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-013-calidad-de-servicios-de-telecomunicaciones>

Como se puede observar, es totalmente claro que la competencia y la inversión realizada por los operadores ha generado que los distintos mercados de internet fijo en Colombia hayan mejorado de forma sustancial. Además, es previsible que en el corto plazo las condiciones del servicio vayan a mejorar el servicio aún más, especialmente en las zonas que han mostrado menos avances, teniendo en cuenta que la Resolución CRC 6755 de 2022 estableció condiciones regulatorias diferenciales para el internet fijo residencial en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso, conforme el mandato del artículo 6 de la Ley 2108 de 2021, con el fin de promover la conectividad.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que no se evidencian problemas en la prestación del servicio, sino que por el contrario la calidad de la prestación del servicio de internet fijo ha mejorado en los últimos años, y sumado al hecho de que se están haciendo esfuerzos legales y regulatorios para facilitar la prestación del servicio en zonas rurales y de difícil acceso, es evidente que los distintos mercados municipales de internet fijo Residencial y Corporativo deben mantenerse por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, dado que no se cumple ninguno de los criterios establecidos en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

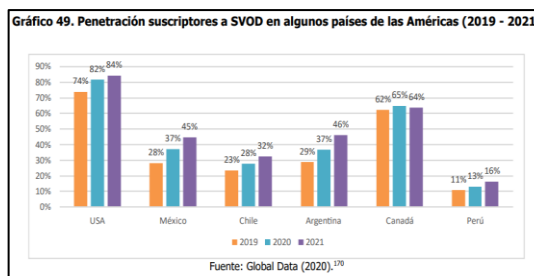
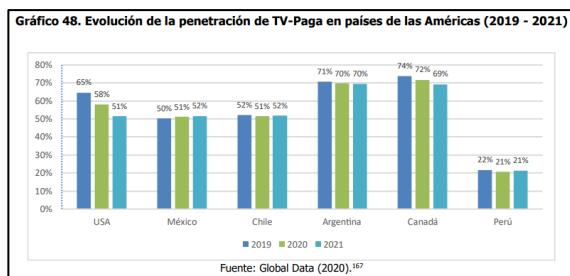
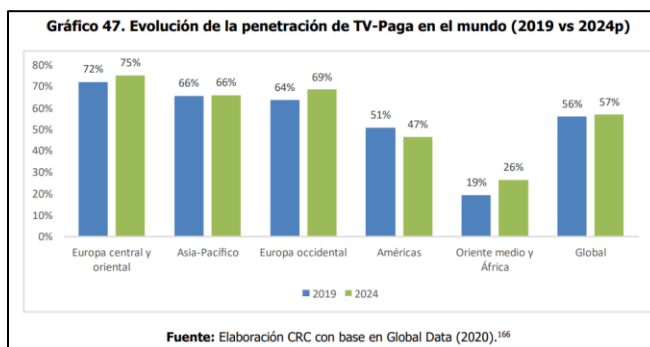
#### 2.1.4. Televisión

Con respecto al servicio de televisión por suscripción, queremos reiterar, como se ha mencionado en diversas ocasiones por parte de COMCEL, que se trata de un servicio que se encuentra en un proceso de acelerados cambios alrededor del mundo y que viene enfrentando en los últimos años una agresiva competencia ejercida por los proveedores de servicios OTT de video, competencia que se ha exacerbado recientemente con la irrupción de varias plataformas en los últimos años (además de las ya consolidadas Netflix y Amazon Prime, han entrado al mercado otras plataformas como Disney+, Star+ y HBO Max, entre otras). Tal es el crecimiento de las OTT de video, que en el mes de julio de 2022 dichas plataformas superaron por primera vez a la televisión



por cable en los Estados Unidos en cuanto a tiempo de video consumido, alcanzando una participación de 34,8% (vs 34,4% de la televisión por cable)<sup>11</sup>.

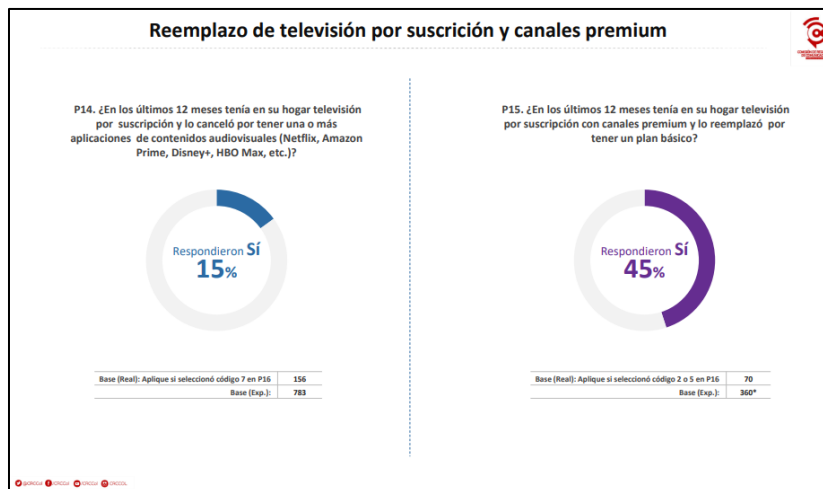
De manera específica para América, se proyecta que el continente se va reducir la penetración de la televisión paga al año 2024 y, al analizar las cifras específicas para algunos países, la reducción o estancamiento en la penetración de la televisión paga contrasta totalmente con el incremento en la penetración de suscriptores a plataformas OTT de video (o SVOD: Subscription Video on demand).



Documento Soporte. Pág. 118.

La encuesta Conjoint realizada por la CRC (en conjunto con un consultor) para este proyecto regulatorio confirma que en Colombia la televisión por suscripción ya está siendo reemplazada por los servicios OTT. En efecto, un 15% de las personas encuestadas manifestó que en los últimos 12 meses canceló su servicio de televisión por suscripción para tener una o más aplicaciones OTT de video, lo que implica que actualmente el fenómeno de cort-cutters es bastante elevado.

<sup>11</sup> <https://ir.nielsen.com/news-events/press-releases/news-details/2022/Nielsen-The-Gauge-Reveals-Streaming-Surpassed-Cable-for-the-First-Time-in-July-Capturing-its-Largest-Share-of-TV-Viewing-to-Date/default.aspx>



Fuente: Análisis conjoint para la revisión de los mercados de servicios fijos. Pág. 40.

La misma encuesta Conjoint encontró que de los usuarios de plataformas de *streaming*, el 25% había dejado de ver televisión tradicional<sup>12</sup>, lo cual se puede entender por la alta similitud en los patrones de uso de la televisión por suscripción y los servicios OTT en lo que respecta a la cantidad de horas al día que las personas dedican a ver contenidos de video, tanto entre semana como los fines de semana.

### Tiempo usado a la semana viendo televisión y plataformas

P10. Pensando en un día habitual **ENTRE SEMANA (LUNES A VIERNES)**. Aproximadamente, en promedio ¿cuántas horas diría que usted y los miembros de su hogar ven contenidos a través de ...

P11. Pensando en un día habitual **FIN DE SEMANA (SÁBADOS Y DOMINGOS)**. Aproximadamente, en promedio ¿cuántas horas diría que usted y los miembros de su hogar ven contenidos a través de ...

	Menos de 1 hora		De 1 a 2 horas		De 2 a 5 horas		Más de 5 horas		Base (Real)	Base (Exp.)
	Entre semana (lunes a viernes)	Fin de semana (sábados y domingos)	Entre semana (lunes a viernes)	Fin de semana (sábados y domingos)	Entre semana (lunes a viernes)	Fin de semana (sábados y domingos)	Entre semana (lunes a viernes)	Fin de semana (sábados y domingos)		
Televisión por suscripción	11%	13%	27%	20%	33%	33%	29%	34%	1.493	7.415
Televisión analógica	32%	39%	35%	25%	20%	19%	13%	17%	252	1.259
Televisión del barrio /comunitaria / parabólica	13%	18%	36%	25%	32%	33%	19%	24%	600	2.566
TDT	31%	34%	34%	27%	22%	24%	13%	15%	393	2.005
Plataformas de Streaming de video como Netflix, Disney+, Amazon Prime, etc.	13%	10%	35%	22%	30%	35%	22%	33%	568	3.009

\* Pregunta aplicada entre los usuarios de cada servicio.

Fuente: Análisis conjoint para la revisión de los mercados de servicios fijos. Pág. 38.

Las cifras que publica la propia CRC en los documentos anexos al proyecto de resolución evidencian que los servicios OTT tienen un fuerte impacto en el mercado audiovisual, por lo que deben ser considerados parte de los mercados relevantes de televisión.

Estas son razones suficientes y contundentes para que la CRC revise los análisis realizados para la definición del mercado, y contemple a los servicios OTT dentro del mercado (o los mercados, dado que los piensa separar en dos según el clúster de municipio) de televisión, realice una adecuada caracterización incluyendo a todos

<sup>12</sup> Análisis conjoint para la revisión de los mercados de servicios fijos. Pág. 44.



los agentes que compiten y evalúe el tamaño absoluto y relativo del mercado en cuanto a suscriptores e ingresos.

Además, dado que la televisión enfrenta la fuerte competencia de los servicios OTT, y lo harán cada vez más en el futuro, no hay duda que el mercado de televisión multicanal debe permanecer por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

### **2.1.5. Mercados de servicios empaquetados**

Estamos de acuerdo con la CRC en eliminar el mercado “*Dúo Play 3 (Televisión por suscripción + telefonía fija) para el sector residencial*” de la lista de mercados relevantes, así como en descartar la definición del mercado “*Cuádruple play*”, el cual hace referencia a la combinación de servicios fijos y móviles de forma simultánea, dado que el regulador encontró que esos paquetes de servicios tienen “*una exigua participación en el agregado nacional y en los clústers*”<sup>13</sup>.

Esto por cuanto la actividad regulatoria de la CRC y sus ejercicios de continuo monitoreo debe darse únicamente sobre servicios o mercados que cuenten con la suficiente relevancia y preponderancia, teniendo en cuenta que los recursos del regulador son limitados y que se deben utilizar de forma eficiente, además de evitar costos innecesarios para los PRST.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los mercados relevantes de paquetes de servicios que continuarían en la lista de mercados relevantes se componen de combinaciones de servicios previamente mencionados en este documento, las conclusiones en relación con el efecto de los servicios OTT son extensibles a los mercados de servicios empaquetados. Esto quiere decir que los mercados de paquetes también deben incluir a los servicios OTT dado el evidente efecto que esas plataformas tienen sobre la voz fija (local, LDN y LDI) y la televisión. Además, los mercados empaquetados deben continuar por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, dado que no se evidencia ningún problema de competencia, y porque en el futuro se prevé un dinamismo cada vez mayor de esos mercados, tanto por la inversión y competencia que ejercen los PRST, como por la presión ejercida por los proveedores de servicios OTT.

Adicionalmente, se debe recordar que actualmente están vigentes unas medidas regulatorias respecto de los mercados relevantes empaquetados que fueron establecidas por la Resolución CRC 4960 de 2016, entre las que está la obligación de garantizar la oferta individual de cada uno de los servicios que componen los paquetes (numeral 2.1.7.2.7. del artículo 2.1.7.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016), por lo que pasados seis (6) años desde su entrada en vigencia, ya es necesario que la CRC las revise.

En atención la evolución que se ha dado en los servicios que componen los distintos mercados empaquetados así como al dinamismo que se ha presentado en dichos servicios en los últimos años, la situación actual es muy distinta al momento en que se impusieron esas medidas regulatorias, por lo que ya perdieron su razón de ser y deben ser eliminadas de la regulación por parte de la CRC, que debe considerar además el potencial efecto de las presiones competitivas que enfrentan esos servicios por los nuevos modelos de negocio (específicamente los servicios de telefonía fija y televisión).

---

<sup>13</sup> Documento Soporte. Pág. 112.



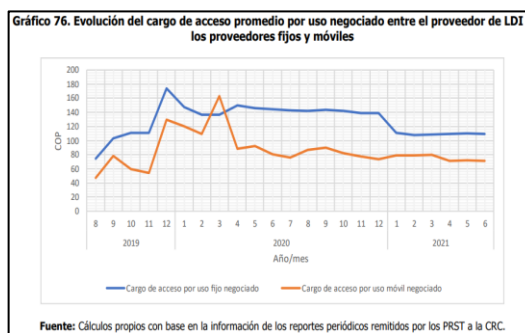
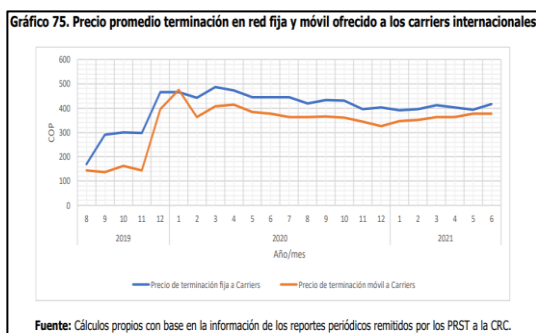
## 2.1.6. Mercados de terminación

COMCEL reitera que se debe eliminar una restricción tarifaria regulatoria existente en el mercado mayorista de terminación de larga distancia internacional, la cual fue establecida mediante Resolución CRC 2585 de 2010, y que aplica para unos operadores específicos, conforme lo establecido en el artículo 4.3.2.4. de la Resolución CRC 5050 de 2016: proveedores de larga distancia internacional que sean filiales, subordinadas o subsidiarias de proveedores de TPBCL o de operadores TMC, PCS y/o trunking o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o de MC, PCS y/o trunking, o que hagan parte del mismo grupo empresarial.

La mencionada restricción implica que los operadores sujetos de la norma no pueden cobrar por minuto de LDI entrante a los carriers un valor inferior al cargo de acceso más una utilidad mínima razonable que incluye un porcentaje asociado a costos de operación más el WACC de la industria, situación que pone en desventaja a esos operadores en comparación con otros que no tienen esa restricción, al estar obligados a cobrar precios mucho mayores que los otros.

Pasados doce (12) años desde la entrada en vigor de esa restricción tarifaria, es necesario que la CRC elimine esa restricción que genera un tratamiento asimétrico entre operadores, dado que la medida es totalmente innecesaria dada la evolución del mercado y la presión competitiva que ejercen sobre la voz fija LDI tanto la voz móvil como los servicios OTT, servicios que disciplinan cualquier intento de un operador de LDI de cobrar precios no competitivos.

Adicionalmente, queremos llamar la atención sobre dos gráficas que incluye la CRC en el Documento Soporte, y que no corresponden a la realidad del mercado de terminación de llamadas de LDI.



Fuente: documento Soporte. Págs. 161-162.

Esto por cuanto uno de los problemas que genera la mencionada restricción tarifaria establecida por la Resolución CRC 2585 de 2010 es que los operadores a los que les aplica la norma deben cobrar precios mucho mayores que sus competidores, y en la práctica se ha visto que otros operadores han venido cobrando a los carriers valores similares o incluso inferiores a los cargos de acceso (\$13,95/minuto para redes móviles y \$10,56/minuto para redes fijas), mientras que la gráfica de la izquierda muestra valores excesivamente altos. Una situación análoga ocurre con la gráfica relativa al cargo de acceso promedio por uso negociado que construye la CRC con información de reportes de los PRST, y que consideramos podría estar alejada de la



verdadera dinámica del mercado. Por lo tanto, respetuosamente le solicitamos a la CRC revisar la información con la que construyó las anteriores dos gráficas, para evitar que se llegue a conclusiones equivocadas.

## **2.2. Sobre la modificación de los formatos de reportes**

### **2.2.1. Son acertados los ajustes propuestos a los formatos T.1.1. y T.1.6.**

Estamos de acuerdo con los cambios que el proyecto plantea para los formatos T.1.1. “Ingresos” y T.1.6. “Ingresos por tráfico de voz de proveedores de redes y servicios móviles”. Para el caso del Formato T.1.1., el ajuste consistente en que la “telefonía fija” incluya ahora la telefonía local y la LDN es concordante con la propuesta de unificación de mercados.

Por su parte, para el caso del Formato T.1.6., se busca simplificarlo para eliminar la necesidad de reportar ingresos prepago de forma separada para on-net y para off-net, con lo cual el regulador se alinea con la política de simplificación normativa y ajusta el formato conforme a las dinámicas del mercado de voz móvil, en el cual desde hace varios años las tarifas por minuto son iguales para cualquier destino (sea on-net u off-net).

### **2.2.2. Es inconveniente e injustificado crear un nuevo formato de reportes (Formato T.1.9.)**

No estamos de acuerdo con la propuesta de la CRC de crear el “Formato T.1.9 Líneas o accesos y valores facturados de servicios fijos asociados con servicios móviles”, por cuanto su introducción a la regulación no está justificada y no ha sido demostrado por parte del regulador que los beneficios de crearlo serían mayores que los costos administrativos y las cargas operativas derivadas para los PRST.

Adicionalmente, es contradictorio que la CRC descarte la opción de definir el paquete de servicios “cuádruple play” como un mercado relevante dada su muy baja penetración, como se hizo referencia previamente en este documento, pero a la vez pretenda establecer regulación adicional sobre dicho paquete de servicios. También es contradictorio que el regulador proponga eliminar el paquete “Dúo Play 3 (Televisión por suscripción + telefonía fija) para el sector residencial” de la lista de mercados relevantes, pero simultáneamente busque introducir un nuevo formato en el que va a poder identificarse en parte información de dicho paquete televisión + telefonía, en caso de ser provisto (al ser una de las opciones del Campo 4 del formato que se busca adicionar).

La razón que esgrime la CRC para crear ese nuevo formato es para “hacer un monitoreo periódico al comportamiento del paquete conformado por los servicios de telefonía fija, Internet de Banda Ancha, TV por suscripción y servicios móviles, más conocido como cuádruple play, de tal manera que, de considerarlo pertinente, si se encuentra un crecimiento significativo en su penetración a nivel comercial, se pueda evaluar incluirlo en alguno de los mercados relevantes aquí propuestos o, incluso, hacerlo un mercado relevante en sí mismo”<sup>14</sup>.

Sin embargo, se estima que la CRC ya está en capacidad de realizar análisis de la dinámica de las ofertas “cuádruple play”, como en efecto lo hizo en este caso con base en los análisis realizados por el consultor contratado (Centro Nacional de Consultoría). Por lo tanto, se demuestra que es absolutamente innecesario crear el Formato T.1.9., por lo cual la alta carga administrativa y operativa que generaría un formato de ese

---

<sup>14</sup> Documento Soporte. Pág. 170.



tamaño y complejidad generarían un perjuicio en los PRST sin que se compense por sus beneficios, que son nulos.

Por otra parte, la creación de un nuevo formato de reportes afecta la estabilidad de la regulación y la seguridad jurídica, pues hace tan solo un (1) año la CRC hizo una revisión exhaustiva de los formatos de reportes de información, tras lo cual expidió la Resolución CRC 6333 del 15 de julio de 2021, por lo que no resulta adecuado que muy poco tiempo después se pretenda volver a modificar la regulación al respecto.

Como se mencionó por parte de COMCEL frente al proyecto regulatorio “*Por la cual se modifica el Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones*”, el cual culminó con la expedición de la Resolución CRC 6333 de 2021, y en el cual la CRC proponía la creación de un formato de empaquetamiento de servicios fijos y móviles similar al que ahora propone, existe una imposibilidad de carácter técnico para poder procesar y remitir la información en la forma solicitada.

Esto por cuanto implicaría desarrollos a nivel de usuario y un fuerte incremento de la capacidad de almacenamiento de los sistemas, e igualmente requeriría grandes modificaciones estructurales de los sistemas y de las plataformas de la compañía con una base alrededor de 40.000.000 de clientes, lo cual únicamente serviría para diligenciar ese nuevo formato, pero que no resultaría útil para la prestación de servicio a los clientes, así como tampoco para cumplir normas contables ni generar ningún otro beneficio a los usuarios ni al negocio<sup>15</sup>. Dicha dificultad técnica también fue manifestada por otros operadores y por algunos gremios del sector, tras lo cual la CRC decidió establecer formatos de información de empaquetamientos por separado para servicios fijos (actual Formato T.1.3) y para servicios móviles (actual Formato T.1.4)<sup>16</sup>.

De acuerdo con lo manifestado previamente al inicio de este documento, la CRC debe realizar una evaluación completa para determinar el impacto que tendría cada una de sus decisiones regulatorias sobre el mercado, y adoptar medidas únicamente si resultan costo efectivas. La CRC debe tener en cuenta que las inversiones que los PRST deban destinar a cumplir con cargas regulatorias adicionales se constituyen en recursos que dejan de tener disponible para inversión, con lo cual lo único que lograría el regulador sería dificultar la inversión en infraestructura y la mejora del servicio, retrasando así los objetivos de cierre de brecha digital.

De crear el Formato T.1.9., la CRC estaría alejándose de la política de mejora regulatoria y de simplificación normativa que el pasado el propio regulador ha manifestado que es un principio de su política regulatoria, y que fue reconocido por el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF como un caso de éxito<sup>17</sup> y resaltado con orgullo por la CRC<sup>18</sup>, y que incluso fue anunciado por el propio regulador con ocasión del reciente documento

---

<sup>15</sup> [https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-15/Comentarios/claro\\_3.pdf](https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-15/Comentarios/claro_3.pdf)

<sup>16</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión del régimen de reportes de información. Documento de respuesta a comentarios. Diseño Regulatorio. Julio de 2021. Págs. 52-71. Disponible en [https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Documento%20de%20respuesta%20a%20comentarios%20resoluci%C3%B3n%206333/documento\\_de\\_respuesta\\_a\\_comentarios%282%29.pdf](https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Documento%20de%20respuesta%20a%20comentarios%20resoluci%C3%B3n%206333/documento_de_respuesta_a_comentarios%282%29.pdf)

<sup>17</sup> CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. Policy Brief # 26. Estados ágiles en América Latina: la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia. 2021. Disponible en <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1732>

<sup>18</sup> “CRC es reconocida por la CAF como ejemplo de Estado ágil en América Latina”. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/noticias/reconocimientos/crc-es-reconocida-por-caf-como-ejemplo-estado-abil-en-america-latina>





de Política de mejora regulatoria en el marco del taller internacional de regulación organizado por la CRC en agosto de 2022.

Por las razones expuestas, le solicitamos a la CRC que elimine del proyecto regulatorio la inclusión del Formato T.1.9.

### 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- a) Se considera pertinente la decisión de la CRC de ratificar que el ámbito geográfico de los mercados relevantes de servicios fijos es municipal, en consideración a la realidad tecnológica y de mercado;
- b) La CRC debe analizar el mercado de forma prospectiva, evaluando las dinámicas de los servicios y previendo cómo será su comportamiento a futuro;
- c) Los nombres de los mercados relevantes que se redefinen deben estar acordes con los servicios que cada uno incluye;
- d) El reconocimiento de las aplicaciones OTT como parte de un mercado relevante, debe ser acompañado de una caracterización completa del mercado, teniendo en cuenta las nuevas participaciones medidas en usuarios, tráfico e ingresos;
- e) La CRC debe revisar los análisis numéricos para la definición de mercados relevantes, de tal forma que la regulación plasme la realidad de fuerte competencia que ejercen los servicios OTT sobre servicios de voz fija local y LDN y sobre la televisión;
- f) Las dinámicas actuales y futuras de los distintos mercados relevantes de servicios fijos minoristas hacen que no tenga sentido declarar a ninguno de ellos como susceptible de regulación ex ante;
- g) No debe crearse el formato de reportes T.1.9., dado que el regulador no ha demostrado que dicha decisión genere más beneficios que costos;

Esperamos que estos comentarios sean tenidos en cuenta por el regulador en pro del beneficio del sector de comunicaciones en Colombia, la inversión en infraestructura, las condiciones de competencia en el mercado y el bienestar de los usuarios, para que la regulación sea acorde con las tendencias de los nuevos modelos de negocio y la convergencia tecnológica y de mercado.

Cordialmente,

**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales