



Bogotá, 31 de julio de 2023

Doctor
NICOLÁS SILVA CORTÉS
 Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
 Calle 59ª BIS No. 5-53
 Edificio Link siete sesenta, piso 9
 Bogotá

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución y documento soporte del proyecto regulatorio “*Revisión de las metodologías para la actualización de tarifas reguladas*”.

Respetado Doctor Silva:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al proyecto de resolución y documento soporte del proyecto regulatorio “*Revisión de las metodologías para la actualización de tarifas reguladas*”¹:

CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES	1
2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS	4
2.1. La CRC sigue sin demostrar la existencia de un problema que amerite una intervención regulatoria	4
2.2. El IAT es un mecanismo útil y bien diseñado que debe mantenerse inalterado	8
2.2. Respecto de la propuesta específica en el proyecto de resolución	9
2.3. Respecto de la actualización del valor regulado por la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo	13
2.4. Toda norma que se introduzca en la regulación genera costos para el sector	14
3. PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	14

1. COMENTARIOS GENERALES

Como se ha manifestado previamente por parte de COMCEL en diversas comunicaciones remitidas a la CRC, el regulador debe ser consciente en todo momento del entorno en el cual desarrolla los distintos proyectos regulatorios que tiene a su cargo, de tal forma que se asegure de forma contundente que toda intervención en el mercado (bien sea a través de la introducción, modificación o eliminación de una norma) tenga el mejor resultado posible sobre el sector y, a fin de cuentas, sobre la calidad de vida de los habitantes del país.

La CRC está en la obligación de incentivar y promover la inversión en infraestructura y la competencia en el mercado, variables que tienen un demostrado efecto positivo sobre el bienestar de los consumidores y sobre la economía. Esto toma más relevancia aún en un sector de telecomunicaciones colombiano que requiere unos altísimos volúmenes de inversión para poder hacer frente a las diversas necesidades existentes y futuras, como

¹ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-13>



lo son el cumplimiento de las Obligaciones de Hacer a cargo de los operadores producto de la subasta de espectro realizada en el año 2019, la adecuación de las redes para soportar el tráfico creciente de internet móvil y el aumento en la cantidad de accesos de internet fijo e internet móvil, la subasta de espectro 5G próxima a realizarse y el correspondiente despliegue de infraestructura, y en general todos los rubros necesarios para el desarrollo del sector y para perseguir los objetivos de política pública del Gobierno en materia de conectividad y cierre de la brecha digital. Toda esta inversión se debe realizar por parte de los operadores en un contexto de reducción del ingreso promedio por usuario (ARPU) y de precios minoristas (usando como variable proxy el ingreso promedio por unidad de consumo o IPROM) como consecuencia de la fuerte competencia entre operadores, así como de una competencia directa ejercida por los proveedores de servicios OTT.

De igual forma, el regulador debe tener presente una circunstancia adicional que no existía al momento de presentar los comentarios frente al Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias el pasado 8 de mayo de 2023 y que, en caso de materializarse, tendrá efectos sustanciales sobre el mercado de telecomunicaciones en nuestro país. Se trata de la integración proyectada recientemente anunciada por los operadores Tigo y Movistar en la cual han planteado integrar sus redes móviles y que se encuentra cursando procedimientos administrativos ante los entes competentes². Es de trascendental importancia que, con anterioridad a tomar cualquier decisión regulatoria, se analice de forma rigurosa los efectos que dicha integración tendría en el mercado, dado que se generaría una reconfiguración completa del sector, un cambio sustancial en los costos a que se enfrentarían los operadores intervinientes y un escenario totalmente nuevo en lo que respecta a la competencia en infraestructura y en servicios.

Por lo anterior, es sumamente importante que el regulador tenga la mayor cautela para introducir en la regulación cambios que generarán impactos sobre los incentivos a la inversión. Específicamente en cuanto a remuneración de redes y de instalaciones esenciales, el parámetro para tener en cuenta en todo momento es que a los propietarios de la infraestructura les asiste el derecho de que se les remunere todos sus costos de forma eficiente, incluyendo costos de oportunidad y una utilidad razonable, como de forma clara lo manifiestan normas supranacionales, la ley colombiana y la regulación de la CRC, como se expone a continuación.

Decisión 462 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN):

“Artículo 30.- Condiciones para la Interconexión

Todos los proveedores de servicios públicos de transporte de telecomunicaciones interconectarán obligatoriamente sus redes con las de los proveedores que hayan homologado sus títulos habilitantes, de acuerdo a la normativa nacional de interconexión de cada País Miembro.

La interconexión debe proveerse:

(...)

b) Con cargos de interconexión que:

1. Sean transparentes y razonables;

2. Estén orientados a costos y tengan en cuenta su viabilidad económica;

² La solicitud de pre-evaluación de la integración empresarial fue radicada ante la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC el día 14 de junio de 2023, con el radicado 23-274428.



(..)" (NFT).

Resolución 432 de la CAN:

"Artículo 18.- Los cargos de interconexión deberán estar orientados a costos, complementados con un margen razonable de utilidad más una cuota de costos comunes o compartidos inherente a la interconexión y suficientemente desagregados para que el proveedor que solicita la interconexión no tenga que pagar por componentes o instalaciones de la red que no se requieran para el suministro del servicio.

Se entenderá por costos comunes o compartidos aquellos que corresponden a instalaciones y equipos o prestaciones compartidos por varios servicios.

(...)

*Artículo 20.- La interconexión deberá ser económicamente eficiente y sostenible, atendiendo a **cargos de interconexión orientados a costos** que preserven la calidad a costos eficientes".*
(NFT)

Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico:

"ARTÍCULO 14.4: Interconexión

(...)

*2. Cada parte otorgará a su organismo regulador de telecomunicaciones la facultad para requerir interconexión a **tarifas orientadas a costo**"³ (NFT).*

En la legislación nacional, esa exigencia de remuneración eficiente está establecida en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 (modificada por la Ley 1978 de 2019), que consagra el principio de uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos:

"3. Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos. El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, **siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad**, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la **remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura (...)**"(NFT).

³ Acuerdos de la Alianza del Pacífico. Protocolo Adicional al Acuerdo Marco. Capítulo 14 – Telecomunicaciones. Artículo 14.4: Interconexión. Disponible en <https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Capitulo-14-%e2%80%93-Telecomunicaciones.pdf>



En cuanto a la regulación de la CRC, la remuneración orientada a costos eficientes es uno de los principios del acceso, uso e interconexión, de conformidad con el numeral 4.1.1.3.3. del Artículo 4.1.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016:

“4.1.1.3.3. Remuneración orientada a costos eficientes. La remuneración por el acceso y/o la interconexión a las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones debe estar orientada a costos eficientes. Se entiende por costos eficientes como aquellos costos incurridos en el proceso de producción de un bien o servicio de telecomunicaciones que correspondan a una situación de competencia y que incluya todos los costos de oportunidad del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, lo cual implica la obtención de una utilidad razonable” (NFT).

Es totalmente claro que la CRC está obligada a permitir que los propietarios de la infraestructura recuperen todos los costos en que incurrieron para dar acceso a sus redes e instalaciones esenciales, por lo cual tanto los valores regulados definidos tras la actualización de los modelos de costos, como los valores que efectivamente se apliquen tras ser actualizados para cada año, deben en todo momento respetar esta obligación legal. Ceñirse a ese mandato legal le permitirá a la CRC incentivar la inversión en infraestructura, dado que el propietario de las redes tendrá la certeza de que las mismas serán remuneradas adecuadamente y no servirán de subsidio a sus competidores, mientras que a los solicitantes de acceso previsiblemente le será más eficiente y rentable construir su propia infraestructura a corto y mediano plazo que seguir pagando el uso de la infraestructura de un tercero, fomentando así la competencia por infraestructura. Así, se cumplirá con los principios de libre competencia y de promoción de la inversión, establecidos en los numerales 2⁴ y 5⁵ del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

2.1. La CRC sigue sin demostrar la existencia de un problema que amerite una intervención regulatoria

En los comentarios frente al documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias del presente proyecto regulatorio, remitidos el pasado 8 de mayo de 2023, desde COMCEL manifestamos de forma clara que la CRC no había demostrado la existencia real de un problema que ameritara introducir modificaciones a

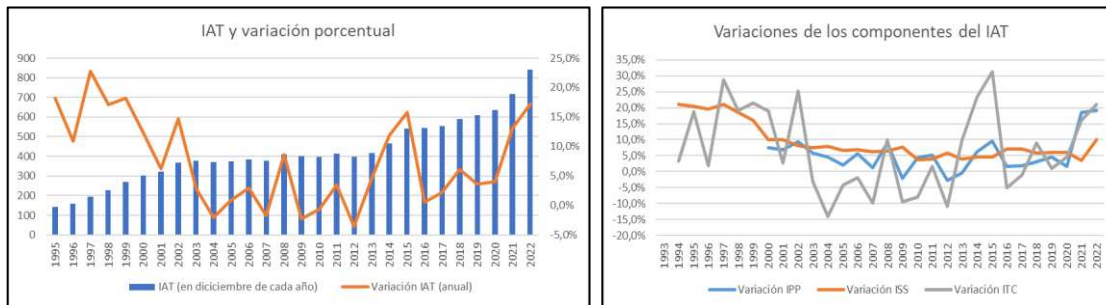
⁴ Libre competencia. El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia.

⁵ Promoción de la Inversión. Todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tendrán igualdad de oportunidades para acceder al uso del espectro y contribuirán al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La asignación del espectro procurará la maximización del bienestar social y la certidumbre de las condiciones de la inversión. Igualmente, deben preverse los recursos para promover la inclusión digital. El Estado asegurará que los recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se destinen de manera específica para garantizar el acceso y servicio universal y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el desarrollo de la radiodifusión sonora pública, la televisión pública, la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público que promuevan la preservación de la cultura y la identidad nacional y regional, y la apropiación tecnológica mediante el desarrollo de contenidos y aplicaciones con enfoque social y el aprovechamiento de las TIC con enfoque productivo para el sector rural, en los términos establecidos en la presente Ley.



la regulación. En efecto, las preocupaciones de la CRC que la llevaron a definir como problemática que “*la metodología de actualización tarifaria para la remuneración del acceso y uso de las redes de telecomunicaciones no refleja de forma adecuada las dinámicas de los servicios del sector*” surgieron dado que en los últimos 2 años el IAT se había incrementado en un porcentaje mayor que en años anteriores, como consecuencia de variaciones también mayores de los tres (3) indicadores que actualmente componen el índice: IPP (Índice de Precios al Productor), ISS (Índice de salario mínimo de empleados) e ITC (Índice de tasa de cambio más el arancel promedio).

Sin embargo, la CRC omitió analizar esas variables en un horizonte de tiempo más amplio, con lo cual su análisis resultó totalmente sesgado. Esto se debe a que, si bien en los años 2021 y 2022 el IAT y sus componentes crecieron más que en el periodo 2016-2020, es igualmente cierto que en el pasado esas variables habían experimentado crecimientos mucho mayores, sin que en ese momento el regulador expresara preocupación al respecto y considerara justificable ajustar la regulación. De hecho, a finales de la década de los noventa el IAT presentó incrementos anuales del 20% en comparación con el aumento del 17,2% del año 2022, situación similar a la observada en el indicador ISS, que en 2022 se incrementó un 10,1% mientras que subió 20% o más entre 1994 y 1999. Por su parte, el ITC muestra un comportamiento bastante volátil en todo el periodo de análisis, e incluso en el año 2015 presentó un incremento anual del 31,4%, muy superior al 21,1% del 2022.



Fuente: Cálculos propios con información de PostData: <https://postdata.gov.co/dataset/%C3%ADndice-de-actualizaci%C3%B3n-tarifaria>

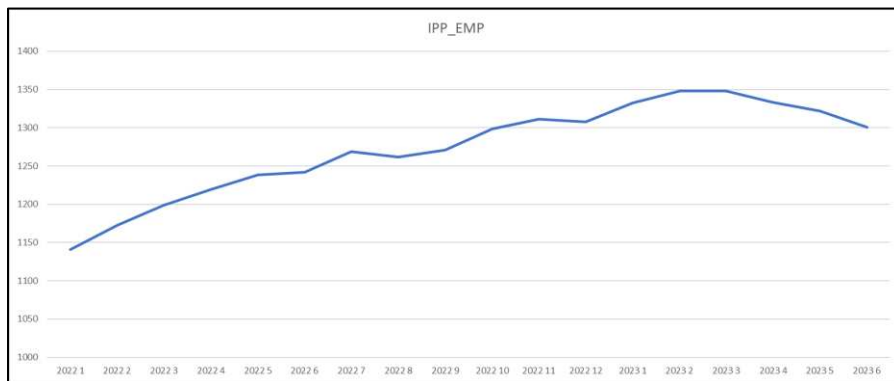
Mención especial merece el comportamiento reciente de la tasa de cambio, variable que, si bien se incrementó sustancialmente durante 2022, en lo corrido de 2023 se ha reducido al punto de llegar a niveles menores de los que tenía hace un año, y un 18,9% menos que el punto máximo alcanzado (que fue de \$5.061,21 el 8 de noviembre de 2022)⁶.

⁶ El comportamiento reciente de la TRM se mencionó por parte de COMCEL en los comentarios frente al Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias y en una carta posterior remitida el 16 de junio de 2023 a la CRC, comentarios que no han sido tenidos en cuenta por el regulador.



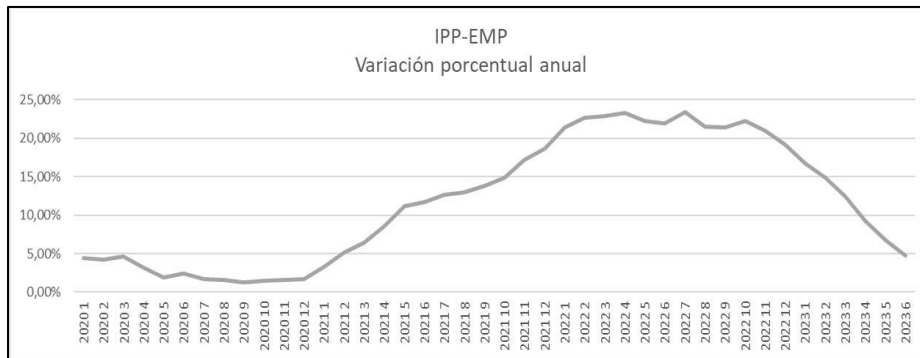
Fuente: Banco de la República. Tasa Representativa del Mercado. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm>

Al realizar un análisis similar para el IPP, con cifras tomadas del portal PostData, observamos que dicho indicador ha comenzado a ceder en el año 2023 y, tras alcanzar un máximo en febrero, en el mes de junio ya presenta un valor menor que el que presentaba en noviembre de 2022.



Fuente: Cálculos propios con información de PostData: <https://postdata.gov.co/dataset/%C3%ADndice-de-actualizaci%C3%B3n-tarifaria>

Si se analiza el IPP ya no en niveles, sino en porcentaje de variación anual (valor de un mes con respecto al mismo mes del año anterior), la variación del IPP de junio de 2023 (4,7%) fue menor a la presentada en febrero de 2021 (5,1%).



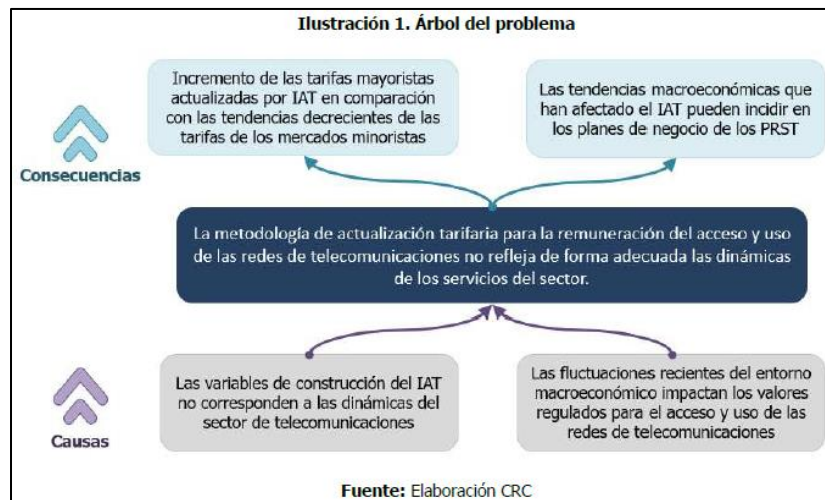
Fuente: Cálculos propios con información de PostData: <https://postdata.gov.co/dataset/%C3%ADndice-de-actualizaci%C3%B3n-tarifaria>

La anterior evidencia numérica debería ser más que suficiente para que la CRC desista de modificar la regulación para enfrentar un problema que no está probado y que resulta inexistente, dado que el comportamiento de las variables que componen el IAT, y que hacen que sus preocupaciones sean absolutamente infundadas. Por lo tanto, la decisión de seguir adelante con el proyecto regulatorio no está justificada.

Al ser inexistente el problema identificado por la CRC, por sustracción de materia también pierden sentido las causas y las consecuencias que habían sido identificadas por el regulador. Al respecto, en los comentarios frente al Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias remitidos el pasado 8 de mayo de 2023, desde COMCEL se mencionó cada una de dichas causas y consecuencia y se explicó de forma pormenorizada las razones por las cuales no estaban correctamente identificadas, demostrando cómo algunos de los supuestos usados por la CRC terminaron a posteriori por no darse en la realidad⁷.

A pesar de los concluyentes argumentos presentados, en el documento soporte la CRC mantiene sin modificación alguna el árbol del problema (compuesto por el problema, las causas y las consecuencias) con respecto al árbol presentado en el Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias, lo que significa que el regulador estaría expidiendo un acto administrativo sin la suficiente motivación.

⁷ Por ejemplo, la CRC se había mostrado preocupada porque el incremento del IAT de los últimos años se pudiera traducir en menores niveles de inversión en infraestructura del operador entrante, predicción que resultó totalmente falsa dado que, con cifras publicadas en el portal PostData, WOM fue el operador que más incremento (absoluto y porcentual) presentó en cantidad de sitios 4G entre el primero y el segundo semestre de 2022.



Documento Soporte. pág. 10.

De hecho, persiste en la argumentación de la CRC un error conceptual bastante grave, consistente en pretender que exista un problema por el solo hecho de que las tarifas mayoristas (las cuales se actualizan con el IAT) no tienen el mismo comportamiento que los precios minoristas, cuando la realidad muestra que son dos variables con dinámicas totalmente diferentes y que el regulador no puede forzar a que se igualen. Por una parte, las tarifas mayoristas se relacionan con los costos, razón por la cual deben contener variables que reflejen el incremento de costos de la industria, mientras que los precios minoristas son producto de la dinámica competitiva en el mercado, la cual ha sido bastante agresiva en Colombia en los últimos años y ha generado reducciones significativas en el IPROM⁸, al punto que nuestro país tiene unos de los precios de servicios de comunicaciones más bajos de todo el continente⁹.

2.2. El IAT es un mecanismo útil y bien diseñado que debe mantenerse inalterado

Consideramos que se debe mantener el IAT en su forma actual, dado que es un mecanismo de actualización de tarifas reguladas que se ha utilizado de forma ininterrumpida por 28 años y que ha demostrado su eficacia para reflejar los costos de la industria y que ha sido utilizado incluso en periodos con mayores variaciones de los indicadores que lo componen, indicadores que sí están totalmente asociados con la dinámica del sector. No cabe duda que el IPP, el ISS y el ITC continúan teniendo plena vigencia y total correspondencia con el sector de telecomunicaciones: el IPP refleja con claridad el aumento de los precios de proveer los servicios, sin acotarse de forma excesiva en sub índices que pueden dejar por fuera algunos costos relevantes de los operadores; el ISS refleja los salarios, que son un componente relevante en la estructura de costos de los operadores, y además es un factor que sirve de referencia para muchos rubros; y el ITC, por su parte, captura

⁸ El IPROM de voz móvil de la industria se ubicó en 4T-2022 en \$18,37/minuto, un 39,2% menos que hace 4 años, y un 75,3% menos que el valor máximo de la serie alcanzado hace 9 años (\$77,17/minuto en 4T-2013). Por su parte, el IPROM de internet móvil presenta una tendencia decreciente todavía más marcada, al reducirse un 75,6% en 4 años (de \$10,09/MB en 4T-2018 a \$2,47/MB en 4T-2022) y ser un 91,8% menor que el valor máximo de la serie (\$30,12/MB en 1T-2012).

⁹ <https://www.postdata.gov.co/dashboard/comparador-de-canastas-de-precios-tic>



variaciones de la tasa de cambio, que resulta totalmente pertinente debido a que buena parte de los costos de los operadores corresponden a equipos importados.

Adicionalmente, los ponderadores a los que se elevan los cocientes de variación de esos tres indicadores¹⁰, sumado a la subsecuente fórmula para obtener los cargos regulados actualizados¹¹, hacen que se atenúen las variaciones que tengan los indicadores que componen el IAT, y sirven como amortiguadores que evitan impactos sobre los costos mayoristas de los operadores que podrían resultar desmedidos. Una vez más, es totalmente claro que el mecanismo actual es útil, y no resulta justificable modificarlo.

2.2. Respetto de la propuesta específica en el proyecto de resolución

En contra de toda la evidencia que demuestra la inexistencia de un problema que deba ser resuelto a través de la regulación, la CRC decide en todo caso seguir adelante con el proyecto regulatorio para intervenir el mercado.

Como se mencionó por parte de COMCEL en los comentarios frente al Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias, es muy importante que el mecanismo de actualización de tarifas continúe siendo un índice compuesto por varios indicadores, dado que se necesita que se reflejen varios costos de la industria y porque tener varios indicadores amortigua las altas variaciones que pueda tener alguno de ellos, de tal forma que se reconozcan los costos del proveedor de la infraestructura.

Por lo tanto, es acertado que la CRC mantenga un índice compuesto y de esta forma descarte las alternativas de no actualizar las tarifas¹² y la alternativa de tener un único indicador de referencia¹³ (para la cual en el documento de Formulación del Problema y Alternativas Regulatorias la CRC había propuesto el IPC de Telecomunicaciones, lo cual resultaba totalmente alejado de la realidad del comportamiento de costos de la industria, ya que el IPC de Telecomunicaciones había sido deflacionario en 2021, al bajar un 12,1%, y apenas subió un 0,25% en 2022, como se explicó a profundidad por COMCEL en su momento). Sin embargo, estas alternativas se han debido descartar de plano, al ser alternativas eminentemente ilegales dado que no reconocen los costos de los propietarios de la infraestructura (en cuanto a las alternativas que proponían no actualizar las tarifas) o que hacen depender la actualización de valores regulados de un único indicador que sin posibilidad de suavizar su tendencia (en el caso de la alternativa de tener un único índice), en lugar de someter dichas alternativas a un complejo proceso de evaluación, con elección de criterios que no resultan claros y con una elección de ponderaciones de esos criterios que no es replicable por los agentes del sector. Los mecanismos de evaluación de alternativas se deben basar, como es de suponerse, única y exclusivamente en las alternativas viables jurídicamente.

El regulador plantea cambiar tanto los indicadores que componen el IAT, que pasarían de ser tres (3)¹⁴ a cinco (5)¹⁵, como los ponderadores (que serían distintos para los cargos regulados de servicios fijos que para los móviles), con lo cual el cálculo del IAT quedaría de la siguiente forma:

$$^{10} IAT = \left[\frac{IPPt}{IPPO} \right]^a * \left(\frac{ISSt}{ISS0} \right)^b * \left(\frac{US$At}{US$A0} \right)^c, \text{ con } a=0,330; b=0,290; \text{ y } C=0,380$$

$$^{11} CA_t \text{ corriente} = CA \text{ constante} * (1 - \text{productividad}\%) * \left[1 + \left(\frac{IATp \text{ diciembre del año } t-1 - IATp \text{ enero } 2021}{IATp \text{ enero } 2021} \right) \right]$$

¹² Alternativa 3 y Alternativa 5 del Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias.

¹³ Alternativa 4 del Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias.

¹⁴ IPP, ISS e ITC.

¹⁵ ICOCIV, IPC Servicios, IS Telecomunicaciones, Índice de importador e ITC.



$$IAT = \left[\frac{ICOCIVt}{ICOCIVt0} \right]^{\alpha} * \left(\frac{IPC\text{ Servicios}t}{IPC\text{ Servicios}t0} \right)^{\beta} * \left(\frac{IS\text{ Telecom}t}{IS\text{ Telecom}t0} \right)^{\gamma} * \left(\frac{\text{Índice Importados}t}{\text{Índice Importados}t0} * \frac{ITCt}{ITCt0} \right)^{\theta}$$

Para valores regulados de servicios fijos: $\alpha=0,2660$; $\beta=0,1530$; $\gamma=0,2328$ y $\theta=0,3482$

Para valores regulados de servicios móviles: $\alpha=0,1593$; $\beta=0,4019$; $\gamma=0,1725$ y $\theta=0,2663$

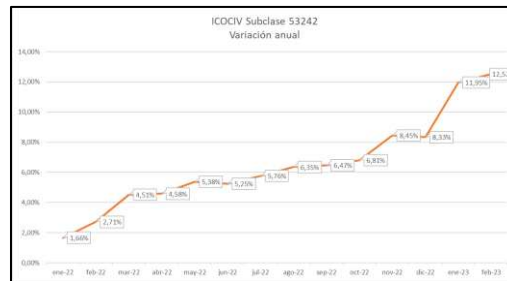
En relación con las fuentes de las que se obtienen los valores de los indicadores que propone la CRC, como mención de índole metodológica, el regulador debería poner a disposición del público, como anexos del proyecto regulatorio, todas las series de datos relativas a cada indicador junto con los sitios web fuente, así como el cálculo que realizó con esas variables, de tal forma que sea la propuesta sea totalmente transparente y se facilite la replicabilidad de los cálculos por un agente externo, lo cual dotaría de mayor rigurosidad al ejercicio regulatorio.

Respecto de la cantidad de indicadores, consideramos que aumentarlos de tres a cinco implica complejizar el IAT de forma innecesaria, y no observamos que se justifique ese cambio frente a un mecanismo que ha sido útil por casi tres décadas, sino que, por el contrario, la CRC se estaría alejando de la mejora y simplificación normativa que ha sido base de su ejercicio regulatorio en los últimos años.

En cuanto a los indicadores específicos planteados, el IPC Servicios es una variable que está en concordancia con el comportamiento creciente de los costos del sector en los últimos años, situación similar al ICOCIV (subclase 53242), si bien son variables que no cubren la totalidad de las actividades requeridas para la prestación de los servicios que ofrecen los PRST, por lo que reiteramos que la primera opción de la CRC debe ser mantener el mecanismo actual, ante la falta de necesidad y justificación para modificarlo.



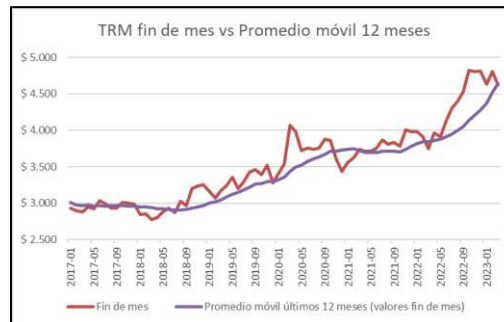
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. Índice de Precios al Consumidor. IPC Servicios. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-historico>



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. Índice de Costos de la Construcción de Obras Civiles (ICOCIV) Información Histórica. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-costos-de-la-construccion-de-obras-civiles-icociv/indice-de-costos-de-la-construccion-de-obras-civiles-icociv-informacion-historica>

En relación con el índice de salarios, es positivo que la CRC haya decidido mantener algún indicador que refleje el comportamiento de los costos salariales, tal y como lo manifestamos desde COMCEL en los comentarios frente al Documento de Formulación del problema y Alternativas Regulatorias, dado que los costos salariales constituyen un rubro importante en la industria y un factor de referencia para otros costos. Sin embargo, no se observa en el documento soporte que exista una explicación clara de la razón para reemplazar el ISS por el índice de salarios de telecomunicaciones.

Respecto del componente de costos de operaciones internacionales, consideramos que es acertado que el ITC se ajuste teniendo en cuenta el promedio móvil de los últimos 12 meses de la TRM, en lugar de tomar la TRM del último día de cada mes, lo cual es suficiente para suavizar los efectos de cambios repentinos en la tasa de cambio.



Fuente: Banco de la República. Tasa representativa del mercado. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm>

Sin embargo, no encontramos justificado que se plantee agregar un indicador adicional para el componente de costos de operaciones internacionales, específicamente el índice de Importados, correspondiente a un indicador que reflejaría los precios de equipos importados para el sector de telecomunicaciones, que sería tomado de una base de datos de precios de exportaciones de Estados Unidos. No hay ninguna necesidad de volver más complejo el cálculo añadiendo este indicador, el cual además puede estar alejado de la realidad del mercado colombiano al provenir de cifras de otro país, y además no representaría la totalidad del mercado de equipos



importados, dado que buena parte de esos equipos importados son obtenidos por los operadores en Colombia de países asiáticos.

En lo que respecta a los ponderadores (exponentes a los que se elevan los cocientes de los indicadores), la CRC propone establecer dos fórmulas separadas para calcular el IAT para actualizar los valores regulados de servicios móviles y de servicios fijos, las cuales cambian únicamente respecto de los ponderadores, argumentando que esos distintos ponderadores se deben a la distinta estructura de costos de los servicios fijos y móviles, por lo que se usaría como ponderador la participación de cada rubro en los costos totales¹⁶.

Una vez más, consideramos que con esta modificación la CRC estaría complejizando la regulación de forma excesiva e innecesaria, sin que se observe un efecto positivo y sin que se demuestre por parte del regulador que con este ajuste se estaría respetando y cumpliendo la obligación legal de orientar los valores regulados a costos eficientes, incluyendo el costo de oportunidad y una utilidad razonable.

Con la propuesta de establecer ponderadores diferenciados para servicios fijos y móviles, la CRC no está teniendo en cuenta que la operación de una empresa de telecomunicaciones multiservicios tiene costos comunes a los servicios fijos y móviles que no pueden ser fácilmente separados en uno y otro servicio (salvo si se aplican drivers o porcentajes de asignación). Además, se deja de lado la realidad del sector, el cual es cada vez más convergente, con lo cual establecer fórmulas diferenciadas va en total disonancia con la realidad del mercado, y se trata de un sector en continua evolución, característica que podría hacer que, tras algunos pocos años, la CRC tuviera que volver a ajustar los ponderadores para adecuarse a la nueva estructura de las empresas, lo que generaría incertidumbre ante cambios frecuentes en la norma.

Por su parte, la integración proyectada entre los operadores Tigo y Movistar, mencionada previamente en este documento como aspecto fundamental para tener en cuenta por la CRC, previsiblemente va a generar cambios en los costos de las redes, dadas las economías de escala que de forma inmediata lograrían las empresas intervinientes en la integración, y por lo tanto cambiaría la proporción que cada tipo de rubro representa sobre el total de la estructura de costos de los operadores. Siguiendo la lógica que expone la CRC en el Documento Soporte, esto implicaría que, en caso de darse la integración proyectada, la CRC debería cambiar nuevamente los ponderadores de las fórmulas del IAT para servicios fijos y móviles, así como también los indicadores que componen el IAT, con el fin de reflejar las dinámicas del sector, que cambiarían de forma sustancial tras la integración. Esto llevaría al absurdo de ajustar los ponderadores ante cualquier cambio relevante en el sector (como lo fue en su momento, por ejemplo, el ingreso de WOM al mercado), generando una fuerte incertidumbre que impactaría negativamente en los planes de inversión.

La CRC también propone ajustar la fórmula con la cual se actualizan los cargos regulados (fórmula que tiene como insumo el IAT), para que, en los casos en que exista una senda de reducción de los cargos regulados y en un punto del tiempo se deban actualizar a partir de un año base que no sea el anterior, se deberá aplicar la fórmula de forma subsecuente para cada año que deba ser actualizado¹⁷. La CRC manifiesta que la forma vigente de actualizar las tarifas hace que *“el incremento de los valores regulados a medida que pasad el tiempo tenga una variación mayor a raíz de la acumulación del crecimiento del índice”*¹⁸. Frente a este aspecto de la

¹⁶ Documento Soporte. Pág. 66.

¹⁷ Por ejemplo, para el año 2024 se deben actualizar los valores regulados definidos en pesos de 2022, con lo cual primero deberán actualizarse para el año 2023 y luego sí para el año 2024.

¹⁸ Documento Soporte. Pág. 25.



propuesta normativa, la CRC no puede argumentar como preocupación que los valores regulados “*tengan una variación mayor*”, dado que el regulador debe ser neutral en cuanto a si suben o bajan en determinada proporción. Lo que le debe preocupar a la CRC es que la actualización de tarifas reguladas en efecto cumpla con la obligación legal de que los valores regulados estén orientados a costos eficientes, incluyendo el costo de oportunidad y una utilidad razonable.

Para recapitular, consideramos que se debería mantener el IAT en su forma actual, al no estar demostrado el supuesto problema que amerite su modificación. Sin embargo, en caso de que se decida modificar el IAT, reiteramos nuestra postura de elegir los siguientes indicadores:

- Unidad de Valor Básico (UVB), que fue establecido la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 como variable a la cual estarán atados diversos rubros de la economía¹⁹. El Plan Nacional de Desarrollo establece que para 2023 la UVB tendrá un valor de \$10.000 que se reajustará anualmente en la variación del Índice de Precios al Consumidor-IPC sin alimentos perecederos y procesados ni regulados, certificados por el DANE, en el periodo comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al año considerado y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este. Como se puede ver a continuación, la UVB ha tenido un crecimiento sostenido desde inicios del año 2021, acorde con el comportamiento de los costos del sector.



Fuente: Banco de la República. Indicadores de inflación básica y nuevas medidas. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inflacion-basica#:~:text=Tasa%20actual%3A%2013%25>

- ISS: Se debería mantener el ISS en su forma actual, ya que es un indicador que refleja una parte relevante de los costos de los operadores y es una referencia para la actualización de muchos otros rubros.

- TRM promedio móvil: Es una variable que suaviza los cambios repentinos de la TRM.

De esta forma, el IAT se podría modificar para quedar de la siguiente manera, advirtiendo que se no se deberían modificar los ponderadores y quedarían como están actualmente (a=0,330; b=0,290; y C=0,380:

$$IAT = \left[\frac{UVBt}{UVB0} \right]^a * \left(\frac{ISSt}{ISS0} \right)^b * \left(\frac{TRM \text{ promedio anual}t}{TRM \text{ promedio anual}0} \right)^c$$

2.3. Respecto de la actualización del valor regulado por la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo

¹⁹ Artículo 313 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 - Colombia Potencia mundial de la vida”.



El proyecto regulatorio establece que los valores de remuneración asociados a la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo se actualizarán con el IAT que resulte tener una menor variación entre los dos que se proponen (una para los valores regulados de servicios fijos y otro para los valores regulados de servicios móviles).

Para que esa propuesta de modificación regulatoria tuviera sentido, sería necesario que el servicio cuyo cálculo del IAT resulte en una menor variación porcentual de un año a otro (servicios fijos o servicios móviles) debería ser también el más representativo en cuanto a volumen de consumos y, por ende, en cuanto a cantidad de facturas, suposición que resulta muy fuerte y no está probada en ningún aparte del Documento Soporte. Esta es una razón más que demuestra que la CRC debe desistir de establecer fórmulas separadas del IAT para valores regulados de servicios fijos y móviles, pues lo único que generaría sería incertidumbre en los agentes del sector. No resultaría una decisión responsable afectar el valor a reconocer por cada factura sin tener un sustento técnico para hacerlo.

2.4. Toda norma que se introduzca en la regulación genera costos para el sector

La CRC debe tener clara una premisa, que se cumple con rigurosidad en todos los sectores de la economía y en toda actividad regulatoria, y es que todas las normas generan costos e impactos sobre los distintos agentes del sector, lo cual requiere una evaluación detenida de sus efectos a través de un riguroso Análisis de Impacto Normativo (AIN), de tal forma que se adopte la decisión que mejor resultado genere sobre las distintas variables del mercado (inversión, competencia, calidad) y derive en mayor bienestar para los consumidores.

En el Documento Soporte, la CRC manifiesta que el proyecto regulatorio únicamente genera costos para la CRC para implementar la alternativa elegida, mientras que no genera costo alguno para los operadores (ni costos de cumplimiento, financieros, indirectos, de oportunidad o macroeconómicos)²⁰.

De forma evidente, la CRC cae en un error, al omitir el hecho de que los valores regulados están asociados a un mercado mayorista que se verá afectado con la modificación al IAT propuesta, razón por la cual de forma evidente genera costos para los operadores, principalmente porque impacta en los costos financieros y en los costos de oportunidad.

Es importante que la CRC revise este aspecto del Documento Soporte, para evitar expedir un acto administrativo que no cuente con la debida justificación y se base en afirmaciones sin sustento, y en su lugar evalúe a profundidad todos los costos que genera su propuesta normativa y elija aquella que resulte ser más beneficiosa para el mercado y los consumidores.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- a) La regulación debe promover la inversión y la competencia en infraestructura en beneficio de los usuarios;
- b) El sector de comunicaciones en Colombia presente altos requerimientos de inversión en el corto y mediano plazo, sumado a un entorno de reducción del ARPU y del IPROM;

²⁰ Documento Soporte. págs. 34-36.



- c) El regulador debe evaluar de forma pormenorizada los efectos que puede generar sobre el mercado la integración proyectada entre los operadores Tigo y Movistar, la cual generaría una reconfiguración total del sector de comunicaciones en Colombia;
- d) La CRC está obligada a asegurar que los cargos regulados estén orientados a costos eficientes, e incluyan el costo de oportunidad y una utilidad razonable;
- e) La CRC no ha demostrado la existencia de un problema que amerite una intervención regulatoria, dado que el IAT y sus componentes han tenido en el pasado variaciones superiores a las actuales y las preocupaciones por variaciones recientes de la TRM y el IPP se han disipado dado que esas variables han cedido;
- f) El IAT es un mecanismo de actualización de tarifas reguladas que ha demostrado ser útil y estable, al ser utilizado durante 28 años de forma consistente;
- g) La CRC persiste en el error conceptual de comparar los valores regulados mayoristas con los precios minoristas, pretendiendo que esas variables disímiles tengan la misma tendencia;
- h) La propuesta normativa de aumentar el número de indicadores que componen el IAT constituye una forma de complejizar la regulación de forma innecesaria;
- i) Adoptar ponderadores distintos en función de si se actualizan valores regulados de servicios fijos o móviles no está justificado y se aleja de la realidad convergente y cambiante del sector, generando incertidumbre;
- j) La CRC debería publicar las bases de datos de las que provienen los indicadores que propone, así como el cálculo que realizó, para dotar de mayor transparencia el proceso regulatorio;
- k) No resulta justificado incluir un indicador de precios importados, dado que proviene de una base de datos de precios de otro país que podría estar alejado de la realidad colombiana y porque el ITC ya cubre el componente de insumos importados;
- l) En caso de que se determine modificar el IAT, se deberían incluir los siguientes indicadores, sin modificar los ponderadores: UVB, ISS y TRM promedio móvil;
- m) Se debe mantener una sola fórmula para actualizar los valores regulados tanto de servicios fijos como de móviles, dado que separarlas según el servicio no contemplaría adecuadamente costos comunes y no se tendría en cuenta la dinámica convergente y cambiante del sector;
- n) Toda norma que se introduzca en el mercado genera costos para los distintos agentes, los cuales deben ser adecuadamente evaluados a través de un Análisis de Impacto Normativo (AIN).

Cordialmente,

DocuSigned by:

Santiago Pardo Fajardo

C8E4C986876A45F...

SANTIAGO PARDO FAJARDO

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

DS

IGMM