



Bogotá, 5 de noviembre de 2021

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

Asunto: Comentarios al documento de alternativas regulatorias del proyecto “*Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil*”.

Respetado Doctor Martínez:

A continuación encontrará nuestros comentarios al documento alternativas regulatorias del proyecto “*Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil*”¹.

1. COMENTARIOS GENERALES

La Comisión de Regulación de Comunicaciones debe tener en cuenta el estado actual de la industria y las perspectivas de cambio del sector en todas y cada una de sus actuaciones regulatorias, incluyendo el presente proyecto. Así, la CRC debe involucrar en sus análisis la profunda transformación que ha sufrido el sector de comunicaciones en Colombia (como reflejo de una tendencia mundial) e incluir todas las variables que lo afectan, tanto endógenas a la industria (nuevos agentes, cambios tecnológicos, modificación en los hábitos de consumo, etc) como exógenas.

Dentro de las variables externas, es indudable el efecto que ha tenido sobre la economía en general, y muy especialmente sobre los servicios de comunicaciones, la pandemia del Covid-19. El sector TIC ha sido fundamental para que se continúen prestando servicios de salud, educación, trámites de Gobierno y entretenimiento, entre otros, y para permitir que millones de personas pudieran trabajar remotamente, lo cual evidenció el carácter de indispensables que tienen las redes de comunicaciones.

Estos abruptos cambios en la sociedad generaron un incremento notable en el uso de las redes de los PRST. En Latinoamérica, el tráfico de internet en 2020 aumentó 59%, situación similar a la que se presentó en Colombia. Entre marzo de 2020 y abril de 2021 hubo tres (3) alzas notables de tráfico de internet (en comparación con febrero de 2020):

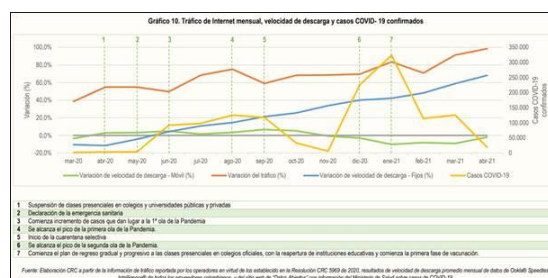
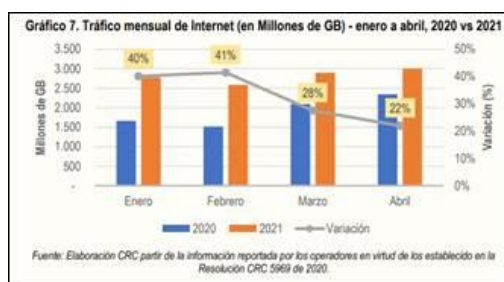
- 1) Agosto de 2020: primera ola de la pandemia en Colombia y cuarentena estricta; el tráfico aumentó 75%, velocidad descarga internet móvil aumentó 3,4% y la de internet fijo un 14,5%;
- 2) Enero de 2021: Plan de regreso gradual y progresivo a clases presenciales. Creció el tráfico 83%, velocidad móvil bajó un 10,2% y la velocidad de descarga de datos fijo aumentó 42,1%;

¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del Mercado minorista Voz Saliente Móvil. Documento de Alternativas Regulatorias. Octubre de 2021. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Documento%20de%20alternativas%20regulatorias%20proyecto%20Revisi%C3%B3n%20de%20los%20esquemas%20de%20remuneraci%C3%B3n%20m%C3%B3vil%20y%20del%20mercado%20minorista%20de%20Voz%20Saliente%20M%C3%B3vil.pdf>



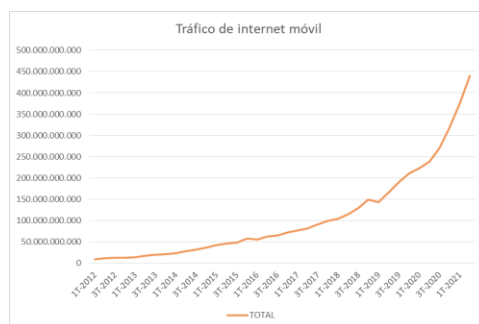
3) Abril de 2021: Tercera ola de la pandemia; tráfico aumentó 98%, velocidad de descarga de internet móvil bajó 2%, y la velocidad de descarga de internet fijo subió 68,1%².

Durante el año 2020 se presentó un aumento del tráfico cursado asociado a plataformas de video (servicios OTT), y, a pesar de esos altísimos incrementos del tráfico, “los operadores pudieron responder a la alta demanda y continúan garantizado el acceso al servicio sin traumatismos”³.



Fuente: Data Flash 2021-022 – tráfico de internet durante la Pandemia del Covid-19. Disponible en <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2021-022-trafico-de-internet-durante-la-pandemia-del-covid-19>

Los incrementos del tráfico y por ende del uso de las redes no solo se dieron mientras duraron las restricciones de movilidad. Por ejemplo, el tráfico de internet móvil ha tenido un incremento exponencial en los últimos dos años.



Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

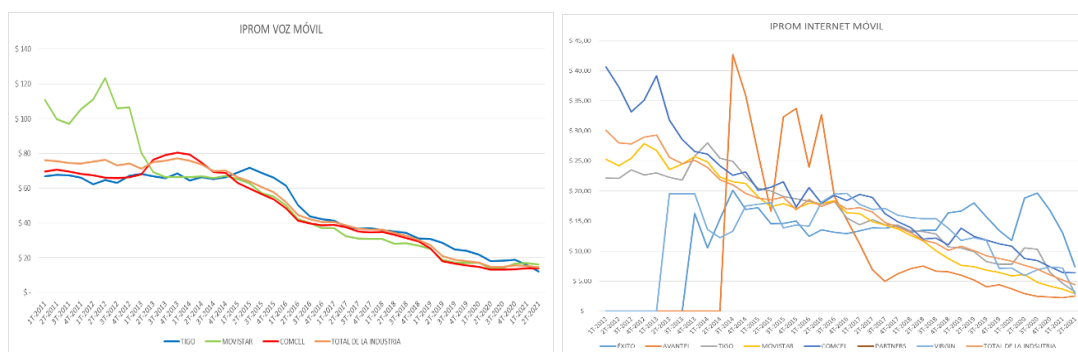
² <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2021-022-trafico-de-internet-durante-la-pandemia-del-covid-19>

³ <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2021-022-trafico-de-internet-durante-la-pandemia-del-covid-19>



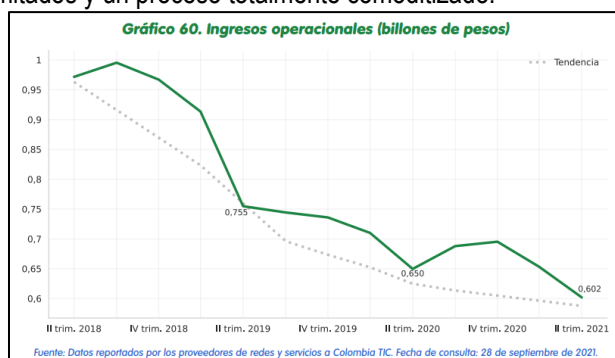
Este incremento del tráfico genera una altísima presión sobre las redes, lo que a su vez exige cuantiosas inversiones por parte de los PRST para continuar prestando el servicio en adecuadas condiciones. De esta forma, los operadores se enfrentan a unos crecientes requerimientos de inversión, tanto para ampliar la cobertura de 4G como para renovar sus permisos de uso de espectro. Esas inversiones se continúan realizando, y se evidencian en que los PRST siguen conectando zonas apartadas del país⁴.

Estos incrementos del tráfico, que generan unos mayores requerimientos de inversión, se dan en un contexto en el que los ingresos promedio por unidad de consumo se vienen reduciendo de forma pronunciada. Para el servicio de voz móvil, en IPROM se ha reducido a menos de la mitad en apenas 3 años (pasó de \$34,24 por minuto en el Segundo Trimestre de 2018 a \$14,54 en el Segundo Trimestre de 2021), y para el servicio de internet móvil se redujo a casi una tercera parte en el mismo periodo (de \$11,82 por MB en el Segundo Trimestre de 2018 a \$4,51 en el Segundo Trimestre de 2021).



Fuente: Elaboración propia con datos del Colombia TIC.

Además, para el servicio de voz móvil, no solo se han reducido los ingresos promedio por minuto, sino que los ingresos totales de toda la industria por ese servicio presentan una fuerte tendencia decreciente, en un marco de ofertas con minutos ilimitados y un proceso totalmente comoditizado.



Fuente: Boletín del Sector TIC del Segundo Trimestre de 2021. Disponible en <https://colombiatc.mintic.gov.co/679/w3-article-194106.html>

⁴ Por ejemplo, recientemente COMCEL conectó con tecnología 4G varias zonas rurales del departamento del Huila. Disponible en https://caracol.com.co/radio/2021/10/29/nacional/1635528446_822699.html



Adicionalmente, es cada vez más evidente la fuerte competencia que ejercen los servicios OTT sobre los servicios de comunicaciones tradicionales. Por ejemplo, en cuanto a los OTT de video o SVOD, desde hace casi una década hay presencia en Colombia de proveedores internacionales, y el número de competidores se ha incrementado notablemente en los últimos años. En efecto, hoy en día Netflix, Amazon Prime Video y Apple TV ya enfrentan la competencia de Disney+ (que se lanzó en noviembre de 2020) y en el año 2021 han entrado al mercado colombiano Star Plus y HBO Max, además de las plataformas propias de los operadores tradicionales. Esto genera una altísima presión sobre la infraestructura de los PRST, que deben realizar cuantiosas inversiones para que estos proveedores utilicen su infraestructura sin remunerar el uso, dado que las plataformas OTT tienen la ventaja de operar utilizando la infraestructura de los PRST sin tener que remunerarla de ninguna forma y no tienen que soportar las cargas regulatorias que sí están en cabeza de los PRST, en una situación totalmente desventajosa.

Al mantener por fuera de los análisis de sus diferentes proyectos regulatorios todos los aspectos mencionados previamente, y no involucrarlos adecuadamente, la CRC no está reflejando adecuadamente la realidad del mercado, ya que no está evaluando el sector de una forma global y coherente. Esto hace que la CRC castigue la inversión y no esté actuando en concordancia con un sector de comunicaciones que se ha transformado radicalmente, transformación que exige un cambio de visión y de paradigma del regulador.

Las decisiones regulatorias de la CRC deben responder a un Análisis de Impacto Normativo (AIN) realizado con una visión holística y estar encaminadas a promover la inversión y el despliegue de infraestructura, respetando el principio legal de adecuada remuneración de las redes que les permita a los propietarios recuperar los costos y obtener una utilidad razonable, todo lo cual generará beneficios en los consumidores.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS:

En el Documento de Alternativas Regulatorias, la CRC manifiesta que no consideró pertinente modificar el árbol del problema que se había planteado en el Documento de Formulación del problema. En este sentido la CRC, pese a los comentarios y sustento presentado, la CRC no consideró procedente revisar el problema identificado ni sus causas y consecuencias, razón por la cual tampoco se modificaron los objetivos (general y específicos)⁵.

El documento posteriormente entra a plantear diversas alternativas regulatorias para la remuneración de redes móviles, tanto para cargos de acceso de voz móvil y SMS, para RAN (voz móvil y datos móviles, por parte de proveedores establecidos y entrantes) y para OMV. Ninguna de las alternativas regulatorias se refiere a la revisión del mercado minorista Voz Saliente Móvil.

2.1 El árbol del problema identificado por la CRC no es el adecuado

Insistimos y dejamos constancia de nuestro desacuerdo con que la CRC haya mantenido inalterado el árbol del problema. Esto por cuanto, como se explicó en los comentarios remitidos al Documento de Formulación, la problemática identificada según la cual *“las condiciones de remuneración a nivel mayorista no reflejan las actuales dinámicas de los mercados de servicios móviles”* se identificó comparando el IPROM con los valores regulados de RAN, cuando en realidad se trata de una comparación totalmente sesgada, al ser el IPROM

⁵ Documento de Alternativas Regulatorias. Págs. 11-12.



resultado de un análisis de todo el país (ingresos dividido tráfico), mientras que el RAN únicamente tiene la connotación de instalación esencial en algunos lugares con poca oferta de cobertura y usualmente de difícil acceso para la prestación del servicio. Así mismo, en dichos comentarios se explicó por qué COMCEL no concordaba con las causas y consecuencias identificadas por el regulador, y manifestó la necesidad de incluir a otros grupos de valor, específicamente a los proveedores de servicios OTT⁶.

Por lo tanto, al estar erróneamente identificado el problema, junto con sus causas y consecuencias, es natural que las alternativas regulatorias planteadas por la CRC no sean adecuadas, máxime cuando las mismas no fueron fruto de un estudio de impacto, como se verá a continuación.

2.2. La CRC debe realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que justifique el planteamiento de las distintas alternativas regulatorias y permita decidir objetivamente cuál es la alternativa más eficiente para abordar la problemática identificada

Respecto de la remuneración de redes móviles, el Documento se limita a listar una serie de alternativas para cada temática, luego de lo cual simplemente las describe, pero no se explica cómo llegó la CRC a cada una de esas alternativas planteadas, pues el documento no se acompaña de un estudio del efecto que tendría cada una sobre el mercado, los consumidores y los incentivos a la inversión en infraestructura. Como se mencionó al momento de remitir los comentarios al Documento de Formulación del problema, la CRC debe realizar un verdadero Análisis de Impacto Normativo (AIN) respecto de la remuneración de las redes móviles, para que pueda evaluar y conocer el efecto que cada una de las alternativas regulatorias planteadas tendrá sobre el mercado⁷.

La grave omisión de la CRC va en total contravía de la política de mejora regulatoria y de simplificación normativa que ha tenido el regulador recientemente, y que el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF reconoció como un caso de éxito⁸. La CRC hizo referencia en su página web a esa publicación del CAF, manifestando que resultaba un orgullo para Colombia que los esfuerzos en materia regulatoria sean reconocidos, y diciendo que la CRC **“logró institucionalizar el Análisis de Impacto Normativo en el proceso decisorio y desarrollar una política efectiva de simplificación”**⁹ (NFT). A pesar de esas manifestaciones del regulador, brilla por su ausencia un Análisis de Impacto Normativo en el proyecto regulatorio *“Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil”*, dado que la CRC no ha realizado dicho análisis ni en el Documento de Formulación del problema ni en el Documento de Alternativas Regulatorias.

La necesidad de tomar decisiones con base en cuidadosos análisis de los efectos que tendría cada una de las alternativas es mucho más palpable en un sector como el de las comunicaciones, que tiene un efecto dinamizador de la economía y demostró ser un pilar fundamental para muchas otras actividades durante la pandemia del Covid-19. Por esto, no se pueden adoptar decisiones regulatorias a la ligera simplemente

⁶ [https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Comcel\(3\).pdf](https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Comcel(3).pdf)

⁷ [https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Comcel\(3\).pdf](https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Comcel(3).pdf)

⁸ 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>

⁹ “CRC es reconocida por la CAF como ejemplo de Estado ágil en América Latina”. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/noticia/crc-es-reconocida-por-la-caf-como-ejemplo-de-estado-agil-en-america-latina>



exponiendo una serie de posibles alternativas para que los interesados opinen al respecto, sin que sea claro cómo va a tomar la decisión la CRC respecto de dichas alternativas.

Por lo tanto, se hace un llamado a la CRC para que el presente proyecto regulatorio de “*Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil*” sea analizado y desarrollado en el marco de un Análisis de Impacto Normativo (AIN), el cual se ponga en conocimiento de los agentes del sector, todo con el fin que la decisión regulatoria que se adopte sea la más conveniente y transparente para el mercado y los consumidores.

2.3. Los valores de remuneración deben reconocer a los proveedores que otorgan acceso e interconexión a su infraestructura, los costos eficientes incluyendo los costos de oportunidad más una utilidad razonable

Como se dijo frente al Documento de Formulación del problema¹⁰, todos los valores de remuneración que se analizan en el presente proyecto deben reconocer adecuadamente los costos a los proveedores que otorgan el acceso a su infraestructura. Esa remuneración por el uso de su red debe incluir todos y cada uno de los costos en los que el operador otorgante de acceso incurrió para poder ofrecer el servicio y para dar acceso al proveedor solicitante, lo cual además implica que se deben reconocer costos de oportunidad y la obtención de una utilidad razonable.

Únicamente respetando este principio legal, se logrará incentivar la inversión en infraestructura en el país y se evitará que se desarrollen conductas parasitarias que impacten negativamente el despliegue de las redes que soportan la prestación del servicio a los consumidores. Por lo tanto, los valores de remuneración que resulten tanto del presente proyecto regulatorio como de la revisión del modelo de costos de redes móviles que actualmente está realizando la CRC junto con un consultor contratado¹¹ deben permitir que el operador que otorga acceso e interconexión recupere adecuadamente todos costos y obtenga una utilidad razonable.

Este pilar fundamental de la remuneración del acceso y la interconexión está claramente plasmado en la ley y la normativa de la CRC. En efecto, el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 (modificada por la Ley 1978 de 2019) es muy claro respecto a que la correcta y adecuada remuneración de las redes constituye un principio de la ley y una prioridad de política pública:

“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 (...)**”(resaltado fuera de texto)”.

¹⁰ [https://www.crc.com.co/uploads/images/files/Comcel\(3\).pdf](https://www.crc.com.co/uploads/images/files/Comcel(3).pdf)

¹¹ Para lo cual la CRC realizó el requerimiento de información No. 2021-008, remitido el día 26 de febrero de 2021.



En la misma línea está encaminada la regulación de la CRC (compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016), al punto que la remuneración orientada a costos eficientes es uno de los principios del acceso y de la interconexión:

“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” (resaltado fuera de texto).

Teniendo en cuenta que uno de los valores de remuneración que se está analizando en el presente proyecto regulatorio es el del Roaming Automático Nacional (RAN), es importante traer a colación el artículo 4.1.5.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establece que *“La remuneración por el arrendamiento de las instalaciones esenciales se establecerá de conformidad con el criterio de costos eficientes”*. Por su parte, el artículo 4.1.5.4. reitera que la remuneración por el acceso a las instalaciones esenciales debe estar orientada a costos eficientes.

Como se puede ver de las normas, es totalmente claro que los operadores propietarios de la infraestructura tienen todo el derecho a que la remuneración que reciben por el acceso y uso de su infraestructura les garantice plenamente la recuperación de costos, y que la tarifa debe incluir los costos de oportunidad y reconocer el derecho a obtener una utilidad razonable.

Por lo tanto, resulta errado que el Documento de Alternativas Regulatorias plantee para los cargos de acceso alternativas que contemplen esquemas como Bill & Keep, pues con ese esquema la CRC estaría yendo en contravía de la ley y de su propia regulación, y estaría facilitando conductas parasitarias al permitirle a los proveedores acceder a las redes de sus competidores sin remunerarlas, lo cual reducirá fuertemente los incentivos a invertir tanto del que accede sin pagar como del que otorga el acceso a su infraestructura. Es importante que la CRC tenga en cuenta que esa medida, además de ser dañina para el mercado como un todo, sería particularmente perjudicial para los operadores que tiene un compromiso de inversión en infraestructura.

Frente a los cargos de acceso de voz móvil y de SMS, consideramos que se deben mantener los valores actuales, al menos hasta fines de 2022, mientras terminan de absorberse los efectos de la pandemia del Covid-19 en el sector TIC y se realizan las inversiones necesarias para soportar el creciente tráfico. Además, antes de modificar los cargos de acceso, la CRC debe evaluar de forma consistente el efecto que los servicios OTT tienen sobre el sector y la manera de abordar la remuneración de la infraestructura que deberían hacer los proveedores de esas plataformas.

2.4. La remuneración de RAN entre proveedores establecidos debe ser a tarifa negociada

Una vez más, aprovechamos este espacio para reiterar la postura uniforme que ha tenido COMCEL, consistente en que la remuneración de RAN entre operadores establecidos debe realizarse siempre con tarifa negociada y no con tarifa regulada, postura que está acorde con lo manifestado por la Superintendencia de Industria y



Comercio (SIC) en su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia¹² y con lo expresado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Por parte de COMCEL, durante el desarrollo del proyecto regulatorio “*Condiciones para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional Condiciones para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional*”, el cual culminó con la expedición de la Resolución CRC 5107 de 2017, nos pronunciamos frente al proyecto regulatorio así: “*La CRC sin sustento legal, propone la intervención regulatoria entre operadores establecidos, desconociendo que la regulación actual contempla que las tarifas deben ser libremente negociadas, que existen acuerdos de RAN suscritos y en ejecución entre los operadores establecidos, y que no se ha presentado ningún conflicto sobre el particular ante el regulador. No existe entonces justificación para la intervención regulatoria y la fijación de tarifas en este escenario*”¹³.

Posteriormente, en agosto de 2020, en el proyecto regulatorio de revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021, al momento de pronunciamos sobre el documento de objetivos y alternativas, desde COMCEL manifestamos que la revisión de la regulación de RAN entre operadores establecidos debía basarse en la libre negociación y libre acuerdo entre las partes, dado que la regulación vigente en ese momento (Resolución CRC 5107 de 2017) no generaba los incentivos adecuados para el despliegue de infraestructura y permitiría que algunos operadores apalancaran su operación sobre la red de COMCEL, con la consecuente reducción en la competencia en infraestructura¹⁴.

Esta postura fue reiterada por COCMEC recientemente en los comentarios al Documento de Formulación del problema del proyecto “*Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil*”¹⁵.

Por su parte, la SIC ha tratado este tema en ejercicio de su función de abogacía de la competencia, la cual constituye una labor preventiva para evitar que las regulaciones afecten la dinámica competitiva de los mercados y perjudiquen a los consumidores. En concepto de abogacía 14-193116-11-1 del 19 de diciembre de 2014, previo a la Resolución CRC 4660 de 2014, la SIC dijo que le preocupaba que se generara un incentivo de free riding para los incumbentes y esto derivara en un desincentivo a la inversión, por lo que estaba de acuerdo con la posición de la CRC en ese momento de mantener la remuneración de RAN entre establecidos por negociación entre los operadores¹⁶.

Posteriormente, ante la propuesta regulatoria de la CRC que culminó con la Resolución CRC 5107 de 2017, y en la cual decidió establecer valores regulados para operadores establecidos, la SIC (en concepto de abogacía 17-11657-3 del 21 de febrero de 2017) consideró que la preocupación de no establecer un plazo determinado para el uso de RAN a precios máximos regulados (preocupación expresada en concepto 13-14040-2 de 2013) continuaba vigente, y le recomendó a la CRC determinar un horizonte de tiempo para la definición de los valores máximos regulados de acceso a RAN, de tal forma que dicho acceso vuelva a hacerse únicamente producto de la negociación entre las partes, para fortalecer la competencia en infraestructura y evitar desincentivos a la

¹² Conforme lo establece el numeral 2 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.

¹³ Disponible en https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/ran/coment/CLARO1.pdf en

¹⁴ Disponible en [https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Comcel\(2\).pdf](https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Comcel(2).pdf)

¹⁵ [https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Comcel\(3\).pdf](https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Comcel(3).pdf)

¹⁶ Disponible en https://www.sic.gov.co/sites/default/files/Concepto_14-193116.pdf



inversión¹⁷. En concepto 21-34953-1 del 10 de marzo de 2021, la SIC reiteró su postura frente a la necesidad de establecer una temporalidad definida, para que se generen los incentivos correctos para la inversión en infraestructura¹⁸. La OCDE, por su parte, manifestó en 2014 que los operadores Movistar y Tigo no deberían tener derecho a precios bajos de RAN al ser operadores establecidos con la posibilidad de invertir en sus redes¹⁹.

La CRC debe tener en cuenta que los valores máximos regulados de RAN para establecidos ya han aplicado por más cuatro (4) años (la Resolución CRC 5107 del 23 de febrero de 2017 entró a regir ese mismo día, momento en que fue publicada en el Diario Oficial número 50.156), por lo que ya es momento de que se levanten, teniendo en cuenta que no han sido efectivos para incentivar la inversión. De hecho, los incentivos a la inversión se reducen con este tipo de valores regulados, ya que el PRO preferirá usar la infraestructura de un competidor en lugar de invertir, y el PRV no tendrá incentivos a desplegar redes para que las utilice un competidor establecido.

Por lo anterior, la CRC debe eliminar los cargos de acceso regulados de RAN para proveedores establecidos, de tal forma que la remuneración sea únicamente producto de la libre negociación entre las partes.

Esto implica que las alternativas para la remuneración de RAN por parte de proveedores establecidos para voz y para datos, planteadas en los puntos 4.2.1. y 4.2.3. del documento de Alternativas Regulatorias, no se ajustan a lo que necesita el sector en términos de incentivos a la inversión. Lo que se necesita es que el regulador adopte otra alternativa, consistente en eliminar los valores regulados de RAN entre para los proveedores establecidos, para que la remuneración sea únicamente producto de la libre negociación entre las partes.

2.5. La tarifa de RAN para entrantes debe reconocer los costos adicionales de ofrecer el servicio en los lugares donde el RAN tiene efectivamente la connotación de instalación esencial

Como se mencionó previamente en este documento, es un grave error conceptual de la CRC sacar conclusiones basado en la comparación entre el IPROM (de voz y de datos) con los valores regulados de RAN. Esto se debe a que el IPROM se obtiene de dividir los ingresos por el tráfico (minutos en el caso de voz móvil y MB en el caso de datos móviles) en todo el país para todos los operadores, mientras que el RAN es definido por la regulación de la CRC como una instalación esencial, pero no tiene esa connotación en todo el territorio nacional, sino únicamente en algunos lugares con características especiales. Esto de conformidad con la definición regulatoria de instalaciones esenciales, que son *“Toda instalación de una red o servicio de telecomunicaciones que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, y cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico”*²⁰.

Por esto, las tarifas reguladas de RAN deben reconocer las inversiones en las que el PRV incurrió en aquellos lugares en donde en RAN sí es una instalación esencial, que son lugares con costos de instalación y operación

¹⁷ Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/17-011657.pdf>

¹⁸ Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/21-34953.pdf>

¹⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. 2014. Pág. 81. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page5

²⁰ Resolución CRC 5050 de 2016.



muchísimo mayores que hacen que no sea posible su duplicación. Esto implica que el costeo del servicio RAN no se debe hacer con información de la red a nivel nacional, como equivocadamente lo plantean las alternativas 2 y 3 de los numerales 4.2.2. y 4.2.4. del Documento de Alternativas Regulatorias.

COMCEL ha manifestado con anterioridad la necesidad de que se reconozcan los mayores costos de proveer RAN. De hecho, en las observaciones frente al proyecto regulatorio que culminó con la Resolución CRC 5107 de 2017 COMCEL manifestó que para reconocer adecuadamente los costos de RAN no era correcto utilizar el esquema de costo medio (ni mucho menos un esquema de costo marginal), porque los lugares donde el RAN es una instalación esencial son sitios con costos superiores a un sitio promedio por las mayores inversiones que se deben realizar dadas sus características²¹.

Para que la tarifa regulada de RAN realmente reconozca las inversiones y los costos asociados a ofrecer el servicio en las zonas de difícil acceso, se reitera que una posibilidad es que se definan las tarifas del RAN partiendo del IPROM y se incremente de forma inversamente proporcional al tráfico cursado, para que de esta forma la tarifa se incremente un 30% y, a medida que aumenta el tráfico cursado, se reduzca progresivamente el incremento de la tarifa, llegando hasta un 23%. Esto se sugirió consistentemente por parte de COMCEL, tanto en los comentarios frente al documento de objetivos y alternativas del proyecto regulatorio de revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021²², como en los comentarios frente al Documento de Formulación del problema del presente proyecto “Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil”²³.

Otra opción que sería admisible es que para los proveedores entrantes (únicos a los cuales les debería aplicar una tarifa regulada de RAN, como se ha explicado en este documento y en reiteradas ocasiones en el pasado) se utilice el modelo de costos actualizado con costos totales de largo plazo (primera parte de las Alternativas 3 planteadas para la remuneración de RAN por parte de entrantes en los numerales 4.2.2. y 4.2.4. del documento de Alternativas Regulatorias) pero realizando el costeo no con información de la red a nivel nacional, sino con la información de la red en los 460 municipios del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (anexo que fue adicionado por la Resolución CRC 6298 de 2021). Esta opción es consistente con lo que se manifestó desde COMCEL frente al documento de objetivos y alternativas del proyecto regulatorio de revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021, en donde, al pronunciarse respecto de las áreas de difícil acceso en donde el RAN es realmente una instalación esencial, se fue claro en afirmar que “*no es procedente considerar que las inversiones en estas áreas son marginales, ya que no hay lugar a aplicar un modelo incremental sino de **costos medios o totales a largo plazo, acotados a la realidad de las áreas geográficas en que el RAN como instalación esencial debe operar a tarifa regulada***”²⁴ (NFT).

En efecto, los 460 municipios del Anexo 4.8 fueron definidos por la CRC para que en esos lugares aplique tarifas reguladas de RAN. Si bien la Resolución CRC 6298 de 2021 definió que en esa lista de municipios aplique la tarifa regulada para establecidos y no para entrantes, lo cual ya se explicó que es un error conceptual

²¹ Disponible en https://www.crc.com.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/ran/coment/CLARO1.pdf

²² [https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Comcel\(2\).pdf](https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Comcel(2).pdf)

²³ [https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Comcel\(3\).pdf](https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Comcel(3).pdf)

²⁴ [https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Comcel\(2\).pdf](https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Comcel(2).pdf)



y regulatorio de la CRC, lo importantes es que el regulador reconoce y es plenamente consciente que el RAN a tarifa regulada es una herramienta llamada a utilizarse únicamente en determinados lugares en donde no es factible técnica o económicamente replicar su infraestructura.

2.6. Las tarifas aplicables a los OMV desincentivan la inversión en infraestructura

Desde COMCEL queremos reiterar que la regulación se ha extralimitado en relación con la figura de la Operación Móvil Virtual. Esto por cuanto la CRC se ha debido limitar a establecer la obligación, en cabeza de los OMR, de proveer acceso y poner a disposición de los OMV sus redes, además de garantizar la interoperabilidad, pero los aspectos comerciales y regulatorios ha debido dejarlos a la libre negociación de las partes. Esto se advirtió por parte de COMCEL al momento de remitir los comentarios previos a la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017²⁵ y se reiteró en los comentarios al Documento de Formulación del problema del proyecto “*Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil*”²⁶.

La razón es que la regulación vigente equiparó a los OMV con los OMR, sin tener en cuenta que se trata de agentes en situaciones totalmente diferentes, y generó un desincentivo a la inversión en infraestructura y a los acuerdos entre PRST y OMV, ya que a pesar de que los OMV realizan inversiones muy bajas en comparación con los OMR, las bajas inversiones de los OMV se remuneran mientras que a los OMR no se les reconoce su enorme esfuerzo. Como se explicó en el numeral 1.3. de este documento, toda regulación de tarifas debe permitir que los propietarios de la infraestructura recupere los costos incluidos costos de oportunidad más una utilidad razonable.

Por lo tanto, en relación con las alternativas planteadas por la CRC en el punto 4.3. del Documento de Alternativas Regulatorias, relativas a la remuneración del acceso para OMV, se debe concluir que ninguna de ellas es la adecuada para incentivar la infraestructura.

2.7. Los cargos de acceso no pueden modificarse hasta no tener información completa y se incluyan en los análisis a todos los agentes

La CRC no debería modificar los valores de cargos de acceso o de terminación (voz móvil y SMS) hasta que no haya incluido en sus análisis a todos los agentes que concurren en el sector, especialmente a los proveedores de servicios OTT, que no asumen costos de acceso ni interconexión y se benefician de la infraestructura desplegada por los PRST. Los nuevos modelos de negocio han transformado profundamente el sector de comunicaciones, tanto en Colombia como a nivel mundial, por lo que el regulador colombiano debe tener en cuenta esas modificaciones y los agentes que las han producido, antes de modificar una variable tan importante como lo es los cargos de acceso. La situación actual de total desbalance y asimetría en cargas regulatorias entre los PRST y los OTT constituye un gran desincentivo a la inversión y al despliegue de infraestructura. El análisis de costos de oportunidad (rubro que debe incluir la remuneración de las redes, como se explicó previamente en este documento) debe incluir la disyuntiva de los PRST entre invertir en redes y dar acceso (entre otros a los OTT), por un lado, y usar ese dinero para fortalecer otros rubros que podrían dar

²⁵ Disponible en https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2016/Actividades_regulatorias/merc_moviles/coment_20161207/Claro.pdf

²⁶ [https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Comcel\(3\).pdf](https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Comcel(3).pdf)



mayor rentabilidad, por el otro. Además, los OTT también deben ser tenidos en cuenta por el regulador a la hora de caracterizar los mercados en los que concurren con productos funcionalmente equivalentes.

De esta forma, reiteramos la posición plasmada por COMCEL en los comentarios al Documento de Formulación del problema del proyecto “*Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista Voz Saliente Móvil*”²⁷.

2.8. Se debe excluir el mercado de Voz saliente Móvil del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante

A pesar que el Documento de Alternativas Regulatorias no plantea alternativas en relación con el mercado relevante minorista Voz Saliente Móvil, queremos manifestar que el servicio de voz móvil presenta plenas condiciones de competencia, lo cual debe necesariamente conducir a eliminar dicho mercado de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante. Esto por cuanto el servicio de voz móvil se ha comoditizado, lo que se demuestra en su alta penetración en Colombia (136 líneas por cada 100 habitantes) y en la fuerte reducción de ingresos y de ingreso promedio por minuto, atado a la tendencia generalizada de ofrecer planes o paquetes con minutos ilimitados, todo eso como consecuencia del nivel de competencia presente en el mercado.

Por otra parte, los supuestos de hecho sobre los cuales se basó la entonces CRT para incluirlo en el listado de mercados susceptibles de regulación ex ante han dejado de existir, pues en estos 12 años el mercado se ha transformado radicalmente, tanto por las tendencias tecnológicas como por la actividad regulatoria de la CRC, que ha eliminado barreras a la entrada y reducido al máximo costos de cambio, en beneficio de la competencia y los consumidores, llegando al punto en que Colombia tiene uno de los precios más bajos de telefonía móvil de toda América.

Por lo tanto se debe excluir ese mercado del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, en concordancia con las tendencias internacionales de incluir en dicha lista, únicamente a algunos mercados mayoristas.

3. Principales conclusiones:

- a) Las decisiones regulatorias que adopte la CRC deben responder a un profundo Análisis de Impacto Normativo (AIN) que tenga en cuenta los efectos que las distintas alternativas tienen sobre el mercado;
- b) Los valores de remuneración deben reconocer los costos eficientes a los proveedores que otorgan el acceso, que incluya todos los costos en que incurrió para poder ofrecer el servicio, así como los costos de oportunidad y una utilidad razonable;
- c) La remuneración de RAN entre proveedores establecidos debe realizarse siempre a tarifa negociada;
- d) La tarifa regulada de RAN debe reconocer las inversiones que el operador que otorga el acceso realizó en las zonas en donde el RAN es efectivamente una instalación esencial, que corresponde a lugares

²⁷ [https://www.crc.com.co/uploads/images/files/Comcel\(3\).pdf](https://www.crc.com.co/uploads/images/files/Comcel(3).pdf)



con condiciones de difícil instalación y operación que hacen que no sea factible la duplicación de la infraestructura, y que por lo tanto generan costos muchísimo mayores a los necesarios en otras zonas;

- e) Las tarifas de OMV desincentivan la inversión en infraestructura;
- f) Se debe excluir el mercado Voz Saliente Móvil de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante;
- g) La CRC debe tener en cuenta el impacto de los servicios OTT, tanto en la remuneración de redes como en la caracterización de los mercados.

4. Respuesta a interrogantes:

Sobre la remuneración de la terminación de llamadas en redes móviles

¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración de la terminación de llamadas en redes móviles (numeral 4.1) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

COMENTARIO COMCEL: De las seis (6) alternativas planteadas en el numeral 4.1. del documento para la remuneración de la terminación de llamadas y SMS, la adecuada es la Alternativa 1, consistente en no modificar los cargos de acceso vigentes. Esto por cuanto la CRC no debe modificar una variable tan importante para la competencia del sector sin que los PRST hayan podido realizar las inversiones necesarias para soportar el tráfico y los efectos derivados de la pandemia del Covid-19 y hasta que no haya realizado un análisis pormenorizado del impacto que los servicios OTT tienen sobre el sector y sobre la remuneración de las redes. Por esta razón, los valores de cargos de acceso vigentes para voz móvil y SMS deben mantenerse inalterados por lo menos hasta finales de 2022.

Además, como se mencionó en la sección 2.3. de este documento, las alternativas que contemplan el esquema de Bill & Keep (Alternativas 4, 5 y 6) son absolutamente inadmisibles, por cuanto de acuerdo con la Ley 1341 de 2009 (modificada por la Ley 1978 de 2019) y la regulación de la CRC compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016, es totalmente mandatorio que se remunere la infraestructura de los proveedores que otorgan acceso, y que dicha remuneración sea realizada a costos eficientes más una utilidad razonable.

Sobre la remuneración por el acceso a RAN

¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores establecidos por el acceso RAN para la provisión del servicio de voz móvil (numeral 4.2.1) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

COMENTARIO COMCEL: No. Como se manifestó en la sección 2.4. de este documento, la remuneración de RAN entre proveedores establecidos debe basarse única y exclusivamente en la libre negociación entre las



partes y no en tarifas reguladas, para que así se generen los incentivos adecuados a la inversión y al despliegue de infraestructura y se eviten conductas parasitarias. Por lo tanto, ninguna de las seis (6) alternativas propuestas en el punto 4.2.1. son adecuadas; el regulador debe optar por otra alternativa, consistente en eliminar los valores regulados de RAN de voz móvil para establecidos.

¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores entrantes por acceso RAN para la provisión del servicio de voz móvil (numeral 4.2.2) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

COMENTARIO COMCEL: No. Ninguna de las tres (3) alternativas planteadas en el numeral 4.2.2. del documento de Alternativas Regulatorias para la remuneración del RAN de voz para entrantes es adecuada. Como se explicó en el documento y se ha dicho de forma consistente por parte de COMCEL en repetidas ocasiones en el pasado, el RAN debe ser reconocido con costos medios o costos totales de largo plazo pero acotado a las zonas en donde el RAN es efectivamente una instalación esencial por sus especiales características y difícil acceso. Por lo tanto, lo adecuado es que se remunere el RAN actualizando el modelo de empresa eficiente y tomar como referencia el costo total de largo plazo (primera parte de la Alternativa 3), pero realizando el costeo no con información de la red a nivel nacional, sino con la información de la red en los 460 municipios del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (anexo que fue adicionado por la Resolución CRC 6298 de 2021).

¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores establecidos por acceso RAN para la provisión del servicio de datos móviles (numeral 4.2.3) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

COMENTARIO COMCEL: No. Como se manifestó en la sección 2.4. de este documento, la remuneración de RAN entre proveedores establecidos debe basarse única y exclusivamente en la libre negociación entre las partes y no en tarifas reguladas, para que así se generen los incentivos adecuados a la inversión y al despliegue de infraestructura y se eviten conductas parasitarias. Por lo tanto, ninguna de las seis (6) alternativas propuestas en el punto 4.2.3. son adecuadas; el regulador debe optar por otra alternativa, consistente en eliminar los valores regulados de RAN de datos móviles para establecidos.

¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores entrantes por el acceso RAN para la provisión del servicio de datos móviles (numeral 4.2.4) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

COMENTARIO COMCEL: No. Ninguna de las tres (3) alternativas planteadas en el numeral 4.2.4. del documento de Alternativas Regulatorias para la remuneración del RAN de datos para entrantes es adecuada. Como se explicó en el documento y se ha dicho de forma consistente por parte de COMCEL en repetidas ocasiones en el pasado, el RAN debe ser reconocido con costos medios o costos totales de largo plazo pero



acotado a las zonas en donde el RAN es efectivamente una instalación esencial por sus especiales características y difícil acceso. Por lo tanto, lo adecuado es que se remunere el RAN actualizando el modelo de empresa eficiente y tomar como referencia el costo total de largo plazo (primera parte de la Alternativa 3), pero realizando el costeo no con información de la red a nivel nacional, sino con la información de la red en los 460 municipios del Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (anexo que fue adicionado por la Resolución CRC 6298 de 2021).

Sobre la remuneración del acceso para OMV

¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por el acceso para OMV (numeral 4.3) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

COMENTARIO COMCEL: No. Ninguna de las cinco (5) alternativas planteadas en el numeral 4.3. del documento de Alternativas Regulatorias para la remuneración del acceso a OMV es adecuada. Esto por cuanto, como se explicó en el punto 1.6. de este documento, el esquema de OMV únicamente debería estar regulado en cuanto a la obligación de proveer acceso a las redes por parte del OMR al OMV y garantizar interoperabilidad, pero no debería haberse regulado las tarifas, las cuales deberían dejarse a libre negociación entre las partes. Lo que hizo la regulación de tarifas de OMV fue equiparar equivocadamente los OMV con los OMR, sin tener en cuenta que son dos modelos de negocio totalmente distintos y que los OMV realizan inversiones muchísimo menores que los OMR. Por lo anterior, lo más acertado para el beneficio del mercado es que la CRC elimine las tarifas reguladas para los OMV.

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

Cordialmente,

SANTIAGO PARDO FAJARDO

Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales