

116751000G-226

Bogotá D.C., 17 de agosto de 2021

Doctor

**SERGIO MARTINEZ MEDINA**

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al documento de formulación de problema; Revisión de los Esquemas de Remuneración Móvil y del Mercado Minorista de Voz Saliente Móvil

Apreciado Doctor Martinez,

Reciba un cordial saludo. Nos dirigimos a esa Comisión para enviar los comentarios adicionales que identificamos indispensable remitir, para contribuir de forma constructiva al trámite regulatorio señalado en el asunto, aportando nuestro entendimiento y experiencia frente a las condiciones de mercado y de competencia de los esquemas de remuneración mayoristas para redes móviles, y del mercado Minorista de Voz Saliente Móvil, el cual debe continuar sujeto a regulación ex ante y además, requiere de una intervención regulatoria eficaz y pertinente, para garantizar la libre competencia y evitar el abuso de posición dominante.

Consideramos que este proyecto regulatorio es muy relevante para las telecomunicaciones del país, y debe atender a las dinámicas de competencia y estructura de los mercados, y responder e incentivar desarrollos tecnológicos actuales, como elementos que repercuten en el desarrollo de inversiones, la sostenibilidad de la industria, la debida remuneración de las redes y el bienestar social, como fines definidos de la labor de intervención regulatoria.

Si bien el regulador estableció como mecanismo de participación de la formulación del problema, el diligenciamiento de un formulario, consideramos que éste no resulta suficiente para exponer en debida forma los aspectos a tener en cuenta para este trámite regulatorio, para decidir si existen o no motivos fundados que conlleven la adopción de medidas normativas o si por el contrario, existen dinámicas competitivas y de mercados que harían que la imposición de cargas y obligaciones, resultara desproporcionada o innecesaria incluso en materia de remuneración de las relaciones mayoristas de acceso e interconexión de las redes móviles.

Por tanto, los comentarios a continuación son complementarios y aclaratorios de la respuesta afirmativa a la pregunta contenida en el formulario diligenciado sobre si se está de acuerdo o no con la formulación del problema consistente en que *“Las condiciones a nivel mayorista no reflejan las actuales dinámicas de los mercados de servicios móviles”*:

## 1. Introducción

El proyecto regulatorio sometido a comentarios por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante la CRC o la Comisión) se planteó desde sus inicios, dos objetivos generales que dan cuenta de la importancia de esta intervención regulatoria en los mercados de telecomunicaciones móviles del país.

El primer objetivo general, es i) Realizar un análisis de las condiciones de remuneración mayoristas vigentes de las redes móviles frente a las dinámicas tecnológicas y de mercado actuales, el cual tiene una connotación amplia frente a aspectos trascendentes como la sostenibilidad de la industria móvil, la promoción y garantía del esquema de libre competencia, la promoción de las inversiones, la neutralidad tecnológica y la innovación y el desarrollo de las redes móviles del país.

El segundo objetivo, es ii) Realizar un análisis de las condiciones de competencia del mercado de “Voz Saliente Móvil” para determinar si debe continuar siendo un mercado susceptible de regulación ex ante. Este objetivo resulta importante para los agentes participantes en este mercado, y de forma general en los demás mercados móviles, puesto que es el servicio ancla o que, como reconoce la misma CRC, es la llave de acceso de las telecomunicaciones móviles en el país, alcanzando elevados niveles de penetración y beneficiado de forma amplia a la población.

Sin embargo, el regulador solamente desarrolló una definición y análisis de la problemática a resolver con su intervención, para el primero de estos objetivos principales, donde establece una definición de la posible problemática que habría detectado, así como de sus causas y consecuencias, para luego plantear los objetivos específicos que serán el foco de la continuación del trámite regulatorio en curso.

Lo primero que resulta necesario señalar es que la CRC, al ejercer las competencias y funciones que se establecen en los artículos 19 y 22 de la Ley, debe principalmente, promover la competencia en los mercados, evitar el abuso de la posición dominante y promover que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente. También debe tener en consideración y respetar de forma integral y armónica, los fines generales de intervención del Estado en los mercados que conforman la industria TIC, y los especiales que asignó el legislador a la labor de la propia Comisión, armonizándolos con los principios orientadores del marco legal general<sup>1</sup> y los criterios de interpretación de la Ley, como el conjunto de disposiciones de rango legal que determina el marco de actuación del regulador sectorial.

---

<sup>1</sup> Ley 1341 de 2009, artículo 2, modificado parcialmente por el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019.

De lo anterior se desprende que la Ley 1341 de 2009, con sus modificaciones y adiciones, se debe interpretar con énfasis en la garantía y promoción de la libre y leal competencia y en la promoción de las inversiones<sup>2</sup>, aspectos cardinales para procurar beneficios en defensa del interés general, elementos indispensables para que el país cuente con infraestructura y redes, con innovación y desarrollo, con una mayor variedad de servicios y de precios, en condiciones de calidad, de forma sostenible.

Lo anterior lleva a que la CRC no pueda dejar de lado aspectos manifiestos y graves que se han verificado en los mercados móviles, como la recientemente declarada dominancia de un operador en el mercado de servicios móviles, y la existencia de una posición de dominio constatada en el mercado de voz saliente móvil, vigente a la fecha. Se trata de fallas de mercado que tienen un hondo impacto en la estructura y condiciones de competencia de la industria móvil, cuya explotación tiene repercusión en las economías de escala y de alcance de los agentes de mercado, la asignación de ingresos, la posibilidad de desplegar redes e infraestructura, y en general de asumir inversiones, y con todo ello, en la remuneración debida de las redes móviles en un escenario mayorista, que permita que todos los agentes perciban una tarifa que cubra sus costos y una utilidad razonable<sup>3</sup>.

## 2. Comentarios Generales

### **2.1 Es necesario realizar un Análisis de Impacto Normativo para todo el proyecto regulatorio**

Si bien el regulador se plantea dos objetivos generales en este procedimiento regulatorio, su aproximación y desarrollo difiere de forma importante; solo para el primero considera que debe realizar un Análisis de Impacto Normativo, y solamente para aquel formula una definición de la problemática que justifica la intervención regulatoria o mejor, la modificación de las condiciones normativas existentes, identificando sus posibles causas y consecuencias.

No compartimos esa apreciación de la CRC, pues la revisión de las condiciones de competencia en voz saliente móvil también requiere un ejercicio similar, que estudie las variables que pueden motivar la modificación de la definición vigente del mercado. Remover un mercado de la lista de los que requieren de intervención regulatoria, trae como consecuencia directa que se levanten medidas de intervención vigentes, y eventualmente que algunos análisis de competencia realizados de forma general para los mercados minoristas, se vean impactados por tal cambio, e incluso, que de existir la necesidad de adelantar juicios de proporcionalidad y razonabilidad sobre las condiciones de competencia y las decisiones de intervención regulatoria, según los análisis de organización industrial y las prácticas generalmente aceptadas de competencia, estos observen las consecuencias que tendría para el mercado la remoción de esa definición regulatoria y si las mismas superan, o no, los costos y beneficios.

---

<sup>2</sup> Ley 1341 de 2009, artículo 7, modificado por el artículo 6 de la Ley 1978 de 2019.

<sup>3</sup> Ley 1341 de 2009, artículo 50.

Hacemos por tanto un llamado a la CRC para que adelante también un Análisis de Impacto Normativo para el segundo de los objetivos planteados, el de analizar las condiciones de competencia del mercado de “Voz Saliente Móvil”, para determinar si debe continuar siendo un mercado susceptible de regulación ex ante, que claramente lo amerita, por las consecuencias que de dichos análisis y de las decisiones regulatorias que entrañarían, tendrían para el mercado y los agentes que en este participan.

## **2.2 Es inconveniente que se adelanten procedimientos de intervención regulatoria separados para determinar las tarifas en las relaciones de acceso, uso e interconexión**

En los comentarios enviados al proyecto regulatorio en curso por parte de la CRC de revisión de las condiciones de acceso, uso e interconexión, Telefónica Movistar puso en evidencia que resultaba inconveniente e incluso riesgoso en cuanto a la pertinencia e integralidad de las intervenciones de regulador, que se adelantaran de forma separada, como si no hiciera parte de la misma temática, misma realidad e incluso mismo problema a atender o resolver, las condiciones y reglas generales para servicios y acceso a elementos de red mayoristas, y la determinación de su remuneración.

Al diferir en el tiempo y al abordar de forma disímil aspectos que son comunes y que deben ser objeto de análisis armonizados, se podría correr el riesgo de dejar de lado realidades o elementos relevantes o bien de la remuneración mayorista de las redes móviles, o bien del impacto que esa remuneración o que las reglas y cargas de acceso, uso e interconexión generan en la sostenibilidad, costeo y planeación de las redes, en las inversiones a realizar.

El hecho de adelantar por separado proyectos regulatorios que tocan puntos determinantes de las relaciones de acceso, uso e interconexión, y de la remuneración mayorista de redes móviles, causa incertidumbre sobre las observaciones de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) sobre el proyecto, generando un desfase que puede generar impactos económicos y operativos para los operadores, aumentando los costos de implementación de las medidas regulatorias, afectando la debida planeación de los agentes de mercado.

A nuestro juicio, esta situación causa que dentro del alcance del proyecto regulatorio en curso se analicen nuevamente mercados recién intervenidos como los de acceso mayoristas para OMV's y RAN<sup>4</sup>, siendo que estos mercados no deben ser sujetos a nuevas medidas hasta tanto se analicen los efectos que sobre ellos tienen las intervenciones recientes, que como es evidente, tienen impacto e incidencia sobre las tarifas de los servicios y sobre sus dinámicas de uso y desarrollo concurrencial. Esto, aplicando los llamados a realizar evaluaciones de impacto normativo, y, a respetar principios jurídicos generales y especiales del sector, como la confianza legítima, la proporcionalidad y razonabilidad, la eficacia y economía de las actuaciones, el uso eficiente de recursos escasos y la promoción de las inversiones.

---

<sup>4</sup> La Resolución CRC 6298 de 2021 fue expedida apenas en mayo de este año.

### **2.3 Se debe realizar una actualización de la Resolución 2058 de 2009 para incorporar nuevos elementos de análisis que respondan a las cambiantes dinámicas de los mercados de telecomunicaciones**

Otro aspecto que es importante resaltar es que el presente proyecto regulatorio, como se lee en el documento de formulación de problema, da aplicación a las reglas que se autoimpuso el regulador para la determinación de mercados relevantes, las cuales partieron de las mejores prácticas internacionales, así como de las reglas que la ciencia económica y el desarrollo jurídico y de competencia han provisto a nivel mundial para este tipo de análisis.

Sin embargo, en el pasado reciente Telefónica Movistar ha hecho un llamado al regulador<sup>5</sup> para que realice una necesaria revisión de la metodología de definición de mercados relevantes, adoptada hace casi 12 años, para determinar cuáles mecanismos de análisis deben ser adicionados o complementados, o incluso flexibilizados, de forma tal que esa metodología responda a los desarrollos y dinámicas competitivas actuales.

Esto, debido a que como se ha hecho evidente en algunas decisiones de esa Comisión, dicha metodología requiere de adecuaciones, modernizaciones y visiones flexibles, que manteniendo el rigor técnico, permitan abordar los análisis de nuevos mercados relevantes marcados por la paquetización de servicios, incluso fijos y móviles, así como los apalancamientos de posiciones de mercado entre mercados conexos o complementarios, como fenómenos que afectan al mismo tiempo, diversos mercados relevantes, conexos y complementarios.

Si bien frente a este comentario, la Comisión contestó en el documento de respuesta a los comentarios de la agenda regulatoria<sup>6</sup>, que tendría en cuenta estas observaciones para estructurar proyectos futuros, a la fecha no ha iniciado su revisión, pese a que se encuentra adelantando proyectos como el que motiva estos comentarios, que precisamente recaen en parte sobre la revisión de un mercado relevante, el de Voz Saliente Móvil.

Por ello, nuevamente le pedimos a la CRC que adelante una revisión de la metodología de definición de mercados relevantes, considerando las condiciones competitivas actuales que dan cuenta de la proliferación de ofertas empaquetadas entre servicios móviles, e incluso entre servicios fijos y móviles, con la promesa de beneficios que pueden llevar a una nueva forma de creación de efecto-club sustentado en economías de escala y alcance.

---

<sup>5</sup> Telefonica Movistar, Comentarios a Propuesta de Agenda Regulatoria 2020-2021, 17 de noviembre de 2020

<sup>6</sup> CRC. "AGENDA REGULATORIA DE COMUNICACIONES CRC 2020 – 2021. Documento de respuesta a comentarios". Página 61. diciembre de 2019

Lo anterior, para establecer si es necesario adicionar, modificar o flexibilizar el uso del Test del Monopolista Hipotético, y la incorporación de metodologías alternativas que comprendan todas las dinámicas de mercado actuales, por cuanto se ha hecho visible que el procedimiento que aplica el regulador para productos empaquetados fijos y móviles es muy complejo y de difícil aplicación práctica.

Estas peticiones son pertinentes en este trámite regulatorio, ya que comprende la revisión del mercado minorista de voz saliente móvil; además, la caracterización de los mercados mayoristas requiere la comprensión y análisis integral de las realidades de los mercados minoristas, de sus interacciones y condiciones competitivas, las cuales en Colombia, se insiste, se encuentran marcadas por altos niveles de concentración del sector TIC en cabeza de un operador, declarado como dominante en dos mercados de servicios móviles. Esta situación de dominancia, si bien motivó intervenciones regulatorias acertadas de esa Comisión al menos en el mercado de voz saliente móvil, no fueron suficientes e incluso, cuando una vez las medidas perdieron relevancia o fueron retiradas por el regulador, el mercado retornó a niveles de concentración similares a los que motivaron la intervención regulatoria para promover la competencia y evitar el abuso de la posición de dominio.

#### **2.4 La CRC pareciera dejar de lado en los análisis la dominancia de Claro como principal falla de mercado existente**

Si bien en el documento de formulación del problema se encuentran apartes meramente descriptivos sobre la reciente declaratoria de dominancia de CLARO en el mercado de servicios móviles, así como sobre la existencia de la declaratoria vigente que pesa sobre ese operador en el mercado de voz saliente móvil, no se evidencia que ni en la formulación del problema para la revisión de la remuneración mayorista, ni para la revisión del mercado de voz saliente móvil, se haga un reconocimiento real, analítico y de impacto y efectos, de esa falla de mercado, la cual afecta de forma determinante las condiciones competitivas y dinámicas de los mercados objeto de intervención.

No es posible considerar que la existencia de dominancia de un operador, como falla de mercado declarada legalmente, en actos administrativos vigentes a la fecha<sup>7</sup> y que gozan de presunción de legalidad y acierto en el mercado de voz saliente móvil, no tiene impacto en la remuneración mayorista de las redes móviles. Las economías de escala y alcance, los niveles de concentración medidos en sus tres principales dimensiones (tráfico, usuarios e ingresos) y los niveles de distribución de tráfico, son aspectos fundamentales para analizar, comprender y caracterizar las realidades de los mercados a intervenir, que deben ser considerados también dentro de los modelos de costos, como variables de corrección si se quiere, para evitar escenarios y medidas de intervención, o abstención de intervención, que refuerce la consolidación de la posición dominante, afecte la libre competencia y restrinja las inversiones de los operadores diferentes al operador dominante.

---

<sup>7</sup> Resolución 2062 de 2009, en concordancia con las Resoluciones 4002 y 4050 de 2012

El regulador debe atender a la declaratoria de dominancia referida, dado que se encuentra plenamente vigente y cuando menos hasta que sea objeto de levantamiento, lo cual, consideramos más allá de toda duda, no debería ocurrir en todo caso en el país, al verificarse condiciones de mercado similares a las que motivaron la declaratoria inicial.

A lo anterior, se le debe sumar el hecho que como lo ha venido reconociendo esa misma Comisión ya desde el año 2016:

*“Los estudios presentados en este capítulo muestran que una empresa con posición dominante tiene un incentivo anticompetitivo para empaquetar cuando el bien o servicio atado tiene problemas de competencia y adicionalmente cuando el hacerlo le permita enviar una señal a los posibles competidores para que se mantengan fuera del mercado, lo cual le ayuda a preservar su poder en dicho mercado<sup>31</sup>. En este sentido, es necesario identificar si ante la situación actual de los mercados de servicios móviles, es posible que existan mecanismos para que las condiciones de competencia de un mercado o servicio se transfieran a otro mercado o servicio.”<sup>8</sup>*

Así las cosas, existiendo posición de dominio constatada formalmente en dos de los principales mercados de telecomunicaciones móviles<sup>9</sup> resulta indispensable que la CRC incorpore en los análisis de eventuales problemas de remuneración de redes móviles y establecimiento de tarifas, estas realidades que tienen impacto evidente y en variables como la tenencia de espectro, el despliegue de infraestructura, el tamaño absoluto de los agentes de mercado, sus economías de escala y alcance, entre otras, que deben llevar a observar y cuantificar las asimetrías existentes y los mecanismos a adoptar para su corrección.

Al respecto, nos permitimos hacer evidente que el mismo regulador, en la Resolución 6146 de 2021, expuso de forma detallada, suficiente y plenamente soportada, que las participaciones de mercado del operador dominante en el mercado de voz saliente móvil se han mantenido a lo largo del tiempo en niveles preocupantes de concentración. Han sido siempre superiores al 50% de cuota de mercado en al menos dos de las tres dimensiones, y no son explicadas por precios más bajos, mejor calidad y/o mejor atención al cliente, sino que encuentran respuesta en la conducta de la firma, en la explotación de las economías de escala, en el tamaño mismo de la red, y en otras variables como el uso de recursos para comercialización y promoción de servicios, para el caso de voz saliente móvil; en el mercado de servicios móviles, las anteriores se suman al apalancamiento estratégico realizado por esta firma en el mercado “enfermo” de Voz Saliente Móvil donde ostenta hoy posición de dominio, lo cual le permitió crecer mucho más rápido que el resto de sus competidores en el mercado de “Servicios Móviles” el cual se compone del servicio de voz y de Internet móvil.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, Documento Soporte, Revisión de los mercados de servicios móviles 2016

<sup>9</sup> Conforme con las Resoluciones CRC 2062 de 2009; 5107 de 2017 para voz saliente móvil y 6146 de 2021 para servicios móviles (paquete de voz y datos móviles).

<sup>10</sup> Comisión de regulación de comunicaciones, Resolución 6146 de 2021, páginas 388 a 340.

### **3. Análisis de las condiciones de competencia del mercado minorista de Voz Saliente Móvil en Colombia; la dominancia como problema persistente en los mercados de servicios móviles**

En lo que respecta al primer objetivo principal de esta consulta, debemos advertir que, es plenamente verificable y se encuentra constatado incluso por las cifras que presenta esa Comisión, que las condiciones que llevaron a la CRC a declarar el mercado de Voz Saliente Móvil como susceptible de regulación ex ante se mantienen, en cuanto es un mercado minorista que reporta elevados niveles de concentración en cabeza de un operador, se mantiene la concentración del tráfico en la red del dominante, existen barreras de mercado en términos de inversiones; economías de escala y alcance, y se vislumbra un comportamiento de la demanda que no encuentra explicación en variables diferenciales de mercado como mayor o mejor calidad o menores precios de los servicios.

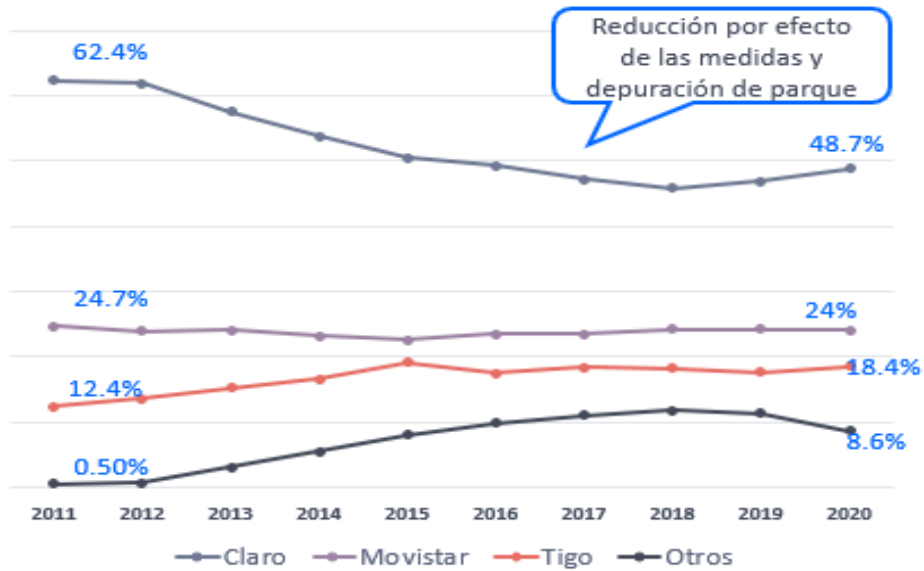
En este sentido, observando los mismos criterios que desarrolló la CRC en el documento soporte de revisión de los mercados de servicios móviles en 2016 para expedir la Resolución 5108 de 2017, todos persisten en Colombia.

Observando las cifras de mercado, se evidencia que las medidas de intervención regulatoria, especialmente la de aplicación acelerada de la senda de reducción de cargos de acceso, mientras estuvo vigente, y la prohibición de diferencial tarifario, como particulares, y las de desbloqueo de equipos terminales, portabilidad numérica móvil y prohibición de cláusulas de permanencia mínima, como generales, tuvieron un impacto correctivo sobre la participación de mercado del operador dominante a nivel de usuarios, sin que su magnitud haya podido ser realmente cuantificada, debido a que esa reducción del parque de líneas de voz saliente móvil coincidió con una depuración del parque de líneas prepago de Claro, como fue públicamente conocido.

A continuación, se presentan la evolución de las cuotas de mercado hasta el cuarto trimestre de 2020 medida en accesos del servicio de voz saliente móvil, tomadas de las cifras publicadas por MINTIC en el sistema Colombia TIC:

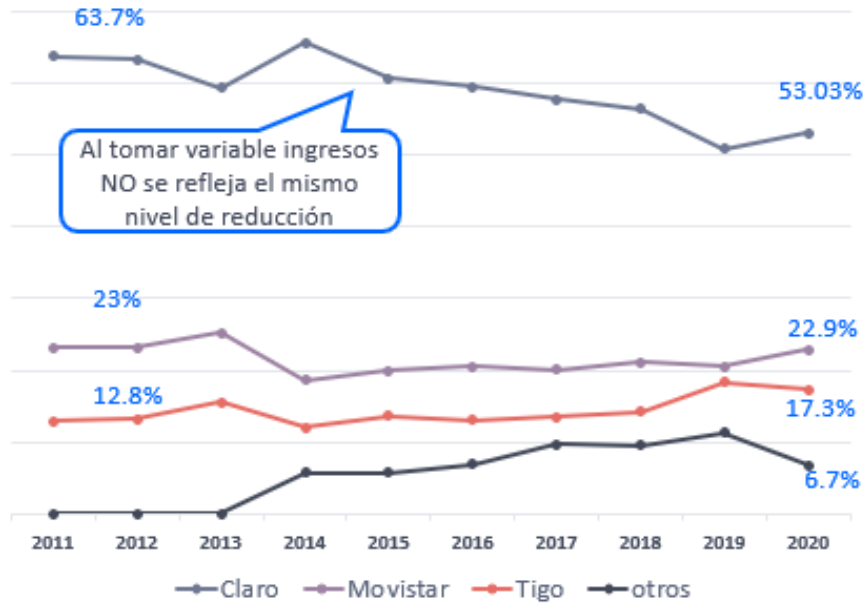


**Evolución de cuota por accesos de voz móvil**



Esa reducción no tiene el mismo impacto si se mide la concentración con la variable de ingresos del servicio, en donde si bien se observa una reducción, esta no tiene la misma magnitud que en términos de accesos, lo que podría nuevamente explicarse también, en parte, por la depuración del parque arriba referida:

**Evolución de cuota por ingresos de voz móvil**

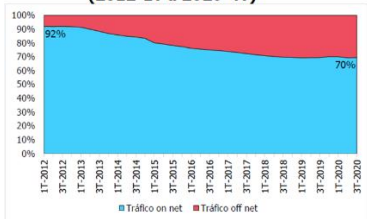


Así pues, las cifras demuestran que Claro mantiene una cuota de mercado de más del doble que su competidor más cercano y que es cercana al 50% del total de los accesos e ingresos del mercado, lo que muestra concentración como problema de mercado y es indicativo de posición de dominio en cabeza de ese operador.

Como se pudo ver en las gráficas anteriores, a pesar de las medidas regulatorias y el crecimiento de los Operados Móviles Virtuales (OMV's), se mantienen niveles de concentración en ingresos superiores al 50%, más del doble que el segundo competidor del mercado. Más alarmante aún es que a fecha recientes el nivel de concentración aumenta tanto en número de líneas como de ingresos, lo que indica que las medidas regulatorias impuestas hasta el momento no han sido suficientes para promover una sana competencia en el sector.

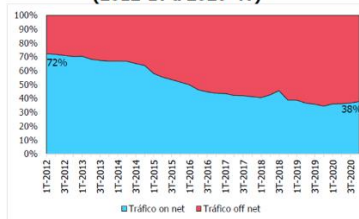
Otro elemento adicional que muestra de manera clara que este mercado tiene problemas de concentración y competencia, es el análisis traído por la CRC en el documento soporte en donde se muestra claramente que no sólo Claro tiene más del 50% del total de tráfico del mercado, sino que se sigue manteniendo un efecto club ya que en la red del dominante se mantienen niveles de tráfico On-Net superiores al 70% mientras que en sus competidores es prácticamente la mitad, lo que implica que en términos reales, aspectos que es indispensable que el regulador tenga en cuenta, habida cuenta que reflejan no solo escalas diferentes, sino además, que el comportamiento de la demanda causa que el operador dominante deba hacer un esfuerzo diferente que los de sus competidores para proveer y costear el servicio de voz saliente móvil.

**Ilustración 20. Proporción de tráfico on net y off net del tráfico de Claro (2012-1T a 2020-4T)**



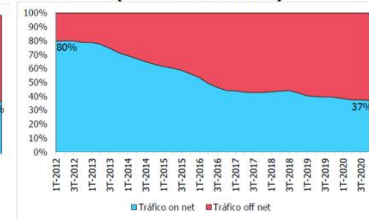
Fuente: PRSTM – Sistema Colombia TIC. Elaboración CRC

**Ilustración 21. Proporción de tráfico on net y off net del tráfico de Movistar (2012-1T a 2020-4T)**



Fuente: PRSTM – Sistema Colombia TIC. Elaboración CRC

**Ilustración 22. Proporción de tráfico on net y off net del tráfico de Tigo (2012-1T a 2020-4T)**



Fuente: PRSTM – Sistema Colombia TIC. Elaboración CRC

Conforme con lo anterior se verifican también otras dos variables del análisis que realizó la CRC en el año 2016 y con base en el cual mantuvo el mercado como susceptible de regulación ex ante, esto es, que no solo se observan elevados y persistentes niveles de concentración, sino que además, hay una “distribución ineficiente del tráfico cursado por los usuarios”, y además, que “a partir de la evolución de los indicadores antes mencionados no era previsible que en el corto y mediano plazo aumentara la competencia en el mercado”, y no lo era entonces, como no lo es ahora, cuando se han mantenido en el tiempo esas mismas variables, y cuando si bien se ha dado el fenómeno de la “comoditización” del servicio de voz, como lo reconoce la CRC, no puede entenderse como sustituido por el servicio de datos móviles.

Además, el operador dominante, como lo reconoce el documento de formulación del problema, en los últimos tres años no ha tenido características diferenciales en términos de calidad que sustente las diferencias significativas de cuota de mercado, ni en las mediciones de los indicadores de llamadas caídas ni de intentos de llamada no exitosas, ni en precio, al no ser el operador que tenga el precio más bajo de los servicios. Este operador se revela como ajeno a presiones competitivas, por cuanto su diferencia en la participación no se reduce de forma significativa, ni aun cuando los competidores lideran ofertas comerciales novedosas con precios inferiores, como las de tráfico ilimitado en voz.

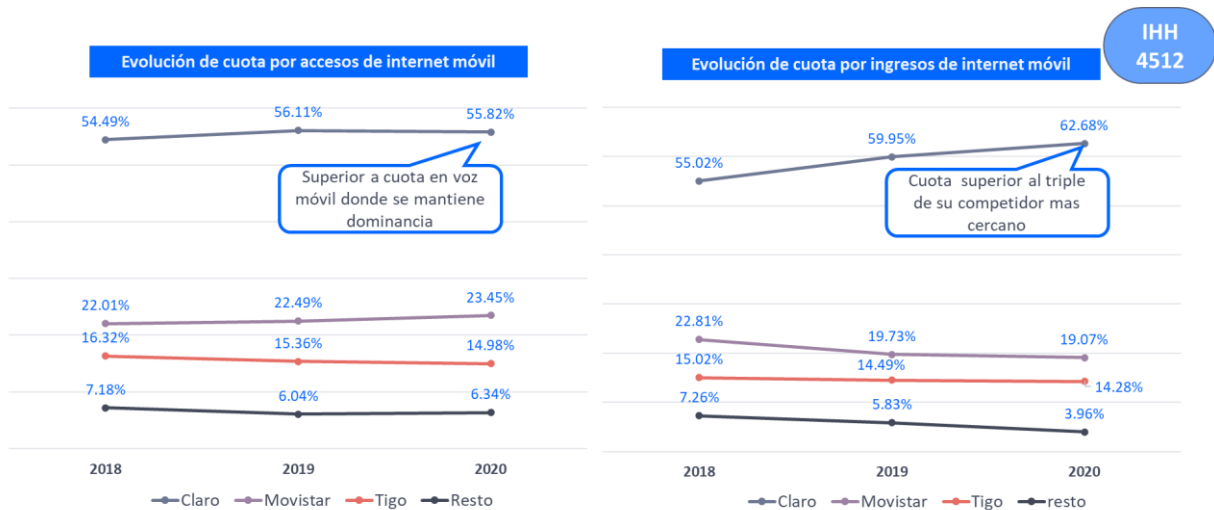
Como lo menciona en diferentes ocasiones el documento de formulación del problema, los mercados de telecomunicaciones móviles, incluyendo el de voz saliente móvil, tienen una falla alta concentración de mercado debido a la alta participación de Claro, lo que lo ha llevado a ser declarado operador con posición dominante en el mercado de servicios móviles<sup>11</sup>; el impacto de las declaratorias de dominancia existentes, como se dijo en líneas anteriores, debe tenerse en cuenta por la CRC dentro de la formulación del problema para la revisión de la tarifas mayoristas de uso de las redes móviles, así como para establecer cuáles son las condiciones de competencia del mercado de Voz Saliente Móvil, lo cual, conforme con el documento que se comenta, no se encuentra del todo desarrollado, especialmente para el primero de los objetivos principales planteados.

<sup>11</sup> En la Resolución CRC 6146 actualmente recurrida.

Lo anterior es a todas luces necesario, por cuanto estas condiciones de competencia afectan a las redes móviles de forma general, desde una concepción mayorista y convergente, y no solo a los mercados minoristas de servicios. Al estar ligada comercial y operativamente la prestación del servicio de voz saliente móvil, con los servicios de voz y datos móviles que componen el paquete de servicios móviles (economías de alcance) los operadores que ofrecen los dos servicios utilizaron y utilizarán las ventajas comparativas obtenidas en voz para ganar usuarios en el servicio de datos, por lo que el proveedor con posición dominante en el mercado que sirve de apalancamiento (Voz Saliente Móvil) saca mayor ventaja en el mercado de “Servicios Móviles”, tal como lo explicó la CRC en la sección 8.1.7 de la Resolución 6146 de 2021.

Estas situaciones afectan la dinámica de competencia de los mercados e incluso el bienestar de los usuarios, por cuanto carece de racionalidad económica la cuota de mercado del operador dominante, el cual, sin ser el proveedor más barato, ni el que mayor cantidad de servicio (GB) ofrece, haya obtenido y mantenga los más altos niveles de concentración en términos de usuarios, tráfico e ingresos tanto en los servicios de telecomunicaciones móviles.

Esta dominancia en el mercado de telecomunicaciones se ha trasladado al servicio de Internet móvil mediante las estrategias de empaquetamiento de la dominante y se puede apreciar que la ganancia de Claro ha sido creciente, reflejando los resultados de empaquetamientos de servicios, ya que ahora el principal motivador para el usuario son los datos dada la “comoditización” de voz (llamadas ilimitadas). Las imágenes que se traen a continuación muestran cómo hay niveles de concentración superiores incluso a los del mercado de voz saliente móvil, que, si bien conllevaron a la declaratoria de dominancia de Claro, no han tenido efectos prácticos debido a la ausencia de las medidas correctivas urgentes que demanda el mercado, y que, en todo caso, también debe ser consideradas por el regulador al revisar las tarifas mayoristas de remuneración de las redes móviles.



En conclusión, los mercados de telecomunicaciones móviles tienen características similares; presentan falencias en el esquema competitivo que han sido expuestas, las cuales atentan contra el correcto desarrollo de este y contra el interés de los usuarios. Mercados con altos niveles de concentración y fallas de mercado constatadas impactan la competitividad, la innovación, los incentivos de inversión y el bienestar del consumidor a falta de intervención oportuna.

Estas consecuencias de la dominancia han sido ampliamente documentadas en el país. Por ejemplo, desde 2015 el Centro de Investigación Económica y Social FEDESARROLLO estableció que altos niveles de concentración en Colombia en el mercado de datos móviles y la dominancia declarada en el mercado de voz móvil han causado pérdida de bienestar al consumidor; el precio por minuto prepago se encuentra por encima del promedio de la OECD y Latinoamérica, y que en datos la velocidad de descarga a nivel nacional es cuatro veces menor a la presentada en estos grupos de países.

En 2019 y 2020 el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes estableció que la alta concentración está correlacionada internacionalmente con precios altos en la telefonía móvil. Colombia presenta menor velocidad de reducción de precios de voz y de datos en relación con países comparables, causando pérdida de bienestar comparativa de 0.82% del PIB de 2013 en voz y de 0.27% del PIB en 2014 en datos. Mayor concentración en telefonía móvil causa en promedio una reducción de 0.45 puntos (es una escala de 1 a 7) en el nivel de digitalización de las economías de los países contemplados, mostrando relación causal negativa y significativa entre la concentración de los mercados móviles y la competitividad. *“Es necesario tomar medidas eficaces que fomenten la competencia de manera rápida y efectiva”*, establece el estudio.

A nivel internacional, es uniformemente reconocido que la intervención regulatoria para promover la competencia y evitar el abuso de posición dominante es indispensable para proteger el interés general y mejorar el bienestar de los usuarios y el desarrollo de los mercados, con enfoque en la digitalización y el despliegue de infraestructura. La OCDE<sup>12</sup> para el caso mexicano recomendó:

*“Se han dado muchos pasos claves para establecer un marco regulador que favorezca la competencia en el sector mexicano de las telecomunicaciones; sin embargo, es urgente que haya un mayor desarrollo en áreas como la regulación ex ante, incluido el acceso, la regulación asimétrica o ambos, para explotar las oportunidades de crecimiento de la banda ancha, en consonancia con las mejores prácticas de la OCDE. La regulación asimétrica es necesaria para restringir el poder de mercado de los incumbentes. Sin embargo, pese a haberse identificado los incumbentes dominantes, no se ha aplicado la regulación adecuada.”*

---

12 OCDE (2012), Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>Página

Derivado de todo lo anterior se puede concluir que, si bien se ha descartado de manera provisional la adopción de una regulación específica para Claro, urge la implementación de medidas asimétricas ex ante que eviten la consolidación de esta falla de mercado.<sup>13</sup>

La adopción de medidas de intervención regulatoria ex ante como mecanismos de solución o mitigación de posiciones de dominio, son congruentes con las mejores prácticas internacionales, y si bien entendemos que no se debaten en el marco de este proyecto regulatorio, se exponen con el fin de que el regulador tenga la visión sobre cómo la solución de esa falla de mercado tiene una relación inescindible con tarifas mayoristas de remuneración de redes móviles.

Otra experiencia internacional que vale la pena mencionar, es el de Noruega, país que presenta una clara situación de dominancia marcada por una muy elevada concentración en el mercado móvil. A partir de la aplicación de los principios de la práctica regulatoria de la directiva marco europea, concluyó el regulador en 2006 una condición de poder significativo de mercado en el mercado móvil y estableció una serie de obligaciones ex ante en el ámbito móvil. Las sucesivas revisiones han evidenciado que apenas se han producido progresos y alguna de las medidas han sido endurecidas, tanto en el nivel mayorista como posteriormente también en el nivel minorista.

El regulador noruego, NKOM, desde 2006 y hasta la fecha, ha identificado el mercado de acceso móvil como concentrado, con dominancia individual de Telenor, firma que ha mantenido una participación por suscriptores mayor al 50% por más de 10 años, la cual también se ve trasladada a otras variables como los ingresos del mercado móvil<sup>14</sup>, con las consecuentes obligaciones que le ha impuesto.

A diferencia del caso Noruega, en la mayor parte de Europa el mercado de voz saliente móvil ha dejado de ser sujeto a regulación ex ante, pues apenas existan casos de operadores móviles dominantes. Cuando NKOM constató la existencia de posición dominante en la más reciente revisión de mercados, mantuvo e impuso obligaciones particulares y asimétricas minoristas y mayoristas, dentro de las que se destacan obligaciones de acceso a redes e infraestructura de la dominante a precios regulados, orientados a costos, los cuales deben ser incluidos en las ofertas de referencia que aprueba el regulador.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Las medidas pueden clasificarse en mayoristas y minoristas, destacando las Medidas asimétricas mayoristas:

- a) Revisión de esquemas de cargos de acceso móviles asimétricos (cargos asimétricos) como el mismo proyecto asevera que existen en México,
- b) Obligaciones para migrar los enlaces de interconexión a IP utilizando el protocolo SIP para el tráfico de voz, promoviendo una interconexión más eficiente en términos de costos, calidad y desarrollo tecnológico,
- c) Tarifas diferenciales y/o reguladas para el Roaming Automático Nacional (RAN) sólo para el dominante o en aquellos lugares donde exista un operador de última instancia, es decir que sólo él cuente con red de acceso móvil.

<sup>14</sup> Sobre las variables adicionales de dominancia que tuvo en cuenta NKOM, se puede consultar el documento Analysis of the market for access and call origination on public mobile telephone networks de 2016.

<sup>15</sup> Al respecto, ver el documento de NKON "Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the Market for access and call origination on public mobile telephone networks".

Así las cosas, reiteramos el llamado para que la Comisión tenga en cuenta dentro del establecimiento de las tarifas mayoristas de remuneración de redes móviles, estos problemas de competencia, los cuales, si bien en principio hacen parte de la parte minorista de la cadena de valor, guardan estrecha relación con el acceso a las redes, la interconexión e interoperabilidad necesaria en un mercado en red, por lo que sus causas, efectos y consecuencias deben ser tenidos en cuenta dentro de los juiciosos análisis correspondientes que realice la CRC, sin que sea suficiente limitarse al modelo de costos de operador eficiente.

#### **4. Comentarios sobre la Formulación del Problema en relación con la remuneración mayorista de redes móviles; posibles causas**

##### **4.1 El árbol del problema debe ser adicionado reconociendo como causas la declarada dominancia en los mercados de voz móvil y servicios móviles.**

Como se ha advertido a lo largo de este documento, una de las causas que el regulador debe tener en cuenta y que no se encuentra presente en el árbol del problema formulado, es la situación de dominancia declarada en dos de los mercados minoristas, una, la de Voz Saliente Móvil, estando plenamente vigente y siendo aplicable, y la de Servicios Móviles, con decisión inicial y pendiente de que sea resuelto el recurso de reposición interpuesto por el agente dominante.

En consecuencia, reiteramos la solicitud de que estas fallas de mercado, sean incluidas dentro del árbol de problema planteado, pues de lo contrario, el análisis dejaría de lado uno de los principales problemas que aqueja la dinámica competitiva y de competencia de los mercados de telecomunicaciones móviles en el país, las cuales tienen como efecto economías de escala y alcance, concentración de tráfico y de despliegue de redes en cabeza de un solo agente e incluso explotación de la posición de dominio, o cuando menos de los ingresos derivados de esta, para conseguir la mayor asignación espectral posible, todo lo cual, repercute de forma evidente en las redes móviles, y por ende, en su costeo y remuneración.

##### **4.2 Teniendo en cuenta la dominancia declara y sus consecuencias, así como la concentración el tráfico, la CRC debería migrar a un esquema de remuneración Bill & Keep**

Teniendo en cuenta que el regulador ha reconocido históricamente que desde las primeras intervenciones regulatorias de cargos de acceso realizadas en el año 2007 y a la fecha, “(...) ningún cambio tecnológico ha subsanado el cuello de botella originado por el esquema de remuneración de llamadas “el que llama paga” y que posibilita que un incremento de precios en este segmento para operadores que requieren terminar llamadas en otras redes sea rentable en razón a que no hay forma de sustituir dicho elemento”<sup>16</sup>, sumado a que

---

<sup>16</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, Documento Soporte, Revisión de los mercados de servicios móviles 2016

existen preocupantes niveles de concentración y una persistente situación de dominancia que se refuerza a sí misma, y que afecta la contestabilidad y sostenibilidad de los negocios de los demás agentes y del esquema de libre competencia mismo, consideramos que es momento de modificar el esquema de remuneración de las redes móviles, a un esquema de Bill and Keep, que podría llevar a que por este medio, se superen los efectos adversos que tienen las particulares condiciones competitivas sobre las infraestructuras y redes móviles, permitiendo un mayor y mejor desarrollo competitivo, y evitando que la concentración del mercado en sí misma, lleve a que la captura de recursos por parte del operador dominante derivadas de las relaciones de interconexión con sus competidores, e incluso a ofertas comerciales que no sean realmente replicables si se cuantifican los costos dependiendo del promedio de consumo de los usuarios y la distribución de tráfico on-net del operador dominante.<sup>17</sup>

Esta propuesta la consideramos como una reacción consecuente del regulador a la existencia de la dominancia, como falla de mercado constatada y declarada en más de dos mercados de la industria de telecomunicaciones del país, buscando evitar lo efecto de los altos niveles de concentración de los mercados móviles y de las diferencias en costos e infraestructura, como elementos que hacen parte de la dominancia misma, buscando adoptar medidas alternativas a las que se han tomado hasta la fecha. La implementación de un esquema de remuneración Bill and Keep para los cargos de acceso móviles, es una medida recomendada por la doctrina, ya que “generan un mayor bienestar que aquellos en donde la terminación de las llamadas se cobra sobre la base de una estimación de costos”<sup>18</sup>, que adicionalmente, permitiría llegar a la meta de evolución que de tiempo atrás ha definido la CRC y con la cual se reduce el impacto que la concentración de tráfico en la red del dominante causa a sus competidores, por el pago mensual de importantes cifras por la terminación de llamadas en su red.

Así pues, en relación con los cargos de acceso móviles, y teniendo en cuenta las particulares y especiales características de la industria de las telecomunicaciones en el país, se propone implementar un sistema de remuneración de B&K, con el fin de que el operador dominante no siga percibiendo ingresos mayoristas de sus competidores.

Esto representa un beneficio para los consumidores, pues bajar los costos de cargos de acceso se traduce en una menor tarifa minorista. Además, esos costos se pueden trasladar a inversión para prestar mayores y mejores servicios.

---

<sup>17</sup> Es de recibo indicar que este comportamiento comercial del dominante, que podría o bien estar causando un estrechamiento de márgenes o bien que este incurra en tarifas por debajo de costos, tomando como base mínima las tarifas mayoristas reguladas, ha motivado diversas denuncias ante las autoridades sectoriales, incluyendo a la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad de competencia y al Ministerio de las TIC en el marco de sus competencias de vigilancia y control, sin que a la fecha dichas autoridades hayan iniciado formalmente investigaciones o hayan tomado medidas correctivas.

<sup>18</sup> Backhaul Advisory S.A.S. (2020). Análisis complementarios para solicitar la implementación de medidas regulatorias asimétricas sobre COMCEL S.A P. 80.



De acuerdo con el grado de madurez del mercado de telefonía móvil en Colombia, esta medida bien puede ser implementada por cuanto, salvo por el dominante, se puede establecer el margen de equivalencia entre los tráficos de los demás agentes del mercado, lo cual hace que este esquema respete los principios y reglas del marco andino de remuneración de redes.

En este sentido, algunas ventajas del esquema de B&K ha sido expuesto por la UIT y el Banco Mundial en su Manual de regulación de Telecomunicaciones<sup>19</sup>, señalando que: *“Bill and Keep, solo se aplica a la interconexión bidireccional. Con Bill and Keep, la red de la parte que llama retiene los ingresos que obtiene a través de los cargos por uso minorista. Ni las redes de las partes que llaman ni de las que reciben se pagan entre sí; la tarifa de interconexión es efectivamente cero. Una ventaja de una política de facturación y mantenimiento es que se puede adoptar rápidamente sin la necesidad de emplear un análisis de costos.”*

Esta recomendación precisamente reduciría los pagos por concepto de cargos de acceso, lo que debería llevar a que los operadores trasladen ese costo a la planificación y desarrollo de su red, lo que también iría en línea con las recomendaciones del consultor de la CRC Detecon, que en el año 2016 recomendó:

*“Otro enfoque para determinar los precios regulados para la interconexión (no acceso) es la metodología “receiving party network pays” o “Bill and Keep” (BAK por sus siglas en inglés). Este es un sistema de cobro que reemplaza los precios de interconexión regulados al permitir que la red de la parte que llama se interconecte con la red terminal y retenga cualquier ingreso que surja a través de cargos de uso al por menor, es decir, los cargos de interconexión se reducen literalmente a cero. El enfoque BAK es similar al sistema de pares (peering) que se utiliza para el tráfico de internet, por lo que se ha sugerido que la fijación de precios de la interconexión IP converja sobre el BAK. BEREC definió al sistema BAK como su solución favorita para el área de terminación en el largo plazo en 2010. La razón principal es el costo regulatorio reducido y la disminución del costo marginal del tráfico”<sup>20</sup>*

Una conclusión similar fue expuesta por la firma Backhaul Advisory en un estudio realizado en el año 2019 sobre las condiciones de competencia en los mercados de telecomunicaciones móviles, señalando que la adopción de un modelo de remuneración Adoptaron un modelo de remuneración del uso de la red Sender Keeps All – SKA, evitaría que el tamaño de la dominante lo mantenga como receptor de cargos de acceso, obtenido ingresos adicionales por la terminación de tráfico en su red.

---

<sup>19</sup> The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, InfoDev, and The International Telecommunication Union, *Telecommunications Regulation Handbook, Tenth Anniversary Edition*, 2011.

<sup>20</sup> Detecon Informe Final WP3 – Política de Referencia de Seis Países, 2017.

#### **4.3 Los avances tecnológicos deben ser considerados en el costeo y remuneración de las redes para seguir promoviendo el desarrollo tecnológico con interconexiones de datos y la implementación de VoLTE entre redes**

Esa Comisión debe tener siempre presente que, conforme con el marco legal y reglamentario vigente, sus funciones principales son las de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y, en general, regular los mercados con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente<sup>21</sup>. Lo cual, sumado con los criterios de interpretación, fines y principios contenidos en la Ley 1341 de 2009, modificada parcialmente por la Ley 1978 de 2019, implican tanto limitantes a la discrecionalidad del regulador, una carga específica de motivación de sus decisiones, y la persecución de claros y específicos objetivos de orden legal al ejercer sus competencias y funciones.

Esperamos que en el marco de este proyecto la CRC tenga en cuenta las necesidades del mercado en términos de transición a nuevas tecnologías a partir de un régimen de interconexión moderno, que no sea una barrera, sino que se posicione como un promotor e impulsor de la digitalización, de la modernización y cambio de las redes, y que genere incentivos que respondan a las condiciones actuales de los mercados de telecomunicaciones, promoviendo la competencia, el uso eficiente de redes e infraestructura, y la superación de barreras artificiales y cuellos de botella.

Como se ha advertido en los comentarios enviados en el marco del proyecto regulatorio de revisión del régimen de acceso, uso e interconexión, para que la modernización de las redes sea posible, se necesita que el regulador imponga unas reglas de interconexión para que el tráfico por estas redes pueda migrarse a 4G, a interconexiones y tráfico de datos, y con esto se puedan generar eficiencias en la red, gestionar el espectro de una manera más eficiente y ofrecerle a los usuarios servicios de mayor calidad que serán la base para las redes 5G.

Al respecto reconocemos positivamente los avances que en la última propuesta regulatoria sometida a discusión en el marco del proyecto referido ha adoptado el regulador, sin embargo, consideramos que esas propuesta y medidas regulatorias resultan insuficientes si no van de la mano con el establecimiento de adecuadas reglas y esquemas de remuneración y determinación de tarifas, pues de lo contrario se tornarán en reglas de difícil aplicación práctica.

En consecuencia, en este proyecto regulatorio de remuneración mayorista de las redes móviles, consideramos que la CRC debe generar incentivos y medidas para la migración a interconexiones en datos, y especialmente para interconexiones en VoLTE, en donde se mantenga el esquema de remuneración de Bill and Keep, el que consideramos como mejor modelo para remunerar incluso el tráfico VoLTE y con ello para incentivar la migración de tráfico hacia nuevas tecnologías garantizando una sana competencia, reduciendo costos de implementación, tarificación y en general costos de transacción de este tipo de interconexiones y de tráfico.

---

<sup>21</sup> Ley 1341 de 2009, artículo 19. Y artículo 2 del Decreto 089 de 2010.

Este tipo de medidas son complementarias a las reglas de conducta que se proponen en el régimen de acceso, uso e interconexión, en donde se establece que, basándose en principios de no discriminación, se debe aquellos operadores que tengan VoLTE e interconexiones IP en su propia red, deben permitir en la interconexión cursar comunicaciones de voz sobre redes de paquetes extremo a extremo, a otros PRSTM que lo requieran. Esto va de la mano también con el apoyo del protocolo de interconexión SIP, lo cual, si bien requieren costos de implementación, si se permite su implementación paulatina bajo un esquema de migración natural y desarrollo inversión empresarial, superará en los beneficios que traerá a los agentes individualmente considerados y para el país, en calidad y desarrollo de redes.

Por esta razón solicitamos que este proyecto se integre con el de la revisión del mercado mayorista y su remuneración. Vemos necesario que la CRC defina claramente cómo se hará la remuneración en VoLTE e interconexión IP bajo el protocolo SIP, para incentivar el desarrollo y la evolución de las redes y desregular los mercados mayoristas, toda la remuneración entre PRST debe ser bajo el esquema de Bill and Keep y así evitar las barreras y obstáculos que impone el operador dominante para seguirse lucrando en el mercado mayorista de manera absurda, lo que incrementa su poder en el mercado móvil, así como permitir VoLTE soportado en el RAN de 4G. Respecto del servicio VoLTE para OMV debe promoverse que estén en igualdad de condiciones lo que supone que estos operadores deberán asumir adicionalmente a las remuneraciones actuales las inversiones que tener este servicio significan para el PRST.

Un comentario positivo similar amerita la propuesta regulatoria contenida en la revisión del régimen de acceso, uso e interconexión, en tanto que establece que en la OBI los PRST deben incluir nodos de conmutación digital si los tienen para su propia red, que tengan la capacidad para manejar todos los protocolos de señalización, sin imponer cargas adicionales a los operadores, sino dando pie a que esa actualización de la OBI se dé conforme con la capacidad de inversión de cada agente, al aplicar para nuevos nodos o cuando suceda la reposición de los actuales.

Vemos que esta disposición lleva el camino correcto, pues da la señal apropiada de modernización tecnológica y recoge bien la necesidad de contar con un periodo de transición que permita tener la planificación y la certeza que las inversiones de esta magnitud requieren.

Ahora bien, los efectos positivos de ese tipo de interconexiones de datos son evidentes; se superan los efectos adversos que sobre la competencia y concentración de recursos mayoristas genera la marcada dominancia en voz de Claro, permite la evolución tecnológica del país, y reduce los costos de acceso de los operadores entrantes y competitivos de los operadores con menor escala. Al respecto ha señalado GSMA que:

*“Las comunicaciones IP se consideran cada vez más una evolución natural de los servicios móviles más importantes, por lo que serán un requisito básico a la hora de hacer negocios en el futuro dentro de este sector. VoLTE. Esta tecnología ofrece una vía para pasar de los servicios de voz con conmutación de circuitos 2G y 3G a servicios de voz con conmutación de paquetes All-IP, e incluye una gama de funciones mejoradas para los clientes, como el audio de alta definición y tiempos de conexión de llamada más cortos. En julio de 2018 había 145 operadores en 69 países que ofrecían servicios comerciales de voz sobre LTE. (...)”*

*Para satisfacer una demanda cada vez mayor, los operadores móviles están actualizando sus redes con una tecnología IP de cuarta generación denominada Evolución a Largo Plazo (LTE). Las redes LTE incorporan una nueva capacidad de voz de nivel operador denominada Voz sobre LTE (VoLTE), que ofrece una vía para la transición desde los servicios de voz con conmutación de circuitos de las redes 2G y 3G. VoLTE incluye una gama de funciones mejoradas para los clientes, como el audio de alta definición y tiempos de conexión de llamada más cortos”<sup>22</sup>*

Dicho esto, como lo puede verificar esa Comisión, en comentarios enviados en el marco de proyectos regulatorios que versaban sobre el Roaming Automático Nacional, Telefonica Movistar defendía la implementación del VoLTE como una característica diferencial de las ofertas de servicios de voz, que al requerir inversiones y tener el componente de innovación, no debían ser objeto de compartición o de imposición de acceso o de implementación para terceros, pues se hubiese generado en ese momento, un desincentivo a las inversiones e incluso a la competencia. Sin embargo, desde los comentarios remitidos al proyecto de resolución de revisión de la resolución CRC 5107 de 2017, y luego del proyecto de la revisión de las condiciones de acceso, uso e interconexión, esta empresa, al considerar que ya transcurrió un periodo suficiente para que se permitiera rentabilizar esa innovación o desarrollo que había implementado en su red como factor diferenciador, así como la implementación de VoLTE por parte de la mayor parte de los operadores competidores, incluyendo Avantel, ahora WOM, ha solicitado al regulador que evalúe la generación de reglas que no solo incentiven sino que permitan que se establezcan interconexiones de VoLTE entre operadores, las cuales al ser de datos, deben remunerarse bajo una esquema de Bill and Keep, reduciendo de forma importante los costos de interconexión que ya no tendrían mayor racional en este nuevo esquema.

En igual sentido, debemos hacer un llamado para que se incentiven los desarrollos tecnológicos para que las relaciones de interconexión de forma tal que estas relacionen evolucionen con los comportamientos de consumo de los usuarios y los avances en la prestación de servicios. En tal sentido, la CRC debe impulsar la interconexión IP para las ampliaciones, con el fin de que de manera gradual se vayan realizando esas migraciones tecnológicas dando pie a que se asuman en el tiempo los esfuerzos de planeación e inversiones requeridos, y adicionalmente, dando lugar a que en desarrollo de la libre competencia, la remuneración de esas interconexiones se deje a la libre negociación de las partes, bajo el marco de los principios generales de no discriminación, cobros orientados a costos más utilidad razonable, y acceso igual, cargo igual, que se encuentran en el marco legal y regulatorio general.

---

<sup>22</sup> GSMA, Manual de políticas públicas de comunicaciones móviles Una guía de temas clave, 2019.

#### **4.4 Los análisis del mercado que muestra el regulador deben causar una reducción en los cargos de acceso para redes móviles**

La caracterización de las iniciativas y dinámicas de las ofertas de servicios en el mercado, se vieron marcadas, de un lado, por la búsqueda por mejorar las condiciones de competencia e incrementar el bienestar de los usuarios de estos operadores con menor escala que el dominante, y del otro, precisamente por esa necesidad de competir, de buscar ganar mercado, dentro de lo cual debemos destacar que especialmente Telefónica Movistar realizó importantes esfuerzos comerciales que lo llevaron a instrumentar ofertas novedosas como la evolución hacia ofertas con llamadas ilimitadas de voz, la tasación generalizada del consumo en segundos y la inclusión en los planes de alternativas para usar redes sociales sin consumo de datos. Estas ofertas buscaron tener factores diferenciadores en un mercado afectado por la dominancia, y las cuales, precisamente por esa falla de mercado, fueron ágilmente replicadas por el dominante, reduciendo su impacto competitivo, puesto que, como lo analizara y documentara la firma experta en regulación de telecomunicaciones Backhaul Advisory (2019) CLARO disciplina a sus competidores solamente cuando realizan esfuerzos competitivos, mediante ofertas que resultan exitosas, para reestablecer el “equilibrio” cuasimonopólico; solo fija precios que impiden crecer a sus competidores, sus esfuerzos competitivos son los mínimos necesarios para hacer que las ofertas de sus competidores no sean atractivas, sin liderar el mercado, a pesar de sus economías de alcance, como estrategia de extracción de rentas supra competitivas.<sup>23</sup>

Estas nuevas ofertas que nacen de un esfuerzo de Telefónica Movistar y de los operadores de menor escala, por diferenciarse en el mercado y brindar más y mejores servicios a sus clientes, llevaron a que se dieran los aumentos del consumo promedio de voz móvil de los usuarios advertidos por el regulador en el documento de formulación de problema, así como a cierta indiferencia frente al operador destino de la llamada, con lo cual, la concentración de tráfico en cabeza de un solo agente, así como la distribución de los balances de interconexión entre los operadores, demuestran que este esfuerzo impacta en los segmentos mayoristas al aumentar los costos de interconexión de operadores que como Telefonica Movistar, realizaron el esfuerzo por mantener abiertas su redes sin tener diferencias tarifarias mayores según el destino de la llamada.

Cabe analizar los datos que la CRC proporciona en su Proyecto. Si se revisan las gráficas sobre el tráfico de interconexión entre operadores se puede observar que el operador dominante es receptor neto de pagos de interconexión contra los otros operadores del mercado (Movistar, Tigo y Avantel). Lo anterior implica que bajo un esquema de pago simétrico de la interconexión Claro siempre saldrá beneficiado si se mantienen altas tarifas de terminación, y en todo caso, si se mantiene un esquema de calling party pays.

---

<sup>23</sup> El estudio completo de la firma de consultoría Backhaul Advisory, incluyendo el referido modelo econométrico, fue remitido por Telefónica Movistar a la CRC mediante oficio de radicación 2019303819 el 1 de noviembre de 2019.

Reiteramos la necesidad de revisar los esquemas de cargos de acceso móviles o bien migando al esquema de Bill and Keep, o bien reduciendo de forma importante las tarifas de cargos de acceso, estableciendo en todo caso, un plan de migración a interconexión a IP utilizando el protocolo SIP para el tráfico de voz, promoviendo una interconexión más eficiente en términos de costos, calidad y desarrollo tecnológico. Lo anterior será un paso previo para poder establecer interconexiones “end to end” para el servicio de VoLTE. Esto, sin considerar que como lo demuestran las condiciones del mercado de voz saliente móvil, es imperativo que el regulador establezca nuevamente tarifas asimétricas para el operador dominante, que, conforme con la consecuencia identificada en el árbol del problema, sería el único que realmente estaría sobre remunerado.

Esta propuesta de reducir los cargos de acceso sigue las recomendaciones que al respecto dio el consultor DETECON a la CRC, refiriéndose a las mejores prácticas internacionales emitidas por la OCDE señalado al respecto que:

*“La OECD ha argumentado repetidamente en favor de tarifas de terminación más bajas. En la revisión del mercado colombiano, escribe que esto aplica también para Colombia y que la CRC debería dar prioridad a reducir las tarifas de terminación móvil: La evidencia económica confirma los efectos benéficos de tarifas de terminación bajas sobre la competencia y la promoción de la eficiencia (Armstrong, 1998; Laffont, Rey and Tirole, 1998; Laffont y Tirole, 2000; Cambini y Valetti, 2003; Cave et al., 2003; Growitsch y Marcus, 2010). Algunos han sugerido que un modelo de “bill and keep” reduciría la complejidad y probaría ser benéfico en el largo plazo (BEREC, 2010a).<sup>32</sup> En 2012, más aún, la OECD recomendó llevar los cargos de terminación móvil hasta cero, o hasta niveles cercanos a cero en el mediano plazo (OECD, 2012b). El informe de la OECD mostró también una correlación clara entre patrones de llamada más grandes y tarifas de terminación móvil más bajas. Algunas de las ofertas de llamadas ilimitadas que se han estado lanzando en países miembros de la OECD en los últimos años, como en Francia o Israel, no podrían haber sido posibles sin la dramática disminución en las tarifas de terminación en esos países. Este es también el caso de Colombia.”<sup>27</sup> OECD (2012),*

(...)

*La OCDE recomienda tarifas de terminación bajas/ más bajas porque esto tiende a llevar a un mayor consumo, más innovación y competencia: “Las tarifas de terminación tienen una influencia sobre la flexibilidad que tienen los operadores para estructurar sus ofertas al por menor para satisfacer las necesidades de sus clientes. Entre más altas son las tarifas y mayor es la asimetría entre ellas, más difícil es para las redes variar los precios con base en cargos de voz por minuto. (...) Parece haber una relación entre el número de minutos llamados sobre redes móviles y la tarifa de terminación. (...) Se cree también que las tarifas más bajas son favorables para alentar la competencia y la innovación. Los nuevos participantes, con participaciones en el mercado menores, tienden a ser más favorables para reducir las tarifas de terminación que aquellos operadores con una mayor participación en el mercado. Al mismo tiempo, se han desarrollado algunos servicios en países con las tarifas de terminación más bajas que podrían no ser económicos en países con tarifas de terminación altas”.<sup>24</sup>*

---

<sup>24</sup> Detecon, Informe Final WP3 – Política de Referencia de Seis Países, para la CRC, 2017.

## 5. Comentarios frente a las consecuencias del problema identificado y objetivos específicos

Como se vio en el punto anterior, no compartimos esa posible consecuencia de la falta de incentivos para la entrada de nuevos operadores móviles virtuales. Se debe recordar, que el OMV con mayor participación de mercado, que ha sido el caso de éxito destacado en el país se ha alojado en las redes de Telefonica Movistar, entablando relaciones que han estado marcadas por acuerdos comerciales y no por la fijación de condiciones en materia de solución de controversias.

Lo mismo se puede predicar de los cuatro operadores móviles virtuales que Telefonica Movistar aloja, los cuales han llegado a acuerdos comerciales con esta empresa con diferentes diseños y elementos de red.

Por lo cual, esta realidad, va en contravía de las posibles causas de problemas competitivos que plantea el regulador, y que, si llegaran a existir, tendrían elementos alternativos para su solución en las reglas generales en materia de acceso, uso e interconexión, por lo que la intervención regulatoria sería no solo innecesaria sino, además, desproporcionada, poniendo en tela de juicio cualquier la máxima de causar más beneficio que costos para los agentes del mercado.

En todo caso, nos permitimos señalar que, en materia tarifaria, la tendencia mayoritaria internacionalmente es de no intervenir el mercado de OMV's y dejar su desarrollo a la libre competencia y a los principios regulatorios generales de no discriminación, así como a la acción ex post de las autoridades de competencia nacionales. Esto, incluso en países que cuentan con un menor número de agentes que Colombia. Veamos:

País	Obligación de acceso / Oferta de Referencia	¿Existe regulación tarifaria?	Número de agentes y su market share
Argentina	Si, con ofertas de referencia revisadas por ENACOM	Acuerdos comerciales	1 Operador operativo
Brasil	Si, con oferta de referencia que revisa ANATEL	Acuerdos Comerciales	Multiplicidad de OMV's
Canadá	Si	Acuerdos Comerciales	20 OMV's que tienen conjuntamente menos del 10% del mercado
Chile	Si, con oferta de referencia general	Acuerdos Comerciales, con regla general de no discriminación.	20 OMV's con un market share inferior al 2%

		Carga especial para asignatarios de subasta de 700* (retail minus - % de descuento de hasta 28%).	
Colombia	Si, norma general de acceso mayorista	Acuerdos comerciales, pero con norma que establece un techo de cobro con regla dependiente del Ingreso Promedio IPROM con porcentaje adicional de descuento	Más de 5 OMV's, que sumados tienen más del 4% del mercado
Costa Rica	No	Comercial	Ninguno
Ecuador	Si, como regla general	Acuerdos comerciales, pero con norma supletiva de solución de controversias en caso de diferencias	Ninguno
México	Si, pero solo para el Agente Económico Preponderante, incluyendo la publicación de oferta de referencia	Acuerdos Comerciales	Los OMV's representan más del 2% del mercado
Paraguay	No	Acuerdos comerciales	No hay
Perú	Si, hay obligación de acceso y de reporte del acuerdo al regulador para aprobación	Acuerdos comerciales y reglas generales de no discriminación	2 OMV's con menos del 1% del market share
Estados Unidos	No	Acuerdos comerciales	Múltiples OMV

Fuente: Cullen International, elaboración propia

Lo anterior, sumado a que ha habido intervenciones regulatorias recientes, nos lleva a manifestar que, al igual que en materia de Roaming Automático Nacional, no consideramos que resulte acorde con los principios de confianza legítima, proporcionalidad, razonabilidad y análisis de impacto normativo, que se intervengan nuevamente esos mercados, cuando hay medidas muy recientes que incluso han recaído sobre las tarifas mayoristas aplicables.



Por último, falta un aspecto trascendental a tener en cuenta como una de las consecuencias de este árbol de problema, y es el posible estrechamiento de márgenes causado por el operador dominante, así como una sobreremuneración pero enmarcada solamente en un agente, el cual tiene economías de escala y alcance que llevan a que sus costos reales en materia de terminación en su red, sea sustancialmente inferior que la de sus competidores próximo, puesto que, como lo advirtiera la firma de consultoría Backhaul Advisory desde el año 2019, sustentada en un modelo econométrico que fue remitido a esa Comisión<sup>25</sup> la concentración del mercado sumada a la adquisición de economías de escala, lleva a que CLARO tenga márgenes EBITDA superiores a los de sus competidores entre un 15 y un 23%, revelando causalidad entre esas economías de escala, y la concentración de mercado.

Cordial saludo,



**NATALIA GUERRA CAICEDO**

Vicepresidente Asuntos Públicos y Regulatorios

---

<sup>25</sup> El estudio completo de la firma de consultoría Backhaul Advisory, incluyendo el referido modelo econométrico, fue remitido por Telefónica Movistar a la CRC mediante oficio de radicación 2019303819 el 1 de noviembre de 2019.