

116751100G-399

Bogotá D.C., 11 de noviembre de 2022

Doctora  
**PAOLA BONILLA CASTAÑO**  
DIRECTORA EJECUTIVA  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
Ciudad

**Asunto:** Solicitud de revisión adicional de modificación de variables relevantes - proyecto de resolución y documentos de soporte del proyecto de “Revisión de los esquemas de remuneración móvil”

Respetada Doctora Bonilla,

De manera atenta nos dirigimos a usted, en atención a la importancia que reviste para el correcto funcionamiento del mercado mayorista, la decisión en ciernes señalada en el asunto, y por el impacto e incidencia los demás mercados de telecomunicaciones móviles del país, y por esta vía, de las condiciones de bienestar de todos los usuarios de servicios móviles.

Por lo anterior, entendemos que la CRC debe adelantar un análisis integral, identificando variables relevantes que van desde la estructura de costos hasta el entorno macroeconómico del país, pasando por la verificación y afectación que causa la declarada posición dominante de CLARO en dos mercados minoristas móviles, y cuya explotación sin medidas ni por parte del regulador ni por parte del Ministerio como administrador del espectro, le ha permitido afianzar su posición de mercado y ser el operador que más espectro tiene asignado, con las implicaciones estructurales que esto causa en la industria.

Esto se ve reflejado en el tiempo que la Comisión ha dispuesto para analizar su decisión final.

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente que tengan en cuenta las siguientes consideraciones adicionales que, con fundamentos soportados, deben llevar a concluir que la Comisión debe, tanto actualizar los análisis que ha podido adelantar en todo el periodo que ha tomado este proyecto regulatorio, como tener en cuenta otras variables determinantes para que la decisión sea no sólo pertinente y fundada, sino acorde con la realidad actual de la industria y de los mercados a intervenir.

- 1. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) tiene plenas facultades para adoptar el esquema de Bill and Keep para corregir la dominancia de Claro, falla de mercado que ha identificado con antelación.** El régimen de acceso e interconexión se

rige por principios orientadores como la libre y leal competencia, la buena fe y la eficiencia, que permiten concluir que el régimen de costos de acceso se puede modificar en atención a estos principios.

Como se analiza en detalle en el un concepto emitido por el Doctor Carlos Pablo Márquez Escobar a solicitud de Telefónica, el cual se remite como anexo a esta comunicación, la legislación y la jurisprudencia colombiana facultan a la CRC para adoptar medidas regulatorias que promuevan la competencia en los mercados y la eficiencia en la prestación de los servicios. Ya que en ejercicio de sus funciones la CRC identificó que el mercado de voz móvil está excesivamente concentrado en un único agente que tiene posición de dominio en el mercado de servicios móviles, y que el sistema actual de cargos de acceso e interconexión beneficia al agente dominante, la entidad está facultada para modificar el esquema vigente de cargos de acceso e interconexión, adoptando el esquema de Bill and Keep, que evita que el dominante perciba ingresos mayoristas a costa de sus competidores.

**2. En cuanto a la importancia de implementar el Bill and Keep frente a la dominancia de Claro en el mercado de servicios móviles, es pertinente recordar la comunicación del Superintendente de Industria y Comercio al respecto.** En julio de este año, el Superintendente Barreto puso a consideración de la Comisión un oficio que solicita a la Comisión definir y establecer medidas particulares sobre Claro, a partir de la propia declaratoria de dominancia en el mercado de servicios móviles según la Resolución CRC 6146 de 2021, y las siguientes consideraciones:

- i. Si bien la Comisión no estableció las medidas que inicialmente había planteado para intervenir luego de la declaratoria de dominancia de Claro en el mercado de servicios móviles, decidió que podría adelantar un monitoreo del mercado relevante con el fin de identificar y prevenir situaciones de afectación de la competencia por parte de esta firma.
- ii. De acuerdo con el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el artículo 3 de la Resolución CRC 20598 de 2009 y el Título I de la Resolución CRC 5900 de 2020, las medidas particulares son un instrumento que la Comisión tiene a su disposición para prevenir comportamientos que puedan afectar el adecuado funcionamiento de la competencia y solucionar las fallas de mercado que haya identificado. Para la SIC es razonable concluir que las medidas particulares son la consecuencia natural que debería seguirse de la declaratoria de dominancia en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante.
- iii. La conclusión anterior está soportada en experiencia internacional; el oficio cita:
  - a. La decisión del el Instituto Federal de Telecomunicaciones de México – IFETEL- mediante Acuerdo P/AFT/EXT/060314/76, que determinó como agente económico preponderante en telecomunicaciones al grupo

económico de América Móvil, Telmex, Telnor, Telcel, Grupo Carso y Grupo Financiero Inbursa. Ese mismo acto impuso medidas para evitar que se afectara la libre competencia y la libre concurrencia en el mercado, agrupadas en cinco anexos según el tipo de servicio y la temática abordada. Entre estas, medidas relacionadas con información, oferta y calidad de servicios y regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red<sup>1</sup>.

- b. La decisión del IFETEL en materia de radiodifusión, que determinó como agente económico preponderante al grupo del que hace parte Televisa S.A.B., con la que impuso las medidas necesarias para evitar la afectación a la libre competencia y la libre concurrencia en el mercado de radiodifusión.
  - c. La Resolución ANME/D TSA/002/17/M2-2014 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España, con la cual esta entidad designó los operadores con poder significativo en los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, e impuso obligaciones específicas a cada agente identificado con el fin de evitar los problemas de competencia en el mercado.
- iv.** La aplicación del mecanismo legal de inspección, control y Vigilancia de la SIC es complementario con la regulación ex ante sectorial en cabeza de la CRC, su uso sin medidas particulares para el operador dominante no parece estar dando frutos.

Advierte el Señor Superintendente que la experiencia transcurrida en el año y medio -hasta ese momento- desde la declaratoria de dominancia en el mercado de servicios móviles evidencia que la utilización del control ex post es insuficiente desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia de la actuación de las autoridades. Soporta esta importante conclusión en que:

- a. El considerable número de denuncias contra Claro, que incluso podría constituir una reincidencia de ese agente, sugiere que el desarrollo de procedimientos administrativos sancionatorios y la imposición de sanciones contra Claro podría no estar generando los efectos correctivos y de prevención general suficientes para solucionar las fallas de mercado derivadas de su dominancia y de su comportamiento. Entre enero de 2021 y junio de 2022 la SIC recibió gran cantidad de denuncias contra Claro, en materia de protección de la libre competencia, protección de consumidores de telecomunicaciones y protección de datos personales:
  - i. La Delegatura para la Protección de la Competencia tramitó 17 denuncias contra Claro, 13 de las cuales se refieren presuntos actos de abuso de posición de dominio, asociados a presuntas conductas

---

<sup>1</sup> Estas medidas han sido modificadas o adicionadas mediante los Acuerdos P/IFT/EXT/270217/119 del año 2017 y P/IFT/021220/488 del año 2020

- irregulares respecto de los trámites de portabilidad numérica móvil, y políticas abusivas en materia de precios. Las restantes son de presuntos comportamientos de conductas de competencia desleal. Según el denunciante, al menos uno de ellos sería una reincidencia frente a la conducta que motivó la sanción que la SIC le impuso a Claro mediante la Resolución No. 53403 de 2013.
- ii. La Delegatura para la Protección del Consumidor recibió 1.144 denuncias contra Claro por temas relacionados con facturación y gestión de saldos; 628 denuncias de fallas en la calidad del servicio; 975 sobre incumplimiento de las normas de información respecto de la vinculación contractual y las condiciones de prestación del servicio, y 694 denuncias sobre terminación de los contratos. La suma de denuncias contra Claro es mayor que todas las denuncias que se presentan contra cualquier otro prestador de servicios móviles.
  - iii. En el mismo periodo la Delegatura para la Protección de Datos Personales adelantó actuaciones en 2.787 casos que incluyen la formulación de pliegos de cargos, el establecimiento de órdenes, el archivo de determinados expedientes e, incluso, la imposición de sanciones contra Claro.
  - iv. Además, para la SIC fue notoria la utilización de la herramienta “SIC Facilita” para promover la solución directa de controversias en protección de datos personales, por asuntos relacionados con Claro, siendo que en este mismo lapso se tramitaron 2.726 trámites. Y dentro del conjunto de sanciones impuestas contra Claro, el oficio de la SIC destaca una relacionada con el uso indebida de la información de la Base de Datos de Portabilidad Numérica Móvil para efectos comerciales.
- b. Adelantar procedimientos sancionatorios le exige a la Superintendencia considerables recursos, en particular tiempo y capacidad de gestión, que podrían destinarse a las funciones de la entidad en otros mercados. Estos costos pueden crecer significativamente porque, según el artículo 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es necesario adelantar una actuación particular para cada tipo de comportamiento atribuido a Claro, incluyendo las denuncias de reincidencias. Por el contrario, imponerle medidas regulatorias particulares ex ante permitiría abarcar en una sola actuación todos los asuntos que generan riesgos para la competencia, fallas de mercado y afectación de los derechos de los usuarios. Estas soluciones de con un enfoque preventivo brindarían una intervención más oportuna para el mercado de servicios móviles, facilitando el ejercicio de facultades de inspección, vigilancia y control al futuro.

Por consiguiente, parte de las medidas generales que el regulador puede adoptar, adicionales a las existentes antes de que se constatará la dominancia en el mercado de servicios móviles, y que tendría efectos potenciales de mitigar los efectos de esa falla de mercado, es precisamente la implementación del Bill and Keep como esquema de remuneración mayorista de las redes móviles.

3. Si la Comisión determina aplazar la decisión de implementar el esquema de Bill and Keep, en este proyecto debe contemplar la revisión de importantes parámetros con el cual se generaron los precios publicados. En primer lugar, el documento de soporte de la iniciativa se publicó en diciembre de 2021<sup>2</sup>, y se tuvo en cuenta una tasa de cambio de \$3.800 por dólar, por lo que evidentemente, los valores estimados no reflejan la aceleración de la devaluación, que llega al 26,8% si se toma como punto de comparación el valor de \$4.819,42 del 30 de octubre de este año.

En segundo término, en el modelo aplicado, el concepto de “Costo por Espectro Radioeléctrico” da un total de COP\$1,651 billones, como se puede apreciar en la siguiente imagen:

Costo por Espectro Radioeléctrico					
Id	frecuencia	[MMUS\$/MHz]	B/W	CAPEX	CAPEX [M\$]
1	700	8,295	20,0	US\$ 165.894.326	M\$ 655.434.932
2	850	3,318	25,0	US\$ 82.950.000	M\$ 327.758.676
3	1.900	0,747	20,0	US\$ 14.940.000	M\$ 59.032.123
4	1.700	0,747	20,0	US\$ 14.940.000	M\$ 59.032.123
5	2.500	6,957	20,0	US\$ 139.141.936	M\$ 549.788.748

Fuente: Modelo de costos Empresa Eficiente Móvil 2021, hoja “Espectro”

Pero este monto podría estar no sólo desactualizado, sino también subestimado. Esto, por cuanto en la hoja “espectro” del archivo se puede observar que, por ejemplo, para la banda de 1900 MHz se incluye un valor de COP\$59 mil millones, aunque que según la resolución 3078 de 2019, con la cual se realizó la subasta, el precio de reserva de un bloque de 5 MHz por 20 años fue de COP228 mil millones, equivalente a COP\$912 mil millones para 20 MHz por la misma duración.

Así mismo, por cuanto no se estarían teniendo en cuenta los costos de la renovación de los permisos de uso del espectro determinados definitivamente por el Mintic en el año 2022 tanto para Telefónica como para otro agente de mercado, dado que Tigo decidió no renovar el permiso de 5MHz de espectro que tenía en la banda de 1900 MHz.

Adicionalmente, que se estarían dejando de lado los costos reales del espectro, en tanto que no se contemplarían, por ejemplo, el valor de las obligaciones de hacer impuestos por el Mintic dentro de las condiciones de asignación y de renovación, así como tampoco el aumento del valor de la contraprestación que implican los pagos a plazos, habida cuenta que el Mintic en vez de fijar un mecanismo de indexación, entendido

<sup>2</sup> CRC. Diseño Regulatorio. Revisión de los Esquemas de Remuneración Móvil. Documento Soporte. Diciembre de 2021.

como una variable que busque mantener actualizado el valor del dinero en el tiempo, exige una tasa de interés promedio de los TES B, lo que implica una tasa de interés, que aumenta el valor real de la contraprestación del espectro.

Ahora bien, los anteriores argumentos deben ser considerados también, de forma armónica con los objetivos de política pública que se ha trazado el gobierno nacional por medio del Mintic que deben llevar a que se impulse la competencia y la conectividad en el país, especialmente en zonas apartadas y no rentables, en donde la lógica económica debería llevar a que se promoverán por parte de las autoridades sectoriales herramientas de compartición de redes e infraestructura, siendo el Roaming Automático Nacional, a tarifas reguladas, una poderosa herramienta para promover la competencia en dichas zonas, especialmente en las que el único proveedor con red de acceso es el dominante, o bien por la explotación de su posición o bien debido al cumplimiento de obligaciones derivadas de los permisos de uso del espectro que detenta.

Los demás operadores solo podrán hacer frente a ese desbalance en la infraestructura, mediante el uso de mecanismos como el RAN pero siempre y cuando sea remunerado a costos más una utilidad razonable, considerando la escala de los demás operadores no dominante y sus necesidades de inversión en un ambiente en el que los ingresos por el servicio se encuentran en senda decreciente y sostenida por un largo periodo de tiempo y en el que se impactan los costos por los muy altos precios del espectro y la tasa de cambio.

Atentamente,



**NATALIA GUERRA CAICEDO**

Vicepresidente de Asuntos Públicos y Regulatorios  
Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP BIC

Anexo: copia en medio magnético del concepto emitido por Carlos Pablo Márquez E sobre la legalidad y necesidad del Bill and Keep en el mercado colombiano.