

VPAC-100022-03-0006

Bogotá, D.C., 15 de enero de 2025

Doctora

LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

acm_empaquetados@crcom.gov.co; atencioncliente@crcom.gov.co

Calle 59A Bis No. 5 - 53 Piso 9, Edificio Link Siete Sesenta

Ciudad

Asunto: Comentarios de Partners Telecom Colombia S.A.S. al documento de formulación "ANÁLISIS DE COMPETENCIA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES EMPAQUETADOS"

Apreciada Doctora Duque:

Reciba un cordial saludo. Por medio del presente documento **Partners Telecom Colombia S.A.S en Reorganización**, (en adelante PTC), se permite presentar comentarios y argumentos al proyecto "*Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados*", cuya importancia para el desarrollo y existencia de adecuadas condiciones de competencia en los mercados de telecomunicaciones resulta clave debido al afianzamiento de la convergencia de servicios, reconociendo que 3 de los 4 competidores más relevantes de los mercados móviles, son al mismo tiempo competidores en los mercados de servicios fijos y de televisión, y todos, realizan ofertas empaquetadas el mercado.

Al respeto, si bien celebramos la intención de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante CRC) de revisar este tipo de mercados, de manera respetuosa consideramos que la entidad no está siendo clara en sus actuaciones sobre el tema. Esto debido a que de manera independiente a la definición de mercados relevantes empaquetados, la completitud del análisis parte de la inclusión del empaquetamiento entre los servicios fijos y móviles, y sus posibles consecuencias desde el punto de vista de competencia, no solo por la existencia de un operador dominante ya definido en el mercado de Servicios Móviles, sino por la inminente posibilidad de que se creará en el futuro próximo otro agente de gran envergadura con la cada vez más posible integración ente Millicom y Movistar.

Precisamente, con el mayor respeto vemos necesario señalar que el documento puesto a consideración, deja más dudas que certezas en esta materia, ya que luego de la extensa descripción de antecedentes normativos y metodológicos y de la definición actual de mercados relevantes empaquetados, se plantea como objetivo del estudio el *"Efectuar el análisis actual de las condiciones de competencia de los mercados relevantes de servicios de comunicaciones fijos empaquetados"* (Subrayado nuestro) con lo que se hace evidente que el proyecto en cuestión dejó de lado revisar lo que para nosotros debería ser un aspecto necesario y prioritario en la realidad actual; la posible obstrucción al mercado a través del empaquetamiento móvil-fijo, y el traslado o contagio de los problemas de competencia del mercado móvil al mercado fijo y/o convergente.

Para PTC no resulta acertada dicha exclusión, pues contrario a las conclusiones que se esgrimen como justificante de dicha decisión, vemos que en los mercados colombianos se presenta la caracterización que la doctrina del Banco Mundial y de la UIT han reconocido como generadora de mayores riesgos frente al empaquetamiento de servicios. Lo anterior, por cuanto como señalas dichos organismos:

"Como sucede con muchas innovaciones, los paquetes benefician a los consumidores siempre que se ofrezcan en un mercado competitivo. Sin embargo, los proveedores en una posición dominante en el mercado pueden utilizar los paquetes para aprovechar su dominio, tanto vertical como horizontalmente, con impactos potencialmente anticompetitivos.

(...)

El apalancamiento horizontal es un problema regulatorio más complejo. Se trata de un proveedor con PSM un mercado minorista (por ejemplo, telefonía fija o banda ancha fija) que utiliza paquetes para aprovechar su ventaja de mercado en otros mercados minoristas (por ejemplo, televisión digital o telefonía móvil). Podría hacerlo fijando un precio competitivo (bajo) para el paquete, pero dentro de él el precio del producto con PSM puede ser excesivamente alto, mientras que el precio de los productos competitivos es excesivamente bajo. (...) Sin embargo, los reguladores aún deben estar en guardia para garantizar que no haya subsidios cruzados

dentro de los precios cobrados, ya sea en el paquete o en los servicios individuales vendidos fuera de él. (subrayado fuera del texto)”¹

Desde un punto de vista económico es necesario tener en cuenta que el empaquetamiento de servicios puede aumentar la concentración de mercado y el poder de mercado de los agentes que ofrecen servicios empaquetados, más aún cuando son ofertas de empaquetamiento de servicios fijos con móviles como el cuádruple play, más aún cuando en Colombia existe un operador ya declarado dominante en servicios móviles que tiene un mercado de aproximadamente del 40% en servicios fijos, según los datos del MINTIC del segundo trimestre del 2024. Si bien la CRC determinó que el mercado de “cuádruple play” fue excluido de la lista de mercados relevantes de servicios fijos por no contar con la penetración suficiente para considerarlo como un mercado relevante, es importante que la Entidad actualice dicho estudio a la fecha, donde el riesgo es cada vez más latente de concentración de mercado en operadores de ofertas convergentes y posible traslado de dominancia a los servicios fijos apalancándose en la dominancia existente en servicios móviles y a través de precisamente ofertas de “cuádruple play”.

Teniendo en cuenta lo anterior, nos enfocaremos en lo que, en opinión de PTC, es la justificación para que la CRC incluya dentro de este proyecto el análisis de competencia frente al empaquetamiento de servicios móviles y fijos, así como en los objetivos adicionales que debería incluir esta iniciativa que deben desencadenar una intervención regulatoria de la CRC general, de cara al empaquetamiento de servicios fijos y móviles para los operadores integrados verticalmente o convergentes, especialmente de cara a los operadores que como WOM o como los pequeños ISP, solo participan en alguno de los mercados que componen el paquete, esto es, en la provisión de servicios móviles o en la provisión de servicios fijos.

Ahora bien, la inclusión que solicitamos y el trazar como objetivo la intervención regulatoria, no debe obstar para que la CRC, en el marco del proceso de expedición regulatoria denominado “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles Fase 2” pueda adoptar decisiones sobre el empaquetamiento de servicios fijos y móviles para operadores con posición dominante individual o conjunta, adicionando el proyecto normativo sometido a consulta pública.

¹ UIT y Banco mundial 2020; <https://digitalregulation.org/the-regulation-of-price-bundles/>, traducción propia.

i EL “LIMBO” REGULATORIO DE UNA POSIBLE FALLA DEL MERCADO

Como ya se anotó, al realizar un recorrido sobre el documento de formulación comentado, extrañamos análisis respecto del empaquetamiento móvil-fijo y su impacto sobre la competencia en el mercado. Situación que no debería ser ajena para la CRC, especialmente si observamos, de un lado que la misma comisión había advertido que los efectos anticompetitivos más comunes del empaquetamiento son los subsidios cruzados, así como la realización de descuentos de exclusión².

Así pues, al excluir del análisis el empaquetamiento de servicios fijos y móviles, se desconoce, desde nuestra perspectiva, un elemento fundamental tanto para el mercado de Servicios Móviles como para los mercados fijos empaquetados, toda vez que, existe una tendencia creciente desde el lado de la oferta de incluir los servicios móviles como parte del paquete Triple Play, entendido y así ofrecido a los usuarios como 5 Play (Telefonía fija + Internet fijo + TV por suscripción + Datos móviles + telefonía móvil).

En 2022 el 83% de los servicios móviles fueron adquiridos de manera empaquetada³, lo cual hace pensar que desestimar las ofertas de cuádruple play es no acatar las mismas evidencias relacionadas por la CRC en el estudio publicado, y que en este 2024 han ido en aumento, ya que se determina que el mercado no relevante con estudios realizados en 2021 y 2022 desconociendo las ofertas y la penetración actual del “cuádruple play”.

Al respecto, un documento⁴, expedido por la CEPAL, señala que “una estrategia agresiva por parte de la empresa principal que implique una disminución en las ventas de las empresas competidoras en el segundo mercado puede implicar que estas últimas deban abandonarlo”.

Así las cosas, resulta importante considerar que la combinación de servicios fijos y móviles en un único paquete aumenta significativamente la concentración del mercado, especialmente si es ofrecida por operadores dominantes, la cual limita la competencia efectiva y dificulta la estabilidad de operadores con ofertas en un solo mercado, así como también restringe la entrada de nuevos competidores.

² CRC, Análisis de Ofertas Empaquetadas en Colombia Coordinación de Regulación de Mercados Diciembre de 2015

³ CRC, “Revisión del mercado relevante “servicios móviles”” 18 de agosto de 2023.

⁴ CEPAL 2005. Una introducción a la política de competencia en la nueva economía

La situación descrita genera desconcierto sobre la intención de la CRC frente al punto ya que en el documento soporte *"Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles Fase 2"* la entidad reconoce un riesgo potencial de traslado en los problemas de competencia del mercado de "Servicios Móviles" a los mercados fijos vía empaquetamiento móvil-fijo, en los siguientes términos:

*"Los resultados del análisis de la información recopilada permitieron concluir que el riesgo de traslado de los problemas de competencia del mercado «Servicios Móviles» a los mercados fijos vía empaquetamiento móvil-fijo, aunque es un riesgo potencial, aún no se ha materializado ya que no se ha evidenciado un crecimiento de los accesos móviles mixtos que se correlacione con un crecimiento de la participación de ningún operador en el número total de accesos fijos a nivel nacional. No obstante, esta información también permitió corroborar que el empaquetamiento móvil-fijo ha tenido una incidencia creciente en los mercados de telecomunicaciones de Colombia, razón por la cual la CRC continúa realizando un monitoreo permanente de la evolución de las ofertas de paquetes convergentes (móvil-fijo) en los mercados, con el fin de identificar oportunamente problemas relacionados con la competencia y el bienestar de los usuarios que puedan surgir a raíz de esta clase de ofertas."*⁵

Dejando a un lado la crítica obvia sobre la existencia de un "riesgo potencial" que debe ser materializado para que amerite intervención y que como ya es usual en las posiciones de la entidad, debe seguir siendo monitoreado, lo cierto es que el regulador entiende que el empaquetamiento convergente existe y que ha ido creciendo de manera constante y representativa. Esta situación es irreversible y seguirá su rumbo de manera más rápida en los próximos años debido a que como bien lo ha anotado la misma CRC *"Los consumidores de servicios de comunicaciones toman "atajos" para poder reducir la complejidad de ciertas decisiones en una industria inherentemente cambiante, de tal forma que pueden terminar basándose en un conjunto pequeño de información que posibilita ampliamente decisiones subóptimas o erradas."*⁶

Esto se corrobora en el documento soporte, con las cifras porcentuales sobre el tipo de servicio empaquetado preferido en los hogares, en donde del total de

⁵ CRC Documento Soporte: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles Fase 2 2024. Págs. 166 y 167.

⁶ CRC Documento Soporte Ofertas Empaquetadas en Colombia 2015. Pag 76.

accesos activos del segmento residencial con empaquetamiento, 42.96% se refieren al servicio Triple Play (Telefonía fija + Internet fijo + TV por suscripción)⁷

En nuestra opinión, por lo tanto, no es posible analizar de forma independiente lo enunciado en el proyecto de medidas para Servicios Móviles Fase II con lo planteado en el presente documento de formulación ya que se trata del mismo fenómeno y, por ende, en lo que respecta a la dominancia actual (CLARO) y potencial (TIGO-Movistar) de la misma falla del mercado.

Así las cosas, lo que se visualiza es un “limbo” en la aproximación de la CRC frente al tema, toda vez que, en el primer proyecto regulatorio mencionado se limita a concluir que basta con realizar un monitoreo permanente mientras que en el segundo, el cual se refiere específicamente a empaquetamiento, simplemente deja de un lado la posible existencia de un nuevo mercado relevante sobre el cual podría ser necesario realizar una intervención.

En otras palabras, obvia el regulador la existencia de mercados convergentes en su propuesta de análisis y consecuentemente, se desconocen los principales riesgos actuales de competencia emanados del empaquetamiento. Vale la pena, entonces, reiterar en el presente escrito de qué forma el empaquetamiento fijo-móvil puede afectar al mercado en general, pero especialmente al mercado de Servicios Móviles. Esto con el fin de que la CRC incluya en su propuesta el análisis de competencia del mercado 5 Play (Telefonía fija + Internet fijo + TV por suscripción + Datos móviles + telefonía móvil).

ii IMPORTANCIA DE ANALIZAR EL ESTADO ACTUAL Y POTENCIAL DE COMPETENCIA BAJO EL EMPAQUETAMIENTO MÓVIL-FIJO

No se desconoce la importancia de revisar dentro de los mercados fijos las condiciones de competencia emanadas del empaquetamiento, sin embargo, negar que la convergencia ha impactado de manera disruptiva la forma en que se deben definir los mercados relevantes y evaluar su funcionamiento sería un error en las condiciones actuales. Un ejemplo de esto es lo que ha venido ocurriendo con la sustitución de telefonía fija a móvil, tal y como lo reconoce la misma CRC en su documento:

"Adicionalmente, desde el punto de vista de hábitos de consumo de los servicios de comunicaciones es claro que los usuarios demandan cada vez menos el servicio

⁷ CRC Documento de Formulación Análisis de Competencia de los Mercados de Servicios de Comunicaciones Empaquetados 2024. Pag 23.

de voz fija, pues encuentran ventajas en realizar llamadas desde sus dispositivos móviles (bien sea a través del servicio de voz móvil ofrecido por el operador, o a través de una aplicación) o deciden comunicarse a través de mensajería instantánea en algunas situaciones. El 20% de los hogares cuenta con un equipo que le permita acceder al servicio de telefonía fija en su hogar, mientras que el 91,5% de las personas cuenta con un teléfono celular para su uso personal."

Bajo la anterior afirmación, es claro que existe una relación cada vez más cercana entre la estructura del mercado de Servicios Móviles y los mercados fijos en donde las dominancias en uno pueden afectar las condiciones de competencia en los otros y viceversa. Es decir, la totalidad de los aspectos planteados como preocupaciones por el regulador en el capítulo sobre la necesidad del proyecto (creación de barreras de entrada, exclusión de competidores, consolidación del poder de mercado, prácticas de atadura, discriminación de precios, reducción de transparencia y efectos de bloqueo) son perfectamente aplicables al empaquetamiento convergente entre los servicios móviles y fijos.

En 2022 el 83% de los servicios móviles fueron adquiridos de manera empaquetada⁸, lo cual hace pensar que desestimar las ofertas de cuádruple play es no acatar las mismas evidencias relacionadas por la CRC en el estudio publicado, y que en este 2024 han ido en aumento, ya que se determina que el mercado no relevante con estudios realizados en 2021 y 2022 desconociendo las ofertas y la penetración actual del "cuádruple play".

Al respecto, un documento expedido por la CEPAL señala que *"una estrategia agresiva por parte de la empresa principal que implique una disminución en las ventas de las empresas competidoras en el segundo mercado puede implicar que estas últimas deban abandonarlo"*.⁹

Así las cosas, resulta importante considerar que la combinación de servicios fijos y móviles en un único paquete aumenta significativamente la concentración del mercado, especialmente si es ofrecida por operadores dominantes, la cual limita la competencia efectiva y dificulta la estabilidad de operadores con ofertas en un solo mercado, así como también restringe la entrada de nuevos competidores.

Por otra parte, se evidencia la doctrina también ha reconocido que el empaquetamiento de servicios fijos y móviles tiende a ofrecer descuentos significativos o beneficios que generan barreras para que los usuarios cambien de proveedor, incluso si encuentran ofertas más competitivas en el mercado. Lo

⁸ CRC, "Revisión del mercado relevante "servicios móviles"" 18 de agosto de 2023.

⁹ CEPAL 2005. Una introducción a la política de competencia en la nueva economía

anterior, limita la movilidad del usuario y reduce la presión competitiva, lo que se llama un efecto de bloqueo (Lock -In), que afecta otras medidas regulatorias como lo es la portabilidad numérica móvil.

En este tipo de ofertas convergentes los usuarios sobrevaloran el costo de cambiar de operador en servicios móviles, ya que se traduce en pérdida de descuentos o beneficios de los otros servicios como la banda ancha y la televisión, lo que reduce la probabilidad del cambio de operador de servicios móviles, aumentando sus costos de cambio o de transacción. Además, ello sirve para segmentar a los usuarios según su disposición a pagar, ofreciendo precios distintos basados en el valor que perciben en los servicios combinados y donde se puede llevar a que ciertos grupos de usuarios paguen precios más altos que los que pagarían en un mercado competitivo de servicios individuales, haciéndose una segmentación injusta del mercado, o más bien una discriminación tarifaria perfecta, ya que usuarios con menor capacidad de pago pueden verse obligados a contratar servicios que no necesitan para acceder a descuentos en servicios esenciales, situación que hoy en día ya se divisa en el mercado colombiano.

Se tiene un valor menor del plan al contratar un plan con línea fija e internet de banda ancha que solamente el internet de banda ancha. Este hecho a su vez distorsiona las cifras de mercado, ya que, siguiendo con el ejemplo mencionado, se contabilizan líneas fijas subutilizadas por los usuarios y que seguramente su costo es subsidiado con el precio que paga el usuario por el servicio de internet.

Otro de los efectos que tiene el Lock - In es el aporte que se realiza para favorecer una posición de dominio de algún agente en uno de los dos mercados (dominancia ya declarada en el mercado de servicios móviles) y la posibilidad de trasladarse esa posición al otro mercado, ya que explotando sus economías de alcance y escala logra ofrecer precios que no reflejan el costo real de los servicios individuales, reforzando así su cuota de mercado y excluyendo operadores que compiten en solo uno de los dos mercado. Lo anterior dificulta que exista una comparación de precios transparente y desincentiva la competencia basada en calidad, haciendo más compleja la adquisición de nuevos clientes para los operadores que están en solo uno de los dos mercados, ya que enfrentan dificultades para competir con precios al no poder ofrecer el mismo nivel de integración de servicios con un costo de adquisición de un nuevo usuario más elevado.

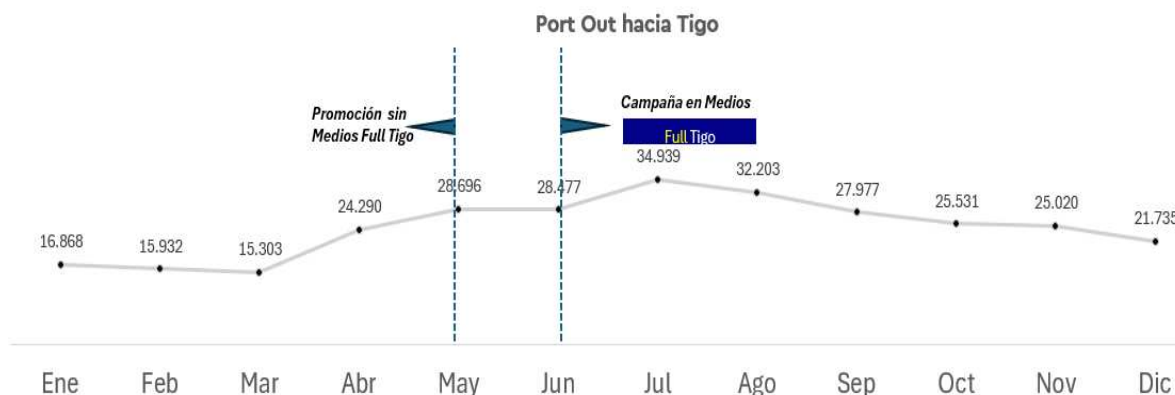
A manera de ejemplo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) identificó que algunos contratos de empaquetamiento incluían cláusulas

de permanencia que reforzaban la posición dominante en el mercado de Telefónica en España, lo que llevó a imponerle sanciones¹⁰ y restringir limitar estas prácticas.

Con el fin de evidenciar lo anterior en Colombia y la importancia de declarar el mercado de cuádruple play relevante, durante el año pasado, el operador Tigo generó una oferta de cuádruple play que tuvo un impacto negativo en la base pospago de PTC, puesto que cuando inició la oferta “Full Tigo” en el mes de mayo sin registro de una campaña en medios, se evidenció una tendencia creciente de portabilidad hacia ese operador. La cual se aseveró con la salida de los primeros registros en medios de comunicación para junio 2024, que evidentemente se relaciona con el pico de portaciones hacia tigo de los meses de junio y julio, luego de una estabilización hacia la finalización del año como se observa en la siguiente gráfica.



Oferta cuádruple play. Imagen tomada de www.tigo.com.co



¹⁰ Nota de prensa 2023. CNMC multa a Telefónica. Consultado en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Notas%20de%20prensa/2023/20230310_NP_S NC Telefonica-DTS_0.pdf

Elaboración propia con datos internos y campaña fulltigo.

Lo anterior se traduce en una evidencia tangible de la relevancia de las ofertas “cuádruple play” en el mercado colombiano y que amenaza a competidores que solo están en el mercado fijo o en el mercado móvil, puesto que como se mencionó anteriormente restringe la capacidad de competir por precios que no pueden ser igualados en paquetes integrados, así como también aumenta la posibilidad que existan subsidios cruzados entre los servicios ofrecidos en las ofertas convergentes y distorsiona cifras de mercado, porque puede que alguno de los servicios adquiridos, sea comprado únicamente para no perder descuentos otorgados.

Así las cosas, la indiferencia planteada en el documento de formulación, de un lado, contradice a la misma entidad cuando en múltiples ocasiones ha mencionado que la venta conjunta de servicios móviles con otros servicios de comunicaciones puede ser problemática en los siguientes términos:

“La venta conjunta de servicios móviles con servicios fijos por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles” fortalece esta posición y tiene la potencialidad de generar un contagio o apalancamiento de esta posición hacia los mercados fijos individuales o empaquetados.”¹¹

Por consiguiente, tal como lo hemos mencionado en reiteradas oportunidades, el empaquetamiento es una estrategia viable en los mercados pero que se convierte en una herramienta nociva cuando es utilizada por un operador dominante. Se ha entendido por parte de la doctrina que *“(…) En el paradigma del empaquetamiento, un vendedor con poder de mercado en un producto ofrece un descuento en ese producto a los clientes que también compran otro al mismo vendedor. La principal preocupación competitiva es que la incapacidad de los rivales no integrados (incluso otros igual o más eficientes) para igualar los descuentos puede tender a apoyar la creación o el mantenimiento de poder de mercado en el segundo mercado.”¹²* (Subrayado fuera de texto)

No consideramos necesario ahondar más en la justificación teórica ya que la misma entidad ha señalado que *“(…) cuando el empaquetamiento es ejercido por una empresa con poder significativo de mercado dicha práctica puede crear problemas de competencia en los mercados por el apalancamiento estratégico*

¹¹ Documento de alternativas regulatorias Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles – Fase 2. 2024. Pag. 7.

¹² Francis y Springman, ANTITRUST, Principles, cases, and materials (2023), American Bar Association, Antitrust Law Section. Pg 380.

que dicha empresa puede ejercer para mejorar su posición, y eventualmente alcanzar posición de dominio en otros mercados relacionados con los productos o servicios que conforman los paquetes.”¹³

La crítica sobre la ausencia de medidas contundentes relacionadas con esta falla del mercado que fortalece la dominancia en Servicios Móviles no necesariamente hace parte del proyecto propuesto en el documento aquí comentado, no obstante, es precisamente ese vacío lo preocupante, puesto que ni se adoptan medidas en el proyecto denominado "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles Fase 2", así como tampoco se incluye en este análisis, lo que hace que no se pueda observar ningún interés regulatorio en abordar el estudio profundo del tema, lo que sin duda llevará a que deban esperarse los efectos nocivos de este tipo de prácticas para que se genere eventualmente una iniciativa concreta distinta a un mero monitoreo.

Tal como iniciamos el presente documento, es desconcertante la forma en que por una parte la entidad regulatoria reconoce no solo el riesgo del empaquetamiento convergente en distintos documentos sino su importancia para el mantenimiento e incremento de dominancias en el mercado¹⁴ y, por la otra, desestima cualquier posibilidad de analizar a fondo la existencia de nuevos mercados relevantes y posibles problemas de competencia en estos. Este punto cobra mucha más importancia cuando dentro de los objetivos específicos, la CRC muestra su intención de tomar en cuenta la posible integración entre Millicom y Telefónica.

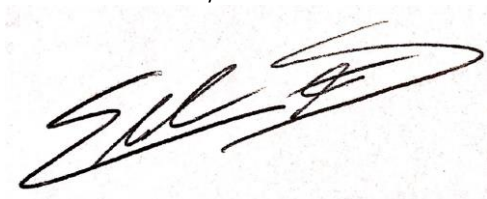
De acuerdo con lo expuesto, solicitamos de manera respetuosa que la CRC incluya en el proyecto presentado para comentarios el análisis del empaquetamiento de servicios móviles y fijos, así como los efectos del mismo en las condiciones de competencia.

¹³ Documento de alternativas regulatorias Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles – Fase 2. 2024. Pag. 8.

¹⁴ “Ahora bien, cuando el empaquetamiento es ejercido por una empresa con poder significativo de mercado dicha práctica puede crear problemas de competencia en los mercados por el apalancamiento estratégico que dicha empresa puede ejercer para mejorar su posición, y eventualmente alcanzar posición de dominio en otros mercados relacionados con los productos o servicios que conforman los paquetes.” Documento de alternativas regulatorias Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles – Fase 2. 2024. Pag. 8.

Esperamos que nuestros comentarios sean de recibo por parte de la CRC y quedamos atentos a cualquier aclaración o mecanismo de participación que se adelante frente a la propuesta regulatoria.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'ESJ', is written over a light blue rectangular stamp. The signature is fluid and stylized.

EMILIO SANTOFIMIO J

Director de Regulación

PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.