Anexo 1

Comentarios presentados por TigoUne al Documento Soporte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones y al Proyecto de Resolución:

"Revisión de los mercados de servicios móviles"

Publicada el 10 de noviembre de 2016

Tabla de contenido

Introducción 3

1. TigoUne apoya la definición de los mercados relevantes móviles a nivel minorista y el análisis de competencia realizado por la CRC 3

1.1. Definición de los mercados relevantes móviles 3

1.2. Análisis de competencia de los mercados relevantes 6

1.3. Conclusiones 13

2. Las medidas propuestas por la CRC no se compadecen del análisis de competencia realizado 13

2.1. Dominancia de Claro en el mercado de voz saliente móvil y en el mercado de servicios móviles 13

2.2. Impacto de la dominancia de Claro de no tomar medidas proporcionales a las fallas de mercado estructurales y persistentes en el mercado móvil 16

2.3. Las medidas propuestas por la CRC son insuficientes para resolver los persistentes problemas de competencia identificados 17

2.4. Conclusiones 21

3. No existe justificación para las medidas regulatorias generales propuestas por la CRC para el mercado mayorista de acceso y originación móvil 21

3.1. La CRC propone obligaciones generales en el mercado mayorista de acceso y originación móvil sin hacer un análisis de dominancia 22

3.2. La prestación de servicios mayoristas de acceso y originación móvil no es una "instalación esencial" 34

3.3. Conclusiones 36

4. La CRC tiene facultades para establecer regulación proporcional a los hallazgos de falta de competencia en los mercados móviles de voz saliente y servicios móviles 37

4.1. Intervención del Estado en los mercados para evitar la consolidación de monopolios y promover la competencia 37

4.2. Facultades de la CRC para intervenir en los mercados móviles en pro de un ambiente competitivo sano 40

4.3. Principios constitucionales que debe observar la CRC al tomar decisiones regulatorias: idoneidad, necesidad y proporcionalidad para corregir fallas de mercado 41

4.4. Situaciones que constata la CRC en el documento soporte 45

4.5. Las medidas propuestas por la CRC para el mercado de servicios móviles no son proporcionales a la situación constatada 46

4.6. La CRC puede tomar medidas particulares de manera inmediata en el mercado de voz saliente móvil 47

4.7. Conclusiones 48

5. La declaración de dominancia de Claro en 2009 conjuntamente con las conclusiones del Documento Soporte permite a la CRC tomar medidas particulares 49

6. Propuestas de medidas particulares a ser aplicadas por la CRC para solventar las fallas de mercado evidenciadas 50

6.1. Test de replicabilidad económica (TRE) 50

6.2. Adopción de una obligación de suministro de información 52

6.3. Mantenimiento de cargos de acceso diferenciados para el operador dominante 52

6.4. Establecimiento de un cargo de referencia para garantizar el acceso a la instalación esencial de *Roaming* Automático Nacional (RAN) y compartición de infraestructura pasiva 57

7. Comentarios específicos al proyecto de resolución 59

Introducción

En este Anexo se presentan los comentarios de TigoUne a los siguientes documentos de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) en el marco de la revisión de los mercados de servicios móviles publicados el 10 de noviembre:

- Documento Soporte: "Revisión de los mercados de servicios móviles" de noviembre de 2016 (en lo sucesivo, el Documento Soporte); y
- Proyecto de Resolución: "Por la cual se modifican la Resolución CRT 1763 de 2007, los Anexos 01 y 02 de la Resolución CRT 2058 de 2009, la Resolución CRC 3136 de 2011, y se dictan otras disposiciones" (en lo sucesivo, el Proyecto de Resolución).

Este anexo se compone de siete secciones. En la primera sección se presentan los comentarios de TigoUne con relación a la definición de los mercados relevantes y el análisis de competencia realizado por la CRC. En la segunda sección se presentan los comentarios de TigoUne a las medidas regulatorias propuestas por la CRC con relación a los mercados mayoristas, específicamente: cargos por terminación de llamadas móvil-móvil y, acceso y originación móvil. En la tercera sección se presentan las razones por las cuales TigoUne considera que no existen justificaciones para las medidas regulatorias propuestas por la CRC en el mercado mayorista de acceso y originación móvil. En la cuarta sección se presentan los argumentos por los cuales la CRC tiene las facultades para establecer regulación proporcional a los hallazgos de la falta de competencia en los mercados móviles. En la quinta sección, TigoUne presenta los argumentos bajo los cuales, con la definición de dominancia de 2009 en el mercado de voz saliente móvil, la CRC puede establecer medidas particulares para el operador dominante. La sexta sección presenta las medidas particulares que TigoUne considera son proporcionales y necesarias para fomentar la competencia en el mercado móvil. Finalmente, la séptima sección presenta una serie de modificaciones al Proyecto de Resolución.

1. TigoUne apoya la definición de los mercados relevantes móviles a nivel minorista y el análisis de competencia realizado por la CRC

TigoUne apoya la definición de los mercados relevantes móviles a nivel minorista así como la mayor parte del análisis de competencia sobre estos mercados relevantes realizado por la CRC. A continuación se especifican los puntos relevantes que TigoUne considera necesario resaltar del análisis realizado por la CRC tanto en la definición de los mercados relevantes como en el análisis de competencia.

1.1. Definición de los mercados relevantes móviles

1.1.1. Definición del mercado relevante de voz saliente móvil

TigoUne apoya la propuesta de la CRC en mantener el mercado de voz saliente móvil en la actual lista de mercados minoristas[1]. Así mismo, y considerando que la CRC no incluyó los servicios *Over-the-top* (OTT) en la definición de este mercado, TigoUne concuerda con la CRC en que se debe monitorear la evolución de los servicios OTT continuamente durante los próximos años debido al impacto en la competencia que estos servicios pueden causar en este mercado relevante.

Según el estudio de Hábitos y Usos de los servicios móviles[2], hoy en día "el 78% de los encuestados afirmaron enviar mensajes por chat utilizando aplicaciones como WhatsApp, Skype y Line"[3], y el 39% realiza llamadas utilizando este mismo tipo de aplicaciones[4]. Esta tendencia se puede incrementar en el mediano-corto plazo si se tiene en cuenta que un 13% de los encuestados consideran que las llamadas a través de estas aplicaciones han sustituido por completo las llamadas a través de redes móviles tradicionales, y que un 38% considera que el remplazo ha sido parcial[5]. De continuar aumentando esta tendencia el impacto en los niveles de competencia del mercado de voz móvil saliente por parte de estas aplicaciones o servicios OTT será significativo.

1.1.2. Definición del mercado de Internet móvil

TigoUne apoya la propuesta de la CRC de definir el mercado de Internet móvil como un nuevo mercado relevante minorista con alcance nacional, y de incluir los servicios de Internet móvil por suscripción y por demanda dentro de la definición de este mercado relevante[6].

Esto concuerda con las conclusiones a las cuales llega el estudio realizado por la firma de consultoría Telecommunications Management Group, Inc.[7] (TMG), en el cual se específica, entre otros, que los dos tipos de acceso, por suscripción y por demanda tienen características comunes, por ejemplo, mismo objetivo (permitir a los usuarios accede a Internet móvil), mismos dispositivos de acceso, los operadores ofrecen ambos servicios, los costos de proveer ambos tipos de acceso son similares, los elementos de red utilizados para proveer el servicio son comunes, la cobertura de acceso es la misma (nacional), los usuarios generalmente contratan uno de los dos servicios, y por último, los proveedores del servicio diseñan las tarifas de forma conjunta justamente para segmentar el mercado.

---

[1] Según lo establecido en la Resolución 2058 de 2009. CRC, Documento Soporte, p. 57, 72 y 171.

[2] Centro Nacional de Consultoría, "Hábitos y Usos – Servicios Móviles", 2016. Estudio contratado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones para la revisión de los mercados de servicios móviles.

[3] Documento Soporte, p. 53.

[4] Documento Soporte, p. 54.

[5] Documento Soporte, p. 54.

[6] Documento Soporte, p. 60. [señalando que "El mercado relevante minorista de Internet móvil incluye el servicio de Internet móvil tanto por suscripción como por demanda".]

[7] "Análisis de los mercados móviles de voz y de acceso a Internet en Colombia", octubre de 2016, p. 34. Estudio encargado por TigoUne y presentado a la CRC el 10 de octubre de 2016 en el marco de la revisión de los mercados de servicios móviles.

Concordamos con la CRC en que los usuarios ven como sustitutos estos dos tipos de acceso a Internet, en la medida en que el incremento en el precio de los planes por suscripción, por ejemplo, puede llevar al usuario a cambiar al tipo de acceso de Internet por demanda, sin que el usuario experimente diferencias en el nivel del servicio dado que se utiliza la misma red de acceso[8].

1.1.3. Definición del mercado relevante de servicios móviles

TigoUne apoya la propuesta de la CRC de definir el mercado relevante nacional de servicios móviles a nivel minorista el cual incluye "el servicio de voz móvil saliente, la originación de mensajes de texto (SMS) y de mensajes multimedia (MMS), y el servicio de Internet móvil tanto por suscripción como por demanda"[9].

De hecho, TigoUne considera que la argumentación de la CRC para llegar a esta definición, "complementos transaccionales que hacen parte del clúster de servicios móviles"[10], es acertada y refleja la tendencia de los operadores móviles de querer migrar sus usuarios del servicio de voz al servicio de voz y datos de forma empaquetada.

Concordamos con la afirmación que los operadores móviles se benefician al ofertar el servicio de voz y el servicio de datos de forma empaquetada, dado que obtienen incrementos en las "economías de alcance en la producción, empaquetamiento, distribución y mercadeo de servicios"[11]. Así mismo, es correcto que el usuario se beneficia en la medida en que adquiere los servicios a través de un mismo terminal y por lo tanto no tiene necesidad de aumentar los costos con dos terminales, uno para cada servicio (lo que reduce de manera significativa los costos de transacción para el comprador)[12].

Este comportamiento natural de los operadores y los usuarios conlleva a que las condiciones de competencia existentes en el mercado de voz saliente móvil, con el tiempo se repliquen en el mercado de servicios móviles de voz y datos empaquetado definido por la CRC, como ya de hecho ha sucedido. Sobre este tema se profundiza más adelante.

Finalmente, TigoUne considera importante que la CRC precise que la comercialización de servicios del mercado relevante de servicios móviles, es decir, de voz saliente móvil, SMS, MMS, e Internet móvil empaquetado, se permite con o sin descuentos de precio en comparación con los precios de los servicios individuales. En otras palabras, el "empaquetamiento de servicios" referidos al

---

[8] Documento Soporte, p. 60.

[9] Documento Soporte, p. 63.

[10] Documento Soporte, p. 63.

[11] Documento Soporte, p. 61.

[12] Documento Soporte, p. 61.

Según la CRC, los usuarios con más de un terminal (27% de los encuestados en el estudio del CNC), utilizan la segunda línea para servicios de voz, mientras que la línea principal la utilizan para servicios de voz y datos empaquetados. Adicionalmente, el 80% de los encuestados reportan usar un teléfono inteligente (ver Documento Soporte, p. 80), luego están en capacidad de adquirir una oferta de voz y datos empaquetada.

mercado de servicios móviles, debe abarcar la venta de servicios en forma conjunta haciendo descuentos individuales o conjuntos, así como aquellos casos en donde se venda el paquete sin especificar el valor de cada servicio.

1.2. Análisis de competencia de los mercados relevantes

1.2.1. Mercado relevante de voz saliente móvil

TigoUne concuerda con el análisis y las conclusiones mencionadas por la CRC sobre la competencia en el mercado relevante de voz saliente móvil. A continuación se describen los apartes con los cuales concuerda TigoUne, específicamente con relación a los niveles de concentración y participaciones de mercado, la disminución de los precios de telefonía móvil y la insuficiencia del régimen *ex post* para resolver las fallas de mercado. Sin embargo, TigoUne no concuerda con las conclusiones que dan soporte a la regulación del mercado mayorista de acceso y originación móvil para promover los operadores móviles virtuales (OMV).

a. Concentración y participaciones de mercado

Con relación a la concentración y las participaciones de mercado la CRC menciona que:

> "(…) se presentan niveles importantes de concentración en términos de usuarios, tráfico e ingresos, [y] participaciones de mercado con diferencias considerables (…)"[13].

En este aspecto, TigoUne ha presentado estudios en los cuales se evidencia la elevada concentración de este mercado en sus tres indicadores más relevantes al segundo trimestre de 2016, usuarios (3.307), tráfico (4.755) e ingresos (4.098)[14]. La concentración de mercado se encuentra en niveles similares en comparación con la concentración de 2008, al menos en los indicadores de tráfico (4.925) e ingresos (5.185), todos por encima de 4.000 puntos HHI.

TigoUne resalta que la reducción en la concentración de usuarios de más de 5.000 puntos en el HHI en 2008 a 3.307 en 2016, no es consecuencia directa de la competencia del mercado. Buena parte de la reducción de este indicador se explica por las decisiones administrativas del operador dominante de eliminar de su base de datos líneas móviles que no generan tráfico[15].

Por otra parte, TigoUne igualmente comparte el análisis que menciona la CRC en cuanto a que:

---

[13] Documento Soporte, p. 129.

[14] Concentración medida con el índice de Herfindahl-Hirschman. Ver el estudio realizado por TMG, "Análisis de los mercados de voz móvil y de acceso a Internet en Colombia", octubre de 2016, p. 10 y subsiguientes, y Documento Soporte, p. 105.

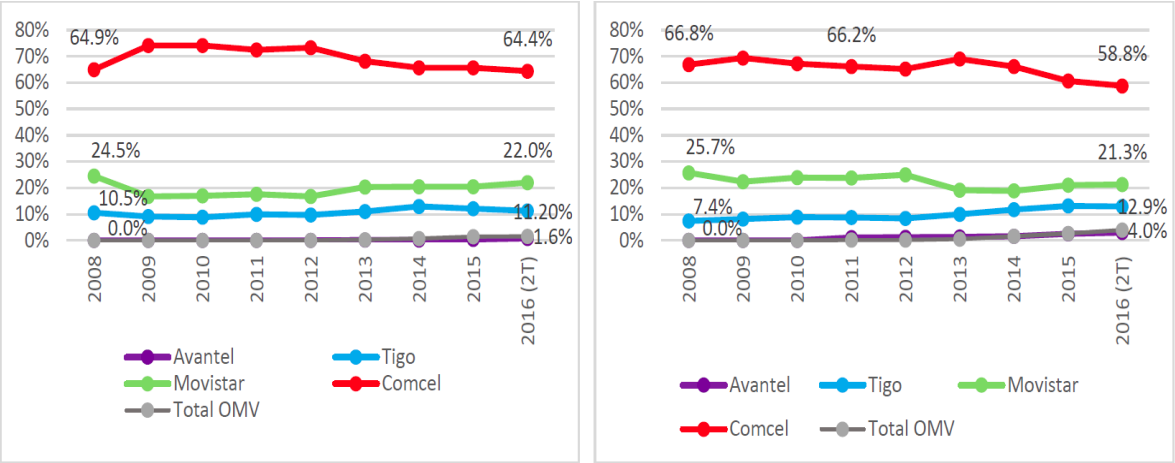
[15] Documento Soporte, p. 103. Claro eliminó 5,1 millones de líneas móviles en entre 2011 y 2013 dado que no habían presentado una recarga en un periodo determinado. Ver los reportes financieros y operativos trimestrales de Claro.

> "(…) las ofertas comerciales del operador dominante han tenido un alto impacto en los indicadores de desempeño del mercado, que le han permitido incrementar [o mantener] su partición de mercado en todos los niveles en tan solo un semestre (…)"[16].

En ese sentido, el análisis de las ofertas que realiza la CRC evidencia la estrategia implementada por el operador dominante de reducir los precios desde el segundo semestre de 2015 con el fin de incrementar sus participaciones de mercado y restringir la competencia[17].

Este comportamiento del operador dominante, Claro, con relación a las ofertas existentes ha tenido un impacto considerable en las participaciones de mercado con relación al tráfico y a los ingresos. De hecho, la CRC "observa con preocupación"[18] como en las participaciones de mercado de Claro, operador dominante, se han mantenido considerablemente elevadas con respecto a los demás operadores en los últimos años. TigoUne una vez más reitera que comparte la preocupación de la CRC.

Figura 1: Participación por operador según (tráfico) e ingresos (derecha) 2008-2016 (2T)



Fuente: CRC – Documento Soporte

Nótese que la disminución de usuarios de Claro no ha tenido mayor consecuencia en los indicadores de tráfico e ingresos. Es decir, tal como lo indica la CRC, esto "(…) sugiere que los usuarios que ha donado o perdido Claro no son de alto valor"[19], por cuanto la pérdida de usuarios de Claro y la consecuente reducción en la concentración medida por usuarios, "(…) no es el único ni más diciente indicador a la hora de analizar la concentración del servicio móvil".[20] TigoUne concuerda plenamente con esta afirmación de la CRC.

---

[16] Documento Soporte, p. 129.

[17] Documento Soporte, p. 108.

[18] Documento Soporte, p. 129.

[19] Documento Soporte, p. 103.

[20] Documento Soporte, p. 103.

b. Disminución de los precios de telefonía móvil

Otro aspecto a resaltar de las conclusiones de la CRC, y que TigoUne también apoya, es la reducción de los precios en los servicios de telefonía móvil y el impacto negativo que ha tenido en la dinámica del mercado en términos de innovación e inversión[21]. Esta reducción de precios conlleva a un ciclo en espiral descendente el cual afecta negativamente las utilidades del sector y reduce la capacidad de inversión de los operadores, finalmente perjudicando a los usuarios. Tal como lo describe la CRC, como consecuencia de precios muy bajos en el mercado:

> "(…) la habilidad de invertir [de los operadores] se puede ver afectada, ya que precios muy bajos pueden afectar negativamente la rentabilidad de los operadores. Si los operadores no invierten, solo les queda reducir costos y ajustar los precios consecuentemente, creando un círculo vicioso de vender un servicio crecientemente comodotizado"[22].

Por otra parte, aunque en el corto plazo esta reducción de precios impulsada por el operador dominante[23] pueda favorecer al usuario, en el largo plazo la competencia se verá afectada negativamente y los consumidores verán reducidas sus opciones y la innovación en el sector, considerando que la estrategia del dominante de reducir precios puede estar asociada con prácticas predatorias, creando barreras de entrada y de expansión a los operadores que por su menor escala no puedan contestar las ofertas del dominante, reduciendo su rentabilidad y capacidad de inversión, tal como lo presenta la Comisión[24]. Más aún, la CRC expresa con relación a la bajada de precios del dominante, que:

> "(…) se corre el riesgo que en el mediano y largo plazo los precios bajos impliquen menor rentabilidad para ciertos operadores, provocando su salida del mercado y se termine con un solo operador que controle el mercado disminuyendo de esta manera el bienestar del consumidor"[25].

En este último escenario, a pesar del usuario favorecerse en el presente de menores precios, en el mediano y largo plazo, se verá negativamente afectado por rentas monopólicas, con elevados precios y reducida calidad de servicio, como bien lo da a entender la Comisión.

c. Régimen de competencia *ex post* es insuficiente

---

[21] Documento Soporte, p. 130 y 131.

[22] Documento Soporte, p. 127.

[23] Documento Soporte, p. 108. [Indicando la CRC que la política de precios ha sido liderada principalmente por Claro desde el segundo semestre de 2015.]

[24] Documento Soporte, p. 127.

[25] Documento Soporte, p. 127.

TigoUne igualmente coincide con la CRC en que el régimen de competencia *ex post* es insuficiente para corregir las fallas estructurales y persistentes en este mercado[26], y por consiguiente TigoUne considera que se deben tomar medidas regulatorias particulares que sean proporcionales al problema de competencia identificado, y eficientes para resolverlo.

TigoUne coincide con la CRC en que en la actualidad, así como en la última revisión de este mercado relevante, "(…) se siguen presentando problemas de competencia (…)"[27] de voz saliente móvil, y en que "(…) no es previsible que en el corto y mediano plazo aumente la competencia en el mercado"[28].

d. Los operadores móviles virtuales no son los llamados a fortalecer de manera considerable la competencia en el sector móvil

Ahora bien, es cierto, como concluye la CRC, que las barreras administrativas de entrada al mercado se han reducido sobre todo para los operadores móviles de red (OMR) que han tenido acceso a espectro radioeléctrico. Hoy en día hay más operadores, tanto con red propia como virtuales (OMV), ofreciendo el servicio de voz saliente móvil[29]. También es cierto, como lo evidencia la CRC, que las participaciones de mercado de estos operadores son "apenas testimoniales"[30]. Sin embargo, es importante resaltar algunos hechos fundamentales en el mercado OMV:

- La entrada de los OMV fue una iniciativa del mercado sin intervención regulatoria. Los OMR no dominantes ofrecieron a nivel mayorista las condiciones óptimas para que en Colombia surgiera la operación de OMV. No fue una imposición regulatoria, fue una iniciativa privada. Luego en este escenario, las barreras administrativas de entrada al mercado que comenta la CRC, o cualquier otro tipo de barreras de entrada, no existieron. Fue la evolución misma del mercado que llevó a los acuerdos por los cuales surgieron los OMV en Colombia.
- El operador dominante, Claro, es el único OMR que no ofrece a nivel mayorista opciones para el desarrollo de los OMV. Esto es claramente una muestra adicional de su comportamiento como operador dominante, actuando de manera independiente a sus competidores y usuarios.
- Los OMV son operadores de nicho, es decir, su modelo de negocio se fundamenta en llegar a aquellos usuarios que no contratan servicios con el OMR y por lo tanto no son competencia directa del OMR. De hecho, los OMV no se caracterizan por obtener elevadas

[26] Documento Soporte, p. 129. [señalando la CRC que "(…) si los mercados presentan fallas estructurales y persistentes que no se superan por la propia dinámica estructural del mismo, estando vigente el régimen de competencia, es porque tal régimen es insuficiente para corregirlos o mitigarlos."]

[27] Documento Soporte, p. 129.

[28] Documento Soporte, p. 129.

[29] Documento Soporte, p. 129.

[30] Documento Soporte, p. 129.

> participaciones de mercado ni elevadas rentas. Luego es consistente con la tendencia internacional que estos operadores no gocen de amplias participaciones de mercado.

TigoUne no considera que las fallas estructurales y persistentes del mercado de voz saliente móvil se vayan a remediar con medidas regulatorias generales a un sector del mercado que por sus características propias pertenecen a un mercado de nicho. En otras palabras, no son los OMV los llamadas a "(…) dinamizar la competencia en el mercado de voz saliente móvil"[31] como lo propone la CRC, por tanto medidas en este sentido no son proporcionales al problema estructural y persistente del mercado.

De acuerdo con lo anterior, TigoUne no concuerda con la conclusión de la CRC en la cual se menciona que "(…) se hace necesario revisar las condiciones a las que se enfrentan los OMV en el mercado mayorista con el propósito de identificar la existencia de barreras a la entrada de índole diferente a las administrativas"[32]. TigoUne no considera que existan barreras a la entrada para los OMV. Ejemplo de ello es que existen cinco (5) OMV que han suscrito contratos voluntarios de acceso y que están por entrar al mercado[33]. La entrada de los OMV ya se ha dado en el mercado colombiano por iniciativa totalmente privada, sin la intervención regulatoria de la CRC.

Por tanto, TigoUne considera equivocadas las conclusiones de la CRC sobre el impacto competitivo de los OMV en el mercado de voz móvil saliente expresadas en la sección 5.1.10 del Documento Soporte. En la sección 3 se profundiza más sobre el carácter injustificado y desproporcional de la regulación general propuesta para el mercado mayorista de acceso y originación móvil y lo inocuo de esta medida para la evolución del mercado minorista de voz saliente móvil.

1.2.2. Mercado relevante de servicios móviles

TigoUne concuerda con la Comisión en cuanto a la preferencia de los usuarios por consumir servicios móviles empaquetados, específicamente de voz y datos, de hecho, consumir servicios móviles empaquetados trae beneficios al usuario y al operador, tales como descuentos, reducción de costos de transacción, economías de escala, etc.[34]

Con relación a los servicios empaquetados, la CRC, concluye que:

> "(…) los operadores pueden apalancar su posición en el mercado de servicios móviles a partir de su posición en el mercado de voz saliente móvil, lo que se ve reflejado en

[31] Documento Soporte, p. 129.

[32] Documento Soporte, p. 129.

[33] Diversas razones logísticas e internas han hecho que algunos de estos OMV no hayan lanzado servicios comerciales aún, más estas no son imputables TigoUne. Es más, en estos casos entendemos que las simulaciones de negocios de los OMV arrojan márgenes consistentes con los de la industria, no existiendo noticias sobre reducciones de márgenes. Así, por ejemplo, se espera el lanzamiento de un nuevo OMV en Diciembre de 2016 y de otro en Febrero de 2017.

[34] Documento Soporte, p. 122.

> participaciones de mercado similares en los diferentes servicios y un traslado del entorno competitivo del servicio de voz al servicio de datos móviles”[35].

Los datos del comportamiento del mercado evidencian de manera clara que este apalancamiento de poder de mercado ya se ha dado en el mercado de servicios móviles en Colombia en los últimos años. Lo anterior se ve reflejado en el mismo análisis realizado por la CRC incluido en el Documento Soporte, donde se puede observar que el mercado de datos móviles se ha contagiado de la posición dominante de Claro. De hecho, como bien menciona la Comisión:

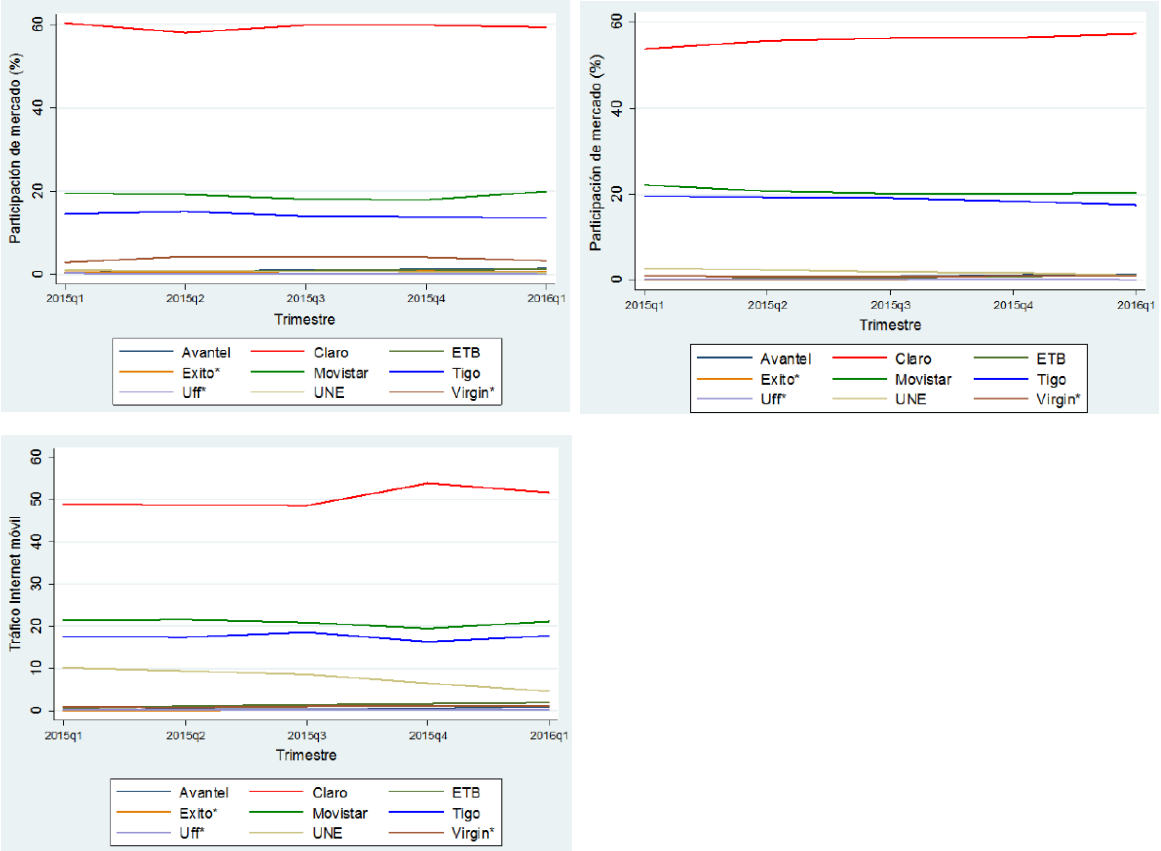
> “(…) se observa que la estructura del mercado de servicios móviles, representada indistintamente por los indicadores del servicio de voz o de los indicadores del servicio de datos móviles, es la de un mercado concentrado, con altas diferencias en las participaciones de mercado de los diferentes agentes, y con una tendencia a mayor concentración”[36].

TigoUne concuerda con la Comisión en los anteriores apartes. De hecho, como se presentó en el estudio realizado por TMG, en todos los tres indicadores, líneas de Internet móvil, ingresos y tráfico Claro ostenta participaciones de mercado considerablemente por encima de la competencia.

[35] Documento Soporte, p. 124 y 130.

[36] Documento Soporte, p. 130.

Figura 2: Participación de mercado de líneas de Internet móvil (derecha), ingresos (izquierda) y tráfico (abajo) – 2015T1-2016T1



Fuente: TMG

Al igual que en el mercado de voz saliente móvil, TigoUne apoya las conclusiones de la CRC en cuanto a que[37]:

- En la actualidad se presentan problemas de competencia en el mercado de servicios móviles;
- No es previsible, a partir del análisis de mercado, que en el corto y mediano plazo aumente la competencia; y
- El régimen de competencia es insuficiente para corregir o mitigar las fallas estructurales y persistentes del mercado de servicios móviles.

De acuerdo con lo anterior, TigoUne concuerda con existencia de fallas estructurales y persistentes importantes de competencia en el mercado de servicios móviles, sobre las cuales la regulación *ex post* es insuficiente para corregir o mitigar, como bien lo concluye la CRC. Por tanto,

[37] Documento Soporte, p. 131.

TigoUne coincide en la definición del mercado de servicios móviles como un mercado susceptible de regulación ex ante.

1.3. Conclusiones

Como conclusión, TigoUne concuerda y apoya las principales conclusiones del análisis realizado por la Comisión en los capítulos 4 y 5 del Documento Soporte. En síntesis, TigoUne apoya la definición del mercado de voz saliente móvil y el mercado de servicios móviles como mercados relevantes sujetos de regulación *ex ante* con base en el análisis de competencia realizado por la CRC.

Sin embargo, TigoUne no apoya las conclusiones con relación a los OMV presentado en la sección 5.1.10 del Documento Soporte con su respectivo análisis por considerar: (i) que por su naturaleza, los OMV no son la respuesta a los problemas de competencia en el mercado de voz saliente móvil y, (ii) que no existen barreras de entrada al mercado OMV derivadas de los acuerdos de acceso voluntarios hoy suscritos.

2. Las medidas propuestas por la CRC no se compadecen del análisis de competencia realizado

TigoUne ve con preocupación que, a pesar de las acertadas conclusiones plasmadas en los capítulos 4 y 5 del Documento Soporte, y reseñadas en la sección anterior de este anexo, las medidas propuestas por la Comisión en el capítulo 7, secciones 3 y 4 del Documento Soporte, no son proporcionales a las fallas estructurales y persistentes encontradas en los mercados propuestos para regulación *ex ante*.

A continuación TigoUne presenta las razones por las cuales las medidas propuestas no son proporcionales a las fallas de mercado y por consiguiente no considera que solucionen el problema en el mediano-corto plazo, con las negativas consecuencias que eso trae para el desarrollo del sector móvil en Colombia.

2.1. Dominancia de Claro en el mercado de voz saliente móvil y en el mercado de servicios móviles

La CRC en su análisis presenta claras evidencias de la dominancia de Claro tanto en el mercado de voz saliente móvil como en el mercado de servicios móviles (en éste último por extensión de dominancia del primero). Con relación al mercado de servicios de voz saliente móvil, la CRC señala que:

> "(…) los niveles de concentración y participación de mercado del operador más grande [Claro] tanto a nivel de ingresos (58,8%) como de tráfico (64,4%) presentan niveles

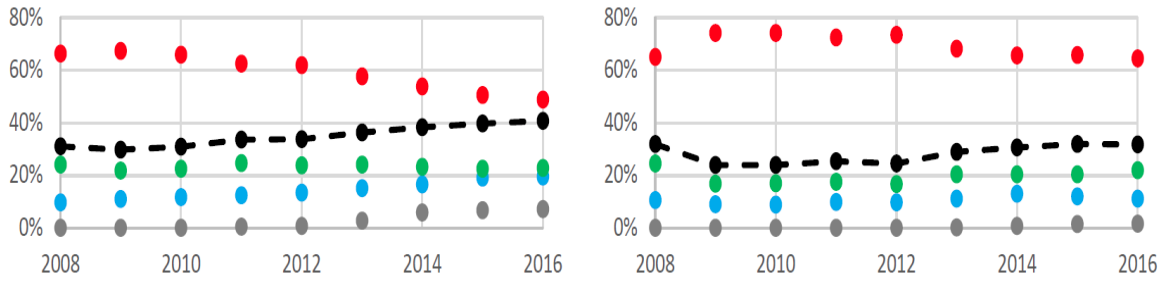
considerablemente más altos de los que se evidenciarían en un mercado competitivo, y el nivel de participación actual sigue siendo elevado a nivel internacional."[38]

De hecho, al estimar el índice de Stenbacka[39], del cual la CRC menciona que es un "(…) indicativo de la posible existencia de un operador con posición de dominio"[40], ésta obtiene los siguientes resultados:

> "(…) la participación del operador líder [Claro] continúa ubicándose por encima del mencionado umbral [40,7%, en términos de usuarios]."[41]
>
> "(…) la diferencia entre el umbral (31,7%) y la participación de mercado [medido en tráfico] de Claro (64,4%) para el segundo trimestre de 2016 fue de 34,7 puntos porcentuales, lo que equivale a más de dos veces el umbral."[42]
>
> "(…) el operador más grande del mercado [Claro] continúa con participaciones de mercado por ingresos que superan en un 50% (17,4 puntos porcentuales) el umbral para el segundo semestre de 2016."[43]

Aún más, Claro se ha ubicado por encima del umbral de Stenbacka desde el año 2008, sin indicios, al menos por ingresos y tráfico, de reducir considerablemente dicha diferencia.

Figura 3: Índice de concentración Stenbacka y participación de mercado por operador según usuarios (izquierda), tráfico (derecha) e ingresos (abajo) para el periodo 2008-2016 (2T)



[38] Documento Soporte, p. 104.

[39] Documento Soporte, p. 105.

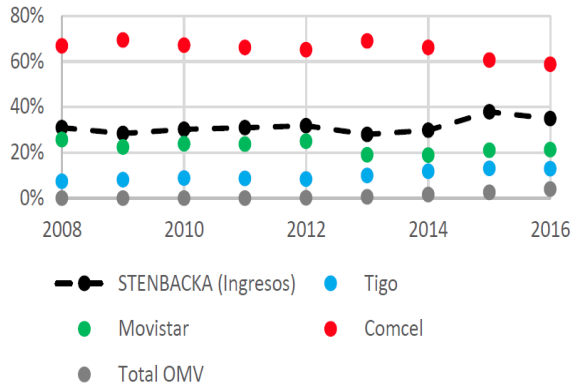
[40] Documento Soporte, p. 105.

[41] Documento Soporte, p. 105.

[42] Documento Soporte, p. 106.

Debe señalarse, que la diferencia entre la participación de mercado de Claro, 64,4%, y el umbral 31,7%, corresponde a 32,7 puntos porcentuales y no 34,7, como lo menciona la Comisión en el Documento Soporte, sin embargo, la participación de Claro sigue siendo más del doble del índice de Stenbacka con relación al tráfico.

[43] Documento Soporte, p. 106.

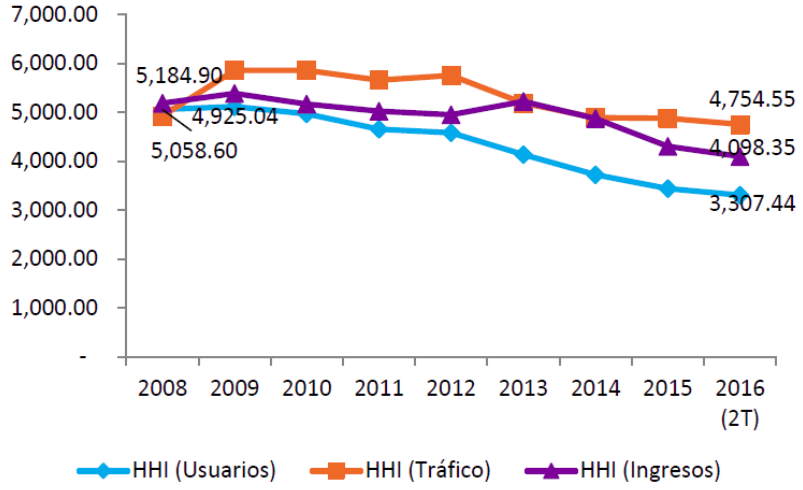


Fuente: CRC – Documento Soporte

Al realizar el análisis de concentración, la CRC concluye que:

> "(…) aun cuando es favorable la reducción de la participación de mercado del operador líder [Claro] a nivel de usuarios, se siguen presentando niveles importantes de concentración a nivel de tráfico e ingresos, participaciones de mercado con diferencias considerables, distribución ineficiente del tráfico cursado por los usuarios y alto impacto de las ofertas comerciales de los operadores, y particularmente del operador más grande [Claro], que le han permitido incrementar sus participaciones de mercado en todos los niveles en tan solo un semestre"[44].

Figura 4: Concentración de mercado HHI en los tres indicadores, usuarios, ingresos y tráfico



Fuente: CRC – Documento Soporte

Los anteriores indicadores de Stenbacka junto con los niveles de concentración y la dinámica de los precios incluidos en el análisis del Documento Soporte y presentados en secciones anteriores

[44] CRC, Documento Soporte "Revisión de los mercados de servicios móviles", noviembre de 2016, p. 112.

de este anexo, son, como la misma CRC lo sugiere, un indicativo claro de la dominancia de Claro en el mercado de voz saliente móvil.

Es importante mencionar que la CRC en el año 2009 realizó el análisis a través del cual se definió la dominancia de Claro en el mercado de voz saliente móvil[45] con base en un "(…) grupo de indicadores que de manera conjunta conforman evidencia de que el operador fija condiciones económicas a sus usuarios de manera independiente a sus competidores"[46]. Los indicadores utilizados por la CRC y el análisis realizado, es básicamente el mismo realizado en el Documento Soporte, es decir, el análisis comprende: revisión del tamaño relativo del operador en el mercado (participaciones de mercado en términos de usuarios, ingresos y tráfico), revisión del tamaño absoluto del operador en el mercado, (análisis de las economías de escala), competitividad de los precios a nivel internacional, barreras de entrada, fallas de mercado, y conducta de la firma.

El Documento Soporte presenta importantes hallazgos y conclusiones en los diferentes temas antes mencionados que confirman claramente la continuación de la posición de dominancia de Claro en el mercado de voz móvil saliente, así como la extensión de dicha dominancia al mercado de servicios móviles.

En este sentido, TigoUne considera que la CRC puede con base en este estudio: (1) confirmar la continuidad de la dominancia de Claro en el mercado de voz saliente móvil y, por consiguiente, mantener las medidas adoptadas en dicho mercado y definir medidas adicionales, (2) establecer la dominancia de Claro en el mercado de servicios móviles, y (3) proceder a establecer medidas regulatorias particulares respecto del operador dominante Claro en el mercado de servicios móviles.

2.2. Impacto de la dominancia de Claro de no tomar medidas proporcionales a las fallas de mercado estructurales y persistentes en el mercado móvil

No tomar medidas regulatorias para contrarrestar la dominancia de Claro en el corto plazo, es decir, en menos de seis meses, llevará a consecuencias nefastas para la competencia del sector móvil en Colombia, como lo reconoce la CRC indirectamente[47]. TigoUne apoya este análisis realizado por la CRC y resalta a continuación las consecuencias de la falta de competencia en el mercado móvil:

- Menor inversión: la reducción excesiva en los precios de los servicios móviles, en especial de voz, por parte del operador dominante, implica una reducción en la rentabilidad de los operadores restantes, lo cual a su vez tiene efectos en el grado de inversión que pueden

[45] Resolución 2062 de 2009. El procedimiento para definir la dominancia de Claro en el año 2009 siguió la metodología y los criterios establecidos en la Resolución 2058 de 2009, aún vigentes.

[46] Resolución 2062 de 2009, p. 55.

[47] Documento Soporte, p. 127.

realizar dichos operadores[48]. A menores rentabilidades, menor es la inversión en nuevas tecnologías y en servicios móviles adicionales. Disminución en la calidad de servicio: menores niveles de inversión en nuevas tecnologías necesariamente redundan en la disminución de la calidad del servicio, dado que no es posible desplegar tecnologías de última generación con mayores calidades de servicio.

- Menores ofertas para los usuarios: menores niveles de inversión y de rentabilidad también limitan las ofertas para los usuarios en la medida en que la infraestructura, al no ser actualizada oportunamente, inhibe al operador de ofrecer planes y servicios innovadores.
- Salida de operadores competitivos del mercado: la reducción de precios excesiva por parte del operador dominante conlleva a prácticas exclusionarias, creando barreras a la operación de los operadores restantes y generando la salida de los mismos del mercado.
-
- Mayores precios y menores calidades de servicios en el mediano-largo plazo: una vez la competencia sea eliminada o disminuida en su capacidad de reacción a través de prácticas exclusionarias, el operador dominante podrá establecer prácticas monopólicas, elevando precios y reduciendo calidad del servicio, en perjuicio del usuario final.

Este impacto, resumido en esta sección, es ampliamente detallado por la CRC en el Documento Soporte. TigoUne coincide con este análisis que reafirma la posición de dominio de Claro en el mercado de voz saliente móvil y considera que una medida proporcional a los fallas estructurales y persistentes del mercado, es mantener las medidas actuales en dicho mercado, y determinar medidas adicionales que contribuyan a corregir de forma definitiva esta falla de mercado; adicionalmente es necesario que la CRC igualmente declare a Claro dominante en el mercado de servicios móviles y proceda a establecer regulación particular en este mercado, como se mencionó anteriormente.

2.3. Las medidas propuestas por la CRC son insuficientes para resolver los persistentes problemas de competencia identificados

Las medidas propuestas para mitigar las fallas de mercado encontradas por la CRC son de carácter general y para los mercados mayoristas de terminación de llamadas móvil-móvil y de acceso y originación móvil, lo cual no se compadece de las conclusiones de competencia a las cuales llega la CRC en los mercados relevantes de voz saliente móvil y servicios móviles.

2.3.1. Mercado mayorista de terminación de llamadas móvil-móvil

La propuesta de modificar los cargos por terminación de llamadas móvil-móvil realizada por la Comisión no es proporcional a las fallas de mercado estructurales y persistentes identificadas por la CRC. Esta propuesta:

[48] Esto se evidencia gráficamente en el informe elaborado por Capital Advisory Partners Ltda., el cual fue aportado por TigoUne en el desarrollo del este proceso regulatorio

- Elimina la reducción diferenciada de cargos de terminación para el operador dominante, que en la práctica se equipara a establecer cargos de terminación asimétricos para el operador dominante. Esto debido a que el cargo de terminación del operador dominante es inmediatamente igual al cargo de terminación final del *glide path* establecido, mientras que los operadores restantes en el mercado siguen de forma escalonada dicha reducción gradual, por consiguiente, durante el tiempo que dura la reducción escalonada, el cargo de terminación del operador dominante será menor al cargo de terminación de los operadores restantes.
  La CRC, al eliminar la reducción gradual y establecer un único cargo de terminación, elimina la posibilidad de asignar al operador dominante un cargo de terminación diferenciado, estableciendo un cargo simétrico y único para todos los operadores.
- Propone un único cargo de terminación para todos los operadores móviles de red, exceptuando los operadores entrantes[49] los cuales tendrán un cargo de terminación mayor al cargo de terminación único. La CRC no tiene en cuenta que los operadores entrantes, los cuales hoy día ostentan participaciones de mercado mínimas, tendrán en el mejor de los casos impacto mínimo en el corto o mediano plazo sobre los principales indicadores de competencia presentados en las secciones anteriores.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta lo siguiente sobre los operadores entrantes:

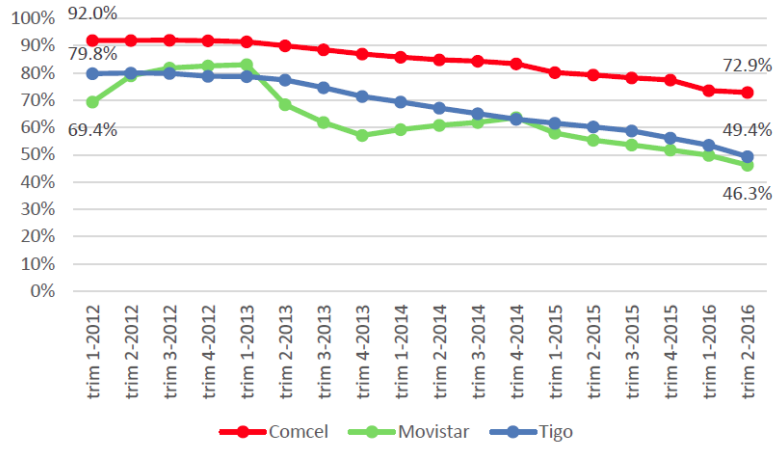
- No todos los operadores entrantes, que fueron asignatarios de permisos para el uso y explotación de espectro IMT recientemente, ofrecen servicios de voz saliente móvil, lo cual reduce aún más el potencial impacto de esta medida para mejorar los niveles de competencia en el mercado de voz saliente móvil y en el mercado de servicios móviles.
- Los operadores entrantes actualmente ofrecen el servicio de voz móvil usando redes de terceros operadores, de tal forma que sobre su red únicamente ofrecen servicios de datos móviles, y es en este servicio donde más enfocan sus esfuerzos comerciales

Ahora bien, la CRC bien concluye que el "nivel actual de cargos de acceso entre redes móviles permite que la estructura de costos del tráfico *off-net* se aproxime más al tráfico *on-net*, evitando ser una limitación a la estructuración de diferentes ofertas comerciales"[50]. TigoUne coincide con la CRC en la medida en que la nivelación del tráfico *off-net* / *on-net* se ha logrado principalmente por la existencia de los cargos asimétricos de los últimos años.

[49] Operadores que hayan obtenido por primera vez permisos para el uso y explotación de espectro radioeléctrico utilizado para IMT. Ver Documento Soporte, p. 172.

[50] Documento Soporte, p. 129.

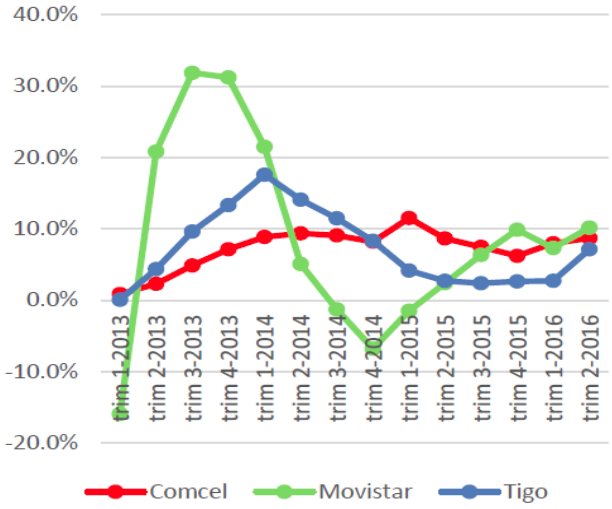
Figura 5: Proporción de tráfico *on-net* por operador de red



Fuente: CRC – Documento Soporte

De hecho, como se puede observar de la Figura 5, la reducción de la proporción del tráfico *on-net* ha sido significativa en estos últimos 4 años, más para el operador dominante que paso de un 92% de tráfico *on-net* a un 73% en este periodo. Así mismo, el tráfico *off-net* ha aumentado constantemente para el operador dominante en los últimos 3 años en niveles de 10% por trimestre en los últimos 2 años (Ver Figura 6).

Figura 6: Tasa de crecimiento tráfico anualizado *off-net*



Fuente: CRC – Documento Soporte

Por otra parte, es importante notar que durante el periodo de 2012 a 2016, la participación de tráfico de Claro se redujo de más del 70% al 64%, luego los cargos de acceso asimétricos han tenido algún efecto positivo en el nivel de concentración del tráfico para el mercado en los últimos años, bajando de más de 5.100 puntos HHI en 2012 a 4.750 en 2016.

TigoUne resalta que la medida de cargos de terminación simétricos propuestos por la CRC puede eliminar los avances que se han logrado en los últimos 4 años, considerando que aún existe un elevado nivel de concentración de tráfico y de ingresos del operador dominante.

En este aspecto es importante mencionar que, aun siendo los cargos de terminación bajos en Colombia, lo importante a los fines del impacto competitivos de la medida de cargos asimétricos no es el valor absoluto del cargo de terminación, sino el valor relativo. La diferencia entre los cargos de terminación asimétricos es el mecanismo mediante el cual el operador no dominante puede diseñar ofertas comerciales que promuevan las llamadas *off-net* en el mercado. Esto se debe a los menores costos para promover llamadas hacia la red del operador dominante, lo cual genera una reacción igual en el operador dominante para no perder participación de mercado, y por consiguiente se forma un ciclo que aumenta de forma generalizada las llamadas *off-net* en el mercado móvil.

TigoUne considera que los cargos de acceso diferenciados para el operador dominante, es una medida que la CRC debe mantener, de manera particular para Claro, de tal forma que se dé continuidad a la respuesta positiva que ha tenido el mercado móvil en los últimos 3 a 4 años. En la sección 6.3 de este documento se presentan argumentos adicionales en apoyo de esta medida.

2.3.2. Mercado de acceso y originación móvil

La regulación propuesta en el mercado mayorista de acceso y originación móvil tiene como fin, según lo indicado por la CRC, promocionar el crecimiento de los OMV. Ahora bien, las medidas generales propuestas en este mercado mayorista no son proporcionales a las fallas de mercado estructurales y persistentes identificadas por la CRC en el mercado minorista de voz móvil saliente.

- Con esta medida no se logrará un impacto en los indicadores de competencia en el corto o mediano plazo que resuelva las fallas estructurales y persistentes descritas en los hallazgos de la CRC. En otras palabras, los OMV no lograrán contrarrestar la dominancia de Claro con niveles de participación actuales en tráfico e ingresos, que representan entre todos, en el mejor de los casos menos del 5% en tráfico y 10% en ingresos, de la participación de Claro[51].
- Los OMV son operadores de nicho, por consiguiente no se considera que sean operadores que van a lograr participaciones de mercado representativas, ni buscarán dinamizar el mercado minorista. En este sentido, pretender que la regulación general propuesta incrementará los niveles de competencia o que eliminará las fallas estructurales y persistentes de mercado, es equívoco. La promoción de OMVs no es una respuesta apropiada para controlar y revertir la dominancia de Claro.
- Por otra parte, el desarrollo de las operaciones de los OMV ha sido una iniciativa privada que se originó sin la necesidad de la intervención regulatoria, y así se ha mantenido bajo contratos privados suscritos de común acuerdo entre las partes. Ello ha resultado en un creciente sector de OMV razón por la cual no es procedente entrar a regular un mercado sobre el cual no se ha

[51] CRC, Documento Soporte "Revisión de los mercados de servicios móviles", noviembre de 2016, p. 109 a 112.

encontrado un falla de mercado que así lo amerite, como se explicará con más detalle en la sección siguiente.

- Adicionalmente, es importante mencionar que Claro es el único de los principales OMR que no ha permitido el uso de su infraestructura por parte de los OMV. En caso de buscar la CRC promover mayor acceso al mercado por parte de OMV, se estima que debería intervenir mediante medidas particulares que aseguren que Claro, como operador dominante en el mercado de originación de voz móvil, de acceso a OMVs a su red.

2.4. Conclusiones

TigoUne considera inadecuadas las medidas regulatorias propuestas por la CRC, específicamente en los mercados mayoristas de cargos de terminación llamadas móvil-móvil, y de acceso y originación móvil. Estas medidas consideramos no serán eficientes para para contrarrestar las fallas de mercado estructurales y persistentes de los mercados minoristas de voz saliente móvil y servicios móviles. Por el contrario, TigoUne considera que la CRC debería:

- Mantener la diferenciación entre los cargos de acceso del operador dominante en el mercado de originación de voz móvil, Claro, y los restantes OMR. Teniendo en cuenta el impacto de esta medida en el pasado reciente, se estima que su mantenimiento permitirá continuar reduciendo la cuota de mercado del operador dominante.
- Eliminar las medidas generales propuestas en el mercado de acceso y originación móvil, enfocándose más bien en la consideración de medidas particulares que abran las redes del único de los principales OMR que no permitido acceso a su red por parte de OMV, Claro.

Estas medidas a nuestro juicio, pueden contribuir a corregir las fallas de mercado a nivel minorista identificadas en el análisis de la CRC.

3. No existe justificación para las medidas regulatorias generales propuestas por la CRC para el mercado mayorista de acceso y originación móvil

TigoUne valora el desarrollo y entrada de OMV al mercado nacional. Como es sabido, TigoUne fue el primer OMR que suscribió de manera voluntaria un contrato de acceso a su red para servir de huésped a un OMV en Colombia. En tal sentido, TigoUne siempre ha apoyado el desarrollo de esta mercado mayorista, entendiéndolo como una oportunidad para competir con otros OMR y hacer un uso más eficiente de su red.

Ahora bien, como se ha señalado en la sección anterior, TigoUne no considera que promover el desarrollo de un mercado de OMV mediante obligaciones generales sea la respuesta regulatoria apropiada para los graves problemas de competencia existentes en los mercados minoristas de voz saliente móvil y de servicios móviles. Como es sabido, tanto en Colombia como a nivel internacional los OMV tienden a constituirse en operadores de nicho, desarrollando segmentos de mercados específicos y alcanzando una participación típicamente limitada de mercado. Así, se reitera que no vemos como la CRC pretende que esta medida, conjuntamente con la reducción de

los cargos de acceso en redes móviles, sea una medida eficiente para revertir las profundas fallas de mercado en mercado de voz saliente minorista o en el propuesto mercado de "servicios móviles". Como se señala en la sección 6, y teniendo en cuenta la clara identificación de persistentes fallas en el mercado de voz móvil saliente, TigoUne insiste en la adopción de medidas particulares aplicables al operador dominante, Claro

Y es que la propuesta de imponer una obligación de acceso general a OMVs en el mercado mayorista de acceso y originación, no solo es inocua a los problemas de competencia existentes, sino que es injustificada y es contraria a la legislación y normatividad sectorial en la materia. Específicamente, TigoUne debe señalar que la Propuesta de Resolución no encuentra apoyo en las competencias legales de la CRC pues:

- A pesar de definir un mercado mayorista de acceso y originación móvil susceptible de regulación *ex ante*, la CRC no realizó un análisis de dominancia en dicho mercado, bien sea individual o colectiva, que justificara la imposición de obligaciones *ex ante* generales de acceso[52], precios regulados[53], y transparencia[54], entre otras.
- Las obligaciones generales propuestas por la CRC tampoco derivan de una identificación de los servicios mayoristas de acceso y originación móvil como una "facilidad esencial" en los términos de la Resolución CRC 3101 de 2011. Es más, la CRC ha reconocido, acertadamente, la improcedencia de esta justificación para la regulación general propuesta.

En vista de lo anterior, TigoUne estima que no existe justificación para imponer las obligaciones generales de acceso, precios y transparencia propuestas por la CRC. Si la CRC considera pertinente imponer obligaciones de acceso en este mercado debe, en todo caso, hacerlo mediante obligaciones particulares aplicables a Claro, el operador dominante en el mercado de voz saliente móvil. Es pertinente insistir que, de los principales OMR activos en el mercado nacional, Claro es el único que no ofrece servicios mayoristas de acceso a su red a OMV. De buscarse ampliar el potencial impacto de los OMVs en el mercado colombiano, TigoUne estima que cualquier medida regulatoria *ex ante* debería estar encaminada de manera particular a abrir las redes de Claro a la competencia en el mercado mayorista, lo cual no ha sucedido aún, a pesar que sus principales competidores han ofrecido capacidad de red en este mercado por los últimos 6 años.

3.1. La CRC propone obligaciones generales en el mercado mayorista de acceso y originación móvil sin hacer un análisis de dominancia

3.1.1. La normatividad nacional requiere un análisis de dominancia previo a la imposición de medidas regulatorias generales o particulares

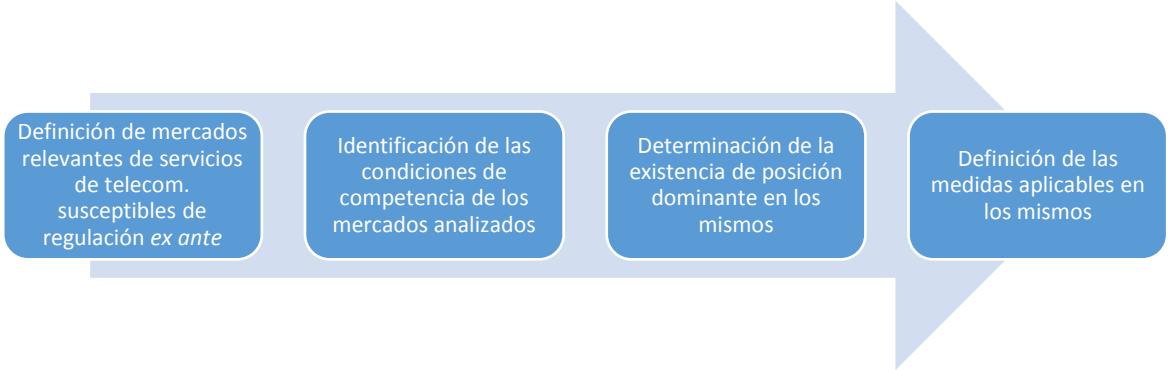
[52] Propuesta de Resolución, art. 7.

[53] Propuesta de Resolución, art. 10.

[54] Propuesta de Resolución, art. 11.

La adopción de medidas regulatorias *ex ante*, bien sea generales o particulares, debe seguir un procedimiento definido en la normatividad de la CRC con el objeto de garantizar que éstas sean justificadas, proporcionales y efectivas para resolver los problemas de mercado identificados. Dicho procedimiento incluye cuatro fases según se describen en la Figura 7.

Figura 7: Procedimiento para la imposición de obligaciones *ex ante* según la normatividad colombiana



Fuente: basado en la Resolucion CRT 2058, art. 1.

En línea con lo anterior, la Resolución CRT 2058 de 2009 indica lo siguiente en sus considerandos:

> "Que en un análisis por mercados relevantes se estudian las presiones competitivas a las que se enfrentan las empresas, identificando cuáles son los agentes en el mercado, y cual la fuerza que cada uno de los mismos ejerce para influenciar la conducta de sus competidores, razón por la cual no se trata de un ejercicio jurídico en estricto sentido, sino del desarrollo de una metodología de carácter económico que se utiliza para asegurar que las medidas regulatorias que han de aplicarse a los servicios, se fundamenten en criterios y condiciones de orden económico como son **los análisis de las condiciones de competencia, la existencia de posición dominante y la presencia de fallas en el mercado, que ameriten la imposición de medidas regulatorias ex ante específicas**"[55]. (Destacado nuestro)

Ello es consistente con lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009 que otorga la CRC la función de "(p)romover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado."[56]

[55] Resolución CRC 2058, hojas 4-5.

[56] Ley 1341 de 2009, art. 22, num. 2.

Asimismo, la referida ley indica la CRC podrá regular precios "cuando no haya suficiente competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos"[57], debiendo hacer "énfasis en la regulación de mercados mayoristas."[58]

Este procedimiento es plenamente consistente con la práctica internacional en materia de regulación por mercados relevante sobre el cual está inspirado el marco normativo colombiano. En particular, la regulación europea en materia de comunicaciones electrónicas adoptada a partir del paquete de directivas implementadas en 2002 dispone que las autoridades nacionales de regulación deberán analizar la existencia de competencia efectiva en los mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante* e imponer medidas regulatorias al o los operadores dominantes o con poder significativo de mercado (PSM)[59].

3.1.2. La CRC no realiza análisis de dominancia alguno que justifique la imposición de las medidas regulatorias generales propuestas

De la lectura del Documento Soporte se observa que éste carece de los elementos de análisis y evidencias necesarias para justificar las medidas regulatorias generales contenidas en la Propuesta de Resolución referidas al mercado mayorista de acceso y originación móvil.

3.1.2.1. El análisis de la CRC no evidencia que exista una falla de mercado que deba remediarse con las medidas generales propuestas

El análisis del mercado de acceso a OMV incluido en el Documento de Soporte consideramos que no respalda la conclusión de que existen fallas de mercado en el mercado mayorista de acceso y originación móvil que justifiquen la imposición de medidas regulatorias generales. Por el contrario, del texto de este documento se observa con preocupación cómo la CRC parece hacer caso omiso

---

[57] Id., art. 23.

[58] Id., art. 23, Parágrafo.

[59] Ver DIRECTIVA 2002/21/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) y sus modificaciones, art. 16.4. ["4. Cuando una autoridad nacional de reglamentación determine que uno de los mercados pertinentes no es realmente competitivo, establecerá qué empresas tienen un peso significativo en el mercado, con arreglo al artículo 14, y les impondrá las obligaciones reglamentarias específicas adecuadas indicadas en el apartado 2 del presente artículo, o mantendrá o modificará dichas obligaciones si ya existen."]

Igualmente ver, Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2002/C 165/03), considerando 5 [que refiriéndose a los mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante* señala que "las ANR sólo intervendrán para imponer obligaciones a las empresas cuando se considere que en ellos no existe una competencia efectiva (7) por hallarse dichas empresas en posición dominante o equivalente en el sentido del artículo 82 del Tratado CE (8). El concepto de posición dominante ha sido definido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como la situación de poder económico de que goza una empresa que le permite actuar, en gran medida, independientemente de sus competidores, sus clientes y, en última instancia, de los consumidores. Por consiguiente, en el nuevo marco regulador, al contrario que en el de 1998, la Comisión y las ANR aplicarán los principios y metodologías de la legislación sobre competencia para definir los mercados que pueden ser regulados ex ante y evaluar si las empresas tienen peso significativo en el mercado (PSM) en dichos mercados."]

las pruebas y evidencias claras del funcionamiento adecuado de este mercado con base en los acuerdos voluntarios suscritos actualmente entre OMRs y OMVs. Lo anterior se aprecia de los puntos siguientes:

- **Entrada y expansión de OMVs**: a pesar de observar que existe un "comportamiento creciente de la cuota de mercado minorista de los OMV en el último año y la potencial entrada al mercado de cinco (5) nuevos OMV"[60] lo cual en su criterio indicaría *preliminarmente* "que hay una dinámica positiva en el mercado mayorista de acceso a la red móvil para la prestación de servicios de comunicaciones al público bajo la modalidad de OMV"[61], la CRC interpreta que (i) existe una oferta limitada de acceso por cuanto Claro se ha rehusado a dar acceso a su red a OMVs y (ii) que existe concentración entre los OMVs (indicando, sin definir un mercado separado de OMV que Virgin Mobile detenta la mayor parte de este "mercado"). Ello, según la CRC, indica que "**posiblemente** en la relación mayorista no hay condiciones favorables para que los OMV se mantengan en el mercado"[62]. (Destacado nuestro)

  Teniendo en cuenta las cifras de mercado y la tendencia al crecimiento del desempeño de los OMV[63], este señalamiento es sorprendente. Por el contrario, toda la evidencia disponible apunta a que no existe una falla en el mercado de acceso y originación móvil que deba ser resuelta por **medidas generales** de la CRC. TigoUne concuerda que la CRC debería tener en cuenta que Claro, el operador dominante en el mercado minorista de voz móvil saliente, es el único OMR que no ha dado acceso a su red a OMVs, lo cual podría justificar la imposición de obligaciones particulares de acceso a este operador, más no de obligaciones generales que afecten a los OMR de menor escala que han suscrito acuerdos voluntarios en el mercado.

  No se entiende, por tanto, cómo la CRC puede llegar a concluir en la necesidad de imponer obligaciones generales cuando los OMV no solo han entrado al mercado, sino que presentan una tendencia hacia la expansión. Más aún, es asombroso que con base en una conclusión condicionada por el adverbio "posiblemente", pueda la CRC estar proponiendo un portafolio de medidas regulatorias que, dada la negativa del operador dominante en el mercado de originación móvil minorista de ofrecer acceso a su red, únicamente impactarán, al menos de manera inmediata, a sus competidores de menor escala.

---

[60] Documento Soporte, p. 141.

[61] Id.

[62] Id., p. 142.

[63] Las propias cifras presentadas en el Documento Soporte indican los ingresos de los OMV tanto por servicios de voz como de datos se incrementaron entre el segundo trimestre de 2015 y el segundo trimestre de 2016. Ver Documento Soporte, p. 134, gráfica 66.

- **<u>Supuesto estrechamiento de márgenes en el mercado de voz</u>**: señala la CRC que "(l)as tarifas del servicio de voz móvil pactadas por los OMV no permitirían ni siquiera a un operador de red que se imputase dichos valores competir en el mercado minorista"[64]. Al respecto, cabe indicar:

  - En primer lugar, esta afirmación es inconsistente con la evidencia del incremento de las cuotas de mercado tanto en usuarios, tráfico e ingresos de voz de los OMV, como es reconocido por la CRC[65]. De estar operando un estrechamiento de márgenes como lo indica la CRC sería esperable que el comportamiento de los OMV observara una tendencia opuesta, es decir, que no pudieran o se les dificultara mantenerse en el mercado, mucho menos que estuvieran expandiendo su participación de mercado[66].

  - En segundo lugar, y como se señala en la sección 3.1.2, para que un estrechamiento de márgenes tenga efecto anticompetitivo (*ex ante* o *ex post*) debe existir una declaración previa de dominancia en el mercado mayorista, lo cual no ha sido hecho por la CRC y está ausente del análisis contenido en el Documento Soporte.

  - En tercer lugar, vale recordar que la CRC ha reconocido que "los OMV captan usuarios en nichos específicos que no son objeto de competencia por los operadores de red establecidos, asegurando así su estabilidad y obteniendo márgenes necesarios para apalancar sus operaciones."[67] En vista de ello, mal puede la CRC pretender extraer conclusiones sobre a un hipotético estrechamiento de márgenes empleando las tarifas minorista promedio de los OMR cuando no existe identidad entre los mercados en los cuales compiten ambas categorías de operadores (OMRs y OMVs). Lo anterior, es por demás consistente con lo señalado antes sobre el hecho que los OMV están en crecimiento en el mercado colombiano, lo cual respalda que éstos compiten en nichos que les permiten márgenes positivos.

  - En quinto lugar, los argumentos precedentes indican, necesariamente, que el análisis de precios minoristas realizado por la CRC es deficiente. Así, no se estima que la comparación de los ingresos promedio por unidad de consumo de cada

---

[64] Id., p. 142.

[65] Id., p. 134, gráfica 66.

[66] Ver OECD, Margin Squeeze, DAF/COMP(2009)36, 09 sept 2010, p. 21, disponible en http://www.oecd.org/regreform/sectors/46048803.pdf

[67] Documento Soporte, p. 155.

servicio[68] resulte una medida apropiada para determinar los márgenes disponibles a los OMV ya que éstos no compiten por el mismo mercado masivo que los OMR, sino, reiteramos, por nichos específicos. Más aún, el análisis de la CRC es sumamente desafortunado y afectará desproporcionadamente a los OMR de menor escala que son los únicos que ofrecen acceso a sus redes a los OMV. En efecto, la Resolución Propuesta castiga a estos operadores por responder a la reciente estrategia de reducciones de precios del operador dominante, Claro, con una regulación mayorista innecesaria e injustificada en el mercado de acceso a OMVs, la cual por demás no sería aplicable a relaciones contractuales existente de Claro. En efecto, la CRC parece, de manera inadvertida, estar cayendo en el juego estratégico de Claro que, al reducir sus precios minoristas, ha generado una dinámica a la baja en los precios, la cual han debido seguir TigoUne y Movistar y, por haber hecho esto, parecen ahora haberse abierto a medidas regulatorias generales. Sin duda, este no puede ser el efecto deseado por la CRC por medio de la regulación general propuesta.

- **Supuestas barreras contractuales a la entrada**: la CRC concluye que "(e)n virtud de los análisis desarrollados, tanto aquellos referidos a las variables económicas de los contratos como a las participaciones de mercado alcanzadas por los OMV, es posible concluir que a pesar de que no existen barreras administrativas para la entrada de nuevos agentes al mercado, los contratos pactados entre los OMR que registran contratos con OMV constituyen en sí mismos barreras a la entrada y a la expansión de estos agentes"[69]. Esta aseveración nuevamente sorprende a la luz de los datos del mercado plasmados en el propio Documento Soporte. Por una parte, se reitera que no existen barreras de expansión para los OMVs, los cuales han tenido una tendencia al alza en el último año. Asimismo, la existencia de cinco (5) nuevos OMV que han suscrito contratos con los OMR, tres (3) de ellos con TigoUne, es evidencia que contradice la existencia de barreras de entrada a este mercado derivadas de los contratos de acceso. Adicionalmente, las circunstancias por las cuales algunos OMVs no han entrado en operación son conocidas por la CRC y en ningún caso corresponden a una reducción en el interés por entrar al mercado de dichos agentes [70]. Así, nuevamente las conclusiones presentadas por la CRC no

[68] Id., p. 138.

[69] Id., p. 142.

[70] Nótese que los posibles retrasos en la entrada al mercado de varios OMV no derivan de los contratos o relaciones de acceso entre estos y TigoUne. Por el contrario, si bien cada caso tiene condiciones particulares, se observa que las razones por las cuales algunos OMV no han lanzado servicios aún se vinculan con decisiones de negocios en algunos casos, temas vinculados con la asignación de numeración errada por la misma CRC y ajustes referidos a portabilidad numérica conocidos por la CRC. Sin embargo, resueltos como han sido estos temas, se esperan lanzamientos comerciales inminentes de varios OMV adicionales al mercado nacional.

se compaginan con la evidencia y el comportamiento del mercado y las negociaciones voluntarias de acceso a las redes móviles de TigoUne y Movistar.

Lo anterior evidencia que la CRC no ha demostrado la existencia de fallas de mercado que justifiquen medidas generales en el mercado mayorista de acceso y originación móvil. Por el contrario, TigoUne considera que los acuerdos privados y voluntarios que ha suscrito con diversos OMV han incrementado la eficiencia en el uso de las redes móviles y permitido el desarrollo de adicionales fuentes de oferta de servicios móviles en Colombia. En vista de lo anterior, se solicita respetuosamente que la CRC revise el análisis y conclusiones presentadas en materia de las supuestas fallas de mercado y retire la propuesta de medidas regulatorias generales en este mercado mayorista.

3.1.2.2. El análisis de la CRC no evidencia que exista posición de dominio que justifique las medidas generales propuestas

El Documento Soporte no presenta análisis alguno sobre la existencia de posición de dominio, individual o colectiva, que justifique la imposición de medidas regulatorias en el mercado mayorista de acceso y originación móvil. En efecto, sorprende que, teniendo en cuenta los requerimientos establecidos en la Ley 1341 de 2009 y la Resolución CRT 2058 de 2009 antes mencionados, la CRC ni siquiera menciona el concepto de dominancia en la sección del Documento Soporte que discute las condiciones de competencia en este mercado mayorista.

- Experiencia internacional en la imposición de obligaciones de acceso ex ante en el mercado mayorista de acceso y originación móvil

Esto a nuestro juicio, es contrario a la normatividad interna antes discutida, así como también a la práctica internacional en países que, como Colombia, regulan por mercados relevantes. Ciertamente, a nivel internacional el análisis del mercado de acceso en el mercado mayorista de acceso y originación móvil ha incluido, en todos los casos, una revisión de la existencia de dominancia o de poder significativo de mercado (PSM) y, en aquellos pocos países en los que se han impuesto obligaciones de acceso, tales medidas han estado reservadas a operadores dominantes o con PSM.

En el ámbito europeo, por ejemplo, desde el año 2003 la Comisión Europea ha recibido 36 notificaciones de análisis de este mercado mayorista. En todas éstas, las autoridades nacionales de regulación revisaron la existencia o no de PSM y solo en 7 casos, Chipre (2009), Eslovenia (2005, 2009), España (2005), Gibraltar (2007), Irlanda (2004, pero revocada en 2005), y Malta (2006), se impusieron obligaciones regulatorias tras verificarse la existencia de PSM (individual o colectivo) en este mercado (Tabla 1).

Debe resaltarse que, en todos los países europeos en los que impusieron obligaciones *ex ante* a uno o varios operadores las autoridades de regulación (i) revisaron las condiciones de competencia en este mercado mayorista y (ii) efectuaron una determinación de dominancia previa a la imposición de obligaciones. La propuesta de la CRC está en clara contravía con la experiencia

Europea en la materia, experiencia que, por demás es citada, al menos parcialmente, en el Documento Soporte[71].

Tabla 1: Análisis del mayorista de acceso y originación móvil en Europa (2003-2016)

País	Año	Consideración de dominancia / PSM	Imposición de medidas regulatorias	Notificación Com. Europea
Alemania	2007	A pesar de que solo uno de los cuatro OMR ofrecía acceso a OMVs (E-Plus), determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	DE/2007/0627
Austria	2004	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	AT/2004/0063
Bélgica	2007	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	BE/2007/0610
Chipre	2006	Determinó que el principal operador (CYTA con más de 90% del mercado minorista) tenía PSM	Por restricciones acordadas para favorecer la entrada del segundo OMR, no se impuso obligación de acceso a favor de OMVs.	CY/2006/0333
	2009	Determinó que el principal operador (CYTA) tenía PSM	Al haberse cumplido la restricción a la entrada de OMV (5 años a partir de la entrada del segundo OMR), impuso obligación de acceso a OMVs	CY/2009/0877
	2015	Determinó que el principal operador (CYTA con el 100% del mercado mayorista y el 65% del mercado minorista) tenía PSM	Retiró la obligación de acceso a OMVs	CY/2015/1726
Dinamarca	2005	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	DK/2005/0243
	2008	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	DK/2008/0863
Eslovaquia	2006	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	SK/2006/0442

[71] Documento Soporte, p. 153, tabla 11.

País	Año	Consideración de dominancia / PSM	Imposición de medidas regulatorias	Notificación Com. Europea
Eslovenia	2005	Determinó que el principal operador (Mobitel con 75% del mercado minorista) tenía PSM	Impuso al operador con PSM la obligación de acceso, no discriminación y precios orientados a costos	SI/2005/0230
	2008	Propuso designar a los dos principales operadores (Mobitel y Si.mobile) como detentando PSM colectivo	Propuso imponer a los operadores con PSM conjunto la obligación de acceso, transparencia, no discriminación y precios orientados a costos. Propuesta fue retirada tras objeciones de la Comisión Europea.	SI/2008/0806
	2009	Determinó que el principal operador (Mobitel) tenía PSM individual	Impuso al operador con PSM la obligación de acceso, transparencia, no discriminación y precios orientados a costos	SI/2009/0913
	2012	Determinó que el mercado ya no cumplía con el test de 3 criterios y por tanto que no se justificaba la regulación *ex ante*	Retiró las obligaciones impuestas ya que no existe un operador con PSM	SI/2012/1360
España	2005	Determinó que los tres OMR (Telefónica, Vodafone y Amena) tenían PSM colectivo	Impuso a los operadores con PSM colectivo la obligación de acceso y precios razonables	ES/2005/0330
Estonia	2007	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	EE/2007/0651
Finlandia	2004	Propuso designar al principal operador móvil (TeliaSonera con participación de 60% del mercado minorista) como operador con PSM	Propuesta fue vetada por la Comisión Europea.	FI/2004/0082
Gibraltar	2007	Determinó que el principal operador (Gibtelecom) tenían PSM	Impuso al operador con PSM obligación de transparencia, no discriminación y separación contable.	GI/2007/0722
Grecia	2006	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	EL/2006/0492
Holanda	2005	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	NL/2005/0242

País	Año	Consideración de dominancia / PSM	Imposición de medidas regulatorias	Notificación Com. Europea
Hungría	2004	A pesar de no haber oferta mayorista de acceso, determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	HU/2004/0096
	2004	Mantuvo el análisis de la decisión previa de 2004	Mantuvo el análisis de la decisión previa de 2004	HU/2004/0108
	2007	A pesar de no haber oferta mayorista de acceso, determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	HU/2007/0594
Irlanda	2004	En ausencia de acuerdos de acceso mayorista para OMVs, determinó la existencia de PSM colectivo entre los dos principales operadores (Vodafone y O2) activos en el mercado	Impuso a los operadores con PSM obligación de acceso, no discriminación, precios orientados a costos, entre otras. La decisión fue retirada en 2005 tras un recurso de apelación.	IE/2004/0121
Italia	2005	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	IT/2005/0259
	2008	Determinó que el mercado ya no cumplía con el test de 3 criterios y por tanto que no se justificaba la regulación *ex ante*	No, dado que el mercado no era susceptible de regulación *ex ante*	IT/2008/0861
Letonia	2006	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	LV/2006/0545
Lituania	2006	A pesar de que solo uno de los tres OMR ofrecía acceso a OMVs, determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	LT/2006/0406
Luxemburgo	2006	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	LU/2006/0369
Malta	2006	Determinó la existencia de PSM colectivo entre los dos principales operadores (Vodafone y go mobile) activos	Impuso a los operadores con PSM obligación de acceso, no discriminación, precios orientados a	MT/2006/0443

País	Año	Consideración de dominancia / PSM	Imposición de medidas regulatorias	Notificación Com. Europea
		en el mercado	costos, entre otras.	
	2012	Determinó que el mercado ya no cumplía con el test de 3 criterios y por tanto que no se justificaba la regulación *ex ante*	Retiró las obligaciones impuestas ya que no existe un operador con PSM	MT/2012/1349
Polonia	2008	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	PL/2008/0756
	2010	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	PL/2010/1147
Reino Unido	2003	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	UK/2003/0001
Rep. Checa	2006	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	CZ/2006/0405
	2016	Determinó que el mercado ya no cumplía con el test de 3 criterios y por tanto que no se justificaba la regulación *ex ante*	No, dado que el mercado no era susceptible de regulación *ex ante*	CZ/2016/1835
Suecia	2005	Determinó que ningún operador móvil tenía PSM	No, dado que ningún operador tiene PMS	SE/2005/0203

Fuente: basado en decisiones de las autoridades nacionales de regulación y la Comisión Europea

Igualmente, conviene señalar que el único país en Latinoamérica en el que se ha regulado *ex ante* el acceso y los precios en el mercado mayorista de acceso y acceso mayorista es México. Allí, al igual que en los casos de países europeos antes reseñados, el regulador, IFT, impuso obligaciones asimétricas al operador definido como Agente Económico Preponderante (una variación del análisis de dominancia propio de la legislación mexicana). La propuesta de la CRC difiere de la experiencia mexicana, insistimos, toda vez que la CRC no realiza análisis de dominancia alguno que justifique la imposición de medidas regulatorias generales.

- La experiencia internacional sobre obligaciones de acceso a OMV diferentes a las obligaciones *ex ante* no es relevante en este proceso

En el Documento Soporte se mencionan experiencias internacionales que resaltan la intervención en el mercado de acceso a OMVs por razones distintas a la imposición de obligaciones *ex ante* en el marco de un procedimiento de análisis de mercados mayoristas. TigoUne debe indicar que estas

experiencias, si bien están relacionadas con el funcionamiento del mercado de OMVs, carecen de toda relevancia en el marco del presente procedimiento de revisión del mercado de acceso y originación móvil y mucho menos pueden servir de sustento a la propuesta de imposición de medidas regulatorias *ex ante* de la CRC.

Ciertamente, la CRC cita los siguientes ejemplos[72]:

- *Fusiones y adquisiciones*: el Documento Soporte menciona obligaciones de acceso a OMV y reservas de capacidad de las redes de los OMR en el marco de condiciones impuestas para la aprobación de fusiones y adquisiciones por parte de las autoridades de competencia. Sobre el particular la CRC resalta el caso de la reciente de fusión de operadores móviles en Alemania (Telefónica y E-Plus). Sobre el particular cabe señalar que en este supuesto la obligación de acceso deriva de la aceptación de las partes de la fusión a las condiciones impuestas por la autoridad competente y no de una obligación *ex ante* impuesta por el regulador. Así, la naturaleza de estas condiciones, el procedimiento para su adopción, el análisis que las sustenta y la justificación legal difieren significativamente de aquel realizado por la CRC en el presente proceso de regulación. Luego, las referencias no resultan pertinentes para apoyar el análisis de la CRC, como pareciera sugerirlo el Documento Soporte[73].
- *Asignaciones de espectro:* el Documento Soporte igualmente señala que la reserva de capacidad a OMV es igualmente impuesta en el marco de procesos de asignación de espectro, mencionándose los casos de Argentina, Chile y Francia. Al igual que con relación a las fusiones, el compromiso de dar acceso a OMV en el marco de una asignación de espectro es asumido de manera voluntaria por los operadores que participan en el proceso, entendiéndose éste como un potencial costo/requerimiento adicional en caso de ganar la concesión. Nuevamente, este tipo de compromisos no se fundamentan en un análisis previo de mercado que hubiese determinado la necesidad, proporcionalidad y justificación de imponer obligaciones de acceso *ex ante* en el mercado mayorista de acceso y originación móvil. Por ello, a diferencia de lo pretendido por la CRC, referencia a este tipo de compromisos no resultan relevantes para el presente procedimiento[74].

Con base en lo anterior, se reitera que la experiencia internacional pertinente a los fines de observar la práctica de los principales reguladores del mundo con relación a la intervención *ex ante* en el mercado mayorista de acceso y originación móvil es aquella presentada en la Tabla 1 arriba.

---

[72] Documento Soporte, p. 150, tabla 10 y p. 153, tabla 11.

[73] Documento Soporte, p. 154.

[74] Id.

3.2. La prestación de servicios mayoristas de acceso y originación móvil no es una "instalación esencial"

Es igualmente importante mencionar que la prestación de servicios mayoristas de acceso y originación móvil no puede calificarse, ni ha sido calificado por la CRC como una instalación esencial objeto de obligaciones de acceso generales.

Según lo dispuesto en la Resolución 3101 de 2011, las instalaciones esenciales son definidas como "toda instalación de una red o servicio de telecomunicaciones que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, y cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico."[75]

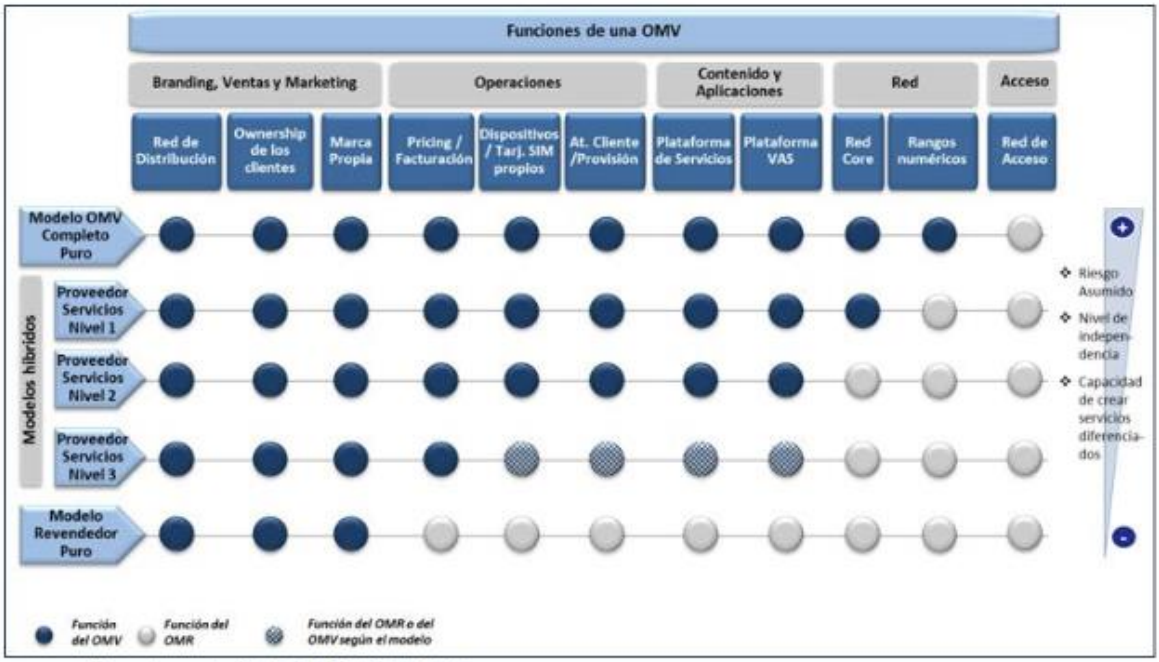
Como es sabido, los OMV que hacen uso del servicio de acceso y originación móvil definido por la CRC pueden prestar servicios con base en diversos modelos de negocios.[76] Estos modelos, como lo ha reconocido la CRC, van desde el OMV de reventa "donde el virtual provee su marca y el operador de red proporciona la infraestructura y operación completa de la red", hasta el OMV completo "donde el operador de red únicamente provee la infraestructura de red de acceso (estaciones base) y el virtual provee el resto de infraestructura."[77] (Figura 8).

[75] Resolución CRC 3101, art. 3.6.

[76] CRC, Revisión Marco Regulatorio para la Operación Móvil Virtual y otras operaciones mayoristas, Documento Amarillo, Junio de 2015, p. 14-15.

[77] Id.

Figura 8: Modelos de negocios de OMV identificados por la CRC



Fuente: CRC, Revisión Marco Regulatorio para la Operación Móvil Virtual y otras operaciones mayoristas, Documento Amarillo, Junio de 2015, p. 17.

De lo anterior se desprende que serán las decisiones internas de cada OMV en torno al modelo de negocios que cada uno seguirá las que determinarán si éste requerirá acceso a una mayor o menor cantidad de insumos y servicio del OMR huésped. De allí que la factibilidad "técnica y económica" de sustitución de diversos servicios y elementos de red que componen las prestaciones que la CRC propone sean incluidas en el mercado mayorista de acceso y originación móvil es perfectamente viable. En la práctica, esa sustitución depende de una decisión de negocios del OMV de solicitar el uso de mayor o menor cantidad de servicios y elementos de red del OMR. De allí que el servicio mayorista de acceso y originación móvil como categoría que incluye diversos elementos de red y servicios no constituya una instalación esencial en los términos definidos en la regulación vigente.

Esto ha sido por demás reconocido por la CRC en el marco de la revisión del mercado de OMV realizada en 2015. En esa oportunidad, tras analizar el marco regulatorio establecido en la Resolución CRC 3101 de 2011 en materia del régimen de acceso a instalaciones esenciales, esa Comisión concluyó:

"Dado lo anterior, es plausible afirmar que a pesar de que el régimen no contiene obligaciones particulares para el modelo de negocio OMV, **dentro del cual se hace un mayor uso de instalaciones no esenciales**, esto no ha sido un impedimento para que se hayan concretado de

manera voluntaria, sin intervención del regulador, los acuerdos de acceso vigentes entre OMR y OMV."[78] (Destacado nuestro)

TigoUne apoya la posición sostenida por la CRC en 2015, la cual es consistente con el análisis que antecede. En efecto, los acuerdos privados de acceso a OMV suscritos han sido el mecanismo más eficiente para promover el desarrollo de OMVs en el mercado, y la CRC no ha demostrado por qué no debe permitirse a TigoUne continuar desarrollando este mercado mayorista.

Debe resaltarse igualmente que en el Documento Soporte la CRC no determina que el acceso y originación móvil mayorista (y todos los servicios y elementos de red que lo componen para las diversas modalidades de negocios de OMV) sea una instalación esencial sobre la cual puede imponerse una obligación de acceso general. Nótese, que la CRC no ha modificado el artículo 30.1 de la Resolución CRC 3101 de 2011 para incluir los servicios de hospedaje de los diversos modelos de OMV dentro de la lista de instalaciones esenciales. Al contrario, la Propuesta de Resolución la CRC expresamente indica que la obligación de dar acceso a OMV opera "sin perjuicio de lo previsto en la Resolución CRC 3101 de 2011".[79] Y es que, como lo hemos demostrado, mal podría la CRC definir todas las facilidades asociadas con el acceso de OMV como facilidades esenciales pues son técnica y económicamente sustituibles por los OMV.

Con fundamento en lo anterior, TigoUne considera que en este caso, no se cumple el procedimiento previsto en la normatividad vigente para imponer obligaciones generales de acceso basadas en el concepto de instalación esencial, incluyendo precios de referencia regulados, en el mercado mayorista de acceso y originación móvil definido en el Documento Soporte.

3.3. Conclusiones

Como se ha demostrado en esta sección, la CRC carece de justificación para imponer las medidas regulatorias generales en el mercado de acceso y original móvil incluidos en la Propuesta de Resolución. Así, las medidas *ex ante* de acceso, transparencia y precios propuestas:

- A pesar de ser adoptadas en el marco de un procedimiento de definición de mercados relevantes regido por la Ley 1341 de 2009 y la Resolución 2058 de 2009, no se fundamentan en una determinación de dominancia, bien sea individual o colectiva, realizada por la CRC. Al contrario, la CRC no hace análisis de dominancia alguno con relación al mercado mayorista de acceso y originación móvil; y
- Tampoco se sustentan de una identificación de los servicios mayoristas de acceso y originación móvil como una "facilidad esencial" en los términos de la Resolución CRC 3101 de 2011, reconociendo la CRC la improcedencia de esta justificación para la regulación general propuesta.

[78] Id., p. 68.

[79] Propuesta de Resolución, art. 7.

En vista de lo anterior, las medidas propuestas resultan injustificadas y carecen de motivación suficiente, razón por la cual se solicita respetuosamente que sean eliminadas de la Propuesta de Resolución.

4. La CRC tiene facultades para establecer regulación proporcional a los hallazgos de falta de competencia en los mercados móviles de voz saliente móvil y servicios móviles

En esta sección se presentarán los argumentos legales que sustentan la facultad y obligación de la CRC de establecer regulación adecuada con las conclusiones y análisis de competencia definidos en el capítulo 5 del Documento Soporte.

La CRC reconoce que la estructura del mercado de servicios móviles, representada indistintamente por los indicadores del servicio de voz o de los indicadores del servicio de datos móviles, es la de un mercado concentrado, con altas diferencias en las participaciones de mercado de los diferentes agentes, y con tendencia a una mayor concentración.

Un análisis de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la protección constitucional a la libre competencia, la prohibición del abuso a la posición de dominante y a la formación de monopolios privados, muestra cómo desde la Constitución Política se configuraron mecanismos de protección directa a la libre competencia, tanto desde la perspectiva de los usuarios, como de las empresas con la prohibición de consolidación de monopolios, y evitar el abuso de la posición dominante. Para el logro de ese propósito, la jurisprudencia establece que la Constitución otorga a las Autoridades competentes una función preventiva, conminando a que se adopten medidas eficientes para la salvaguarda del derecho a la libre competencia

4.1. Intervención del Estado en los mercados para evitar la consolidación de monopolios y promover la competencia

> "La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisito, sin autorización de la ley.
>
> La libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades […]
>
> El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o] se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante […]" (Constitución Política, artículo 333)

La Constitución Política, al adoptar un Estado Social de Derecho introdujo un modelo de "economía social de mercado que incorpora, a su vez, una serie de principios e instituciones para armonizar la intervención del Estado"[80]. Este modelo, es la base de las libertades económicas

[80] Sentencia C-616 del 2001.

consagradas en la Constitución Política, en el que se "admite que la empresa es motor de desarrollo social (artículo 333 superior), por esta vía, se reconoce la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad empresarial, pero por otro, **se asigna al Estado no sólo la facultad sino la obligación de intervenir en la economía con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social** (artículos 333, 334 y 335 constitucionales)[81]. [Negritas añadidas]

Precisamente, en el artículo 333 de la Constitución, se contempla la libre competencia como derecho directo, es decir, un derecho que además de contemplar un enfoque garantista, define a su vez la necesidad de aplicar al principio de intervención del Estado para asegurar su garantía. Conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la libre competencia, comprende al menos tres prerrogativas: "**(i)** la posibilidad de concurrir al mercado, **(ii)** la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, **(iii)** la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario"[82].

La Corte Constitucional menciona que el Estado es el principal llamado a asegurar condiciones, para que se posibilite la libre competencia, y es entonces, "responsable de eliminar las barreras de acceso al mercado y censurar las prácticas restrictivas de la competencia, como el abuso de la posición dominante o la creación de monopolios"[83]. Así mismo, "**debe evitar y controlar todo aquello que se oponga a la libertad económica, dentro de lo cual está aquello que pueda constituir una restricción de la competencia***"*[84].

El llamado constitucional al Estado, es garantizar este tipo de derechos y libertades, a partir de la asignación de un deber jurídico para tomar decisiones que busquen entre otros, el desarrollo de medidas ex ante, dado que sí *"*las labores de intervención del mercado solo tuvieran carácter sancionatorio ex post, el aparato estatal provocaría un déficit de protección del derecho a la libre competencia, puesto que diferiría su salvaguarda efectiva a la comprobación de una conducta constitutiva de abuso de posición dominante*"*[85].

En cuanto a la prohibición de monopolios, el artículo 336 de la Constitución consagra este aspecto, también como integrante de las libertades económicas, indicando:

> "Ningún monopolio podrá establecerse sino con arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley".

---

[81] Sentencia C-263 del 2011 refiriendo precedentes de las Sentencias C-865 de 2004, C-352 de 2009, y C-228 de 2010.

[82] Sentencia C-263 del 2011 refiriéndose al precedente contenido en las sentencias C-616 de 2001, C-815 de 2001, M. y C-389 de 2002.

[83] Sentencia C-263 del 2011, basado en sentencias C-616 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-815 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-389 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[84] Sentencia C- 616 del 2001

[85] Sentencia C-263 del 2011

Le corresponde, por tanto, al Estado, en virtud de sus facultades de intervención en la economía "evitar las prácticas monopolísticas del mercado que hipotéticamente ejerzan los particulares. Esta obligación estatal va encaminada a proteger la libertad económica de acciones privadas, lo cual evidentemente es una tradición constitucional colombiana, y va de la mano del principio de igualdad real que informa toda la Carta Política, tanto en cuanto (sic) busca democratizar la propiedad como beneficiar a los grupos de consumidores, los cuales evidentemente están en una posición de indefensión natural frente a los operadores de servicios y empresas productoras. El querer del constituyente popular fue limitar los monopolios incluso los estatales […]"

De esta manera para el aseguramiento de las libertades económicas y el derecho a la libre competencia, no "constituye un obstáculo a la intervención del Estado en la economía ni al logro de los fines que le son propios al Estado Social de Derecho"[86], por el contrario, son la esencia para el aseguramiento de los fines propios del ordenamiento de la economía bajo el modelo de economía social referido, entre estos evitar prácticas que vayan en contra de la libre competencia, y la prohibición constitucional a monopolios. Con su cumplimiento, se fomenta la conformación de un ambiente competitivo sano, en el que el Estado está llamado a garantizar ***"tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado"***.

Desde esa perspectiva, se muestra como en el ordenamiento de la economía, el Constituyente contempló[87] tanto la protección del derecho que tiene las empresas, como la protección a los consumidores y a los usuarios de dichos servicios. Pues de esta manera, se asegura que el completo ciclo económico esté protegido, garantizando la eficacia de los fines de interés público para el logro de la efectividad de los derechos que componen la libertad económica y la libertad de empresa, garantizadas por la Constitución.

Se debe por tanto, asegurar el derecho a la libre competencia que tienen los consumidores, y las colectividades, garantizando la pluralidad de oferentes, y evitar la conformación de monopolios privados. Todas las actuaciones de las autoridades públicas, competentes en la materia, deben estar enfocadas en cumplir ese mandato constitucional, como parte vital para garantizar el funcionamiento de una sana economía, y la protección de los derechos de los ciudadanos

[86] Sentencia C- 389 del 2002

[87] Ver también Sentencia C-389 del 2012: "Así pues, como el derecho a la libre competencia no constituye un obstáculo a la intervención del Estado en la economía ni al logro de los fines que le son propios al Estado Social de Derecho, puede afirmarse entonces, que ella debe apreciarse en dos dimensiones: de un lado, desde la perspectiva del derecho que tienen las empresas como tales; y, de otro, desde el punto de vista de los consumidores, usuarios y de la comunidad en general que son quienes en últimas se benefician de un régimen competitivo y eficiente pues de tal forma se garantiza la posibilidad de elegir libremente entre varios competidores lo que redunda en una mayor calidad y mejores tarifas por los servicios recibidos".

4.2. Facultades de la CRC para intervenir en los mercados móviles en pro de un ambiente competitivo sano

El Estado, en cabeza de la CRC, debe por tanto, dar cumplimiento del mandato constitucional orientado a fomentar una sana competencia, en el que el principal eje de intervención está dado por el reconocimiento de la "empresa, como base del desarrollo, [y que ésta] tiene una función social que implica obligaciones"[88], y de allí parte el sustento para la toma de decisiones no solo legales, sino también constitucionales.

Como se advierte en el Proyecto de Resolución, para la CRC es notorio que la ley le otorga competencias para adoptar regulaciones que incentiven la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la misma, velando por la adecuada protección de los derechos de los usuarios.

Proteger la libre competencia, es la principal función de la CRC, tal y como lo refiere la Ley 1341 del 2009, mencionado en el Proyecto de Resolución indicando que "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) es el órgano encargado de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad".

De allí, tal y como se menciona en el Proyecto de Resolución, la Comisión "tiene, entre otras, la función de promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, así como expedir toda la regulación en las materias relacionadas con precios mayoristas y con la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, bajo un esquema de costos eficientes".

Como lo demuestra la CRC en su diagnóstico contenido en el Documento de Soporte, existen graves fallas de mercado; aspectos que hacen evidente la necesidad de materializar las competencias legales otorgadas a la CRC en la adopción de decisiones de medidas concretas que estimulen la competencia del sector, de manera que se evite la conformación de monopolios y el asentamiento de barreras competitivas que podría estar ocasionando la dominancia de un operador en el sector.

Frente a los retos que refleja el referido diagnóstico, la CRC cuenta con suficientes competencias legales y principios constitucionales para adoptar decisiones de intervención en los mercados, en orden a que se corrijan las fallas que aquejan al sector.

Así las cosas, no resultaría consecuente con este mandato, que so pretexto de que las empresas realicen inversiones, no se tomen medidas adecuadas, idóneas, proporcionales y razonables, para asegurar la constitucionalidad del ejercicio de libre empresa y de la garantía a la libre

[88] Artículo 333 de la Constitución Política.

competencia, puesto que de llegar a ese escenario, sería dar lugar a un fomento de un ambiente con altas deficiencias competitivas, resultando en un desincentivo general de las inversiones al resto de jugadores y presentando un alto riesgo para el ingreso de nuevos actores a los mercados.

Por este motivo, es necesario que la CRC adopte medidas razonables y proporcionales, que estén orientadas, a la resolución de problemas frente a la magnitud de las fallas de mercado y problemas de competencia diagnosticados. Así las cosas, a continuación se desarrollarán los principios constitucionales que debe observar la CRC para tomar decisiones regulatorias bajo criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, para corregir fallas de mercado.

4.3. Principios constitucionales que debe observar la CRC al tomar decisiones regulatorias: idoneidad, necesidad y proporcionalidad para corregir fallas de mercado

La Corte Constitucional ha desarrollado una robusta línea jurisprudencial sobre proporcionalidad y razonabilidad aplicable a la labor de producción normativa, y de allí, resulta consecuente una intervención de mercados, como la que adelanta la CRC para los mercados móviles, en la que se hace necesario el desarrollo de los postulados constitucionales a través de la adopción de medidas adecuadas, idóneas, proporcionales y razonables, ya que de no hacerlo, se generaría un estado de cosas inconstitucional, que podría desembocar en una desprotección generalizada al derecho de libre empresa, y al de libre competencia.

Para evaluar si una medida regulatoria ha sido razonable, es decir legítima o idónea, necesaria y proporcional, especialmente cuando ésta versa sobre derechos o confieren privilegios a actores económicos, se ha desarrollado[89] el test integrado de proporcionalidad y razonabilidad, que toma lo mejor del test de proporcionalidad aplicable por la Corte Europea de Derechos Humanos y el test de igualdad aplicado por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, y se orienta en *"*[…] verificar la adecuación de los medios en que consisten las medidas adoptadas, con los fines propuestos por la Constitución [….]*"*[90].

Se trata, entonces, de dilucidar si dada una mínima repercusión negativa contenida en una medida, ésta es conducente e idónea constitucionalmente para la consecución del objetivo del regulador.

El Test, es aplicado a una diversidad de materias, dentro de las que se cuenta, el derecho sancionador, el derecho penal, la normativa de estados de excepción, entre otros tópicos; pero lo que la hace más relevante, es su aplicación como principio constitucional que establece que toda *intervención en la economía debe ser razonable y proporcional*. Así lo menciona la Corte Constitucional al indicar que la intervención del Estado en la economía, tiene límites que están circunscritos al "cumplimiento de los fines de interés general que la Constitución menciona,

[89] Véase las sentencias C-093 y C-673 del 2001.

[90] Sentencia C-145 de marzo 12 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla citado en la sentencia C-835 del 2011.

[además que] esta intervención de raíz no puede eliminar la mencionada libertad [económica] y debe obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad"[91].

Pues bien, "el principio de proporcionalidad ha sido desarrollado desde dos vertientes diferentes, a saber:

(i) *la prohibición o interdicción del exceso*, que se aplica cuando una medida limita por acción legislativa un derecho fundamental, es decir, tiene que ver principalmente con la limitación del uso del poder público de cara a las libertades fundamentales; y,

(ii) *la prohibición por defecto*, que tiene lugar cuando una medida restringe un derecho fundamental por omisión o insuficiencia en su desarrollo legislativo; de allí que su aplicación se dé respecto de los deberes positivos del Estado y la protección de los derechos que comprometen la actuación de las autoridades para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado"[92].

La medida adoptada por el regulador, debe ser entonces idónea, necesaria, proporcional y razonable, además estos criterios, se convierten también en un deber jurídico de obligatorio cumplimiento, ya que su omisión provocaría un déficit de protección de derechos.

EL TEST INTEGRADO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD

La metodología de test integrado[93] adoptado por la Corte Constitucional, involucra la revisión de razonabilidad y proporcionalidad de una medida bajo distintos niveles de intensidad (leve, intermedio y estricto), determinando en cada el alcance de la potestad de configuración normativa frente a una posible afectación de derechos.

El Test, se aplica en alguno de los siguientes casos[94]:

1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución;

2) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas;

3) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos, *prima facie*, afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, o,

4) cuando se examina una medida que crea un privilegio.

---

[91] Sentencia C-329 del 2007.

[92] Sentencia C-838 del 2013

[93] Sentencia Hito C-673 del 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Citada en: C-034 del 2014

[94] Sentencia C-354 del 2009 citando la Sentencia C-673 de 2001.

Para emprender el test integrado, lo primero es que se debe determinar el grado de intensidad en que se debe aplicar el test (leve, intermedio o estricto), dependiendo la naturaleza de la medida, conforme con las siguientes etapas[95]**:**

1. **Examen leve de razonabilidad e idoneidad**: "se limita a establecer la legitimidad del fin y la adecuación de la medida para alcanzarlo. Este análisis persigue principalmente la eliminación de la arbitrariedad y el capricho en las regulaciones legislativas"[96]. "El estudio de idoneidad o adecuación en un test de razonabilidad leve se limita a indagar si potencialmente el medio escogido por el Legislador puede llevar al fin que se propone alcanzar. No corresponde a un estudio del nivel de eficacia, ni puede involucrar un análisis de su conveniencia"[97]." Evalúa entre otros aspectos:
   - Fin de la medida, el cual debe ser no solamente legítimo sino importante a la luz de la Carta.
   - Análisis de sí la medida es adecuada, es decir, de su aptitud para alcanzar un fin constitucionalmente válido.
   - La *"*idoneidad o adecuación, se concreta en que toda intervención adoptada por un poder público que imponga límites a un derecho fundamental, debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. Así, la Corte ha señalado que "el análisis de idoneidad de la medida restrictiva está dirigido a averiguar si aquella es suficientemente apta o adecuada para lograr el fin que se pretende conseguir. En otras palabras, si la medida sometida al control de constitucionalidad es adecuada para conseguir un objetivo constitucionalmente válido*"*[98].
2. **Examen intermedio de necesidad:** "analiza que el propósito del legislador al imponer una limitación a un principio o derecho fundamental, sea importante a la luz del texto constitucional para lograr el objetivo pretendido con la restricción"[99].

   Uno de los puntos esenciales es determinar si existen o no otras medidas menos gravosas para los derechos sacrificados que sean idóneas para lograr el mismo fin. Lo que supone, también, que *"*toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho fundamental intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a la consecución del objetivo propuesto"[100].

---

[95] Sentencia C-747 del 2013 que refiere las reglas definidas en las sentencias C-093 de 2001, C-670 de 2002, C-114 de 2005, y T-577 de 2005.

[96] Sentencia C-034 del 2014

[97] Ibídem.

[98] Sentencia C-838 del 2013 retomando Sentencia C-544 de 2007.

[99] Sentencia C-838 del 2013

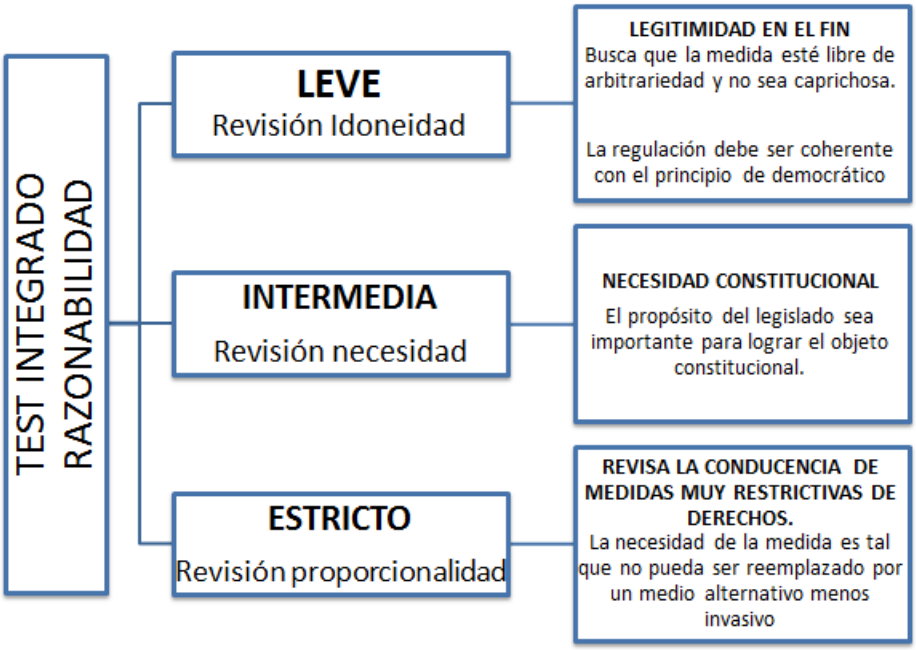
[100] Sentencia C-838 del 2013, refiriendo Sentencia T-1023 de 2010

3. **Examen estricto e intensivo de la proporcionalidad:** *"l*a carga de la argumentación juega a favor de los derechos fundamentales limitados y en contra de las normas que limitan; por ende, se aplica frente a intervenciones del legislador muy restrictivas de los derechos fundamentales[101].

   Exige una ponderación costo – beneficio de las ventajas que trae las medidas frente al eventual sacrificio de otros valores y principios constitucionales. En este paso, "[…] el juicio de ponderación se endereza a evaluar si, desde una perspectiva constitucional, la restricción de los derechos afectados es equivalente a los beneficios que la disposición genera. Si el daño que se produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr, entonces es desproporcionada*"*[102]. En otras palabras, requiere establecer el balance existente entre los beneficios que la aplicación de la medida podía reportar y los costos o dificultades que ello ocasionaría frente al derecho afectado, es decir, evaluar la relación de costos-beneficios que impone la limitación legislativa"[103].

La Figura 9 resume los niveles de examen del test integrado de razonabilidad y proporcionalidad:

Figura 9: Test integrado de razonabilidad y proporcionalidad



Es importante para los tomadores de decisión, asegurar que los criterios anteriormente referidos se cumplan, buscando así "sopesar los beneficios derivados de la finalidad buscada por la medida,

[101] Ibídem.

[102] Sentencia C-648 de 2001.

[103] Ibídem

así como los efectos negativos de ésta. De tal manera que, aunque no exige un equilibrio perfecto, si la balanza se inclina de manera protuberante del lado del impacto negativo, aquella [medida] no es proporcionada"[104].

4.4. Situaciones que constata la CRC en el documento soporte

La CRC en el Documento Soporte confirma que hay dominancia en el mercado de originación de voz móvil. En dicho documento, la CRC también:

1. Menciona que el comportamiento en tráfico y usuarios del operador dominante ya se evidencia en el mercado de datos.
2. Señala que las estrategias comerciales de reducir precios excesivamente podrían eventualmente ser vistas como predatorias. E implicar menores rentabilidades pudiendo provocar la salida del mercado de algunos operadores, y terminar consolidando un monopolio que de manera directa disminuirá el bienestar del consumidor.
3. Evidencia que el operador dominante tiene capacidad de influir en las decisiones de los usuarios a la hora de consumir servicios móviles.
4. Identifica que el riesgo asociado de contar con un nivel bajo de precios en el servicio de voz es el desincentivo a la innovación en ofertas comerciales e inversión en infraestructura para la prestación de servicios adicionales.

Lo anterior se ve reflejado en el análisis realizado por la CRC incluido en el Documento Soporte que se referencia en la primera sección de este anexo donde se presentan los comentarios de TigoUne en relación con el análisis de competencia realizado por la CRC.

En efecto, la CRC señala en relación con el análisis de competencia de los mercados:

> "(…), **los niveles de concentración y participación de mercado del operador más grande tanto a nivel de ingresos (58,8%) como de tráfico (64,4%) presentan niveles considerablemente más altos de los que se evidenciarían en un mercado competido**, y el nivel de participación actual sigue siendo elevado a nivel internacional. (…).(NFT) [105]
>
> "Aún se presentan **niveles importantes de concentración** en términos de usuarios, tráfico e ingresos, participaciones de mercado con diferencias considerables, distribución ineficiente del tráfico cursado por los usuarios y que las ofertas comerciales del operador dominante han tenido un alto impacto en los indicadores de desempeño del mercado, que le han permitido incrementar sus participaciones de mercado en todos los niveles en tan solo un semestre."(NFT)[106]

---

[104] Sentencia C-451 del 12 de junio de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[105] Documento soporte CRC, p. 104

[106] Documento soporte CRC, p. 129

En cuanto al contagio del mercado de datos móviles de la posición dominante de Claro, la CRC señala:

> "(…) se observa que la estructura del mercado de servicios móviles, representada indistintamente por los indicadores del servicio de voz o de los indicadores del servicio de datos móviles, es la de un mercado concentrado, con altas diferencias en las participaciones de mercado de los diferentes agentes, y con una tendencia a mayor concentración"[107].

En relación con los precios muy bajos en el mercado menciona la CRC:

> "(…) la habilidad de invertir [de los operadores] se puede ver afectada, ya que precios muy bajos pueden afectar negativamente la rentabilidad de los operadores. Si los operadores no invierten, solo les queda reducir costos y ajustar los precios consecuentemente, creando un círculo vicioso de vender un servicio crecientemente comodotizado"[108].

Igualmente sobre el riesgo de la bajada de precios del dominante, expresa que:

> "(…) se corre el riesgo que en el mediano y largo plazo los precios bajos impliquen menor rentabilidad para ciertos operadores, provocando su salida del mercado y se termine con un solo operador que controle el mercado disminuyendo de esta manera el bienestar del consumidor"[109].

4.5. Las medidas propuestas por la CRC para el mercado de servicios móviles no son proporcionales a la situación constatada

Como lo evidencia la CRC en su diagnóstico contenido en el Documento de Soporte, existen fallas estructurales y persistentes en los mercados minoristas de voz saliente móvil y servicios móviles. La medida que se pretende imponer como se demuestra en la secciones 2 y 3 de este anexo, no son proporcionales a las fallas estructurales y persistentes encontradas en los mercados minoristas propuestos para regulación *ex ante*. Por lo tanto, podrían ir en contravía del principio constitucional que las Autoridades están instituidas para asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [artículo 2]. En especial, al no tomar medidas adecuadas que apunten a solucionar los gravosos problemas diagnosticados por la CRC, se podría distorsionar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, como el de asegurar el derecho de libre competencia y evitar la conformación de monopolios.

La medida general de acceso y precios propuesta en el mercado mayorista de acceso y originación móvil en principio cuenta con un fin legítimo que no es otro que promover condiciones más

[107] Documento Soporte, p. 130.

[108] Documento Soporte, p. 127.

[109] Documento Soporte, p. 127.

favorables para el ingreso de OMV. No obstante, no solo carece de justificación económica como se ha visto, sino que no tiene en cuenta otros aspectos que se derivan de la medida propuesta, que afectan a los OMR en general cuando Claro es el único de los OMR que no ha permitido el uso de su infraestructura por parte de los OMV como lo advierte la misma CRC. Los OMR competidores del dominante son los que han promovido el ingreso de OMV al mercado colombiano. Como es sabido, TigoUne fue el primer OMR que suscribió de manera voluntaria un contrato de acceso a su red para servir de huésped a un OMV en Colombia. Por lo tanto, como ha sido demostrado, no existen barreras para el ingreso de los OVM por parte de los OMR competidores del dominante.

A pesar que se menciona que la entrada de nuevos OMVs sería beneficiosa para el mercado, esto no es una medida que contrarresta la gravedad del problema competitivo y de fallas de mercado encontrado por la CRC en el mercado minorista ocasionadas por la arraigada y persistente posición dominante de Claro en los mercados de originación de voz móvil y trasladada ya al mercado de acceso a internet móvil. Como se demuestra en la sección 3 de éste anexo, los OMV son operadores de nicho específicos que no son objeto de competencia por los OMR establecidos, lo cual indica que no son el mecanismo idóneo para resolver los problemas de competencia minoristas observados por la CRC. Además, la ausencia de fallas de mercado y la falta de un análisis de dominancia (individual o colectiva) en el mercado mayorista respaldan la no procedencia de la medida general propuesta en el mercado mayorista de acceso y originación móvil.

4.6. La CRC puede tomar medidas particulares de manera inmediata en el mercado de voz saliente móvil

Desde el año 2009 la CRC constató la existencia de un operador dominante en el mercado de voz saliente móvil. Situación que en el documento soporte la CRC evidencia que continúa al realizar el análisis de concentración. En efecto, la CRC concluye en el Documento Soporte que:

> "(…) aun cuando es favorable la reducción de la participación de mercado del operador líder [Claro] a nivel de usuarios, se siguen presentando niveles importantes de concentración a nivel de tráfico e ingresos, participaciones de mercado con diferencias considerables, distribución ineficiente del tráfico cursado por los usuarios y alto impacto de las ofertas comerciales de los operadores, y particularmente del operador más grande [Claro], que le han permitido incrementar sus participaciones de mercado en todos los niveles en tan solo un semestre"[110].

Siendo la principal función de la CRC proteger la libre competencia, con el fin de evitar la configuración de monopolios, tiene la CRC todas las facultades para tomar, de manera inmediata, medidas particulares en el mercado de voz saliente móvil.

[110] Documento Soporte, p. 112.

4.7. Conclusiones

La CRC en el documento soporte evidencia claramente que existen fallas en los mercados minoristas de móvil saliente móvil y de servicios móviles. En efecto, el análisis contenido en el Documento Soporte muestra que en todos los tres indicadores, líneas de Internet móvil, ingresos y tráfico, Claro ostenta participaciones de mercado considerablemente por encima de la competencia.

Situación que hace evidente la necesidad de materializar las competencias legales otorgadas a la CRC en la adopción de medidas adecuadas que estimulen la competencia del sector, de manera que se evite la conformación de monopolios y el asentamiento de barreras competitivas que podría estar ocasionando la dominancia de un operador en el sector.

A pesar que claramente la CRC indica que, con las ofertas comerciales del operador "(…) se corre el riesgo que en el mediano y largo plazo los precios bajos impliquen menor rentabilidad para ciertos operadores, provocando su salida del mercado y se termine con un solo operador que controle el mercado disminuyendo de esta manera el bienestar del consumidor". Y como correctamente lo aprecia la CRC, "(…) la habilidad de invertir [de los operadores] se puede ver afectada, ya que precios muy bajos pueden afectar negativamente la rentabilidad de los operadores. Si los operadores no invierten, solo les queda reducir costos y ajustar los precios consecuentemente, creando un círculo vicioso de vender un servicio crecientemente comodotizado", las medidas propuestas en el proyecto de Resolución no son proporcionales e idóneas para contrarrestar la gravedad del problema competitivo y de fallas de mercado encontrado por la CRC en el mercado minorista de servicios de voz móvil y de servicios móviles.

Preocupa que se realice un diagnóstico acertado de las condiciones del mercado móvil colombiano, de las fallas competitivas estructurales que lo afectan, así como los efectos que la dominancia de Claro puede generar, esto es, llevar a la desaparición de competidores en el mediano plazo, sin embargo, las medidas propuestas por la CRC no son proporcionales a la gravedad de la situación y no van a tener un efecto en el mercado por cuanto van dirigidas a menos del 10% del mercado, con lo cual llegaríamos a un monopolio privado en las TIC, lo cual contraviene el mandato constitucional del Estado de proteger la competencia y evitar los monopolios.

Como se ha indicado, la dominancia de un operador en el mercado de voz saliente móvil fue constatada desde el año 2009, aspecto que actualmente se mantiene y que se confirma con los análisis incluidos en el Documento Soporte. Por lo tanto, tiene la CRC todas facultades para tomar, de manera inmediata, medidas particulares proporcionales y adecuadas en ese mercado, con el fin de resolver de manera efectiva esa situación.

5. **La declaración de dominancia de Claro en 2009 conjuntamente con las conclusiones del Documento Soporte permite a la CRC tomar medidas particulares**

Es imprescindible que la CRC actúe de manera razonable y proporcional como se ha señalado en la sección anterior. Tal actuación debe ser oportuna y efectiva para resolver los problemas de competencia en los mercados de voz y datos móviles en Colombia. Lo anterior requiere la adopción de medidas particulares al operador dominante en los mercados móviles minoristas y mayoristas definidos por la CRC. En ausencia de estas medidas particulares efectivas al operador dominante, o en caso de dilaciones en su implementación, la posición dominante de Claro en estos mercados continuará afectando de manera negativa tanto a los consumidores como a los demás operadores móviles.

La CRC cuenta con los elementos de juicio, los precedentes administrativos y las facultades legales para tomar estas medidas de manera inmediata.

En efecto, como se observa en el Documento Soporte, la CRC ha definido el mismo mercado de voz saliente móvil que analizó en 2009[111] y, como se ha discutido en la sección 1, acertadamente ha observado que aún persisten profundas fallas de competencia en este mercado minorista. La persistente ausencia de competencia efectiva en este mercado deviene de manera directa de la posición dominante de Claro. Como se ha dicho, la existencia de la posición dominante de Claro en este mercado ya ha sido establecida por la CRC en 2009 y es ahora confirmada por medio del Documento Soporte.

En vista de ello, y en consonancia con el artículo 4 de la Resolución 2058 de 2009[112], TigoUne estima que están dadas todas las condiciones para que la CRC proceda, de manera inmediata y sin tener que realizar análisis adicionales, a imponer obligaciones regulatorias en el mercado de originación móvil. Al respecto, se recomienda que la CRC dicte una resolución de carácter particular y concreto en la que:

- Señale la existencia de fallas de mercado;
- Ratifique que Claro aún mantiene la condición de operador dominante de Claro en el mercado de voz saliente móvil verificada desde el año 2009; e
- Imponga las medidas regulatorias particulares identificadas en la sección 6.

Igualmente, como lo ha señalado la CRC en el Documento Soporte, la información de mercado evidencia que la posición de dominio de Claro en el mercado minorista de originación de voz móvil

[111] Ver Res. CRC 2058 de 2009 y los documentos soporte de la CRC, "Resultados del análisis cuantitativo para la de definición de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones", 2008, y "Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia", 2008.

[112] "Medidas Regulatorias: Medidas generales o particulares, adoptadas por la CRT con el fin de solucionar problemas según sean las condiciones de competencia de los mercados de telecomunicaciones. **Las medidas de carácter particular serán adoptadas por la CRT mediante resoluciones de carácter particular y concreto**." (destacado nuestro)

ha sido traspasada o extendida al mercado de datos móviles mediante el empaquetamiento de servicios.

En el marco de la revisión periódica y sucesiva de mercados relevantes a los fines de regulación *ex ante* en los cuales se ha evidenciado la falta de competencia efectiva, las autoridades de regulación típicamente se fundamentan en sus precedentes para casos en los cuales no se aprecian cambios en las condiciones de mercado que justifiquen la remoción de las obligaciones impuestas[113].

6. Propuestas de medidas particulares a ser aplicadas por la CRC para solventar las fallas de mercado evidenciadas

Con base en los argumentos presentados anteriormente, en esta sección se plantean un conjunto de medidas regulatorias particulares que se proponen sean aplicadas al operador definido como dominante en el mercado de voz saliente móvil. Consideramos que éstas medidas pueden contribuir de manera directa a resolver los problemas de competencia verificados por la CRC en el Documento Soporte[114]. Asimismo, como se ha señalado en la sección anterior TigoUne estima que estas medidas pueden ser implementadas de manera inmediata a través de la expedición de las resoluciones particulares o generales, según sea el caso.

Asimismo, se indica que la medida particular existente en el mercado de originación de voz móvil según la cual se prohíbe la diferenciación de precios on-net/off-net del operador dominante sea mantenida.

6.1. Test de replicabilidad económica (TRE)

El TRE busca otorgar a la CRC una herramienta *ex ante* de verificación de la replicabilidad de las ofertas del operador dominante. En particular, el TRE está diseñado para evidenciar si un operador razonablemente eficiente (ORE) es capaz de replicar una oferta minorista de servicios de voz o de servicios empaquetados de voz y datos del operador dominante teniendo en cuenta:

(i) los costos mayorista regulados que debe pagar al operador dominante (concretamente los cargos de acceso);
(ii) los demás costos asociados a la prestación del servicio (mayoristas y minoristas) y
(iii) garantizar al ORE un margen normal de ganancia.

---

[113] Ver, por ejemplo, CMT, Resolución por la cual se aprueba la definición y el análisis del mercado de segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) (MTZ 2012/2017), 11 de abril de 2011, p. 31, disponible en https://circabc.europa.eu/sd/a/f46b1150-0d35-4c73-9677-37d546c1d37a/Resoluci%25c3%25b3n_MTZ_2012-2017%20_2_.pdf.

[114] Para mayor detalle sobre las medidas que se proponen, ver TMG, Análisis de los mercados móviles de voz y de acceso a Internet en Colombia, octubre de 2016, p. 51.

Esta medida operaría como un mecanismo que permita a la CRC verificar *ex ante* la existencia de un posible estrechamiento de márgenes que no permita a un ORE replicar de manera rentable las ofertas del operador dominante. Teniendo en cuenta las estrategias de precios implementadas por el operador dominante en los últimos años, se considera que esta medida particular se encuentra justificada como mecanismo para evitar posibles prácticas exclusionarias y promover la competencia a largo plazo en el mercado móvil colombiano.

Debe señalarse que *tests* de replicabilidad económica son comúnmente empleados por reguladores a nivel internacional. Por ejemplo, este tipo de análisis ha sido requerido por la Comisión Europea para ser empleado por los estados miembros con el objeto de promover competencia en el mercado de servicios fijos de banda ancha basados de fibra óptica[115].

La medida propuesta resulta proporcional al problema de competencia identificado pues permitirá evidenciar la replicabilidad o no de las ofertas del operador dominante, evitando prácticas de reducción de precios que podrían tener efectos anticompetitivos como lo ha señalado la CRC en el Documento Soporte. El TRA no busca restringir o limitar los planes u ofertas de servicios del operador dominante de manera general, ni busca prohibir la venta empaquetada de servicios. Por el contrario, sería una medida específica y limitada a la verificación del cumplimiento de un test objetivo fijado de antemano por la CRC.

Aunado a ello, el TRE no impondrá requerimientos de información desproporcionados al operador dominante (ver sección 6.2). Igualmente, y desde el punto de vista de la administración del TRE, se observa que la revisión requerida podría ser realizada por el regulado en un plazo breve y sin generar dilaciones a la política comercial del operador dominante. Ello se debe al hecho que el TRE se basa en la información y suposiciones del modelo de cargos de acceso de redes móviles ya desarrollado por la CRC para estimar los costos de un operador hipotético eficiente. Una vez que el regulador tenga familiaridad con la aplicación del TRE y el operador dominante con el reporte de la información necesaria, se estima que el proceso de revisión no debería superar unos cinco (5) días hábiles.

Por otra parte, el TRE tendrá un impacto directo en evitar la presentación de ofertas anticompetitivas que resulten en una práctica de estrechamiento de márgenes, otorgando a la CRC una herramienta para verificar la replicabilidad de las ofertas del operador dominante para promover un mercado de servicios móviles de originación de voz más competitivo.

Asimismo, y desde la perspectiva de los consumidores, dado que el operador de referencia es un ORE determinado por el ejercicio de modelación del a CRC, se estima que el TRE otorgará señales apropiadas hacia el incremento de eficiencia de los operadores del mercado de originación de voz

[115] Ver: BEREC, "Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test," (2014), disponible en: http://www.berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/4782-berec-guidance-on-the-regulatory-accounting-approach-to-the-economic-replicability-test-ie-ex-antesector-specific-margin-squeeze-tests.

móvil en Colombia. En vista de ello, la medida no tendrá un impacto al alza de los precios a los consumidores. Más aún, un precio que no cumplan con el TRE sería anticompetitivo y por tanto no debería ser permitido en el mercado.

6.2. Adopción de una obligación de suministro de información

La aplicación efectiva del TRE requiere que el operador dominante suministre información específica de sus planes y ofertas comerciales para la verificación previa de la CRC. En vista de ello, será necesario que de manera accesoria al TRE se imponga una obligación particular de suministro de información al operador dominante en los términos descritos en la presente sección.

El objetivo de esta medida particular es proveer a la CRC con los insumos específicos requeridos para la aplicación del TRE. Sin contar con dicha información, no será posible para la CRC implementar el TRE de manera efectiva.

6.3. Mantenimiento de cargos de acceso diferenciados para el operador dominante

En la política de cargos simétricos empleada por la CRC desde 2007, claramente influenciada por la experiencia regulatoria Europea[116], subyace la suposición de que el mercado de voz móvil saliente es competitivo. En este contexto, el establecimiento de cargos simétricos tiene por objeto crear incentivos para promover la eficiencia productiva, entendiendo que las condiciones de mercado son tales que permitirían a todos los operadores alcanzar la escala eficiente del operador hipotético.

Ahora bien, a diferencia de los principales mercados móviles europeos, en Colombia no existe competencia efectiva en el mercado minorista de voz saliente móvil, lo cual desvirtúa los fundamentos teóricos del modelo de cargos simétricos.[117] En vista de ello, a partir de 2013, la CRC adoptó una medida particular que adelantó el cronograma de reducciones graduales de cargos de acceso exclusivamente al operador dominante.[118] Un enfoque similar ha sido adoptado recientemente en México, donde la declaratoria de Telcel como agente económico preponderante ha llevado a la implementación de un régimen de cargos de acceso diferenciados.[119] En estos

---

[116] *Vid.* Commission Staff Working Document accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU, Explanatory Note, 7 May 2009, p. 26, disponible en http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/eu_consultation_procedures/explanatory_note.pdf. Igualmente, ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates, ERG (07) 83 final 080312, 28 February 2008, disponible en http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf

[117] Entendemos que ello no se debe a las ineficiencias de los restantes operadores, según determinaciones de la CRC sobre la competencia en el mercado minorista.

[118] CRC, Resolución 4050 de 2012, art. 3.

[119] El artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión dispone que el operador preponderante (Telcel) terminará llamadas en su red bajo un régimen *bill and keep* más deberá pagar a los restantes operadores por terminar llamadas en sus redes según los cargos regulados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

mercados móviles en los que no existe competencia efectiva, este tipo de medidas tienen por finalidad facilitar la replicabilidad de las ofertas del operador dominante, promover mayor dinamismo en el mercado y buscar la desconcentración de los principales indicadores del mercado.

A pesar de lo anterior, en la Propuesta de Resolución se propone establecer un régimen de cargos asimétricos que beneficie exclusivamente a operadores entrantes por un período fijo de 5 años[120]. TigoUne estima que el cargo de acceso diferenciado debería aplicar a todos los OMR distintos al operador dominante, no solo a entrantes. Como se ha señalado en la sección 2.3.1, si bien Claro aún mantiene elevadas participaciones de mercado en los diferentes indicadores revisados, se puede observar que después de la aplicación de la medida de cargos diferenciados se ha reducido la participación en líneas móviles de Claro.

En vista de ello, el mantenimiento de un régimen de cargos asimétricos se justifica como medida transitoria dirigida a permitir que los operadores de menor escala puedan competir de manera efectiva y replicar las ofertas del operador dominante en el mercado de voz saliente móvil. El cargo de terminación diferenciado busca controlar las notables diferencias de escala entre los OMR competidores y el dominante, permitiéndole a los primeros competir de manera más agresiva. Así, esta medida no busca mejorar los ingresos de los competidores ni tampoco se reflejará en un incremento de precios a los usuarios. La experiencia reciente con cargos diferenciados en Colombia es evidencia de ello, habiéndose visto continuas reducciones de precios en este período.

Así, la propuesta concreta de TigoUne, como se detalla en la sección 7, es modificar el texto del artículo 5 del Proyecto de Resolución para extender el cargo diferenciado a todos los operadores móviles distintos al dominante hasta tanto se verifique la existencia de competencia efectiva en el mercado de voz saliente móvil.

6.4. Establecimiento de un cargo de referencia para garantizar el acceso a la instalación esencial de *Roaming* Automático Nacional (RAN) y compartición de infraestructura pasiva

Roaming Automático Nacional

La CRC ha establecido las condiciones generales y la obligatoriedad de la provisión de la instalación esencial de *Roaming* Automático Nacional (RAN) de los OMR en bandas identificadas por la UIT para las telecomunicaciones móviles internacionales (IMT por sus siglas en inglés)[121].

Inicialmente la CRC también estableció la remuneración tope de la instalación esencial de RAN para el servicio de voz, mensajes de texto (SMS), y datos para todos los operadores móviles[122]. Sin

[120] Proyecto de Resolución, art. 5.

[121] Ver Resolución CRC 4112 de 2013, disponible en: https://www.crcom.gov.co/resoluciones/00004112.pdf.

[122] Ver Resolución CRC 4112 de 2013, artículo 8.

embargo, a finales de 2014, modificó esta normativa estableciendo que los OMR debían negociar y de mutuo acuerdo establecer el valor de la remuneración por los servicios de voz, SMS y datos[123]. En los términos actuales la medida de RAN modificada en 2014 solo beneficia, por un periodo de cinco años, a los operadores entrantes.

Teniendo en cuenta las particularidades del mercado móvil colombiano y la dominancia por parte de Claro, esta medida busca expandir la cobertura de la competencia de manera eficiente, esto es sin duplicar costos. En tal sentido, el objetivo de esta propuesta busca establecer nuevamente un cargo tope para la instalación esencial de RAN de referencia para todos los operadores móviles basado en los cargos de acceso, siguiendo lo establecido con anterioridad por la CRC.

Compartición de infraestructura pasiva

La compartición de infraestructura pasiva móvil tiene por objeto reducir las barreras de entrada y expansión de las redes móviles, promover la competencia, incrementar la eficiencia en el uso de la infraestructura, y reducir el impacto ambiental del despliegue de dicha infraestructura, entre otros.

La CRC ha definido la compartición de infraestructura pasiva como una instalación esencial[124]. Adicionalmente, el MINTIC reconoció que los "esquemas de compartición de infraestructura tanto a nivel pasivo como activo, constituyen un mecanismo ampliamente utilizado para dinamizar la competencia (…) ya que permite un despliegue rápido y eficiente (…) y alivianar los costos que conlleva el montaje de una nueva red"[125], y estableció en el proceso que otorgó permisos para el uso de espectro identificado para IMT en las bandas 1900 MHz, AWS y 2,5 GHz, que los operadores móviles asignatarios de espectro debían "permitir a otros asignatarios la compartición de elementos de infraestructura activa o pasiva incluyendo la relacionada con equipos propios de la red de telecomunicaciones (Core Network y Red de Acceso), torres, postes, canalizaciones y cualquier otra que sea requerida (…)"[126]. Por consiguiente, se entiende que existe la obligatoriedad de los operadores a ofrecer la compartición de elementos de infraestructura pasiva.

Con el fin de permitir la materialización de la compartición de infraestructura pasiva de acuerdo con el objetivo del MINTIC antes descrito, es necesario establecer una remuneración tope para los elementos que se requieran en la compartición de infraestructura[127].

---

[123] Se exceptuaron los operadores móviles que fuesen asignatarios por primera vez de permisos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para ofrecer servicios móviles en bandas identificadas para IMT en Colombia. A estos operadores, y por un periodo de 5 años a la fecha de asignación del espectro, la remuneración del RAN se encuentra fijada por CRC de acuerdo con el artículo 6 de la Resolución 4660 de 2014, disponible en: https://www.crcom.gov.co/resoluciones/00004660.pdf.

[124] Ver resolución CRC 3101 de 2011, artículo 30.1, el cual estipula que se consideran instalaciones esenciales para efectos del acceso y/o la interconexión, "los elementos de infraestructura civil (…) tales como derechos de vía, ductos, postes, torres, energía e instalaciones físicas en general" y "el espacio físico y servicios adicionales necesarios para la colocación de equipos y elementos necesarios para el acceso y/o la interconexión" entre otros.

[125] Ver Resolución MINTIC 449 de 2013, disponible en: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3799_documento.pdf.

[126] Ver Resolución MINTIC 449 de 2013.

[127] Es importante notar que tanto para el RAN como para la compartición de infraestructura pasiva, el procedimiento de resolución de conflictos se rige por lo establecido en la Ley 1341 de 2009 en el Título V.

7. Comentarios específicos al proyecto de resolución

En esta sección se proponen cambios al Proyecto de Resolución consistentes con la argumentación expuesta a lo largo del presente escrito. En tal sentido, TigoUne propone:

1. Que se modifique el artículo 5 del Proyecto de Resolución para implementar cargos de acceso asimétricos hasta tanto la CRC verifique la existencia de competencia efectiva en el mercado de voz saliente móvil
2. Que se eliminen los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 del Proyecto de Resolución.
3. De manera subsidiaria, y solo en el supuesto que la CRC desestime los argumentos presentados por TigoUne en la sección 3 de este documento y considere necesario mantener los artículos 7 al 13 del Proyecto de Resolución, en la Tabla siguiente se presentan argumentos y propuestas alternativas de redacción al articulado en cuestión
4. Que se agregue un artículo adicional que modifique el artículo 8 de la Resolución CRC 4112 de 2013 según se describe en la tabla siguiente.
5. Que se agregue un artículo adicional que modifique el artículo 9 de la Resolución CRC 4112 de 2013 según se describe en la tabla siguiente.

<table>
<tr><th>Artículo de Proyecto de Resolución</th><th>Comentario TigoUne</th><th>Propuesta subsidiaria</th></tr>
<tr>
<td>
ARTÍCULO 5. Modificar el artículo 8c de la Resolución CRT 1763 de 2007, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 8C. CARGOS DE ACCESO A REDES MÓVILES DE PROVEEDORES QUE HAYAN OBTENIDO POR PRIMERA VEZ PERMISOS PARA EL USO Y EXPLOTACIÓN DE ESPECTRO UTILIZADO PARA IMT. La remuneración de las redes de los proveedores de redes y servicios móviles que hayan obtenido por primera vez permisos para el uso y explotación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT, se regirá por las siguientes reglas:

a. Deberá aplicarse el siguiente valor de cargos de acceso:
<table>
<tr><td>Cargo de acceso</td><td>01-ene-17</td></tr>
<tr><td>Minuto (uso)</td><td>19,01</td></tr>
<tr><td>Capacidad (E1)</td><td>7.616.514,53</td></tr>
<tr><td>(pesos/SMS)</td><td>3,18</td></tr>
</table>
Nota: Valores expresados en pesos constantes de enero de 2014. Valor definido por unidad de mensaje corto de texto (SMS).

La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1º de enero de
</td>
<td>
Como se ha señalado en la sección 6.3, la CRC debe mantener un mecanismo de cargos de acceso diferenciado hasta tanto se verifiquen condiciones de competencia efectiva en el mercado de originación de voz móvil.
</td>
<td>
ARTÍCULO 5. Modificar el artículo 8c de la Resolución CRT 1763 de 2007, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 8C. CARGOS DE ACCESO A REDES MÓVILES DE PROVEEDORES QUE NO HAYAN SIDO DESIGNADOS COMO DOMINANTES EN EL MERCADO DE ORIGINACIÓN DE VOZ MÓVIL ~~OBTENIDO POR PRIMERA VEZ PERMISOS PARA EL USO Y EXPLOTACIÓN DE ESPECTRO UTILIZADO PARA IMT~~. La remuneración de las redes de los proveedores de redes y servicios móviles que no hayan sido designados como dominantes en el mercado de voz saliente móvil ~~obtenido por primera vez permisos para el uso y explotación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT~~, se regirá por las siguientes reglas:

a. Deberá aplicarse el siguiente valor de cargos de acceso:
<table>
<tr><td>Cargo de acceso</td><td>01-ene-17</td></tr>
<tr><td>Minuto (uso)</td><td>19,01</td></tr>
<tr><td>Capacidad (E1)</td><td>7.616.514,53</td></tr>
<tr><td>(pesos/SMS)</td><td>3,18</td></tr>
</table>
</td>
</tr>
</table>

2017, conforme al Anexo 01 de la presente Resolución. Los valores que contempla la opción de uso corresponden a la remuneración por minuto real, y la opción de capacidad corresponde a la remuneración mensual por enlaces de 2.048 Kbps (E1) o su equivalente que se encuentren operativos en la interconexión. b. La remuneración bajo el esquema al que hace referencia el literal anterior, tendrá aplicación por cinco (5) años, los cuales serán contados desde la fecha en que quedó en firme el acto administrativo mediante el cual le fue asignado el primer permiso para uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT. c. Culminado el periodo de cinco (5) años mencionado, la remuneración de las redes de los proveedores a los que hace referencia el presente artículo, corresponderá a los valores de cargos de acceso contemplados en las tablas de los artículos 8 y 8B de la Resolución CRT 1763 de 2007 o aquella que lo modifique o adicione.”		Nota: Valores expresados en pesos constantes de enero de 2014. Valor definido por unidad de mensaje corto de texto (SMS). La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1º de enero de 2017, conforme al Anexo 01 de la presente Resolución. Los valores que contempla la opción de uso corresponden a la remuneración por minuto real, y la opción de capacidad corresponde a la remuneración mensual por enlaces de 2.048 Kbps (E1) o su equivalente que se encuentren operativos en la interconexión. b. La remuneración bajo el esquema al que hace referencia el literal anterior, tendrá aplicación hasta tanto la Comisión de Regulación de Comunicaciones verifique la existencia de competencia efectiva en el mercado de voz saliente móvil. ~~condiciones de competencia por cinco (5) años, los cuales serán contados desde la fecha en que quedó en firme el acto administrativo mediante el cual le fue asignado el primer permiso para uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT.~~ c. Cumplida la condición establecida en el literal anterior ~~Culminado el periodo de cinco (5) años mencionado~~, la remuneración de las redes de los proveedores a los que hace referencia el presente artículo, corresponderá a los valores de cargos de

		acceso contemplados en las tablas de los artículos 8 y 8B de la Resolución CRT 1763 de 2007 o aquella que lo modifique o adicione.”
ARTÍCULO 7. OBLIGACIÓN DE PROVEER ACCESO A OPERADORES MÓVILES VIRTUALES. Sin perjuicio de lo previsto en la Resolución CRC 3101 de 2011, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que ostenten infraestructura de red y espectro radioeléctrico en bandas IMT -OMR, Operador Móvil de Red-, deberán poner a disposición de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles catalogados como Operadores Móviles Virtuales -OMV-, el acceso a sus redes bajo la figura de Operación Móvil Virtual para la prestación de servicios a los usuarios, incluidos voz, SMS y datos, de acuerdo con las condiciones dispuestas en la presente resolución.	El acceso debería estar limitado a ciertas restricciones: 1. Aceptación de mecanismos del OMR para Garantía de Pago: algunos potenciales OMVs no cuentan con factores clave básicos de éxito, entre éstos solidez financiera. Algunos inclusive son conocidos por antecedentes de no pago de sus obligaciones con terceros sea en otros negocios u otros países. 2. Mecanismos de protección que permitan no vulnerar el *good will* del OMR: OMVs con presencia en otros países y conocido antecedente de lavado de dinero 3. Cuantía así sea limitada en Responsabilidad por daños y perjuicios: problemas de funcionamiento en la parte de red que el OMV suministra puede afectar KPIs que deriven en incumplimientos de los niveles exigidos y puedan afectar a los usuarios. 4. Aceptación de Compromiso Mínimo de Compra como en cualquier negocio mayorista, de modo que se puedan apalancar las inversiones que se requieran para su funcionamiento. 5. Si el escenario técnico que plantea el OMV no es viable y requiere grandes adaptaciones e inversiones	N/A

	del OMR, debe incluirse un mecanismo para trasladar el costo de tal implementación para dar viabilidad a la entrada del OMV. 7. Debe incorporarse una definición específica del alcance a nivel de red de cada modelo OMV de modo que sea claro el límite de Responsabilidades de cada parte, para confirmar la viabilidad técnica debe haber un alcance definido. Desarticular la red hasta adaptar a cierto OMV puede incrementar la complejidad de la operación arriesgando el servicio.	
ARTÍCULO 8. OBLIGACIONES DEL OMR. (…) 8.1. Realizar las adecuaciones requeridas al interior de su red para soportar los requerimientos de tráfico proveniente de usuarios a ser atendidos mediante la figura de Operación Móvil Virtual.	1. Los requerimientos del OMV deben estar sujetos a las zonas de cobertura ofrecidas por el OMR. Si el OMV pretende ofrecer servicios en zonas excluidas, en los que un OMR no ofrece servicios por razones de costos y dificultad de despliegue, transmisión e infraestructura, seguridad, dificultad de acceso, por condiciones geográficas, etc. El modelo económico y el plan de despliegue del OMR se afectaría por los OMV que no incurren en la complejidad de temas de este tipo.	"8.1. Realizar las adecuaciones requeridas al interior de su red para soportar los requerimientos de tráfico proveniente de usuarios a ser atendidos mediante la figura de Operación Móvil Virtual. Lo establecido en este artículo en ningún caso podrá conllevar la necesidad de despliegue de red a zonas no cubiertas por el Operador Móvil de Red."
8.4. Proveer al OMV toda la información que este último requiera para atender las PQR de sus usuarios y poder dar cumplimiento a la regulación que le aplique. Si tal información llegara a tener costo, debe ser informado antes del inicio de la relación de acceso.	1. Este requerimiento debería estar limitado a información que no pueda tener el OMV por cuenta de contar con las plataformas en que se encuentre la información que le permita atender la PQR. Si cuenta con los elementos de red necesarios para almacenar y extraer la información puede de manera independiente realizar las tareas e2e.	"8.4. Proveer al OMV toda la información que este último requiera para atender las PQR de sus usuarios y poder dar cumplimiento a la regulación que le aplique, salvo que el OMV tenga la capacidad de obtener esta información directamente. Si tal información llegara a tener costo, debe ser informado antes del inicio de la

	2. La gestión de PQR debe seguir siendo realizada por el OMV, tales gestiones debe ser sin limitarse a análisis y procesamiento de la información que el OMR le suministre para dicho cumplimiento	relación de acceso.
ARTÍCULO 9. OBLIGACIONES DEL OMV. (…) 9.1. Solicitar el acceso a la red móvil y al espectro radioeléctrico IMT directamente al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que lo suministrará, informando las proyecciones de crecimiento de usuarios y tráfico a un año, discriminadas de acuerdo con el servicio a ser soportado y las zonas geográficas requeridas. Tales proyecciones constituyen un referente para que el OMR identifique las capacidades de su red, y pueden ser modificadas por el OMV con posterioridad a la suscripción del acuerdo de acceso, en virtud de su participación real en el mercado.	1. La obligación del OMV de entregar proyecciones a 1 año es insuficiente, los planes de expansión de las compañías del sector móvil, y en particularmente el caso de TigoUne, son a 5 años para lograr asignación presupuestal. Los procesos de compra para lograr ampliar la capacidad de la red y ampliación de infraestructura están orientados a acuerdos marco de más de 1 año con los que se logran ahorros/sinergias/eficiencias. Un año no es suficiente para hacer estos estimados. 2. Que el OMV modifique las proyecciones debe tener un tiempo mínimo requerido para ajustar presupuestos de cara a los inversionistas y la red de modo que no se afecte el servicio del OMR y del OMV pues comparten la misma red. Se debe mitigar el riesgo de afectación de calidad de servicio a los usuarios incluyendo períodos más largos para la modificación de las proyecciones.	"9.1. Solicitar el acceso a la red móvil y al espectro radioeléctrico IMT directamente al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que lo suministrará, informando las proyecciones de crecimiento de usuarios y tráfico a ~~un~~ cinco años, discriminadas de acuerdo con el servicio a ser soportado y las zonas geográficas requeridas. Tales proyecciones constituyen un referente para que el OMR identifique las capacidades de su red, y pueden ser modificadas por el OMV con posterioridad a la suscripción del acuerdo de acceso, en virtud de su participación real en el mercado y con la debida anticipación que permita al OMR realizar los ajustes necesarios a su red para satisfacerlas.
9.5. Pagar de manera oportuna los valores correspondientes al acceso a la red móvil para la Operación Móvil Virtual, de acuerdo con los servicios	1. El OMR debe contar con los mecanismos necesarios para Garantizar el pago de los servicios. Cada pago se debe acoger a los tiempos definidos por el OMR de modo que a su vez pueda cumplir con sus	9.5. Pagar de manera oportuna los valores correspondientes al acceso a la red móvil para la Operación Móvil Virtual, de acuerdo con los servicios prestados. El OMR podrá requerir

prestados.	obligaciones. 2. El no pago oportuno obliga a continuar prestando el servicio hasta tanto se define el cese de la relación de acceso y se dé continuidad de servicio al usuario, so pena de continuar el OMR incurriendo en costos.	garantías razonables para asegurar el cumplimiento de esta obligación.
ARTÍCULO 10. REMUNERACIÓN POR EL ACCESO A LAS REDES MÓVILES PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS BAJO LA FIGURA DE OPERACIÓN MÓVIL VIRTUAL. A partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, los precios que el OMV reconocerá por el acceso a las redes móviles para la provisión de servicios a sus usuarios, serán negociados libremente con el OMR.	1. La CRC no ha aplicado una metodología de costeo *Retail minus* que permita establecer un cargo de referencia, a pesar que hace referencia a esta metodología en el Documento Soporte. 2. Los factores de descuento (*minus*) parecen derivarse de los descuentos por volumen existentes en los acuerdos de acceso de OMVs existentes, los cuales no fueron diseñados como un mecanismo para definir el *minus* en una metodología *Retail minus*. 3. Se recomienda revisar la metodología de precios dado que los márgenes de operación normales a nivel internacional rondan por el 40% y la propuesta de la CRC incluye casos cercanos al 60%, sin justificación alguna.	Si se desea optar por un precio de referencia, es necesario sustentar la medida con base en un estudio de precios detallado. En todo caso, se recomienda eliminar el precio de referencia.
Tabla 1. Topes de tráfico para servicios de voz, a partir de los cuales se obtiene el Porcentaje de descuento sobre el precio promedio por unidad de consumo	1. Debe aclararse si el tráfico que se considera en cada escalón es el total de un mes o de un trimestre. 2. Debe aclararse si los rangos de descuento se consideran como mayor a 30 millones de minutos pero menor a 60 millones, 23%, etc. 3. Mismos comentarios aplican a la tabla 2.	No aplica.

Minutos de voz	$\%descuento\ voz$
30.000.000	23%
60.000.000	25%
90.000.000	27%
120.000.000	29%
150.000.000	31%
180.000.000	33%
210.000.000	35%
En adelante	37%

Nota: El porcentaje de descuento aplicará para cualquier tipo de tráfico (on-net, super-net y off-net) sin que se le puedan aplicar cargos adicionales (i.e. cargos de acceso para tráfico off-net). El tráfico entrante no generará ni ingresos ni costos para el comprador de la oferta mayorista de minutos de voz.

ARTÍCULO 11. CONTENIDO DE LA OFERTA DE ACCESO A LA RED MÓVIL PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS POR PARTE DE OMV. Los	1. Teniendo en cuenta el esfuerzo por parte OMR en configuración y adecuación en su red para la entrada del nuevo virtual (el acceso a OMVs no es una	ARTÍCULO 11. (…) 11.5 Un mecanismo incluido en la OBI dirigido a establecer un mínimo de tráfico a ser cursado por

proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que ostenten infraestructura de red y espectro radioeléctrico en bandas IMT, deberán incluir en su Oferta Básica de Interconexión (OBI), las condiciones de la oferta para permitir el acceso a sus redes móviles bajo la figura de Operación Móvil Virtual, con observancia del Régimen de acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones contenidos en la Resolución CRC 3101 de 2011, las cuales deberán incluir al menos:	interconexión simple), se debe permitir la inclusión en la OBI de un mecanismo para que exista un mínimo de tráfico cursado por el OMV para que sea aceptable, lo cual debería quedar estipulado en la OBI.	el OMV.
"ARTICULO. 8º—REMUNERACIÓN DE LA INSTALACIÓN ESENCIAL DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL PARA SERVICIOS DE VOZ Y SMS. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles negociarán de mutuo acuerdo el valor de remuneración por el acceso a la instalación esencial de roaming automático nacional para los servicios de voz y SMS. Aquellos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles solicitantes de roaming automático nacional que sean asignatarios por primera vez de permisos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT, tendrán derecho a: 8.1. Pagar para el roaming automático nacional de	Se solicita modificar el artículo 8 de la Resolución CRC 4660 de 2014 en los términos discutidos en la sección 6.4 de este anexo.	ARTÍCULO XX. Modificar el artículo 8 de la Resolución CRC 4112 de 2013, el cual quedará así: "ARTICULO. 8º—REMUNERACIÓN DE LA INSTALACIÓN ESENCIAL DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL PARA SERVICIOS DE VOZ Y SMS. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles deberán aplicar el siguiente esquema ~~negociarán de mutuo acuerdo el valor~~ de remuneración por el acceso a la instalación esencial de roaming automático nacional para los servicios de voz y SMS: ~~Aquellos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles solicitantes de roaming automático nacional sean asignatarios por primera vez de permisos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de~~

voz una remuneración por minuto máxima de $ 12,55 pesos constantes de 2014. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1º de enero de 2015 de conformidad con lo establecido en el anexo 1 literal c) de la Resolución CRT 1763 de 2007 o aquella que la modifique, adicione o sustituya. Dicho derecho será únicamente por los cinco (5) años siguientes a la fecha en que queda en firme el acto administrativo mediante el cual le fue asignado dicho permiso. 8.2. Pagar para el roaming automático nacional de SMS una remuneración por mensaje máxima de $ 2,24 pesos constantes de 2014. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1º de enero de 2015 de conformidad con lo establecido en el anexo 1 literal c) de la Resolución CRT 1763 de 2007 o aquella que la modifique, adicione o sustituya. Dicho derecho será únicamente por los cinco (5) años siguientes a la fecha en que queda en firme el acto administrativo mediante el cual le fue asignado dicho permiso".		~~servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT, tendrán derecho a:~~ 8.1. Pagar para el roaming automático nacional de voz una remuneración por minuto máxima de $ 11,12 ~~12,55~~ pesos constantes de 2016~~4~~. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1º de enero de 2017~~5~~ de conformidad con lo establecido en el anexo 1 literal c) de la Resolución CRT 1763 de 2007 o aquella que la modifique, adicione o sustituya. ~~Dicho derecho será únicamente por los cinco (5) años siguientes a la fecha en que queda en firme el acto administrativo mediante el cual le fue asignado dicho permiso.~~ 8.2. Pagar para el roaming automático nacional de SMS una remuneración por mensaje máxima de $ ~~2,24~~ 1,18 pesos constantes de 2016~~4~~. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1º de enero de 2017~~5~~ de conformidad con lo establecido en el anexo 1 literal c) de la Resolución CRT 1763 de 2007 o aquella que la modifique, adicione o sustituya. ~~Dicho derecho será únicamente por los cinco (5) años siguientes a la fecha en que queda en firme el acto administrativo mediante el cual le fue asignado dicho permiso".~~ PARAGRAFO. Los proveedores de redes y servicios

<table>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>de telecomunicaciones m6viles podrán establecer de mutuo acuerdo esquemas de remuneraci6n distintos al dispuesto en el presente artículo, siempre y cuando tales acuerdos se ajusten a las obligaciones y principios regulatorios y no sobrepasen los topes a los que hacen referencia los numerales 8.1 y 8.2 de este artículo.</td>
</tr>
<tr>
<td>ARTICULO 9. REMUNERACION DE LA INSTALACION ESENCIAL DE ROAMING AUTOMATICO NACIONAL PARA SERVICIOSDE DATOS.

El valor de remuneración por el uso del roaming automático nacional para el servicio de datos no podrá ser superior a los valores establecidos en la siguiente tabla:

Valores tope para roaming de datos
<table>
<tr><td>Unidad</td><td>2013*</td><td>A partir de 01/01/2014</td><td>A partir de 01/01/2015</td></tr>
<tr><td>MByte</td><td>$25,63</td><td>$19,36</td><td>$13,09</td></tr>
</table>
*Aplicable a partir de la vigencia de la presente resolución

Nota: La actualización de pesos constantes a pesos corrientes se realizara a partir del 01 de enero de 2014, conforme al Índice de Actualización Tarifaria establecido en el Anexo 01 literal b de la Resolución CRT 1763 de 2007 o aquella norma que lo modifique, adicione o sustituya.</td>
<td>Se solicita modificar el artículo 9 de la Resolución CRC 4660 de 2014 en los términos discutidos en la sección 6.4 de este anexo.</td>
<td>ARTÍCULO XX. Modificar el artículo 9 de la Resolución CRC 4112 de 2013, el cual quedará así:

ARTICULO 9. REMUNERACION DE LA INSTALACION ESENCIAL DE ROAMING AUTOMATICO NACIONAL PARA SERVICIOSDE DATOS.

El valor de remuneración por el uso del roaming automático nacional para el servicio de datos no podrá ser superior a los valores establecidos en la siguiente tabla:

Valores tope para roaming de datos
<table>
<tr><td>Unidad</td><td>2013*</td><td>A partir de 01/01/2014</td><td>A partir de 01/01/2015</td></tr>
<tr><td>MByte</td><td>$25,63</td><td>$19,36</td><td>$13,09</td></tr>
</table>
*Aplicable a partir de la vigencia de la presente resolución

Nota: La actualización de pesos constantes a pesos corrientes se realizara a partir del 01 de enero de 2014, conforme al Índice de Actualización Tarifaria establecido en el Anexo 01 literal b de la</td>
</tr>
</table>

PARAGRAFO. El esquema de remuneración de que trata el presente artículo será únicamente aplicable por un periodo de cinco (5) años, contado a partir de la fecha en que queda en firme el acto administrativo a través del cual al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles solicitante de roaming automático nacional se le hubiere asignado el primer permiso para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT. Aquellos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones respecto de los cuales haya vencido el plazo de cinco (5) años al que se hace referencia, deberán definir por negociación directa los valores de remuneración con el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que detente la instalación esencial de roaming automático nacional.		Resolución CRT 1763 de 2007 o aquella norma que lo modifique, adicione o sustituya. ~~PARAGRAFO. El esquema de remuneración de que trata el presente artículo será únicamente aplicable por un periodo de cinco (5) años, contado a partir de la fecha en que queda en firme el acto administrativo a través del cual al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles solicitante de roaming automático nacional se le hubiere asignado el primer permiso para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT.~~ ~~Aquellos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones respecto de los cuales haya vencido el plazo de cinco (5) años al que se hace referencia, deberán definir por negociación directa los valores de remuneración con el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que detente la instalación esencial de roaming automático nacional.~~ PARAGRAFO. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles podrán establecer de mutuo acuerdo esquemas de remuneración distintos al dispuesto en el presente artículo, siempre y cuando tales acuerdos se ajusten a las obligaciones y principios regulatorios y no sobrepasen los topes a los que hace referencia el presente artículo.