

Bogotá, D.C., 25 de septiembre de 2023

AC-GAPRS-158-2023  
CECO AC030

Doctor

**NICOLÁS SILVA CORTÉS**

Director Ejecutivo

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

Dirección: Calle 59 A bis # 5 – 53. Edificio Link Siete Sesenta. Piso 9.

[medidasmoviles@crcom.gov.co](mailto:medidasmoviles@crcom.gov.co); [atencioncliente@crcom.gov.co](mailto:atencioncliente@crcom.gov.co)

Ciudad


**Asunto:** Comentarios al documento formulación del problema para el proyecto "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles".

Respetado doctor Silva,

En la actualidad, el sector de las telecomunicaciones desempeña un papel crucial en la conectividad global y el desarrollo económico. Sin embargo, en muchos casos, la concentración de poder en manos de un único operador ha limitado la competencia y restringido las opciones disponibles para los consumidores. En este contexto, surge la necesidad de implementar medidas regulatorias que fomenten la competencia y promuevan un entorno más equitativo y dinámico. Uno de los objetivos primordiales del Estado es poner fin al monopolio existente en la oferta de servicios móviles que empaquetan voz e internet, para promover así la innovación, la diversificación de servicios y la mejora en la calidad de la oferta para los usuarios.

En estos comentarios iniciaremos con el modelo de liberalización y competencia adoptado por el Estado en el que, contra los objetivos trasados, germinó un operador dominante, luego haremos una síntesis de las preocupaciones que expone la CRC ("Regulador") como entidad estatal competente, y que compartimos a cabalidad, así como el riesgo que supone para el sector TIC, precisamente en medio del auge de la cuarta revolución industrial ("4RI"), la existencia de un monopolio privado. En este apartado, hacemos especial énfasis en que estamos ante un riesgo sistémico por la presencia de un operador dominante que ostenta el control de más de la mitad de los usuarios y de los ingresos de los servicios móviles, situación que pone en peligro el ahorro nacional e, incluso, la seguridad nacional debido a que pasamos de un monopolio público a un monopolio privado, y por lo tanto, la conversación motivada por la Comisión debe ser más amplia. Finalmente, cerraremos con algunas recomendaciones.

Cordialmente,



**LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO**

Gerente de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad  
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos y Estrategia

07-07.7-F-020-v.8

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

13/06/2023

Pág. 1

## CONTENIDO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. RESUMEN EJECUTIVO .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. EL MODELO DE LIBERALIZACIÓN ADOPTADO A FINALES DEL SIGLO XX .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>3. SÍNTESIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA DE LOS SERVICIOS MÓVILES EMPAQUETADOS .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>4. RIESGO SISTÉMICO EN EL SECTOR TIC .....</b>   | <b>6</b>  |
| 4.1 El modelo adoptado en la década de los 90 está en cuidados intensivos .....   | 6         |
| 4.2 Impacto en las operaciones públicas .....   | 6         |
| 4.3 Implicaciones de la concentración en el sector de las TIC en la seguridad nacional  | 7         |
| <b>5. RESPUESTA A LA CONSULTA PÚBLICA.....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>6. RECOMENDACIONES .....</b>   | <b>12</b> |
| 6.1 La labor del regulador en la construcción de políticas públicas orientadas a promover la competencia, proteger al usuario y salvaguardar la continuidad de los servicios de comunicaciones..... | 12        |
| 6.2 Las medidas regulatorias urgentes que requiere el sector de las comunicaciones para no terminar en un monopolio.....  | 14        |

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

1. Son evidentes los grandes esfuerzos que ha traído consigo el proceso de desmonopolización y apertura a la competencia del sector de las telecomunicaciones en Colombia, tanto en términos de cobertura, como de servicios y ofertas; proceso que lleva más de 30 años y que ha requerido la creación de un regulador sectorial. La sostenibilidad de esta filosofía implica que se adopten medidas acertadas y oportunas, enfocadas en promover la competencia y defender la participación plural de todos los agentes de mercado o jugadores en un escenario que propenda por el bienestar de la sociedad y de la economía. A pesar de los grandes avances que se han presentado en la búsqueda de un balanceado esquema multijugador, con el costo de recursos que eso ha implicado, hoy en día esta forma de ver el sector enfrenta grandes riesgos como resultado de la imposibilidad de competir contra un agente que tiene un poder significativo sobre las condiciones del mercado.

2. Las medidas adoptadas por la CRC no han evitado que el modelo de competencia, implementado en la década de los 90, esté frente a un riesgo irreversible debido a la dominancia de un operador privado que controla más del 53% del mercado de usuarios de servicios móviles y más del 60% de los ingresos sectoriales. Esto limita la verdadera competencia y dificulta la entrada de nuevos competidores, lo que resulta en un sistema poco eficiente y con poca innovación.

3. En conjunto, las conclusiones señaladas por la CRC representan un reto sistémico para el Estado que, de no remediarse a tiempo, *dañará gravemente la prosperidad nacional*. Esto en la medida que el sector tecnológico no es el único que se ve afectado negativamente por la dominancia de un solo operador, pues la transformación digital de las economías, impulsada por la cuarta revolución industrial, ha puesto a todas las industrias a basar sus operaciones en las telecomunicaciones, es decir las operaciones de casi todo el sector industrial están en manos de un monopolio privado.

Bajo esta estructura del mercado, con la existencia de un monopolio privado, se reprocha el impacto que tal situación produce en el ahorro público regional, debido a que los grandes beneficios económicos de los incumbentes del mercado se destinan a financiar las operaciones de otros países y a enriquecer a sus accionistas en deterioro de las inversiones públicas.

La presencia de un operador dominante puede tener amplias implicaciones geopolíticas, afectando la economía, la política, la tecnología y la seguridad nacional de un país o incluso a nivel global. Es importante que los gobiernos y las instituciones reguladoras estén atentos a estos riesgos y tomen medidas para asegurarse de que el poder de un operador dominante no se utilice de manera perjudicial para el interés público.

4. A situaciones extraordinarias como las que vive el sector, deben corresponder medidas extraordinarias.

## 2. EL MODELO DE LIBERALIZACIÓN ADOPTADO A FINALES DEL SIGLO XX

El sector de las telecomunicaciones en Colombia está orientado por tres elementos fundamentales: **(i)** la existencia de un mercado, **(ii)** la real y efectiva competencia como derecho y deber, y **(iii)** la pluralidad de oferentes y adquirentes. Estos elementos deben orientar el marco legal, regulatorio y político de la intervención del Estado en el sector de las telecomunicaciones, a través del control, la regulación y la vigilancia. Dichas funciones y principios se desprenden, no sólo de la Constitución Política de Colombia, sino también de un modelo de desarrollo basado en la inversión y en el mercado como resultado del proceso de internacionalización de las economías.

La Constitución Política de 1991 significó un hito, sin duda alguna, en la exigencia de contar en todos los sectores de la economía con una política multijugador, mediante la prohibición expresa, salvo expresa autorización legal, de los monopolios, así:

*Artículo 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley (...)*

Resultado de tal disposición normativa y desde finales del siglo pasado, se ha expedido un conjunto de normas y adoptado una serie de medidas orientadas a la promover la entrada de nuevos competidores en el sector de las telecomunicaciones, lo cual ha contribuido de forma notoria a la configuración de una industria, tanto fija como móvil, con pluralidad de agentes económicos o jugadores.

Es así como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994) llevó el servicio de telefonía local del dominio de Telecom (Colombia Telecomunicaciones) y otros monopolios públicos, a un mercado con menos barreras de entrada. Posteriormente, la Ley 37 de 1993 permitió al Gobierno adjudicar los primeros contratos de concesión para la prestación del servicio de telefonía móvil celular en 1994.

La Ley 1341 del 2009 impulsó el modelo de sector basado en la “libre competencia”, definiéndola como uno de los principios orientadores: *“El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia”*<sup>1</sup>.

Con posterioridad al año 2010 se incubaron las condiciones para el ingreso de los operadores móviles virtuales (OMV) al mercado de la voz y los datos móviles, dando paso a nuevos prestadores del servicio.

No obstante, la promoción de la competencia en el sector de las telecomunicaciones en Colombia, realizado durante más de tres décadas, a partir de la creación de un organismo regulador especializado, tiene todavía grandes retos por cumplir, entre ellos, la

<sup>1</sup> Artículo 2 de la Ley 1341 de 2009.

07-07.7-F-020-v.8

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

implementación de medidas adecuadas y oportunas que fomenten la competencia y defiendan la participación diversificada de todos los actores del mercado en un entorno que busque el bienestar, tanto de la sociedad, como de la economía.

A pesar de los avances en la búsqueda de un sistema equilibrado con múltiples jugadores, lo cual ha conllevado un considerable gasto de recursos, en la actualidad esta visión del sector enfrenta considerables riesgos, debido a la incapacidad de competir contra un agente que ostenta un poder significativo, establece sus propias condiciones y controla a más del 50% de los usuarios y de los ingresos del sector.

### 3. SÍNTESIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA DE LOS SERVICIOS MÓVILES EMPAQUETADOS

La Resolución CRC 5108 del 23 de febrero de 2017 definió los **servicios móviles** como los **paquetes** que incluyen voz saliente móvil, SMS/MMS e internet móvil, advirtiendo además que el mercado de dichos servicios **presentaba altos niveles de concentración, con altas diferencias en las participaciones de mercado de los diferentes agentes, y con tendencia a una mayor concentración**. Esto llevó a la CRC a concluir que **el mercado de servicios móviles presentaba problemas de competencia** y que, **ni la dinámica del mercado, ni la potencial aplicación del derecho de competencia ex post se constituían en remedios para los problemas observados**, justificando entonces su inclusión como **mercado susceptible de regulación ex ante**.

Las medidas adoptadas por la CRC, como la reducción del plazo para la portabilidad numérica, la revisión de las condiciones para la provisión del RAN, la revisión del régimen de calidad, del régimen de protección de los usuarios, del régimen de acceso, uso e interconexión, la revisión de los cargos de acceso a redes móviles y la compartición de infraestructuras para el despliegue de redes, no han sido suficientes para afrontar el problema de los altos niveles de concentración que presenta el mercado de servicios móviles empaquetados, y en consecuencia, los resultados hallados por la CRC son adversos.

Claro ha registrado las mayores participaciones, con cuotas de mercado a diciembre de 2022, del **53.2%** del número de accesos con **servicios móviles empaquetados** y con el **60.6%** de los respectivos ingresos, y no se **considera previsible que en el corto y mediano plazo surjan nuevos servicios sustitutos que entren a modificar las condiciones de competencia**.

Por otro lado, la CRC reconoce que **un OMR o un OMV entrante se enfrentará a costos hundidos que constituyen una barrera de entrada**, que los operadores con menor número de usuarios, como los OMV, **no podrían alcanzar las economías de escala** que tienen los operadores con más tiempo en el mercado, que **no es posible esperar en el corto o mediano plazo** que los operadores entrantes adjudicatarios de espectro para redes 5G **amenacen la posición competitiva de los OMR establecidos**, y finalmente, la Comisión aduce que **no espera que las fallas estructurales y persistentes se puedan superar a través del régimen de competencia vigente**.

En conclusión, la ineficacia de las medidas adoptadas por la CRC no ha alcanzado los objetivos trasados en el modelo de competencia implementado en la década de los 90, y en consecuencia, no sólo la industria del sector TIC, sino también todos los sectores de la economía que basan sus operaciones en las tecnologías, están frente a un riesgo irreversible debido a la dominancia de un operador privado que controla más del 53% de los usuarios de servicios móviles empaquetados y más del 60% de los respectivos ingresos. Esto limita la verdadera competencia, dificulta la entrada de nuevos competidores y pone a la economía del sector TIC frente a un riesgo sistémico.

#### 4. RIESGO SISTÉMICO EN EL SECTOR TIC

##### 4.1 El modelo adoptado en la década de los 90 está en cuidados intensivos

La situación de competencia que sufre el mercado de servicios móviles representa un reto sistémico para el Estado que, de no corregirse a tiempo, *dañará gravemente la prosperidad nacional*<sup>2</sup>. Esto por cuanto la transformación digital, impulsada por la cuarta revolución industrial, ha puesto a todas las industrias a basar sus operaciones en las tecnologías, y por lo tanto, no sólo los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, sino toda la economía se ve afectada negativamente por la dominancia de un único operador, pues, en otras palabras, todo el sector de industrial está en manos de un monopolio privado.

La CRC reconoce la impotencia del Estado frente al fenómeno de la concentración que ostenta Claro y que la aplicación del derecho de la competencia puede ser considerada como insuficiente para corregir las fallas existentes en el mercado de servicios móviles mediante regulación ex post.

Lo anterior es el reconocimiento de que el modelo de competencia adoptado en 1989 y en la Constitución Política está en cuidados intensivos.

##### 4.2 Impacto en las operaciones públicas

Las políticas de liberalización del sector telecomunicaciones aplicadas en Colombia desde los años 90 cambiaron la estructura del mercado para todos los proveedores, sin importar su naturaleza pública o privada. Bajo esta estructura del mercado, con la consolidación cada vez más evidente de un monopolio privado, se reprocha el impacto que tal situación produce en el ahorro público regional.

Toda vez que las empresas de servicios públicos eran mayoritariamente de titularidad estatal, sus utilidades no se repartían entre accionistas, sino que se entregaban a los propietarios de las empresas (municipios y gobernaciones, según el caso), quienes a su vez las destinaban a la inversión social.

A partir de la liberalización, los recursos que los operadores públicos solían destinar a la inversión social se desplazaron a engrosar el patrimonio del operador dominante, además

<sup>2</sup> Félix Arteaga. La cuarta revolución industrial (4RI): un enfoque de seguridad nacional. REAL INSTITUTO ELCANO. 2018  
07-07.7-F-020-v.8

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".



de afectar seriamente la sostenibilidad de los operadores públicos regionales.

#### 4.3 Implicaciones de la concentración en el sector de las TIC en la seguridad nacional

La presencia de un operador dominante que concentre la mayor parte del mercado en cualquier industria puede tener un impacto significativo en la política estratégica del Estado, veamos:

- i. **Influencia económica:** Un operador dominante tiene un gran poder económico y puede influir en la economía de un país. Puede dictar términos y condiciones a proveedores y clientes, lo que puede afectar los precios y condiciones del mercado.
- ii. **Dependencia tecnológica, riesgos de monopolio y estancamiento tecnológico:** Puede llevar a la dependencia de otros países en términos de tecnología y servicios. Esto puede tener implicaciones en la seguridad nacional y en la capacidad de un país para mantener su autonomía en relación con proveedores de tecnología. Un operador dominante puede desincentivar la competencia y la innovación, ya que puede ser difícil para nuevas empresas entrar en el mercado y desafiar su posición. Esto puede llevar a la complacencia y al estancamiento en términos de avances tecnológicos.
- iii. **Monopolio de información y datos:** Un operador dominante en el campo de la tecnología o la comunicación puede tener acceso a grandes cantidades de datos y tener un control significativo sobre la información que se comparte y cómo se distribuye. Esto puede tener implicaciones para la privacidad y la seguridad nacional.
- iv. **Riesgos para la resiliencia económica:** Si el operador dominante experimenta dificultades económicas o enfrenta una crisis, esto puede tener un impacto significativo en la economía en general, ya que su dominio puede estar tan arraigado en la infraestructura económica que su declive puede tener ramificaciones en cascada.

Es claro que la dominancia de un solo jugador y la alta concentración del mercado puede afectar un sector económico clave para la estrategia del Estado: las TIC. Arteaga señala que *“La denominada Cuarta Revolución Industrial (4RI) comprende un conjunto amplio de tecnologías de naturaleza disruptiva para los procesos, productos y modelos de negocio de la industria tradicional. Su implantación ofrece retos y oportunidades a la prosperidad de los países, empresas e individuos de una magnitud igualmente disruptiva. Para afrontarlos, gobiernos y empresas, por separado o en cooperación, han elaborado estrategias, planes, medidas y recursos para adaptar su tejido tecnológico e industrial a la nueva era en la que se ha entrado, para aprovechar sus posibilidades de crecimiento e inclusión y reducir sus desafíos de empobrecimiento y desigualdad. Son iniciativas para que los actores implicados tomen conciencia de los retos tecnológicos y culturales que se avecinan y mejoren sus*

*niveles de digitalización, innovación y talento. (Arteaga, 2018)<sup>3</sup>.*

Así las cosas, resulta que las TIC son el factor clave de la 4RI y, por tanto, la monopolización de la actividad en un solo jugador representa un reto sistémico para Colombia que, de no remediarse a tiempo, dañará gravemente la prosperidad nacional.<sup>4</sup>

Y no puede ser de otra manera, si partimos del hecho de que la economía de los países estará marcada por la digitalización, el que el sector dependa exclusivamente de un jugador – además privado – pone al país en situación de vulnerabilidad, poniendo en riesgo la contribución industrial a la riqueza nacional. Este asunto es pues un tema de seguridad económica.

La gravedad de esta combinación de inseguridad económica y social por tener una dependencia absoluta de un solo jugador en materia de conectividad necesaria para la inserción de Colombia en la 4RI haría que la transformación tecnológica e industrial se sujetara a la voluntad de una sola empresa. Se pone en riesgo la prosperidad e incluso la seguridad nacional.

Dice Arteaga en el documento citado: *“Los nuevos desarrollos tecnológicos y la globalización plantean importantes oportunidades y retos a nuestra economía y prosperidad. Los sistemas ciber-físicos, la hiperconectividad, la sensorización, el Internet de las cosas y los metadatos propician mutaciones tecnológicas que están transformando la forma de organizar los procesos de producción, los productos y los modelos de negocio de las industrias tradicionales. La mutación tecnológica plantea oportunidades para mejorar la productividad de los ecosistemas industriales digitalizados y permitir el acceso de las sociedades a las ventajas de la economía digital, pero también plantean riesgos para aquellos actores que no sepan adaptarse a la aceleración y profundidad de los cambios.*

Ahora, ¿por qué un enfoque de seguridad nacional?

La ley 684 de 2001 de seguridad y defensa nacional involucra no solo la seguridad sino la prosperidad general de la sociedad. En efecto el artículo 41. “Documentos Primarios” rigen el Planeamiento Estratégico Nacional, enmarcados en la organización, la coordinación y la acción del Estado en los aspectos de Seguridad y Defensa Nacional. Estos documentos comprenderán los siguientes aspectos:

*“a) Objetivos Nacionales. Serán los definidos por el presidente de la República teniendo en cuenta que como supremo deber y misión constitucional le corresponde diseñar y establecer los medios y mecanismos para hacer una Nación más segura y próspera, particularmente en tres ámbitos: Seguridad con efectiva diplomacia y con fuerzas militares listas para luchar y ganar, **impulsar la prosperidad de la economía** y promoción de la democracia;” (subrayado nuestro).*

<sup>3</sup> Félix Arteaga. La cuarta revolución industrial (4RI): un enfoque de seguridad nacional. FUNDACIÓN ELCANO. 2018.

<sup>4</sup> Para una introducción básica al concepto y a las implicaciones de la 4RI, véase Klaus Schwab (2017), *The Fourth Industrial Revolution*, Crown Business, Nueva York.



De esta manera, corresponde al Gobierno prevenir los riesgos que afectan severamente los intereses vitales de la Nación, dentro de los cuales está, como ya se expuso, el sector TIC. En este orden de ideas, la ley recoge la preocupación por la seguridad económica y financiera. Por tanto, el mal funcionamiento del sistema económico, los desequilibrios macroeconómicos o de los mercados no son solamente asuntos de interés para el sector TIC en particular, sino para la seguridad nacional de todo el país, más aún cuando un sector estratégico para la economía y la prosperidad como el sector TIC no puede quedar en unas solas manos.

Este enfoque no es nuevo para el país. Ya en 1994 se hizo una reflexión parecida en el sector de generación de energía, como consta en lo establecido por las leyes 142 y 143 de ese año.

Por tanto, resultaría inentendible que, con la necesidad de incorporar al país en la 4RI, el Estado no adopte todas las medidas necesarias para evitar la dominancia de un jugador de un sector estratégico y de alto impacto en la seguridad nacional<sup>5</sup>. En otras palabras, si se acepta que la prosperidad económica y social a medio plazo dependerá de la conectividad, la digitalización, la transformación digital de las industrias y la inserción del país en los beneficios de la 4RI, la conclusión obvia es que los cimientos del edificio – la conectividad – debe estar asegurada. Y la mejor manera de asegurarla es garantizar la coexistencia de múltiples jugadores al igual que se hizo con el sector de energía en 1994.

En resumen, la presencia de un operador dominante puede tener amplias implicaciones en la geopolítica, afectando la economía, la política, la tecnología y la seguridad nacional de un país o incluso a nivel global. Es importante que los gobiernos y las instituciones reguladoras estén atentos a estos riesgos y tomen medidas para asegurarse de que el poder de un operador dominante no se utilice de manera perjudicial para el interés público.

## 5. RESPUESTA A LA CONSULTA PÚBLICA

*5.1. ¿Está de acuerdo con el problema identificado en este documento? En caso de no estar de acuerdo, justifique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.*

**Respuesta:** Si, estamos de acuerdo con el problema planteado.

*5.2. Frente al problema planteado, ¿Considera que las causas presentadas en este documento son las que generan el problema definido? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre tales causas y el*

---

<sup>5</sup> Arteaga 2018, “La inestabilidad económica y financiera es uno de los principales riesgos y amenazas actuales, no sólo por la conflictividad política y social que genera, sino también porque alimenta y refuerza otros riesgos existentes. La seguridad económica se erige cada vez de forma más clara y patente en requisito esencial y parte integral de la Seguridad Nacional, debido a su repercusión en la puesta en marcha de actuaciones gubernamentales y en el bienestar de los ciudadanos”. Los distintos documentos relacionados con la Seguridad Nacional se pueden encontrar en [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf).”  
07-07.7-F-020-v.8

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

*problema definido.*

**Respuesta:** En relación con las causas presentadas en el documento, tenemos las siguientes observaciones:

- i. No estamos de acuerdo con que las supuestas asimetrías de información relacionadas con las prácticas de retención y recuperación de usuarios sean una contribuyan a profundizar los problemas de competencia en el mercado de servicios móviles. Hay que tener en cuenta que los usuarios solo pueden acceder a las ofertas de retención o recuperación de manera individual como resultado de la negociación directa con el operador y, por tanto, según lo dispuesto en el Título II de la Circular Única de la SIC, no se entienden como promociones u ofertas. Sería errado y altamente inconveniente exigir la publicación o el reporte de estas ofertas por parte de los operadores, por varias razones, entre las que destacamos las siguientes:
  - Las ofertas de retención y recuperación no son las mismas para todos los usuarios. Las empresas por lo general definen unos lineamientos generales que guían las prácticas de retención y recuperación, pero la oferta final que se entrega depende de cada usuario y de la negociación que efectúe. Por ejemplo, el operador establece en sus políticas posibilidad de ofrecer al cliente un descuento de entre 10% y 20% por determinado tiempo, sujeto a que mantenga activos sus servicios, pero el porcentaje efectivo que se ofrece a cada cliente depende de aspectos particulares como su antigüedad en la compañía, su comportamiento histórico de pago, etc.
  - Si fuera exigible la publicación o el reporte de estas ofertas, los proveedores estarían obligados a definir reglas para definir el público objetivo al que está dirigida la oferta. Por las razones enunciadas en el punto anterior, esto no sería posible pues depende de las características de cada cliente y de la negociación que se realice.
  - Si las ofertas fueran publicadas, cualquier usuario que cumpla las condiciones objetivas para acceder a ella podría llamar a solicitar la oferta. Esto claramente desdibujaría la naturaleza de la oferta que es la de retener al cliente mediante un ofrecimiento diferente al que se ofrece de manera general.
- ii. La causa descrita como *“Pocos incentivos para competir en calidad del servicio”* no es realmente una causa, sino más bien una consecuencia de la ausencia de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles, por la presencia de un jugador dominante que fija las condiciones.

**5.3. Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una causa? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.**

**Respuesta:** Adicionamos las siguientes causas:

- i. Algunos proyectos de política pública tendientes al cierre de la brecha digital han contribuido a exacerbar la dominancia de Claro en el mercado de servicios

móviles. En efecto, en el pasado reciente se asignaron de recursos públicos al operador dominante para aumentar la conectividad en las regiones y este operador aprovechó la oportunidad para empaquetar los servicios financiados con otros de su oferta comercial, con lo cual se deterioró el mercado en las regiones en donde se ofrece el Internet Fijo, tal como lo detalló recientemente la Superintendencia de Industria y Comercio.

- ii. Las últimas subastas de espectro en el país han contribuido a la gran concentración que presenta el mercado de servicios móviles. Esto por cuanto se ha asignado el espectro a quienes más puedan pagar por él, sin establecer condiciones diferenciales tendientes a promover la entrada de nuevos competidores o el fortalecimiento de los competidores regionales.

*5.4. Frente al problema planteado, ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre el problema definido y las consecuencias descritas.*

**Respuesta:** Si, consideramos que las consecuencias expuestas en el documento tienen relación directa con la materialización del problema

*5.5. Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una consecuencia? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.*

**Respuesta:** Una consecuencia adicional de la ausencia de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles es el riesgo sistémico en el sector TIC y el impacto en las operaciones públicas, tal como lo describimos líneas arriba en este documento.

*5.6. ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del presente proyecto regulatorio? En caso afirmativo, por favor indíquelos, señalando las razones que tendría para ser incluidos.*

**Respuesta:** Consideramos que se debe incluir a la Agencia Nacional del Espectro como entidad interesada en este proyecto dado que la planeación y administración del espectro es una herramienta esencial para intervenir en los mercados desequilibrados como es el caso colombiano y, por lo tanto, debe existir mayor coordinación en ese sentido entre las diferentes entidades del sector TIC.

*5.7. ¿Qué remedios regulatorios considera que se podrían implementar para solucionar el problema identificado en este documento? Por favor, explicar con el mayor detalle posible en qué consiste el remedio o medida y su potencial efecto.*

**Respuesta:** Esta pregunta es respondida en la siguiente sección de este documento mediante la formulación de recomendaciones.

## 6. RECOMENDACIONES

### 6.1 La labor del regulador en la construcción de políticas públicas orientadas a promover la competencia, proteger al usuario y salvaguardar la continuidad de los servicios de comunicaciones

Si bien es cierto que la CRC no tiene competencias legales para formular políticas públicas en materia de comunicaciones en el país, y que esa función recae en el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), es fundamental que el Regulador, para cumplir con su función primaria que es la de promover la competencia, identifique las restricciones o barreras que impiden que dicha competencia se materialice en Colombia y así impedir la concentración del mercado móvil con los impactos negativos que esto genera para el bienestar de los colombianos.

En este sentido, la labor de la CRC no debe limitarse simplemente a publicar un diagnóstico técnico y no plantear o por lo menos participar activamente en la formulación de las políticas públicas que sirvan para solucionar el grave deterioro del mercado móvil, que ya se extendió a todos los mercados de comunicaciones.

Como es de conocimiento por la propia Comisión, los reguladores a nivel mundial acuden a la administración del espectro como la principal herramienta para intervenir en los mercados desequilibrados como es el caso colombiano; y no es entendible que, en Colombia, la CRC se limite a ser un espectador en la administración de dicho espectro, cuando hace parte del Comité Directivo de la Agencia Nacional del Espectro, y en la Sesión de Comisión de la CRC se encuentra el MinTIC.

En este contexto, la institucionalidad y la independencia de la CRC también debe entenderse como la facultad para entregar recomendaciones al gobierno nacional que apunten a promover la competencia, mejorar la calidad de los servicios y garantizar que los colombianos no van a estar sometidos para siempre a recibir los servicios de comunicaciones por parte de un único operador en los próximos años.

Teniendo en cuenta lo anterior, identificamos que existen varias medidas que la CRC debería promover para que en el país se mitiguen los impactos negativos de la dominancia de Claro, que la misma Comisión describió en su estudio técnico:

- Desde ETB reiteramos que el pago por el uso el espectro debe estructurarse proporcionalmente en función de los ingresos brutos que reportan al Estado, los operadores de comunicaciones, y por lo tanto el operador dominante debe asumir un pago que refleje su posición en los mercados de comunicaciones y no asumir las mismas obligaciones de los otros competidores; cuando evidentemente la CRC demuestre que su escala y ventajas competitivas alteran el funcionamiento de la competencia en los mercados de comunicaciones.
- Se debe materializar en el sector la propuesta de permitir la compartición del espectro, según lo concluyó la Agencia Nacional del Espectro en el estudio *“Maximizar el uso del espectro para facilitar el acceso al recurso por parte de nuevos actores, aplicaciones,*

*servicios y mercados de telecomunicaciones, así como promover la conectividad en zonas desatendidas del país*". Este punto es esencial para el futuro de los proveedores públicos en el país, que tienen su operación enfocada en nichos o ciudades, como es el caso de ETB. Es importante, indicar que la misma GSMA recomendó que los reguladores comiencen a implementar este tipo de iniciativas para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios móviles en la región latinoamericana.

- La CRC debe liderar una agenda que le permita al Gobierno Nacional transformar la ineficiente administración del espectro que ha lastrado el desarrollo de la competencia en el país. Se requiere con urgencia que se genere en Colombia un mercado secundario efectivo, que se produzca la asignación regional, y que se habiliten mecanismos para que los operadores que compiten con Claro no asuman las mismas cargas por el uso del espectro que el operador dominante.
- En línea con lo anterior, es fundamental que antes de llevar a cabo el proceso de asignación de permisos de uso de espectro, se revisen las definiciones de Operador Móvil de Red (OMR) y de Operador Móvil Virtual (OMV) dado que, actualmente, la diferencia regulatoria entre ambas figuras se basa exclusivamente en la asignación de un permiso de uso del espectro radioeléctrico. Es decir que, actualmente, todo PRSTM que tenga una asignación vigente se considera un OMR y, aquellos que no la tengan y presten servicios de comunicaciones móviles al público a través de la red de uno o más OMR, se consideran OMV. Para posibilitar las asignaciones delimitadas por ámbito geográfico se deberá permitir que, en las zonas geográficas donde el operador no sea asignatario de espectro, este pueda operar como OMV y no a través de RAN. Esto requiere que se ajuste el marco regulatorio vigente, de manera que un mismo operador pueda tener la doble calidad de OMR en ciertas zonas geográficas en las que tenga espectro asignado, y de OMV en las zonas restantes. Caso contrario, no habría ningún incentivo para que un operador que actualmente es OMV participe en un proceso de asignación de espectro, pues la capacidad y los recursos financieros requeridos para migrar toda su operación de OMV a OMR sería de gran magnitud, dado que los cargos de RAN son actualmente más altos.
- Es importante que el Regulador, con sus conocimientos técnicos, identifique los proyectos que puedan llegar a fortalecer la posición dominante de Claro y advierta al respecto a las demás entidades del sector. No puede repetirse en Colombia, la asignación de recursos públicos para financiar proyectos de conectividad a cargo del operador dominante o la creación de programas públicos que apalancan en las regiones al operador dominante. Este aspecto es muy relevante, dado que con el empaquetamiento que el operador Claro hizo de programas sociales y de su oferta comercial, se deterioró el mercado en las regiones en donde se ofrece el Internet Fijo, tal como lo detalló recientemente la Superintendencia de Industria y Comercio.
- De la misma forma, el Regulador debe articular con el Gobierno Nacional, una serie de medidas para fortalecer los servicios de Internet Fijo, en particular la fibra óptica. Por ejemplo, con obligaciones de hacer para el desarrollo de la fibra, elemento que no se ha estudiado por parte del Ministerio y que aportaría al crecimiento de la conectividad en las ciudades, regiones y territorios.

- De nuevo entendemos que la CRC no abarca las funciones de política pública; pero no es comprensible que la Comisión si analice temas de perspectiva sectorial en su agenda regulatoria y no tenga en cuenta en ninguno de sus proyectos iniciativas para que los colombianos tengan acceso a servicios de Internet de máxima calidad a través de la fibra óptica.
- En este sentido, es urgente que la CRC incluya un proyecto en su agenda regulatoria que promueva el crecimiento de las redes neutrales para promover servicios y tecnologías que puedan hacer contrapeso a las practicas que ejerce el operador dominante en todos los mercados y no solamente en lo que respecta al mercado móvil de voz y datos.

## 6.2 Las medidas regulatorias urgentes que requiere el sector de las comunicaciones para no fortalecer el monopolio

El diagnóstico de la CRC sobre el estado del mercado móvil es contundente y refleja la crisis que tiene el sector de las comunicaciones en Colombia. Si el Regulador no ejerce una severa actuación en los próximos meses, los colombianos se verán sometidos a recibir los servicios de comunicaciones por parte de un solo operador en el corto plazo.

Adicionalmente, es importante resaltar que la Superintendencia de Industria y Comercio alertó a la CRC en agosto de 2022 de la necesidad inmediata de intervenir sobre el operador dominante, por lo que es fundamental que el Regulador lidere una agenda robusta y consistente para promover la competencia en los mercados de comunicaciones en Colombia.

Por lo tanto, solicitamos a la CRC que se analice la implementación de las siguientes medidas regulatorias:

- Implementar de manera inmediata un nuevo marco efectivo y obligatorio de compartición de redes móviles, enfocado en la red del operador dominante, para de esta forma permitir a los operadores competir y así garantizarles a los colombianos que no van a perder la posibilidad de elegir a su operador de comunicaciones.
- Para complementar el monitoreo de las ofertas que ya viene realizando la CRC mediante la herramienta de web scraping, se debe implementar un mecanismo que genere las alarmas cuando el operador dominante fije precios u ofertas comerciales que deterioren la competencia.
- Este modelo, se soportaría en la analítica de datos y el uso de inteligencia artificial y permitiría a la CRC hacer los ejercicios técnicos para revisar la contestabilidad de las ofertas, medir las tendencias y activar mecanismos expeditos para impedir que la dominancia se siga fortaleciendo en los mercados de comunicaciones.
- Solicitamos a la CRC que adelante la senda de transición de los precios mayoristas móviles previstos en la Resolución 7007 de 2022. Es fundamental que en el mercado



móvil mayorista se mitigue la dominancia que ejerce Claro con señales de precios equilibradas para todos los agentes que componen este mercado.

- Pedimos a la CRC que diseñe una nueva estructura regulatoria para la operación móvil virtual en Colombia. Esto con el fin de promover la competencia en este segmento y que se habilite esta operación sobre las redes del operador dominante móvil. Si no existe un modelo nuevo OMV, difícilmente ETB podrá competir en los mercados móviles.

Al respecto, es esencial que la CRC replantee el supuesto techo tarifario establecido mediante la Resolución 7007 de 2022 para la remuneración por el uso de las redes de los OMR por parte los OMV. Esto por cuanto no existe un equilibrio comercial y contractual entre las partes y, por tanto, no es dable esperar que se adelanten negociaciones en términos de igualdad, como lo pretende la CRC, que pueda resultar en que los OMV obtengan tarifas por debajo de los valores propuestos en la regulación. En ese sentido, realmente estos valores no son un techo, sino que son los valores que empezarán a regir en los contratos. Bajo ese modelo de costos, los OMV verán sus márgenes de ganancia reducidos significativamente, lo cual podría ocasionar incluso su salida del mercado, con lo cual se restringe la competencia en lugar de estimularla.

- Por último, es imperativo que en la revisión de los mercados fijos la CRC declare la dominancia de Claro, y se promuevan acciones regulatorias para que se desarrolle la fibra óptica en las ciudades colombianas.

A lo largo de este documento ETB ha descrito la realidad del sector de las comunicaciones en Colombia, y la empresa considera que el momento actual implica tomar decisiones estructurales para garantizar la competencia efectiva.

En este sentido, la CRC ha fomentado la competencia del sector desde que decidió implementar los cargos de acceso, abrir la larga distancia u obligar la interconexión para los operadores entrantes, y estos retos los ha asumido el Regulador con el suficiente criterio técnico y el respaldo que le dan las Leyes de la República.

Consideramos que el momento actual amerita de nuevo una intervención profunda de la CRC y estamos seguros de que el Regulador no le fallará a la sociedad colombiana en ese propósito.