

**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

RAD: 16-449964- -1-0      FECHA: 2017-01-24 09:55:39  
DEP: 1007 GRUPO DE TRABAJO DE ABOGACIA DE LA C      EVE: 343 PETICIONINFORM  
TRA: 396 ABOGACIA COMPETENCIA      FOLIOS: 6  
ACT: 440 RESPUESTA

Bogotá D.C.

1007

Doctor

**GERMÁN DARÍO ARIAS PIMIENTA**

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES-CRC

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

BOGOTA D.C. COLOMBIA

**Asunto:** Radicación: 16-449964- -1-0  
Trámite: 396  
Evento: 343  
Actuación: 440  
Folios: 6

**Referencia:** Solicitud de concepto de abogacía de la competencia (artículo 7 de la Ley 1340 de 2009)

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".

Respetado Doctor Arias:

En relación con la comunicación indicada en la referencia, radicada con el número 16-449964 del 12 de diciembre de 2016<sup>1</sup>, la Superintendencia de Industria y Comercio rinde concepto sobre el 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 adelante el "**Proyecto**"), para lo cual se describirá el fundamento legal de la abogacía de la competencia, posteriormente, se explicará brevemente el contenido del Proyecto y, finalmente, se presentará el análisis del mismo desde la perspectiva de la libre competencia económica.

<sup>1</sup> De conformidad con el literal b, numeral 2, del artículo 10 del Decreto 2897 de 2010, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015: "Si el proyecto se refiere a tarifas, la Superintendencia podrá rendir concepto dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que la Comisión de Regulación le suministre el documento final preparado por el Comité de Expertos a que se refiere el numeral 11.6 del artículo 11 del Decreto 2696 de 2004."



## 1. FUNDAMENTO LEGAL

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, reglamentado por el Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, "...la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir (...)"

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el efecto jurídico que podría derivarse del incumplimiento de una autoridad de regulación de las obligaciones derivadas del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 en los siguientes términos:

*"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad del acto administrativo de regulación por expedición irregular del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"<sup>2,3</sup> (Destacado fuera de texto).*

## 2. REGULACIÓN PROPUESTA

En el Proyecto se regula principalmente lo siguiente: i) definición de mercados relevantes<sup>4</sup>; ii) modificación de cargos de acceso; y iii) acceso a redes para Operadores Móviles Virtuales<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.

<sup>3</sup> Cabe destacar que en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 se indica que el regulador deberá explicar en la parte considerativa de la decisión, las razones por las cuales se aparta del concepto de abogacía de la competencia. Igualmente, el Consejo de Estado ratificó, en el concepto del 4 de julio de 2013, que las razones para apartarse del concepto de abogacía deben incluirse en la parte considerativa del acto administrativo correspondiente.

<sup>4</sup> El artículo 4 de la Resolución CRT 2058 de 2009 define un mercado relevante como "(...) un mercado compuesto por un servicio o un grupo de servicios, en un área geográfica específica, que pueden percibirse como sustituibles entre sí, y que de existir un monopolista hipotético, este podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable (...)"

<sup>5</sup> El artículo 6 de la Resolución CRC 4807 de 2015 define al **Operador Móvil Virtual – OMV** como: "(...) el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que no cuenta con permiso de uso de espectro radioeléctrico, motivo por el cual presta servicios de comunicaciones móviles al público a través de la red de uno o más proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones."

Ejemplos de Operadores Móviles Virtuales son: ETB (aunque en el 2013 ya le fue asignado espectro y se encuentra desarrollando su infraestructura), Móvil Éxito, Uff Móvil, y Virgin Mobile, entre otros.

De otra parte, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, también conocidos como **Operadores Móviles de Red – OMR** son aquellos a los que se les ha asignado una porción del espectro radioeléctrico y desarrollan infraestructura de redes para prestar el servicio de telecomunicaciones.

Ejemplos de Operadores Móviles de Red son: Claro, Movistar, Tigo, Avantel, ETB, Directv, entre otros.



## 2.1. DEFINICIÓN DE MERCADOS RELEVANTES

Los artículos 1 y 2 del Proyecto modifican los anexos 1 y 2, respectivamente, de la Resolución CRT 2058 de 2009<sup>6</sup>. De una parte, el anexo 1 de dicha resolución contiene la lista de mercados relevantes identificados por la CRC para los servicios de telecomunicaciones<sup>7</sup> en Colombia<sup>8</sup>. Así, para el caso del anexo 1, luego de realizar un análisis económico de sustituibilidad entre los mercados relevantes existentes de acceso a “Internet móvil por suscripción”<sup>9</sup> y de “acceso a Internet móvil por demanda”<sup>10</sup>, el regulador propone su unificación en un mercado que se denominaría “Internet móvil”. En efecto, concluye la CRC en el documento soporte del Proyecto que:

*“(…) En conclusión, la CRC considera que el acceso de Internet móvil por demanda y por suscripción, desde una perspectiva de la demanda, constituyen un mismo mercado relevante.”<sup>11</sup>*

Además, en el Proyecto se define un nuevo mercado relevante denominado “Servicios móviles”. Este nuevo mercado incluye (i) los servicios de voz saliente móvil; (ii) la “originación” de mensajes cortos de texto y de mensajes multimedia; y (iii) el servicio de Internet móvil tanto por suscripción como por demanda. La CRC concluye que, debido a que estos servicios son “complementos transaccionales”<sup>12</sup>, hacen parte del conjunto de servicios móviles<sup>13</sup>.

Adicionalmente, en el Proyecto se define otro nuevo mercado relevante denominado “Mercado Mayorista de acceso y originación móvil” que se refiere “(…) al grupo de productos y servicios vendidos y comprados por parte de proveedores de redes y servicios de comunicaciones móviles que le permite al conjunto de compradores venderles a sus usuarios el acceso a redes móviles, hacer llamadas y acceder a Internet desde una ubicación móvil. (...)”<sup>14</sup>. En otras palabras, en este mercado el Operador Móvil Virtual compra minutos a un Operador Móvil de Red para luego venderlos a sus usuarios. Así mismo, cuando un Operador Móvil de Red carece

<sup>6</sup> Resolución CRT 2058 de 2009: “Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones”.

<sup>7</sup> “Se entiende por telecomunicaciones toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos y sonidos, datos o información de cualquier naturaleza, por hilo, radio, medios visuales u otros sistemas electromagnéticos.” Tomado de <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-propertyvalue-1051.html> (Consultado por última vez el día 20 de enero de 2017).

<sup>8</sup> Cabe destacar que según el artículo 3 de la Resolución CRT 2058 de 2009, los mercados relevantes son definidos con la finalidad de promover “(…) la competencia, la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la inversión, así como la prestación eficiente y continua de los servicios en términos de calidad y cobertura, en aras de mejorar el bienestar social y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. (...)”

<sup>9</sup> Entiéndase Internet móvil pospago, según se desprende del documento soporte del Proyecto. Pág. 60. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>10</sup> Entiéndase Internet móvil prepago.

<sup>11</sup> Documento soporte del Proyecto. Pág. 60. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>12</sup> Documento soporte del Proyecto, Págs. 60-61. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964. Se destaca en el documento soporte que: “Existen dos tipos de complementariedad, a saber: funcional y transaccional. Cuando un consumidor tiene que usar o consumir de manera conjunta dos o más productos para su uso apropiado, se dice que esos productos son complementarios funcionales, pero la simple presencia de complementariedad funcional no es una condición ni suficiente ni necesaria para definir un mercado clúster. Por otro lado, si un consumidor típico usualmente compra algunos productos de manera conjunta, se dice que esos productos presentan complementariedad transaccional. Dicha complementariedad surge cuando la compra de productos a un solo vendedor reduce de manera significativa los costos de transacción del comprador.” (Destacado fuera de texto).

<sup>13</sup> Documento soporte del Proyecto, Pág. 63 Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>14</sup> Documento soporte del Proyecto, Pág. 67. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.



de la cobertura requerida por alguno de sus usuarios, recurre a este mercado para suplir esa necesidad (Roaming Automático Nacional).

Ahora bien, en cuanto al anexo 2 de la Resolución CRT 2058 de 2009, es preciso recordar que este contiene la lista de los mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*<sup>15</sup>. Así, en el artículo 2 del Proyecto se modifica este anexo y se le adicionan los mercados de “*Servicios móviles*” y “*Mercado Mayorista de acceso y originación móvil*”.

## 2.2. MODIFICACIÓN DE CARGOS DE ACCESO

Por su parte, en los artículos 3, 4 y 5 del Proyecto se modifican los valores de cargos de acceso hacia: i) redes móviles; ii) mensajes cortos de texto; y iii) redes móviles de proveedores que hayan obtenido por primera vez permisos para el uso del espectro.

De esta forma, mediante el Proyecto se busca finalizar la senda de reducción de cargos de acceso a redes móviles a través de la fijación de un único valor del cargo de acceso para el año 2017, para cada uno de los eventos mencionados en el párrafo anterior. En esta línea, se busca eliminar la asimetría en los cargos de acceso a redes móviles que se exigía del operador dominante en el sentido de ofrecer el valor más bajo.

## 2.3. ACCESO A REDES PARA OPERADORES MÓVILES VIRTUALES

En el artículo 7 del Proyecto se establece la obligación para los Operadores Móviles de Red de “(...) 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.”<sup>16</sup> (Destacado fuera de texto)

Por su parte, en el artículo 8 se precisan las obligaciones del Operador Móvil de Red para hacer posible la provisión del acceso del Operador Móvil Virtual a sus redes móviles. A continuación se mencionan solo algunas de estas obligaciones<sup>17</sup>: (i) adecuaciones de red para el tráfico generado por los Operadores Móviles Virtuales; (ii) mecanismos para proporcionar información al Operador Móvil Virtual que le permitan atender los reclamos y quejas de sus propios usuarios y así mismo para realizar la facturación a los mismos; (iii) prohibición de establecer restricciones para el uso de terminales<sup>18</sup>; y (iv) prohibición de fijar restricciones que impidan al Operador Móvil Virtual contratar la prestación de servicios bajo la figura de operación móvil virtual con otros Operadores Móviles de Red.

<sup>15</sup> El artículo 4 de la Resolución CRT 2058 de 2009 define un mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* como: “(...) *el mercado relevante de productos y servicios de telecomunicaciones, en un área geográfica específica, que por cuyas condiciones de competencia, requiere el establecimiento de medidas regulatorias por parte de la CRT.*”

<sup>16</sup> Artículo 7 del Proyecto. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>17</sup> Cfr. Artículo 8 del Proyecto. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>18</sup> “*Equipo conectado a una red de telecomunicación para proporcionar acceso a uno a más servicios específicos.*” Tomado de <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-propertyvalue-1051.html> (Consultado por última vez el día 20 de enero de 2017).

De otra parte, el artículo 9 contiene las obligaciones del Operador Móvil Virtual para operar bajo la figura de operación móvil virtual. Entre otras, se relacionan las siguientes<sup>19</sup>: (i) solicitar el acceso a la red y al espectro radioeléctrico directamente al Operador Móvil de Red e indicar las proyecciones de crecimiento de usuarios y tráfico; (ii) cumplir las obligaciones de portabilidad numérica y medidas para contrarrestar el hurto de equipos terminales móviles; y (iii) pagar oportunamente los valores correspondientes al acceso a la red móvil del Operador Móvil de Red.

En el artículo 10 del Proyecto se establece el esquema de remuneración que debe pagar el Operador Móvil Virtual al Operador Móvil de Red por el acceso a sus redes móviles. Es preciso aclarar que este mecanismo es aplicable de manera subsidiaria, es decir, siempre y cuando no se logre un acuerdo comercial entre las dos partes. El esquema propuesto es conocido como *Retail Minus* y consiste en "(...) una simple ecuación en la cual el precio de acceso es dado por el precio del producto final del incumbente menos los costos que éste podría evitar por proveer el acceso (...)"<sup>20</sup>, en otras palabras, el precio de acceso será el ingreso promedio que obtiene el Operador Móvil de Red para servicios de voz por minuto, menos un porcentaje de descuento que varía según la cantidad de minutos o datos vendidos<sup>21</sup>.

Finalmente, en el artículo 11 del Proyecto se hace referencia al contenido de la Oferta Básica de Interconexión – OBI<sup>22</sup> que presenta el Operador Móvil de Red para la provisión de los servicios de acceso a la red en favor de los Operadores Móviles Virtuales. Esta oferta deberá incluir como mínimo<sup>23</sup>:

- a. Especificaciones técnicas requeridas para que el Operador Móvil Virtual pueda prestar servicios usando la infraestructura del Operador Móvil de Red, tales como:
  - i. Hacer posible que se logren acuerdos con destino a una zona geográfica específica, sin limitarlo a un único acuerdo nacional.
  - ii. Condiciones para la utilización de los elementos técnicos que están presentes en la red del Operador Móvil de Red.
- b. Condiciones en las que se prestarán servicios adicionales que deben ser provistos como gestión de reclamos, soporte técnico, entre otros.

<sup>19</sup> Cfr. Artículo 9 del Proyecto. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>20</sup> Documento soporte del Proyecto, Pág. 159. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>21</sup> El artículo 10 establece la fórmula de remuneración tanto para voz como para datos así:

$$PM_{OMV} = IPROM_{OMR} (1 - \%descuento)$$

Donde:

$PM_{OMV}$ : Regla de precio mayorista máximo para la provisión de servicios de voz o datos a los usuarios del OMV.

$IPROM_{OMR}$ : Ingreso promedio que obtiene el OMR para servicios de voz o datos. Valorado cada trimestre a partir de los reportes de información.

$\%descuento$ : Nivel de descuento sobre el ingreso promedio del OMR al que puede acceder el OMV.

<sup>22</sup> El artículo 1.2 de la Resolución 087 de 1997 define la Oferta Básica de Interconexión – OBI como "(...) el proyecto de negocio que un operador pone en conocimiento general y que contiene elementos esenciales para la interconexión."

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 11 del Proyecto. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.



- c. Descripción de las actividades específicas que se requieren para lograr el acuerdo con el Operador Móvil Virtual.
- d. Las condiciones que apliquen a la definición de la tarifa por la prestación del servicio de acceso a la red, teniendo en cuenta el esquema propuesto en el artículo 10 del Proyecto, si es necesario.

### 3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

#### 3.1. ANTECEDENTES DEL PRESENTE CONCEPTO

El 19 de diciembre de 2014, la Superintendencia de Industria y Comercio emitió concepto de abogacía de la competencia<sup>24</sup> en relación con el proyecto de resolución “Por la cual se modifican la Resolución CRT 1763 de 2007, la Resolución CRC 3136 de 2011, la Resolución CRC 3496 de 2011 y la Resolución CRC 4112 de 2013”. En ese momento, el proyecto de resolución pretendía modificar, entre otros, los valores de cargos de acceso<sup>25</sup> para el servicio de comunicación móvil. En concreto, el proyecto buscaba extender la senda de reducción<sup>26</sup> de los cargos de acceso hasta el 2018.

Es importante tener en cuenta que, al prolongar esta senda de reducción, también se continuaba con los cargos de acceso asimétricos<sup>27</sup> entre el operador dominante<sup>28</sup> y los demás operadores.

En esa oportunidad, la Superintendencia de Industria y Comercio no se opuso a la decisión de la CRC de prolongar los cargos de acceso asimétricos, sin embargo, enunció las diferentes opiniones tanto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE como de los operadores incumbentes en los siguientes términos:

*“(…) Al respecto, esta Superintendencia es consciente que existen argumentos tanto a favor como en contra de la asimetría respecto a operadores incumbentes, y reconoce como justificado el criterio que llevó a la CRC a extender la asimetría de los cargos de acceso para incumbentes, así como del número de años escogido por el regulador. (...)”<sup>29</sup>*

<sup>24</sup> Véase el concepto de abogacía de la competencia con radicado No. 14-193116-11.

<sup>25</sup> Los **cargos de acceso** son las tarifas que un operador le debe pagar a otro por terminar una llamada o mensaje de texto en la red de este último. Por ejemplo, si un usuario del operador A llama a otro usuario del operador B, el operador A debe pagar a B el cargo de acceso por la terminación de la llamada.

<sup>26</sup> La Resolución CRC 3136 de 2011 establece en el artículo 1 los valores de cargos de acceso que deben aplicar los operadores desde el año 2012 hasta el año 2015 cuya tendencia es decreciente cada año.

<sup>27</sup> La Resolución CRC 4002 de 2012 obligó al operador COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL, luego de haber sido declarado operador dominante en el mercado relevante de “Voz saliente móvil” mediante Resolución CRT 2062 de 2009, a ofrecer el cargo de acceso más bajo mientras que los demás operadores podían cobrar cargos más altos.

<sup>28</sup> La dominancia fue declarada por la CRC mediante la Resolución CRT 2062 de 2009.

<sup>29</sup> Véase el concepto de abogacía de la competencia con radicado No. 14-193116-11.

Finalmente, el proyecto en mención fue expedido mediante la Resolución CRC 4660 de 2014.

Con estos antecedentes, esta Superintendencia procede a evaluar el Proyecto desde la perspectiva de la libre competencia económica y, para tal fin, se presentará nuestro análisis en el mismo orden en el que se expusieron los tres principales aspectos que se pretenden regular en el Proyecto, a saber, los mercados relevantes; la modificación de cargos de acceso; y el acceso a redes para operadores móviles virtuales.

### 3.2. MERCADOS RELEVANTES

Según el documento soporte enviado junto con la solicitud del presente concepto de abogacía de la competencia, actualmente, solamente el 38% de los usuarios adquiere un paquete de servicios únicamente con voz o datos<sup>30</sup>, razón por la cual, la mayoría de usuarios estarían utilizando servicios móviles empaquetados.

Por lo anterior, para esta Superintendencia resulta justificable la definición de un nuevo mercado de “*Servicios móviles*” que refleje la realidad del mercado que tiende cada vez más a la venta y adquisición de servicios móviles empaquetados.

Además, según se menciona en los documentos soporte enviados con la solicitud de concepto de abogacía de la competencia, el empaquetamiento de estos servicios móviles representa beneficios tanto para los consumidores como para los oferentes de los mismos<sup>31</sup>:

a. Para los consumidores:

- i. Menor costo asociado a descuentos monetarios.
- ii. Reducción de costos de transacción.
- iii. Calidad y seguridad en contratar a un único proveedor.

b. Para los oferentes:

- i. Fidelización de clientes.
- ii. Reducción de costos por medio de eficiencias.
- iii. Discriminación de precios entre consumidores junto con el ofrecimiento de paquetes que se adapten a cada uno.

Ahora bien, también cabe advertir que quizás la principal desventaja que tiene el empaquetamiento de servicios móviles es que podría restringir en algunas ocasiones la libertad

<sup>30</sup> Documento soporte del Proyecto, Pág. 27. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>31</sup> Documento soporte del Proyecto, Pág. 29. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.





de escoger servicios independientes de datos o de voz<sup>32</sup>. Pese a este riesgo, todavía algunos operadores ofrecen a los consumidores la posibilidad de elegir solo voz o únicamente datos. Aunque actualmente existen en otros países diferentes aproximaciones sobre la procedencia de conformar un mercado de “*Servicios móviles*” como el propuesto por la CRC, se observa una tendencia en este sentido. A manera de ejemplo se citan algunos casos<sup>33</sup>:

- La *Federal Communications Commission* (FCC) en Estados Unidos concluyó en 2004 que “(...) los servicios de voz y datos móviles no están claramente diferenciados y delimitados en el mercado (...)”. (Destacado fuera de texto)
- La *Independent Post and Telecommunications Authority* (OPTA) de los Países Bajos concluyó en 2005 acerca de los servicios de datos móviles y llamadas que “(...) a pesar de que estos servicios no son realmente fuertes sustitutos, sí pertenecen al mismo mercado relevante en la medida en que están incluidos en el paquete de servicios ofrecido por los proveedores (...)”. (Destacado fuera de texto)
- La *Korea Information Society Development Institute* (KISDI) en la República de Corea analizó el mercado móvil en 2010 y determinó que “(...) existe un alto grado de sustituibilidad entre la voz móvil y los datos móviles. (...)”, de esta manera concluye que “(...) estos servicios conforman el mismo mercado relevante. (...)”. (Destacado fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con los análisis cualitativos y cuantitativos desarrollados por la CRC y presentados en el documento soporte del Proyecto, esta Superintendencia considera justificada la decisión de definir el nuevo mercado de “*Servicios móviles*”.

Sin embargo, tomando en consideración que la mayoría de usuarios actualmente estarían utilizando servicios móviles empaquetados, es de esperarse que un número importante de estos se trasladen del mercado de “*voz saliente móvil*” al nuevo mercado de “*Servicios móviles*”. En consecuencia, cabría preguntarse por los efectos que este desplazamiento de usuarios tendría frente a la declaratoria de dominancia en el mercado de “*voz saliente móvil*”.<sup>34</sup>

Así las cosas, esta Superintendencia recomienda evaluar el impacto de la redefinición de mercados propuesta sobre la estimación del total de usuarios del mercado de “*voz saliente móvil*”, y si con ello se generaría a su vez una especie de decaimiento de la declaratoria de dominancia en este mercado, con las implicaciones regulatorias que ello conlleva.<sup>35</sup> Dicho de otro modo, si la redefinición de mercados relevantes va a tener como efecto inmediato la pérdida de vigencia de las declaratorias de dominancia y si se tiene previsto cuáles son las consecuencias de dicha consecuencia.

<sup>32</sup> Documento soporte del Proyecto, Pág. 30. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>33</sup> Documento soporte del Proyecto, Págs. 36-39. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>34</sup> Grupo de Estudios Económicos, Superintendencia de Industria y Comercio, “Aspectos claves a tener en cuenta para proyectar el concepto de abogacía según el 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.” Documento interno de trabajo enviado al Grupo de Abogacía de la Competencia el 23 de enero de 2017.

<sup>35</sup> *Ibidem*.



Adicionalmente, dado que el mercado de “*Servicios móviles*” será incluido por la CRC como uno susceptible de regulación *ex ante*, es importante reiterar que cualquier acto administrativo con fines de regulación de la CRC en ese mercado, que cumpla además con los requisitos de información de nuevas regulaciones con potencial efecto anticompetitivo, deberá ser notificado a la Superintendencia de Industria y Comercio en los términos establecidos en el Decreto 2897 de 2010.

### 3.3. MODIFICACIÓN DE CARGOS DE ACCESO

Como ya se indicó, en el año 2014, si bien existían argumentos a favor y en contra de los cargos de acceso asimétricos, esta Superintendencia consideró justificado en su momento la decisión de la CRC de extender la asimetría que obligaba al operador dominante a ofrecer los menores cargos de acceso.

No obstante, pasados dos años, es pertinente traer a colación lo que se manifestó en el “*Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia*”, según el cual:

*“(…) resulta difícil justificar tarifas de terminación asimétricas de operadores que llevan en el mercado muchos años, como Movistar o Tigo, ya que promueven ineficiencias. La Recomendación de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2009) solo defiende los cargos de terminación asimétricos cuando los utilizan los entrantes y por un número limitado de años (...)*

*“(…) En resumen, las tarifas de terminación asimétricas no sólo distorsionan la manera de competir de las empresas (sin justificación económica), sino que también incrementan la carga regulatoria (p. ej., la necesidad de establecer un sistema de vigilancia). **Debe eliminarse tal sistema, así como los cargos asimétricos, para permitir que los operadores puedan competir como lo deseen.** (...)<sup>36</sup> (Destacado fuera de texto)*

De igual manera, la CRC en el documento soporte del proyecto regulatorio “*Revisión de Cargos de Acceso de Redes Móviles*” en 2014 indicó que:

*“Los cargos de acceso y las condiciones mayoristas particulares deben ser una condición temporal y no permanente del mercado. Dicho proceso debe tener un tiempo fijo para su desmonte ya que el prolongado aliciente en un periodo de tiempo prolongado generaría incentivos para no innovar los procesos y operar de manera ineficiente, en detrimento del bienestar del consumidor y en contravía de las motivaciones iniciales de favorecer a los agentes del mercado.”<sup>37</sup> (Destacado fuera de texto)*

Ahora bien, entendemos que subsistirán otras medidas que pueden mitigar el impacto de eliminar los cargos de acceso asimétricos. En efecto, en la Resolución CRC 4050 de 2012 se

<sup>36</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. Págs. 76-77. Tomado de [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia\\_9789264209558-es#page79](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page79) (Consultado por última vez el día 20 de enero de 2017).

<sup>37</sup> Documento soporte del proyecto regulatorio “Revisión de Cargos de Acceso de Redes Móviles”, noviembre de 2014. Pág. 31.



obliga al operador dominante a ofrecer a sus usuarios, precios por minuto de voz *off-net*<sup>38</sup> menores o iguales al precio *on-net*<sup>39</sup>.

Por las anteriores consideraciones, esta Superintendencia no tiene objeciones frente a la decisión de mantener la vigencia de los cargos asimétricos para los operadores incumbentes.

### 3.4. ACCESO A REDES PARA OPERADORES MÓVILES VIRTUALES

Aunque a la fecha, los acuerdos entre Operadores Móviles de Red y Operadores Móviles Virtuales se han suscrito sin intervención regulatoria de la CRC, de los tres operadores que tienen la mayor cobertura en el país<sup>40</sup>, solamente Movistar y Tigo han reportado acuerdos comerciales para proveer servicios de red bajo la figura de operación móvil virtual<sup>41</sup>. Además, existen cinco (5) Operadores Móviles Virtuales que hasta el momento no han comunicado el inicio de sus operaciones, pese a su interés de participar en el mercado<sup>42</sup>.

Adicionalmente, en el documento soporte del Proyecto, la CRC llama la atención sobre las elevadas tarifas pactadas en algunos contratos suscritos, entre los Operadores Móviles de Red y Operadores Móviles Virtuales, para el servicio de voz móvil. En efecto, dichas tarifas se encuentran en muchos casos por encima de los precios promedio del mercado, puesto que:

*"(...) tres de cinco operadores enfrentan una tarifa promedio por minuto superior al precio promedio de mercado para todos los volúmenes relevantes de tráfico. Tan solo dos OMV acceden a una tarifa por minuto inferior al promedio de mercado, pero obtienen un margen muy bajo. (...)"*<sup>43</sup> (Destacado fuera de texto)

De otra parte, para el servicio de Internet móvil, la CRC encuentra que, a diferencia del servicio de voz móvil, la mayoría de los valores observados en los contratos son inferiores al precio promedio del mercado<sup>44</sup>.

Aun cuando lo anterior indica la existencia de un margen de ganancia para los Operadores Móviles Virtuales en el mercado de Internet móvil, el reducido margen en el mercado de voz móvil, podría afectar el buen desempeño de los Operadores Móviles Virtuales en el mercado de "Servicios móviles" y con ello los incentivos de competir en el mismo.

Así las cosas, según lo plantea la CRC, los contratos pactados entre Operadores Móviles Virtuales y Operadores Móviles de Red y las tarifas ahí acordadas, constituyen una barrera de

<sup>38</sup> El precio *off-net* es el precio por minuto que cada uno de los usuarios paga por concepto de una llamada originada en la red propia y terminada en las redes de los demás proveedores de redes y servicios móviles.

<sup>39</sup> El precio *on-net* es el precio por minuto que cada uno de los usuarios paga por concepto de una llamada originada y terminada en la red propia.

<sup>40</sup> A pesar de que a los operadores Claro, Movistar, Tigo, Avantel, ETB y Directv se les ha asignado porciones de espectro para la prestación de servicios de comunicaciones móviles, solamente Claro, Movistar, y Tigo son los operadores que mayor cobertura nacional poseen. Documento soporte del Proyecto, Pág. 132. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>41</sup> El operador Virgin Mobile usa las redes de Movistar para su operación, mientras que Uff Móvil y Móvil Éxito usan las redes del operador Tigo. Documento soporte del Proyecto, Pág. 133. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>42</sup> *Ibidem*. Estos cinco operadores son: Libre Mobile, Kiero, Scarlet, Villacom, y Dime.

<sup>43</sup> Documento soporte del Proyecto, Pág. 136. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>44</sup> Documento soporte del Proyecto, Pág. 138. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

entrada y expansión de los Operadores Móviles Virtuales<sup>45</sup> y en este sentido, la Superintendencia entiende que el Proyecto busca, entre otras cosas, fomentar la participación de los Operadores Móviles Virtuales en el mercado de “*Servicios móviles*” y promover a su vez la libre competencia económica en el mismo.

Por las anteriores consideraciones, la Superintendencia no tiene comentarios sobre la obligación impuesta a los Operadores Móviles de Red de proveer acceso a Operadores Móviles Virtuales.

No obstante, esta Entidad llama la atención sobre aquellos casos en los que un Operador Móvil de Red se vea en la obligación de proveer acceso a un Operador Móvil Virtual, cuando el primero no sea “*autónomo*”<sup>46</sup> en la prestación de los servicios de voz e internet móvil. Esto, toda vez que para tal fin, tendría que hacer uso del Roaming Automático Nacional. De ser este el caso, surge la inquietud respecto de si las tarifas establecidas en el artículo 10 del Proyecto, alcanzarían a compensar las tarifas por concepto de roaming. Dicho en otras palabras, si bien es cierto que permitir el acceso de los Operadores Móviles Virtuales constituye una política regulatoria con fines pro competitivos, ello no debería implicar pérdidas para los Operadores Móviles de Red que no son “*autónomos*”, por estar en proceso de construcción de su propia infraestructura<sup>47</sup>.

De acuerdo lo anterior, esta Superintendencia recomienda que la CRC evalúe alternativas regulatorias que mitiguen la situación advertida. Entre otras, podrían considerarse las siguientes propuestas: (i) limitar la obligación de los Operadores Móviles de Red de proveer el acceso a la red únicamente para aquellos que cuenten con los recursos necesarios de espectro e infraestructura para los servicios de voz y datos móviles; y/o (ii) verificar que los valores de descuentos establecidos en el artículo 10 del Proyecto, relacionados con las tarifas que deben ser pagadas por el Operador Móvil Virtual, sean consistentes o no impliquen pérdidas que tengan por causa el pago del Roaming Automático Nacional al operador de red no autónomo.

#### 4. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo expuesto, la Superintendencia de Industria y Comercio **recomienda** a la CRC:

- Evaluar el impacto de la redefinición de mercados propuesta sobre la estimación del total de usuarios del mercado de “*voz saliente móvil*”, y si con ello se generaría a su vez una especie de decaimiento de la declaratoria de dominancia en este mercado, con las implicaciones regulatorias que ello conlleva.
- Considerar alternativas regulatorias para el acceso de los Operadores Móviles Virtuales a la red de los Operadores Móviles de Red tales como:

<sup>45</sup> Documento soporte del Proyecto, Pág. 142. Anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-449964.

<sup>46</sup> Entiéndase como un Operador Móvil de Red autónomo aquel que cuenta con espectro radioeléctrico para prestar los servicios de voz e internet móvil, o para potencialmente hacerlo.

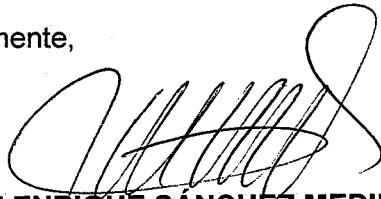
<sup>47</sup> Grupo de Estudios Económicos, Superintendencia de Industria y Comercio, “Aspectos claves a tener en cuenta para proyectar el concepto de abogacía según el cual se modifican la resolución CRT 1763 de 2007, los anexos 01 y 02 de la resolución CRT 2058 de 2009, la Resolución CRC 3136 de 2011 y se dictan otras disposiciones.” Documento interno de trabajo enviado al Grupo de Abogacía de la Competencia el 23 de enero de 2017.



- (i) Limitar la obligación de los Operadores Móviles de Red de proveer el acceso a la red únicamente para aquellos que cuenten con los recursos necesarios de espectro e infraestructura para los servicios de voz y datos móviles.
- (ii) Verificar que los valores de descuentos establecidos en el artículo 10 del Proyecto, relacionados con las tarifas que deben ser pagadas por el Operador Móvil Virtual, sean consistentes o no impliquen pérdidas que tengan por causa el pago del Roaming Automático Nacional al operador de red no autónomo

Esta Superintendencia agradece a la CRC que al momento de expedir la regulación en cuestión, se remita copia de la misma. Lo anterior con el fin de permitir a la Superintendencia hacer un seguimiento de la normatividad vigente, además de favorecer los mecanismos de cooperación interinstitucional que permitan alcanzar objetivos de vigilancia y regulación comunes, que garanticen la libre competencia, el bienestar de los agentes y la eficiencia económica.

Atentamente,



**JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA**  
SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Elaboró: Julián Antonio Rojas  
Revisó: Ismael Beltrán Prado  
Aprobó: Jorge Enrique Sánchez Medina