

CRC	
Radicación :	*2017592517*
Fecha :	08/08/2017 - 15:23:22
Proceso :	4000 RELACIONAMIENTO CON AGENTES
Destino :	CAMARA DE REPRESENTANTES- DR JAIR JOSE EBRATT DÍAZ
Asunto :	RESPUESTA AL CUESTIONARIO ANEXO A LA PROPOSICIÓN NO. 045 DEL 14 DE JUNIO DE 2017

Rad. 201732353  
Cod. 4000  
Bogotá, D.C.

Doctor  
**JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ**  
Secretario General Comisión Sexta  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso 4º Piso  
Tel: 3824073  
Ciudad  
Email: [comision.sexta@camara.gov.co](mailto:comision.sexta@camara.gov.co); [alejaroza@hotmail.com](mailto:alejaroza@hotmail.com); [gloriaamparo2010@hotmail.com](mailto:gloriaamparo2010@hotmail.com); [kristymichelli61@hotmail.com](mailto:kristymichelli61@hotmail.com); [jair.ebratt@hotmail.com](mailto:jair.ebratt@hotmail.com)

## **REF: Respuesta al cuestionario Anexo a la Proposición No. 045 del 14 de junio de 2017**

Respetado Doctor Ebratt,

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), en atención a la Proposición No. 045/17, recibida vía correo electrónico con Radicado 201732353, fechado el 01 de agosto de 2017, procede a dar respuesta al cuestionario dirigido al Director de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, anexo a la Proposición suscrita por el H R Diego Patiño Amariles, aprobada en la sesión ordinaria del 14 de junio de 2017, relacionada con "**Aspectos que rodean la subasta de espectro 4G de la banda de 700 Mhz**".

A continuación, se transcribe cada inquietud, seguida de su respuesta correspondiente. En cumplimiento de lo solicitado en su oficio, las respuestas al cuestionario se remiten en físico y a los correos electrónicos indicados en dicha comunicación.

### **CUESTIONARIO**

- 1. ¿Qué riesgo generaría para el sector que el operador dominante del mercado obtenga más espectro del que actualmente tiene?**

Respuesta:

La adjudicación de espectro en las bandas de 700 MHz y 1900 MHz tiene como propósito alcanzar una mayor cobertura de las señales y brindará nuevos canales que contribuirán a masificar los servicios 4G en el país, con lo cual las zonas más apartadas se verán potencialmente beneficiadas.

Con el fin de obtener los mayores réditos sociales posibles de esta subasta, se debe propender por contar con un entorno competitivo que permita la maximización del bienestar de la sociedad. Con esto en mente, sea lo primero resaltar que, en el año 2009, y en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2870 de 2007, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, hoy CRC, expidió la Resolución CRT 2058 de 2009, por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y la existencia de posición dominante en dichos mercados. A partir del marco conceptual dispuesto en dicha norma, la Comisión ha identificado los mercados relevantes de telecomunicaciones en el país que presentan problemas de competencia y los que no y, a partir de dichos análisis, ha identificado la necesidad de ajustar la regulación vigente para cada uno de dichos mercados.

En relación con los servicios móviles, desde el año 2009, la CRC determinó que el mercado de voz móvil presentaba problemas de competencia y, por lo tanto, lo incluyó en la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante de la mencionada Resolución CRT 2058 de 2009.

En complemento de lo anterior, mediante Resolución CRT 2062 de 2009, confirmada por la Resolución CRT 2152 de 2009, Comcel S.A. fue identificado como operador con posición de dominio desde el año 2009 en el mercado "Voz Saliente Móvil", que comprende la prestación del servicio de telefonía móvil y el envío de mensajes cortos de texto -SMS-, aclarándose en todo caso que, si bien históricamente el mercado ha sido concentrado y este proveedor ha tenido la mayor participación del mercado de servicios móviles desde el año 2001, el tamaño y su participación de mercado son indicadores necesarios, pero no suficientes, para afirmar que un determinado agente ostente posición de dominio en el mercado.

Así las cosas, se hizo necesario demostrar entonces que el operador se encuentra en capacidad de fijar condiciones para los usuarios de manera independiente de los demás competidores del mercado, lo que se puede evidenciar a través de: (i) La dominancia afecta el correcto funcionamiento de un mercado en competencia o (ii) Tiene impactos en términos de bienestar de los usuarios. La falla de mercado identificada, en su momento, por la CRC estaba asociada a la combinación de la estrategia de diferenciar precios de llamadas al interior de la red (on-net) y con destino a otras redes (off-net) y al tamaño del operador líder, las cuales lo hacían dominante y generaban una asimetría en las condiciones de competencia entre dicho agente y sus competidores.

A raíz de la posición de dominio del citado proveedor evidenciada en 2009, la CRC reguló la diferencia máxima que podía cobrar el operador por las llamadas con destino a su propia red y hacia otras redes, exceptuando las promociones, con el propósito de prevenir que el operador pudiera abusar de su posición y fijara precios por fuera del mercado.

En 2011, después de identificarse que los problemas se habían profundizado, la CRC hizo más restrictiva la regulación de precios (imposibilidad de diferenciar los precios de las llamadas al interior de su red y hacia otras redes para cualquier tipo de tráfico, promocional o no). Adicionalmente, la CRC identificó que el cargo de acceso que pagaban los operadores competidores de Comcel actuaba como un límite inferior al precio off-net con el que podían competir, mientras que Comcel podía seguir ofreciendo precios on-net más bajos que el cargo de acceso.

A raíz de lo anterior, la CRC determinó, en primer lugar, implementar una senda de reducción de cargos de acceso para pasar de \$84,15 a \$42,49 en un plazo de 4 años, y, en segundo lugar, que el cargo de acceso que debía recibir Comcel de sus competidores se reduciría más rápido hacia el valor objetivo eficiente identificado por la CRC en comparación con sus competidores. En la práctica, esto hizo que Comcel pagara un mayor valor a sus competidores por terminar llamadas en sus redes, frente al valor que dicho proveedor recibía. Como consecuencia de lo anterior, el 31 de diciembre de 2012, se expidieron las Resoluciones 4002 y 4050 para reducir de manera acelerada el cargo de acceso de Comcel.

Posteriormente, en el año 2014, al acercarse el final de la senda de reducción de cargos de acceso, la CRC realizó un nuevo estudio sobre las condiciones de competencia del mercado mayorista de terminación de llamadas móviles, encontrando necesario actualizar los valores de cargo de acceso, que pasarían de \$56,38 (valor vigente en 2014) a \$10,99. Se estableció entonces una nueva senda de reducción hasta el inicio del año 2017. En la práctica, Comcel recibió por parte de los demás competidores un cargo de acceso de \$10,99 por minuto (último valor de la senda de reducción) y, a la vez, pagaba a dichos competidores un valor mayor de acuerdo con el respectivo año de referencia.

Finalmente, la CRC adoptó en el mes de febrero de 2017 dos iniciativas regulatorias orientadas a promover una mayor competencia en los mercados de servicios móviles (voz, datos y servicios empaquetados): (i) La revisión de mercados de servicios móviles (Resolución CRC 5108 de 2017); y (ii) La revisión de condiciones de Roaming Automático Nacional (Resolución CRC 5107 de 2017).

En el primero de dichos proyectos, se identificaron problemas de competencia en los mercados de voz móvil y de servicios empaquetados (voz + datos), y se implementaron medidas de carácter general como la actualización del cargo de acceso y condiciones de acceso para que los Operadores Móviles Virtuales puedan constituir una verdadera presión competitiva en el mercado. El propósito de estas medidas regulatorias es promover la competencia a través de la entrada de nuevos agentes en el mercado en condiciones competitivas.

En el segundo proyecto, se definieron las condiciones técnicas, económicas y jurídicas para que los operadores puedan hacer uso de la facilidad de Roaming Automático Nacional<sup>1</sup> con el propósito de complementar su propia cobertura con la de otros operadores en todo el territorio nacional, haciendo un uso más eficiente de la infraestructura desplegada, reduciendo barreras a la entrada y a la expansión de los diferentes operadores, entrantes e incumbentes, y promoviendo la competencia incluso en aquellos lugares en donde sólo unos pocos operadores tienen cobertura.

Por otra parte, y de manera posterior a la expedición de las normas antes señaladas, la Comisión de Regulación de Comunicaciones dio inicio a una actuación administrativa de carácter particular con el objeto de constatar o no la posición de dominio de Comcel S.A. en el mercado "servicios móviles", y en caso de constatar la posición de dominio, aplicar una serie de medidas regulatorias que recaerían exclusivamente sobre dicho operador (Resolución CRC 5110 de 2017).

<sup>1</sup> Instalación esencial asociada a las redes de telecomunicaciones con acceso móvil que permite, sin intervención directa de los usuarios, proveer servicios a éstos, cuando se encuentran fuera de cobertura de uno o más servicios de su red de origen. Artículo 2 de la Resolución CRC 4112 de 2013.

Síguenos en:

Además de lo antes enunciado, debe tenerse en cuenta que las acciones orientadas a promover la competencia en los mercados de telecomunicaciones móviles no se han limitado a las intervenciones asociadas a Comcel. En este sentido, se debe recordar que tanto el Ministerio de TIC como la CRC han implementado medidas para promover la competencia como son, entre otras: (i) La reducción de las barreras a la entrada al mercado (habilitación general de la Ley 1341 de 2009, asignación de espectro con obligaciones diferenciales para el operador dominante, acceso a la instalación esencial del Roaming Automático Nacional) y medidas para garantizar que los usuarios puedan escoger libremente el operador de su conveniencia como lo son ii) portabilidad numérica móvil, iii) desbloqueo de bandas de terminales móviles y iv) eliminación de cláusulas de permanencia mínima.

Los análisis de mercado realizados por la CRC y las medidas que han sido adoptadas, buscan propiciar escenarios en los que la competencia en los mercados de servicios móviles se vea favorecida y, aun cuando la subasta se encuentra enmarcada en un principio de igualdad de oportunidades para que todos los operadores accedan al uso de espectro en la banda de 700 MHz, lo cual es necesario para garantizar el cumplimiento de metas de calidad y cobertura, con las medidas implementadas y los análisis que actualmente adelanta la CRC, se busca obtener los mejores resultados posibles en términos de bienestar del usuario, incluso posterior a la subasta de espectro radioeléctrico.

## ***2. ¿Cómo podría afectar que Colombia se adentre en una Economía Digital con un operador dominante en los servicios de telecomunicaciones?***

### Respuesta:

En consideración a lo manifestado en la pregunta anterior, se precisa que la implementación de las estrategias regulatorias antes enunciadas tiene como propósito promover la competencia, inclusive en un entorno de Economía Digital, que abarca mucho más que los mercados móviles y comunicaciones en general.

Adicionalmente, es indispensable para Colombia como país seguir desarrollando iniciativas para promover el máximo aprovechamiento de la economía digital, para lo cual es necesario adjudicar el dividendo digital, porción de espectro que permite llegar con cobertura de Internet a zonas rurales y apartadas del territorio nacional, así como la implementación de redes y servicios de telecomunicaciones eficientes a bajo costo.

Ahora bien, las medidas de promoción de competencia incentivan la inversión actual y futura en el sector de las TIC, permiten la concurrencia al mercado y han mostrado ser necesarias para lograr un mayor beneficio social y económico. No obstante, si dentro de los estudios que realiza esta Entidad, se encuentra que se requieren medidas adicionales, con base en el comportamiento del mercado, se analizará la pertinencia de implementar dichas medidas con el objetivo de continuar propiciando escenarios de competencia en el sector.

Síguenos en:

 /CRCcol  @CRCcol  CRCCol  CRCCol  
[www.crcm.gov.co](http://www.crcm.gov.co)



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.  
Código postal 110231 - Teléfono +57 (1) 319 8300  
Línea gratuita nacional 018000 919278  
Fax +57 (1) 319 8301

**3. ¿Son los indicadores económicos del sector de telecomunicaciones actuales los más oportunos para aprovechar el denominado dividendo digital?**

Respuesta:

Desde la elaboración de la Agenda Regulatoria 2017-2018, la CRC advirtió que el sector de telecomunicaciones colombiano se encuentra atravesando un momento de quiebre. Variables como la devaluación de la moneda, que impacta de manera importante las inversiones por su alto contenido de bienes importados; la inflación, que puede afectar el consumo de servicios, así como la baja en los precios de los servicios ofertados en un sector que por defecto es deflacionario, se refleja en que su histórico crecimiento muestre síntomas de desaceleración como es el hecho de decrecer el 1,3% en términos de PIB durante el 2015 y 1,9% durante 2016.

Sumado a lo anterior, y teniendo claro que no se trata de una dinámica exclusivamente colombiana, el desarrollo de la economía digital, la virtualización de actividades económicas que hasta hace poco se consideraban exclusivas del mundo físico, están llevando a que tanto el sector privado como los estados, replanteen su papel, donde los primeros se enfrentan a presiones competitivas de nuevos agentes, conocidos en general como OTT (over-the-top), y los segundos, a esquemas de operación donde la reglas típicas (regulación, tributos, control y vigilancia, entre otros) no parecen tener efecto, o al menos no el efecto que las mismas reglas tienen en el mundo físico.

Consciente de esta situación, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) se ha preparado para afrontar estos retos, ya que, Colombia no se puede quedar atrás en adopción de tecnología y en masificación de servicios de comunicaciones, teniendo en cuenta que adicionalmente la operación de servicios móviles en la banda de 700 MHz, requiere un menor grado de inversión para lograr la misma cobertura, lo cual favorece la conectividad en áreas rurales. Lo anterior, deriva en beneficios a los usuarios tales como mejoras en la calidad del servicio en dichas zonas, debido a que permite el despliegue de nuevas redes con tecnologías de última generación y la posibilidad de atender más usuarios o mejorar la calidad con que se atienden los existentes.

**4. A su criterio ¿qué es libre competencia? ¿cuál sería el riesgo de enfocarse en una libre competencia en la subasta, sin tener en cuenta la libre competencia en el sector TIC?**

Respuesta:

La libre competencia es un concepto que contiene aspectos de índole económica y jurídica. En términos económicos, la libre competencia es la posibilidad que tienen los distintos agentes de determinado mercado de participar en el mismo ejerciendo su actividad económica.

Ahora bien, desde el ordenamiento jurídico nacional, es posible definir libre competencia haciendo referencia al artículo 333 de la Constitución Política, según el cual "*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 requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene*

Síguenos en:

f/CRCcol @CRCcol CRCCol  CRCCol [www.crcm.gov.co](http://www.crcm.gov.co)



Calle 59A BIS No. 5-53, Edificio Link Siete Sesenta, piso 9 Bogotá, D.C.  
Código postal 110231 - Teléfono +57 (1) 319 8300  
Línea gratuita nacional 018000 919278  
Fax +57 (1) 319 8301

*una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. 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 en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.*

Del artículo en cita se desprende –a nivel nacional, por supuesto- el contenido jurídico de la libre competencia, pues se establece la obligación del Estado de intervenir para impedir que se restrinja u obstruya la libertad económica, de la cual es una arista la libre competencia. Tenemos entonces que se entiende por libre competencia una condición que puede predicarse de un determinado mercado, que además debe ser garantizada por el Estado, y que redundará en beneficio de los usuarios.

En este mismo sentido, el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 establece como principio orientador la libre competencia, entendiéndose como *“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.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, se reitera que la implementación de las estrategias regulatorias de la Comisión tiene como propósito promover la competencia, y todas las acciones de la CRC están encaminadas y alineadas con el cumplimiento de los principios establecidos en la Constitución y en la normatividad, con el fin de promover la libre competencia en los mercados de comunicaciones.

En los anteriores términos, damos respuesta al Cuestionario Anexo a la Proposición No. 045/17 de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.

El presente documento fue aprobado por el Comité de Comisionados según consta en el Acta 1108 del 4 de agosto de 2017.

Cordial Saludo,

**GERMÁN DARÍO ARIAS PIMIENTA**  
Director Ejecutivo

Proyectado por: Alejandra Arenas / Nicolás Almeyda  
Revisado por: Juan Pablo Vélez / Mariana Sarmiento  
Aprobado por: Zoila Vargas

Copia: Dr. Juan David Duque, Secretario General  
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Síganos en: