

Bogotá, D.C., 30 de octubre de 2023

VPAC-1000-01-06

Doctor

NICOLÁS SILVA CORTÉS

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

medidasmoviles@crcom.gov.co atencioncliente@crcom.gov.co

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

Ciudad

Asunto: Alcance a los Comentarios de Partners Telecom Colombia S.A.S. al documento de formulación del problema "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"

Apreciado señor Director,

Reciba un cordial saludo. Por medio del presente documento le presentamos una adición o alcance a los comentarios que **Partners Telecom Colombia S.A.S.**, (en adelante PTC), presentó frente al documento de formulación del problema sobre la revisión de medidas regulatorias aplicables al mercado relevante de "servicios móviles", ante las fallas en la estructura competitiva que han sido objeto de robusto diagnóstico por la CRC, y en virtud de las cuales, esa Entidad debe procurar la adopción de remedios eficaces y oportunos que permitan corregir, o al menos mitigar las fallas de mercado, y principalmente la dominancia de un operador.

Lo anterior como desarrollo del ejercicio de las funciones y competencias del regulador, procurando alcanzar el propósito de mejorar las condiciones de competencia de los mercados, de incrementar la competencia efectiva en los mercados de servicios móviles con el fin de mejorar el bienestar de los usuarios.

1. El empaquetamiento de servicios fijos y móviles afecta las condiciones competitivas de los mercados móviles

La OCDE definió el empaquetamiento como la venta de dos o más servicios, o productos, en un paquete a un precio que puede resultar más atractivo que la compra por separado de los servicios¹.

¹ OECD. (2014). Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy. Triple and Quadruple Play Bundles of Communication Services.

Si bien en principio esta práctica se ve con buenos ojos por cuanto, en el corto plazo, ofrece beneficios para los consumidores, desde el punto de vista de la competencia y de la eficiencia económica, el empaquetamiento de servicios puede conllevar prácticas que impactarían las sanas condiciones de competencia, en tanto que representan:

- i. Subsidios cruzados entre los servicios empaquetados,
- ii. Estrechamiento de márgenes para competidores de menor escala, especialmente si son realizadas por un operador con posición de dominio
- iii. Barreras a la entrada o expansión en mercados regulados, especialmente cuando son irreplicables por otros competidores, desde lo técnico o lo económico.

Al respecto señaló la CRC: “la oferta tarifaria que es publicada por los operadores, además de las posibles combinaciones de empaquetamiento de los servicios móviles con las demás características y beneficios antes señalados, da cuenta del empaquetamiento de servicios móviles con servicios fijos o al menos, de su oferta conjunta”, advirtiendo que en el marco del proyecto de “Revisión de los mercados de servicios fijos” se identificó que con corte a 2021 el 10,7% de los hogares compró planes que involucran servicios fijos y móviles, lo que permite concluir que, al no existir un monitoreo o reporte de ese tipo de paquetes, estos deben haber aumentado de forma considerable, pues en 2021 fue el año en que Claro, como dominante en móvil, lanzó su denominada oferta de paquetes convergentes, así:

The screenshot shows the Claro website interface. At the top, there are navigation links for 'Servicios', 'Tienda', and 'Soporte', along with a search bar and 'Mi Claro' account options. The main banner features the text 'Pide Tripleplay con Ultra Wifi incluido' and a large offer: 'ADEMÁS, RECIBE HASTA 200 MEGAS Y PAGA SOLO 100 MEGAS'. Below this, it says 'COMPRANDO TODO CLARO' with icons for a house, a plus sign, and a mobile phone. A '¿Necesitas ayuda?' button is visible in the bottom right corner.

The advertisement features the headline 'Empaqueta tus servicios móviles y del hogar en un solo plan' in bold red and black text. Below it, the word 'Nuevo' is written in a smaller font. The main offer is 'Claro multiplay' in large, bold letters. To the left, a red box contains the text 'ÚNICA FACTURA'. Below the main text, there are four icons representing different services: a mobile phone for 'Datos y minutos', a TV for 'Claro tv + Claro video* La Nueva Televisión', a clock for 'Internet hogar', and a telephone for 'Teléfono local fijo'. The background is white with red accents.

Frente a esta realidad, la CRC ha advertido en sus análisis recientes sobre las condiciones competitivas de los mercados de telecomunicaciones que: *“Sin embargo, no todos los operadores participantes en el mercado tienen la capacidad de ofrecer planes empaquetados que repliquen estas ofertas, por ejemplo, proveedores como WOM y los OMV no cuentan con una oferta de planes de servicios fijos que puedan empaquetar con los servicios móviles. Así mismo, algunos operadores de servicios fijos regionales no cuentan con una oferta de servicios móviles o acuerdos con plataformas de streaming para ofrecer este tipo de planes y beneficios.”*²

Esta advertencia no es menor, en tanto que la CRC considera justamente que al existir un dominante, esta práctica de empaquetamiento conlleva a que se generen restricciones o barreras a la competencia para operadores de menor escala como WOM y los OMV en los mercados móviles, y en lo que respecta a los servicios fijos, para los ISP locales o regionales. Concluyendo además que generan un incremento del poder de mercado de quien ostente posición de dominio en alguno de los mercados que conformen el paquete, así:

*“Estas modalidades de **empaquetamiento no replicables por algunos operadores generan barreras de oferta para algunos competidores**, así como barreras de entrada para nuevos agentes al mercado de servicios móviles, e **impiden dinamizar la competencia entre los operadores que ofrecen servicios empaquetados** y aquellos que no lo hacen, e **incrementar el poder de mercado de quien ostente posición dominante en el mismo**. Dicho de otra forma, la incapacidad de algunos PRST de ejercer presiones competitivas, al existir ofertas empaquetadas -con servicios complementarios a los servicios móviles que no pueden ser replicadas por algunos de ellos, impiden el funcionamiento óptimo del mercado y contribuyen a mantener su estado actual.”*³ (negrilla fuera del texto original)

Como es evidente, este tipo de prácticas comerciales que realiza el operador dominante, afectan especialmente a los OMV's, a los operadores como WOM que no tiene operación fija integrada, quienes ven afectadas las variables competitivas de su mercado natural, por el ofrecimiento de prestaciones adicionales o descuentos cruzados (subsidios) en servicios móviles empaquetados, que no pueden replicar.

2. El Empaquetamiento de servicios fijos y móviles es una estrategia consciente de Claro para consolidar su dominancia en los mercados móviles y trasladarla hacia mercados de servicio fijos

² Comisión de Regulación de Comunicaciones, Revisión de medidas de regulatorias aplicables a servicios móviles, documento de formulación de problema, septiembre de 2023.

³ Ídem.

En el mercado existen ofertas de paquetes de servicios fijos y móviles, denominadas “convergentes” por parte del operador dominante, este ha revelado a sus inversionistas y accionistas que dicha práctica le resulta relevante para afianzar su poder de mercado.

Desde el año 2021, en el informe de accionistas público que emitió el grupo América Móvil sobre la operación en Colombia, se revela que el objetivo que se trazó esa empresa es llegar a generar ofertas empaquetadas (convergentes) en al menos el 60% de su base de clientes, veamos:



Esa estrategia de Claro fue analizada por JP Morgan en ese mismo año, en un documento denominado “Feedback from Investor Day; Guidance Ahead of JPMe” en el que señaló que: *“El empaquetamiento seguirá siendo un foco clave, ayudando a reducir el CHURN. Hay espacio para incrementar la convergencia, en los países top del grupo teniendo 3.6 productos por hogar frente al 2.4 promedio para la compañía. En Colombia, el mercado más convergente de AMX’s, el CHURN de las ofertas empaquetadas es inferior en un 50% menor que para ofertas no empaquetadas.”*⁴

Con lo anterior, se demuestra que el empaquetamiento de servicios es utilizado por Claro, como una estrategia para reducir el CHURN y lograr evitar que sus clientes actuales se migren o porten hacia otros operadores, es decir, para lograr reducir la efectiva competencia en los mercados en que este dominante participa.

En el informe de accionistas de cierre de 2022 del grupo América Móvil, se revela que una de las principales palancas competitivas con que cuentan las empresas del grupo en

⁴ Traducción propia del siguiente texto: “Bundling will continue to be a key focus, helping to reduce churn. There is room to increase convergence, with the top countries having 3.6 products per household vs. 2.4 on avg. for the company. In Colombia. AMX’s most convergent market, churn for bundled offers if 50% lower than non-bundled. AMX’s most convergent market, churn for bundled offers if 50% lower than non-bundled.”

la región, es la venta de paquetes “convergentes”, esto es, de doble, triple y cuádruple *play*, los cuales son utilizados para “defenderse de la competencia”.⁵

3. Argumentos sobre la necesidad de restringir el empaquetamiento de servicios fijos y móviles cuando existe la dominancia declarada de un operador en uno de los mercados

Considerando las advertencias que la CRC ha realizado, así como la doctrina económica y regulatoria sobre el empaquetamiento de servicios cuando existe una dominancia declarada en uno de los servicios que componen el paquete, así como los antecedentes que muestran que Claro ha utilizado ese empaquetamiento para apalancar⁶ su posición de dominio de un mercado a otro, es indispensable que se prohíba el empaquetamiento de servicios fijos y móviles cuando exista una posición de dominio declarada.

Uno de los efectos esperados del empaquetamiento de múltiples productos o servicios en una oferta comercial, es que el consumidor ve limitada su posibilidad de comparar precios y prestaciones entre distintas alternativas de mercado. De otra parte, también tiene como efecto el incremento de los costos de cambio por parte del comprador, pues escoger otro proveedor que no esté en capacidad de ofrecerle todos los servicios de manera conjunta implica renunciar a un beneficio.⁷

En el momento que se empaquetan productos o servicios, la empresa incumbente priva a sus competidores en el mercado del bien empaquetado de obtener una economía de escala proporcionada, provocando que dichos competidores reduzcan sus ganancias más abajo del margen que les permita permanecer en el mercado.

Al respecto, un documento⁸, expedido por la CEPAL, señala que “una estrategia agresiva por parte de la empresa principal que implique una disminución en las ventas de las empresas competidoras en el segundo mercado puede implicar que estas últimas deban abandonarlo”.

De otra parte, economistas como Hurkens, Jeon y Menicucci, han concluido que el empaquetamiento de múltiples servicios en un mercado donde existe dominancia por parte de la firma que los realiza, “constituye una barrera de entrada”⁹ o a la expansión del mercado. El empaquetamiento puede constituir entonces una serie de limitaciones a la competencia que debilitarían la presión competitiva que pueden ejercer los demás

⁵ Our ability to compete successfully will depend on our coverage, the quality of our network and service, our rates, customer service, effective marketing, our success in selling double, triple and quadruple play packages and our ability to anticipate and respond to various competitive factors affecting the telecommunications industry, including new services and technologies, changes in consumer preferences, demographic trends, economic conditions and discount pricing strategies by competitors.

⁶ Whinston, M. 1990. “Tying, foreclosure and Exclusion”

⁷ Según Whinston, autor de múltiples artículos analizando el apalancamiento, este puede acarrear que algunos de los competidores del mercado a donde se traslada la posición de dominio, sean relegados hasta que estos desaparezcan, lo que se conoce como un cierre de mercado.

⁸ CEPAL 2005. Una introducción a la política de competencia en la nueva economía

⁹ Hurkens, S., Jeon, D.-S., & Menicucci, D. 2019. Dominance and Competitive Bundling. American Economic Journal: Microeconomics

competidores sobre el agente dominante del mercado, así como también impedir el ingreso de nuevas empresas al mercado, lo cual incide en la decadencia de los servicios ofrecidos a los usuarios, pues si esto ocurre, como se mencionaba anteriormente, donde desistan varios competidores el usuario no tendrá una variedad de opciones para elegir sus servicios.

Cuando el operador dominante lanza ofertas convergentes este genera un apalancamiento o traslado de la dominancia hacia mercados conexos o complementarios, afectando las sanas condiciones de competencia de diversos mercados de forma coincidente, y generando barreras competitivas, especialmente para los operadores de menor escala que participan en los diferentes mercados.

Los operadores competidores no pueden replicar eficazmente estas ofertas convergentes, ya que no disponen de una red de servicios fijos con el grado de cobertura y presencia municipal como el que tiene CLARO. Es por ello que CLARO está en una posición de ventaja tanto absoluta como relativa para ofrecer estos empaquetamientos convergentes, apalancado en su dominancia en el mercado de servicios móviles y en una cobertura de su red fija que los competidores, al menos en el corto plazo, no pueden emular.

En conclusión, se ha demostrado que una empresa que goza de un poder de mercado, o en el caso que nos ocupa, una dominancia de uno de los mercados, necesariamente tendría un incentivo para empaquetar servicios, cuando el otro mercado es imperfectamente competitivo, y de esa manera lograr trasladar dicha posición, como podría preverse para este caso, al mercado de los servicios fijos.

El establecimiento de esta medida permitiría contrarrestar la posición de dominio y evitar que se traslade a otro mercado relevante, y que en dichas ofertas no se generen descuentos sobre servicios que no corresponden a las ganancias y costos de dichos servicios, sino a subsidios cruzados entre servicios de diferentes mercados, lo que le da una ventaja competitiva adicional al dominante, que afecta la competencia misma, y con ello el bienestar de los usuarios.

- **Referencias de países en donde se ha prohibido el empaquetamiento de servicios**

En las mejores prácticas regulatorias internacionales podemos encontrar ejemplos en los que se ha prohibido o restringido el empaquetamiento de servicios fijos y móviles por la existencia de una posición de dominio en alguno de los servicios que conforman el paquete.

- 1. México:** En ese país, las medidas de intervención para combatir la dominancia tuvieron que adquirir el rango constitucional para tener una meridiana eficacia en cuanto a su adopción. En ese mercado, precisamente por la dominancia, América Móvil tiene prohibido entrar en el mercado de TV de paga, lo que representa una restricción connatural al empaquetamiento de dicho servicio con aquellos en los que Telmex es dominante.

2. **Chile**¹⁰: En ese país se restringió realizar cualquier tipo de descuento a personas naturales cuando se ofrecieran servicios móviles y fijos, con el fin que, no se trasladara un beneficio de escala y se disminuyera la competencia efectiva, por parte del Tribunal de Defensa de la Competencia.
3. **España**: En donde el operador dominante es Telefónica en diversos mercados, pero especialmente en el de banda ancha fija, y este agente compro al líder del mercado de TV de paga (DTS), se le impusieron numerosas obligaciones transversales, especialmente en la comercialización de las ofertas convergentes.

Así mismo, se estableció una especie de prohibición de las ofertas convergentes, en tanto que se estableció que estas solo podrían lanzarse si eran aprobadas por el regulador, el cual debía observar si eran replicables por los demás agentes del mercado.

Así las cosas, solicitamos respetuosamente a esa Entidad que tenga en cuenta la compleja realidad del mercado, estableciendo la prohibición de empaquetamiento de servicios sobre los cuales se declaró la dominancia de un agente, con otros servicios de telecomunicaciones. Sólo así ponemos contar con medidas eficaces para combatir las fallas que durante los últimos años han afectado el mercado de telecomunicaciones móviles.

Cordialmente,



FAIHAN AL-FAYEZ

Vicepresidente de Asuntos Corporativos

PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.

¹⁰ Antecedentes, Instrucción General 2 de 2012 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile. Sentencia 97 2010. Tribunal de Densa de la Libre Competencia de Chile. Consultado en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/sent_0097_2010.pdf