



Comisión de Regulación
de Comunicaciones

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Revisión de Condiciones de Competencia del Mercado “Voz Saliente Móvil”

Documento de Respuesta a Comentarios

Coordinación de Regulación de Mercados

Septiembre de 2011



Libertad y Orden

Introducción

El proyecto regulatorio denominado "*Definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia*", que concluyó con la expedición de la Resolución CRT 2058 de 2009 y sus anexos, permitió evidenciar que el mercado "Voz Saliente Móvil" es un mercado susceptible de regulación *ex ante*, y mediante la Resolución CRT 2062 de 2009, confirmada por la Resolución CRC 2152 de 2009, se constató la posición de dominio de la empresa Comunicación Celular S.A. Comcel en dicho mercado. Del mismo modo, se encontró que el "Mercado Mayorista de Terminación de Llamadas móvil – móvil en todo el territorio nacional" también es un mercado susceptible de regulación *ex ante*.

A partir de lo anterior, mediante las Resoluciones CRT 2066, CRT 2067, CRC 2171 y CRC 2172 de 2009, la Comisión fijó para Comcel las siguientes medidas regulatorias: i) una regulación particular sobre el diferencial de precios *on-net* y *off-net* y ii) la obligación para el proveedor con posición de dominio de poner a disposición de los proveedores de contenidos y aplicaciones una oferta mayorista. Así mismo, en cuanto al mercado mayorista de terminación móvil – móvil, se consideró continuar aplicando las disposiciones regulatorias definidas en la Resolución CRT 1763 de 2007, posteriormente modificadas por la Resolución CRC 2354 de 2010.

Las Resoluciones CRT 2066 y CRC 2171 de 2009 establecieron que la Comisión debería verificar trimestralmente el cumplimiento de la regla del diferencial tarifario, que consiste en que la tarifa *off-net* de cada uno de los planes tarifarios de Comcel sea menor o igual a la suma de la tarifa *on-net* del respectivo plan y el cargo de acceso por uso establecido en el artículo 8º de la Resolución CRT 1763 de 2007, con el objeto de reducir los precios relativos *off-net* / *on-net* hacia dicha red que acentúan las externalidades de red y el efecto club previamente identificados como las causas principales de la falla de mercado encontrada en el mercado relevante "Voz Saliente Móvil". A lo anterior se sumaba que transcurridos seis (6) meses a partir de la fecha máxima de aplicación de la medida, la Comisión procedería a verificar los efectos de la medida regulatoria en el mercado "Voz saliente móvil", con el fin de establecer si habría lugar a levantar o a mantener la restricción impuesta sobre el diferencial entre las tarifas *off-net* y *on-net* para Comcel.

De otra parte, tal y como fue anunciado en el documento "Lineamientos sobre la revisión de mercados relevantes en 2011" publicado en febrero de 2011, en virtud del parágrafo 2 del artículo 9 y del artículo 11 de la Resolución CRT 2058 de 2009, la CRC deberá revisar el estado de la competencia en los mercados que fueron identificados como susceptibles de regulación *ex ante* con el propósito de verificar cambios en las condiciones de competencia que pudiesen ameritar excluir uno u otro mercado del Anexo 02 de la citada Resolución, o si por el contrario, las condiciones de competencia se han mantenido o han desmejorado y, en consecuencia, se hace necesario mantener o revisar las medidas regulatorias implementadas en dichos mercados.

Consecuentes con todo lo anterior, la Comisión ha venido monitoreando la evolución del mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* "Voz Saliente Móvil" y con este propósito, se han publicado una serie de documentos con el fin de determinar la pertinencia de establecer medidas regulatorias adicionales a las establecidas en las Resoluciones CRT 2066, 2067, 2171 y 2172 de 2009, para procurar mejorar de las condiciones de competencia en este mercado.

En aplicación de lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Resolución CRT 2066 de 2009, modificado por el artículo 4° de la Resolución CRC 2171 de 2009, una vez vencido el plazo máximo previsto para que COMCEL implementara la referida medida regulatoria sobre el diferencial de precios *on-net* y *off-net*, la CRC mediante la comunicación 201025548 del 6 de agosto de 2010 remitió a COMCEL, AVANTEL S.A. (ahora AVANTEL SAS), COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P. y TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A., el documento "*Diagnóstico Preliminar del Mercado 'Voz Saliente Móvil'*", en el que se presentó el análisis de la información disponible a la fecha adelantado por la CRC, así como algunos escenarios de medidas regulatorias adicionales, como la posibilidad de inclusión de las promociones en la regulación del diferencial tarifario del proveedor de redes y servicios cuya posición dominante fue constatada por esta Entidad en el mercado "*Voz Saliente Móvil*" y, a su vez, la posibilidad de implementación de un esquema de remuneración para el mercado mayorista del tipo *Bill & Keep (B&K)* o *Sender Keeps All (SKA)*. Este documento también fue publicado por la CRC en su página web para conocimiento del sector.

En atención al documento publicado por la Comisión, se recibieron comentarios por parte de AVANTEL SAS., COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. (TIGO), COMCEL, EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A. y UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., los cuales se encuentran publicados en la página web de la Comisión.

En diciembre de 2010, y continuando con los estudios que venía adelantando la CRC, se publicó el documento denominado "*Consulta Pública - Escenarios Regulatorios para el Mercado Voz Saliente Móvil*", que contenía la totalidad de la situación actual del mercado en una primera parte, para luego someter a consulta de la industria un conjunto de alternativas regulatorias, que a la luz de todos los análisis y discusiones citadas previamente, podrían tener un impacto positivo sobre los niveles de competencia del mercado "Voz Saliente Móvil", bien sea a nivel minorista, mayorista o ambos.

Sobre este documento, se recibieron comentarios por parte de AVANTEL SAS., COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. (TIGO), COMCEL, EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A. y UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., los cuales se encuentran publicados en la página web de la CRC.

Con motivo de la publicación del documento de consulta pública de diciembre de 2010 se adelantó un foro sectorial el día 23 de marzo de 2011, con el propósito de generar espacios adicionales para la presentación de los planteamientos y argumentos de los diferentes interesados como respuesta al documento de consulta pública "Escenarios Regulatorios para el Mercado Voz Saliente Móvil".

En el foro antes mencionado la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. (TIGO), TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A. y COMCEL realizaron presentaciones con sus respectivas posiciones y argumentos, las cuales también se encuentran publicadas en la página web de la Comisión.

Finalmente, el 31 de mayo de 2011 la Comisión puso en conocimiento del sector la propuesta regulatoria "*Revisión de Condiciones de Competencia del Mercado "Voz Saliente Móvil"*", documento que buscó recoger los comentarios de los proveedores en cada una de las etapas antes mencionadas y, adicionalmente, expuso para comentarios del sector medidas tendientes a hacer más contestables las ofertas comerciales de todos los proveedores (reducción de cargos de acceso), y reducir los costos de cambio exógenos (terminales con bandas abiertas y portal de transparencia de precios). Los siguientes proveedores e interesados presentaron comentarios:

Cuadro 1. Comentarios recibidos por el sector

Empresa
ASUCOM
UFF MÓVIL
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ – ETB S.A. E.S.P.
UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.
NII HOLDINGS, INC.
AVANTEL SAS
COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
COMCEL
TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A

Los comentarios fueron agrupados en siete grandes temas, según se puede observar en el índice a continuación, y se transcribió una breve reseña o resumen con los comentarios de los proveedores. Una copia completa de los mismos se encuentra en la página web de la Entidad.

ÍNDICE

1	Análisis de Competencia.....	6
2	Reducción Cargos de Acceso.....	22
3	Intervención minorista	39
4	Portal de precios	52
5	Bloqueo a terminales	55
6	Proyecto de Resolución	58
7	Otras consideraciones	65
7.1	Roaming y Compartición de Infraestructura	65
7.2	Modelo LRIC puro.....	67

1 Análisis de Competencia

ETB

De manera particular respecto de los documentos puestos a consideración del sector en esta oportunidad, ETB comparte con la Comisión de Regulación la conclusión de acuerdo con la cual el mencionado mercado relevante continua cumpliendo con todos los criterios que permiten catalogarlo como un mercado relevante susceptible de regulación ex ante.

ASUCOM

Considerando también los muchos estudios que existen sobre el mayor beneficio al usuario del sistema de Bill and Keep, e insistiendo en este tema que ha sido posición nuestra desde hace años, solicitamos considerar aplicar este mecanismo para las llamadas entre proveedores móviles, así como ha venido siendo aplicado en la telefonía fija, donde se ha visto el gran beneficio de ésta medida. Esto eliminaría de paso con la problemática que ustedes plantean sobre el efecto club y las tarifas discriminatorias según el destino de la llamada.

NII HOLDINGS INC

El régimen de regulación basado en mercados relevantes desarrollado por la CRC presupone la existencia de posición dominante como justificativo de la regulación ex ante. De la revisión del documento que acompaña la propuesta de resolución no se observa que se haya cumplido con este extremo para todos los operadores.

AVANTEL

...Avantel cree que un esquema BAK promueve una mayor competencia en el mercado y facilita el crecimiento de las redes pequeñas al reducir el desbalance de tráfico on-net/off-net así como el déficit de acceso. Sumado a este punto, la recuperación de los costos de originación y terminación se trasladan a los usuarios bajo esquemas tarifarios mucho más flexibles que los basados en \$/min.

COLOMBIA MÓVIL

...Compartimos la observación sobre las condiciones de competencia desigual imperantes en el mercado pero no considera suficientes los correctivos que plantea adoptar la Comisión para corregir

las anomalías porque dichos correctivos pueden tener efectos materiales adversos en la situación financiera y competitiva de TIGO.

Como hemos indicado en documentos y presentaciones previas las diferencias de escala entre los operadores móviles Colombianos que se reflejan en costos medios significativamente menores del operador dominante generan una externalidad de red que es incontestable por parte de sus competidores. Hoy están dadas las condiciones para que cualquier usuario tenga incentivos para pasarse a la red de COMCEL, pero no para cambiarse hacia la red de Colombia Móvil.

... En la Propuesta, la CRC sostiene que el poder de mercado de Comcel no es absoluto: *"Los análisis previos de la Comisión indicaban que el poder de mercado de Comcel no es absoluto, y cuando menos un alto porcentaje de usuarios tendrían la posibilidad de elegir distintos operadores [...] La anterior situación corresponde al esfuerzo del operador por llegar a todos los rincones del país, esfuerzo que no ha sido correspondido en estricto sentido por los demás operadores."* (Página 40 Documento 31 de Mayo de 2011).

Esta afirmación no ayuda en la comprensión de la situación, puesto que sugiere que no existe problema de competencia en las zonas donde los usuarios tienen la posibilidad de elegir. Esta sugerencia es incorrecta, como se demuestra en la Figura 2.1 que se presenta a continuación.

...En nuestra opinión, la existencia de tarifas diferentes para las llamadas on-net/off-net no es anti-competitivo per se. La discriminación entre los precios de las llamadas on-net y off-net puede ser pro- o anti-competitiva dependiendo de las condiciones del mercado y de la cuota de mercado de los operadores que se aprovechan de ellas. Este punto se confirma con el hecho de que existen, y han existido siempre, diferencias en mercados muy competitivos.

...La consolidación de la operación del segundo entrante (TIGO) y de COMCEL no es comparable, los momentos de mercado de cada operador son distintos, y no se puede considerar que todos hayan adquirido las mismas economías de escala y puedan operar al mismo nivel de costos, a pesar de que operan en un mercado maduro (en términos de niveles de penetración).

...Los operadores competidores ya operan con tarifas basadas en costos y deben ofertar planes tarifarios que les permitan competir con COMCEL y mantener su base de usuarios. Esta situación amenaza la supervivencia financiera de Colombia Móvil en el tiempo.

... En la Propuesta, la CRC sostiene que "el efecto [de la portabilidad] sobre las participaciones de mercado es ambiguo y va a depender de los esfuerzos comerciales de cada operador"...

La CRC ofrece cuatro países como evidencia en soporte de su afirmación:

- México y Ecuador, donde los operadores con mayor cuota de mercado consiguieron adquirir usuarios de otros operadores gracias a la portabilidad
- Perú y España, donde los operadores con mayor cuota de mercado perdieron usuarios que decidieron portar su número a operadores más pequeños.

La muestra es sesgada porque, en primer lugar, representa un número muy reducido de países. La portabilidad numérica se ha implementado en alrededor de 60 países desde 1997. La CRC ha elegido países donde el regulador publica la cantidad de números portados por operador. Es más probable que un regulador publique los datos desglosados por operador cuando los resultados sugieren que la introducción de esta medida ha incrementado la competencia; esto se debe a que la misión de un regulador típico es velar por la competencia en el mercado de las telecomunicaciones. Este efecto podrá explicar por qué las autoridades de la India dejaron de publicar resultados desglosados por operador desde la primera (y hasta la fecha única) publicación de datos el 31 de enero de 2011, que demostró una tendencia a favor de Vodafone Essar y Birtel, los dos operadores GSM con mayor cuota de mercado.

Además, cabe notar que en el caso de Ecuador, no fue el operador con menor cuota de mercado el que atrajo un mayor número de suscriptores provenientes de otros operadores, sino el segundo más grande.

Otro sesgo de que padece la muestra son los operadores y años estudiados. En el caso español, la CRC hace hincapié en el crecimiento de Yoigo y los OMVs desde 2008. Lo que omite mencionar es que con el lanzamiento de la portabilidad, Telefónica y Vodafone consiguieron aumentar el número de suscripciones netas, mientras que Orange, el tercer entrante, sufrió una pérdida neta de más de un millón de líneas.

...No se puede demostrar la teoría de que la portabilidad numérica favorece a los operadores con menor cuota de mercado... La dicotomía entre "operador con mayor cuota de mercado" versus "operador con menor cuota de mercado" (o bien entre "primer operador" y "retador") no es útil como modelo para evaluar los efectos que podría tener la introducción de la portabilidad numérica en Colombia.

COMCEL

1. La CRC reconoce que la totalidad de actores del mercado realiza diferenciación de precios ON-NET/OFF-NET y la utilización del concepto "club"

En los diferentes documentos puestos a consideración de la industria durante los años 2009 a abril del 2011 por parte de la CRC, el sustento fundamental en la argumentación de la Comisión relacionado con la posición de dominio de COMCEL en los mercados móviles colombianos tiene que ver con el que la CRC denomina "Efecto Club" o "Efecto Comunidad". Según la CRC, la diferenciación de precios que realiza COMCEL al cobrar mayores precios en el segmento off-net y menores precios en el on-net ha hecho que la empresa sea capaz de crecer su número de usuarios y alcanzar la participación de mercado que ostenta en la actualidad y, más importante, consolidar, según la Comisión, su poder de dominio en la industria. Para la CRC, es, de hecho, el "Efecto Club" el generador de la posición de dominio de COMCEL y el que le permite actuar de manera independiente de sus rivales y afectar, de manera autónoma, las condiciones del mercado.

(...) Ante esta situación la CRC, optó por intervenir los precios off-net de COMCEL en el mercado de voz saliente móvil. Con base en este diagnóstico de la falla de mercado existente, la Comisión definió, a través de dicha norma, las medidas que le exigen a COMCEL la linealización (igualación) de los precios on-net / off-net que la empresa ha venido aplicando desde la expedición de la medida por ya cerca de dos años.

(...) Ahora bien, modificando, a nuestro juicio, el diagnóstico central de la supuesta falla de mercado detectada por la Comisión a lo largo de la discusión en los años 2009 a 2011, la CRC en su documento de mayo de 2011 genera un viraje en su diagnóstico inicial de la posición de dominio de COMCEL, planteando que la diferenciación de precios es un fenómeno común a todos los operadores móviles y que, en consecuencia, el "Efecto Club" no es una práctica exclusiva de COMCEL.

(...) En consecuencia, la anterior argumentación nos lleva a concluir los siguientes hechos, centrales a la falla de mercado existente que ahora redefine la CRC en su documento del mes de mayo y en el proyecto de resolución puesto a discusión de la industria:

De lo planteado por la CRC, el "Efecto Club" es una práctica común a la totalidad de operadores del mercado de voz saliente móvil, no sólo de COMCEL, constituyendo una falla de mercado común a los tres operadores de la industria. La totalidad de los operadores móviles en Colombia discriminan sus precios en los corredores on-net /off-net, creando "clubes" al interior de sus redes, disminuyendo el bienestar de los consumidores y creando monopolios dentro de cada uno de sus "mercados".

La otra consecuencia de los planteamientos de la Comisión antes señalados tiene que ver con la existencia de una posición de dominio en el mercado de voz saliente móvil, no solamente por parte de COMCEL, sino para cada uno de los operadores que participan en dicho mercado. Si, como lo

plantea la CRC "(...) la diferenciación de precios genera externalidades de red (...) que constituyen una falla en el mercado, incrementando el poder de mercado de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que participan en este mercado", tanto TIGO como MOVISTAR ostentarían poder de mercado en cada uno de sus clubes independientes de usuarios", en su mercado. En consecuencia, cada uno de ellos ostentan poder de dominio en su mercado, razón por la cual deben ser declarados, en consecuencia, operadores dominantes en cada uno de dichos mercados.

La evidencia de la anterior argumentación es que la CRC procede a adoptar medidas de regulación ex ante e intervención de precios, - al forzar a que la totalidad de operadores del mercado linealicen o unifiquen los precios on-net/off-net, como lo plantea el artículo 2 del Proyecto de resolución. (...)

2. La argumentación de COMCEL y el "Efecto Club" como el generador de la falla de mercado en el mercado de voz saliente móvil

A este respecto, teniendo en cuenta este diagnóstico fundamental, COMCEL nunca ha estado de acuerdo que el tamaño e importancia de nuestra compañía obedezca a lo que la CRC llama "Efecto Club" y que el crecimiento y relevancia en la industria en Colombia obedezca a una práctica anticompetitiva de discriminación de precios. Es por esto que la argumentación de COMCEL ha estado siempre dirigida a desvirtuar que sea el "Efecto Club" la variable que explique el tamaño e importancia de la compañía en los mercados colombianos. Ante la existencia del "Efecto Club", como la falla de mercado que según la CRC es la variable que explica el éxito de nuestra compañía, tenían y debían y tienen que ser reiterativos nuestros planteamientos, de que eran los menores precios, la mayor cobertura, las inversiones sustancialmente más altas, el mejor servicio y decisiones técnicas y comerciales óptimas las que explicaban el tamaño de COMCEL en los mercados colombianos y no la adopción de una práctica anticompetitiva como la diferenciación de precios o el "Efecto Club", hecho en el cual radicaba la argumentación de la CRC. (...)

3. Barreras de entrada

La CRC identifica en su documento de soporte, en la discusión relacionada con la definición del mercado relevante, la existencia de barreras a la entrada que limitan la actuación e impacto competitivo de los nuevos actores en el mercado móvil en Colombia. COMCEL no se encuentra de acuerdo con la existencia de dichas barreras, tema que será el foco de atención de las siguientes secciones del documento.

3.1. Acceso al espectro

COMCEL considera que la entrada de nuevos operadores al mercado móvil es relativamente fácil en la actualidad, siendo objeto de especial promoción por parte del Gobierno Nacional y del Ministerio TIC, que la tienen como uno de sus proyectos fundamentales en su Plan de Acción. Hay varios factores que demuestran el acceso a espectro no es una restricción en el mercado móvil colombiano. En primer lugar, los operadores entrantes al mercado han pagado recientemente costos muy bajos tanto desde el punto de vista nacional como internacional. UNE, por ejemplo, entró al mercado pagando tan solo USD \$40,8 millones por 50 MHz en la banda más atractiva en la actualidad para un operador a nivel internacional: La banda donde puede prestar servicios de 4G y banda ancha de alta velocidad.

3.1.1. La adopción de la Portabilidad Numérica como medida que aumenta los niveles de competencia en el mercado

El esquema de portabilidad numérica, según la misma CRC, tuvo varios objetivos fundamentales, entre los cuales la Comisión destaca en sus documentos del año 2009 el de incentivar la competencia entre operadores. Plantea la CRC en su documento de análisis del proceso de implantación de la portabilidad numérica lo siguiente: (...)

Y, realmente, la adopción de la portabilidad numérica, dados los costos que ella implica sobre los operadores móviles, tiene que generar beneficios a los usuarios en la forma de una mayor competencia en los mercados móviles, puesto que, de no ser ello así, ¿qué sentido tendría su implantación?

La CRC, inexplicablemente, un año y medio después, ad portas de lanzar su proyecto de portabilidad numérica, genera dudas estructurales acerca del alcance de las bondades de su propio proyecto al plantear que "(...) en un mercado con precios on-net y off-net diferenciados y los consecuentes costos de cambio endógenos generados, la fluidez del mercado se reduce, y se amilana el posible impacto de la portabilidad numérica móvil en el mercado".

De manera respetuosa, no consideramos este planteamiento como adecuado, después del proceso costoso por el que la industria ha tenido que pasar y los costos de inversión en los que los operadores tendrán que incurrir.

Tampoco coincidimos con el planteamiento de la Comisión en el que se tilda como "ambiguo" los efectos de la adopción del esquema de portabilidad numérica, ni su efecto sobre las participaciones de mercado. (...)

¹ CRC. "Revisión de condiciones de competencia del mercado "voz saliente móvil". Propuesta Regulatoria. Regulación de Mercados. Mayo de 2011, p. 49.

En este sentido, tal y como la CRC inicia su discusión en su documento de soporte al analizar el impacto de la portabilidad numérica, creemos con convicción que tanto el proyecto de portabilidad, como el del análisis de mercados de voz saliente móvil, antes de centrarse en buscar “un efecto sobre las participaciones de mercado” de algún operador, tenga como objetivo promover los niveles de competencia y los mayores beneficios asociados sobre los consumidores.

Las tasas de portación de usuarios que previó la CRC en sus documentos soporte del proceso de portabilidad numérica están en esta línea: Aumentar la competencia en la industria e incrementar el excedente de los consumidores. (...)

Ahora bien, suponiendo que el “Efecto Club” fuere una realidad, hecho con el cual COMCEL no está de acuerdo, la portabilidad numérica debería provocar traslados masivos de usuarios a los restantes operadores.

(...) No estamos de acuerdo con el planteamiento de la Comisión en el que se duda del impacto de la medida al referirse a posiciones de operadores como TIGO, que consideran dicha medida como un elemento que “(...) genera un incremento en la concentración del mercado a favor del operador dominante, y el consecuente incremento del problema de competencia en el mercado. Nos cabe el interrogante entonces si la medida ha sido diseñada pensando en logran aumentar la competencia de la industria o si existía el temor de que fuera COMCEL el que ganara participación en el mercado como producto de la misma.

Estamos convencidos, desde la perspectiva de COMCEL, que el escenario de la norma es uno en el que la CRC tenía claro que las cuantiosas inversiones que debían realizar los operadores móviles, tendría como beneficio real un aumento en los niveles de competencia de la industria y un incremento en el bienestar de los consumidores.

Con estas ideas en mente, le solicitamos, entonces, a la CRC, se midan y evalúen los efectos de las medidas asociadas a la portabilidad numérica sobre los niveles competitivos del mercado y la conveniencia de mantener la regulación actual sobre COMCEL y la industria móvil en el país.

3.2. La entrada al mercado móvil colombiano de Operadores Móviles Virtuales - OMVs

Consideramos que la Comisión no tiene en cuenta dos factores en su discusión del impacto de los OMVs en el mercado móvil colombiano. En primer lugar, no se considera en la discusión el hecho de que UNE es el primer candidato a convertirse tal vez en el OMV más poderoso en el mercado. La alianza que el operador tiene con TIGO para que esta última preste servicios de datos de banda ancha móvil utilizando el espectro y la red de 4G de UNE tiene como una evolución natural la prestación de servicios de voz por parte de UNE utilizando la red de TIGO.

(...) Bajo esta opción el papel competitivo de UNE, que, a nuestro juicio, la CRC desconoce en su análisis, es de una gran trascendencia. Desde nuestra perspectiva, la CRC no puede seguir adoptando medidas regulatorias nuevas, sin observar el impacto competitivo de medidas ya tomadas como la entrada de UNE al mercado, su capacidad de generar servicios de voz y de datos en la crema de los mercados móviles colombianos, la adopción de la portabilidad numérica en Colombia, los descensos continuos en los niveles de los cargos de acceso, las nuevas licencias en el mercado que tendrán lugar tanto en el 2011 como en el 2012, para citar las más importantes.

TELEFÓNICA MÓVILES

“[L]a ratificación de la existencia de un mercado relevante de voz saliente móvil, de alcance geográfico nacional, y con problemas de competencia que ameritan la intervención regulatoria, es una conclusión que comparte Telefónica con la CRC.

(...) [L]a Comisión retoma su posición frente al impacto anticompetitivo de la estrategia de diferenciación de precios según destino de llamada, cuando es implementada por un operador con muchos más abonados que sus competidores (...)

Telefónica considera que esta conclusión es de vital importancia en el análisis de la situación de competencia, toda vez que una misma conducta o estrategia comercial puede generar efectos distintos dependiendo de la situación en el mercado de cada agente, y este es justamente el caso del mercado de voz saliente móvil en Colombia.

(...) Siendo así lo anterior, la consideración y adopción final de remedios regulatorios debe tener en cuenta que expresamente la Ley 1341 de 2009, le otorgó al regulador de las TIC la facultad de proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado (Art. 2 numeral 2 de la Ley 1341/09). Por consiguiente, en lo que se refiere a las estrategias de diferenciación de precios entre tarifas on-net y off-net en el mercado de voz saliente móvil, el Regulador no necesariamente debe definir iguales medidas para todos los competidores, sino que puede promover la competencia mediante la adopción de remedios regulatorios diferentes para el operador dominante, precisamente por la especial posición que tiene en el mercado y por la posibilidad de potenciar su posición de dominio mediante la utilización intensiva de esta estrategia comercial que no puede ser completamente replicada por el resto de operadores en el mercado, como la Comisión ha constatado en los documentos objeto de estos comentarios de forma suficientemente sustentada.

(...) Si bien la aparición de nuevos agentes en el mercado, y la reducción de barreras para la sustitución de los operadores son eventos saludables en términos de bienestar para los usuarios, el efecto comunidad que se observa hoy sobre la red del operador dominante es de tal magnitud que estas medidas resultan insuficientes para contrarrestarlo.

En consecuencia, para Telefónica sólo una medida de carácter regulatorio puede ser capaz de modificar estructuralmente el comportamiento del mercado móvil colombiano, al definir reglas que traten de equiparar la capacidad de competir de los operadores.

Como pudo corroborar la CRC, la concentración de tráfico en el mercado colombiano resulta aún más preocupante que la ya observada en términos de clientes, pues se ha llegado al punto de revertir el flujo de pagos por interconexión a favor del operador de mayor tamaño. Precisamente por esta condición de receptor de cargos de acceso, es cada vez más urgente que la CRC ajuste la remuneración que recibe el operador dominante por el servicio de interconexión, para evitar que un cargo regulado sobreremunere a dicho operador por el servicio en relación a sus costes reales de prestación, en detrimento de la competencia.

(...) Para Telefónica es imperativo aclarar que la comparación realizada entre los perfiles de consumo de los clientes prepago y los pospago no es adecuada, ya que el perfil de consumo de clientes prepago, en cualquier operador y en cualquier mercado móvil, es distinta de la de los clientes pospago, siendo estos últimos quienes generan la mayor cantidad de tráfico off-net de un operador móvil. Teniendo en cuenta esta situación, puede observarse que es el operador dominante quien tanto en prepago como en pospago cuenta con las menores participaciones de tráfico off-net saliente en el mercado colombiano.

(...) Para Telefónica es importante que el Regulador tenga en cuenta que esta situación [bajo consumo off-net por parte de usuarios prepago] ciertamente obedece a lo que la misma Comisión viene de reconocer sobre la utilización de varias tarjetas SIM por usuario. Ante la oferta comercial no replicable del operador con mayor cuota de mercado, la mejor alternativa para un usuario, principalmente prepago, es pertenecer a la comunidad de mayor tamaño o contar con más de una tarjeta SIM para beneficiarse de los precios on-net de tal operador. Este hecho también prueba que la diferenciación de precios por red de destino es una estrategia con efectos nocivos sobre la totalidad del mercado, cuando es utilizada intensivamente por el operador dominante.

Por último, como bien lo describe la Comisión, la política de diferenciación de precios aplicada por los operadores con una base de clientes menor tiene como objetivo mantener a salvo la base de

usuarios propia y la construcción de una comunidad que permita competir en condiciones de igualdad con los demás operadores del mercado, en especial con el de mayor tamaño.

(...) Bajo este marco de discusión, y observadas ya las repercusiones negativas que sobre la competencia en el corto y mediano plazo tiene la aplicación de una estrategia de precios diferenciales por parte del operador dominante, la conclusión inmediata es la necesidad de reducir esta sobreremuneración del servicio de terminación a dicho agente. El ajuste del cargo de terminación en la red del operador dominante para acercarlo a su verdadero costo, como lo anticipa el modelo teórico, disminuye el incentivo a la fijación de precios off-net muy superiores al precio on-net.”

R/ Tanto ETB como Telefónica Móviles comparten la posición de la CRC en cuanto a que el mercado relevante de “Voz Saliente Móvil” es un mercado relevante que frente al diagnóstico y los problemas de competencia presentados es susceptible de intervención regulatoria *ex ante*.

Frente al comentario de Colombia Móvil en relación con la existencia de problemas de competencia en los municipios donde sólo existe cobertura de Comcel (poder de mercado absoluto de Comcel), la CRC debe reiterar que en las revisiones de los mercados relevantes de telecomunicaciones, siempre se ha considerado que el mercado relevante geográfico móvil es nacional y no municipal. Adicionalmente, la Comisión señaló de manera explícita que los problemas de competencia en el mercado persisten e incluso se han incrementado en algunos aspectos, por lo que el análisis de cobertura municipal y poblacional se presentó sólo con el fin de ilustrar que aun cuando la gran mayoría de los usuarios de servicios móviles en Colombia cuentan con más de una opción de proveedor de redes y servicios móviles, persiste la alta concentración en el mercado.

La CRC comparte el argumento de Colombia Móvil cuando afirma que la diferenciación de tarifas *on-net* y *off-net* no es anti competitiva *per se*, y que esto depende de las condiciones del mercado y de las cuotas de los proveedores. La Comisión encontró que las magnitudes en los diferenciales entre las tarifas *on-net/off-net* aplicadas por los proveedores de redes y servicios que participan del mercado “Voz Saliente Móvil”, generan una falla de mercado que deriva en externalidades de red y creación de clubes, lo cual limita la libertad real del usuario de elegir entre los diferentes proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que concurren en el mercado “Voz Saliente Móvil”.

Así mismo, se hace énfasis en que dentro de los nuevos hechos observados por la CRC frente a la situación del año 2008, se encuentra con preocupación el incremento en la concentración de tráfico en torno al proveedor con mayor participación de mercado y una elevada proporción de *tráfico on-net*, en detrimento del tráfico *off-net*. Incluso, la Comisión afirmó en el documento soporte de la propuesta regulatoria que la diferenciación de precios implementada por el proveedor con mayor participación de mercado trae consigo problemas para la competencia, pero en virtud de los análisis allí adelantados también se pudo comprobar que los usuarios de los demás proveedores tienden a tener menores posibilidades de consumo, en comparación con el consumo de los usuarios del proveedor con posición de dominio en el mercado "Voz Saliente Móvil". Análisis más detallados se encuentran en la sección 3 del presente documento.

Por otra parte, Colombia Móvil reitera que los momentos de TIGO y Comcel son distintos y que la consolidación de la operación del primero no es comparable con la del segundo. Frente a este argumento, la CRC ha insistido, teniendo como soporte a Bijwaard, Janssen y Maasland (2008) y la evolución del mercado "Voz Saliente Móvil", que TIGO si bien es un entrante tardío del mercado, entró al mercado cuando éste contaba con una penetración de mercado equivalente a menos de la octava parte de las que existen en la actualidad (5,5 millones en el tercer trimestre de 2003 vs 45 millones en el primer trimestre de 2011), pagando un valor de entrada equivalente a un onceavo de lo que pagaron los otros proveedores por entrar y que, por lo tanto, las cuotas de mercado actuales no pueden explicarse por las ventajas de un proveedor pionero frente a sus contrapartes tardías, más aun teniendo en cuenta que el problema de competencia no se limita a su impacto sobre Colombia Móvil, sino a todos los proveedores competidores en el mercado "Voz Saliente Móvil". En todo caso, este argumento fue desarrollado con profundidad en el Documento de Consulta Pública de diciembre de 2010, y en el documento de respuesta a comentarios de la Resolución CRC 2354 de 2010.

Así mismo, Colombia Móvil afirma que la muestra usada por la CRC para ilustrar la tesis de que el resultado de la concentración del mercado móvil es ambiguo luego de implementarse la portabilidad numérica móvil, es sesgada. Además menciona que la CRC afirma que en Ecuador el proveedor con menor cuota de mercado es quien gana mayores suscriptores, cuando en el Documento Soporte, pág. 50, se afirma que es el proveedor más grande. Frente este mismo tema, Comcel pregunta sobre la existencia de dudas, por parte de la CRC, frente a las bondades de la portabilidad numérica móvil.

Frente a estos comentarios, la CRC aclara que las experiencias internacionales de portabilidad, citadas en el Documento Soporte, no se hicieron con el fin de construir una base global de resultados donde se pudiera inferir el efecto de esta medida sobre la concentración del mercado. Al contrario, se quería mostrar, principalmente con mercados cercanos y en donde las casas matrices de los proveedores también tienen presencia, que el equilibrio de mercado que resulta una vez se aplica la portabilidad no es único y que, por lo tanto, no se puede afirmar que esta medida busca favorecer, en términos de participación, a los más grandes o a los de menor cuota de mercado.

Adicionalmente, y como se menciona a lo largo del documento soporte de la propuesta regulatoria, la portabilidad numérica móvil es una condición exógena del mercado. En este mismo sentido, el documento entregado por Analysys Mason² a nombre de Colombia Móvil y revisado por la CRC, encontró que la variación de los índices de concentración de un mercado no varía ni positiva, ni negativamente, por cuenta de la introducción de la portabilidad numérica móvil. Finalmente, se debe tener en cuenta que esta medida se implementa dando cumplimiento a una Ley que busca beneficiar a los consumidores a través de la reducción de costos de cambio y favorecer la competencia al eliminarse esta barrera. Sin embargo, no se podía pasar por alto que aunque exógena, la portabilidad puede tener efectos que no son predecibles científicamente, sobre la concentración del mercado "Voz Saliente Móvil".

Comcel afirma que la CRC ha cambiado su posición frente al diagnóstico de la posición dominante de este proveedor; que todos los proveedores cuentan dentro de su red con la falla de mercado denominada "efecto de club" que se alimenta a partir de la estrategia general de discriminar precios *on-net* y *off-net*, por lo cual Comcel sugiere declarar con posición dominante a todos los proveedores del mercado.

Frente a lo anterior, debe mencionarse que dentro de los nuevos hechos en el mercado "Voz Saliente Móvil" encontrados por la CRC, no se evidenció una contradicción respecto de las características vistas en la anterior revisión de mercados relevantes. Por el contrario, se encontró un incremento en la concentración y cuota de mercado en términos de tráfico de Comcel y el incremento generalizado de la concentración del tráfico *on-net*, manteniéndose por lo tanto, los supuestos de hecho y derecho que motivaron la constatación de la posición de dominio del operador en comento.

² Analysys Mason. "Competitividad en el sector móvil colombiano: medidas en el mercado mayorista" 24 de febrero de 2011

A pesar de que es cierto que, como lo indica Comcel se ha presentado una formación de clubes dentro de las redes de sus competidores, no puede aislarse que éste ha sido un fenómeno paralelo al crecimiento de la concentración del proveedor con posición dominante y que, por lo tanto, la distorsión significativa en precios y la incontestabilidad de la oferta comercial siguen estando presentes y que las condiciones actuales muestran que el problema, antes que solucionarse, se ha acentuado.

Por esta razón es que no se puede hablar de una múltiple posición dominante en el mercado "Voz Saliente Móvil" ya que la posición de Comcel frente a la competencia sigue siendo significativamente ventajosa. De otra parte, la medida mayorista general está también fundamentada en la evidencia de que todos los proveedores que participan del mercado "Voz Saliente Móvil" establecen diferenciales altos de precios desestimulando el tráfico *off-net*, en la medida en que el cargo de acceso es uno de los determinantes de las tarifas hacia otras redes, lo cual contribuye a la acentuación del efecto club para cada uno de estos.

En este sentido, tal y como lo ha manifestado la CRC en múltiples oportunidades, la diferenciación entre precios *on-net* y *off-net* no es anticompetitiva *per se*, argumento que se extiende ahora al efecto club del que habla Comcel. Como lo ha dicho la Comisión en las resoluciones particulares respectivas, la posición de dominio de Comcel es la suma de múltiples factores, entre otros asociados a la diferencia en las participaciones de mercado y la diferencia de precios, todo lo cual le ha permitido cerrar su red para que no salga tráfico (menos del 10% del tráfico es *off-net*) y fuera de eso, el impacto de no recibir tráfico de las otras redes también es bajo para este operador (menos del 7% del tráfico que reciben los usuarios de Comcel proviene de otras redes). En línea con el comentario de Colombia Móvil, el impacto de los diferentes clubes es diferente en términos de competencia.

Comcel también reitera que no comparte el diagnóstico de la CRC frente a que el tamaño actual de su operación se deba al "efecto de club", sino, en resumen, a una mejor estrategia. Ante esto, la CRC debe explicar nuevamente que la revisión de las condiciones de competencia de los mercados relevantes no pretende juzgar qué estrategias fueron más o menos exitosas en la búsqueda de mayores usuarios o tráfico saliente. Por el contrario, se identifican las características actuales de los proveedores y las condiciones de competencia entre ellos, con el fin de que los usuarios puedan extraer los mayores beneficios de un mercado móvil eficiente.

Frente a los argumentos de existencia de barreras a la entrada presentados por Comcel, debe resaltarse que el acceso al espectro sí representa una barrera porque es un recurso escaso administrado por el Estado. El hecho de que Comcel considere “fácil” acceder al espectro, no descarta que proveedores interesados no puedan acceder a él. La necesidad de permisos y adjudicaciones es por definición una barrera al libre acceso, ya que la entrada se da únicamente de manera posterior a una decisión del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con base en una política de asignación para este recurso escaso. Lo anterior, sin contar que generalmente los proveedores establecidos cuentan con múltiples ventajas para acceder al espectro derivadas de los costos hundidos de su operación, así como el *timing* de entrada al mercado y las capacidades de inversión como filiales con operación en marcha.

Ahora, cuando Comcel menciona que la CRC no tiene presente la entrada de los Operadores Móviles Virtuales (OMV) al mercado, debe resaltarse que en sus más recientes documentos públicos sobre revisión del mercado “Voz Saliente Móvil” siempre se ha tenido en cuenta el estudio del impacto de los OMV. En efecto, la CRC ha reconocido que la entrada de nuevos proveedores al mercado incrementa el potencial de competencia, y que es una manifestación de mayor competencia en el acceso, ya que los proveedores (o en este caso el proveedor) que prestan sus redes de acceso abren el monopolio que ostentan en el mercado mayorista de acceso a nuevos agentes para competir en mercados iguales y en mercado conexos. Sin embargo, en el estudio de experiencias internacionales se ha encontrado que la entrada de los OMV al mercado no representa, por el momento, una presión competitiva similar como por ejemplo, la que representó Colombia Móvil cuando entró al mercado móvil en el cuarto trimestre de 2003 o como otras que pueden resolver las fallas de mercado que se han diagnosticado. Esto se sustenta en que en general, la estrategia de los operadores móviles virtuales consiste en competir al nivel de nichos por lo que cuentan con baja capacidad para extenderse en el mercado, más aún teniendo en cuenta los grandes requerimientos de infraestructura y espectro que necesitarán para crecer ostensiblemente en el servicio de datos móviles.

En relación con los comentarios presentados por NII Holdings, se estima pertinente aclarar que la regulación *ex ante*, entendida como aquella que se expide con el objeto de promover la competencia en el mercado, así como corregir las fallas que se presenten en el mismo, es una herramienta primordial de intervención estatal en la economía para garantizar condiciones

homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos mercados que dados sus problemas de competencia, ameriten dicha intervención.

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Resolución CRT 2058 de 2009 los criterios que se aplican para determinar aquellos mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*, son los siguientes:

*"a) **Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado.** Es el análisis de la organización industrial y de las barreras a la entrada técnicas, económicas y normativas que se realiza con el fin de caracterizar el nivel actual de la competencia de los servicios. Con este fin, se hace un análisis en el ámbito geográfico para agrupar los municipios, que tienen condiciones de competencia comunes. En caso de evidenciarse la existencia de fallas de mercado a nivel minorista, se estudian los mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor de dichos mercados.*

*b) **Potencial de competencia en el corto y mediano plazo.** Debido a la rápida expansión tanto tecnológica como de coberturas en los mercados de telecomunicaciones, es necesario revisar si en un horizonte de corto o mediano plazo se espera que se intensifique la competencia en el mercado.*

*c) **Aplicación del derecho de competencia.** Se estudia la efectividad de la aplicación del derecho de competencia para corregir fallas de mercado mediante regulación *ex post*".*

Si bien el artículo 11 de la referida Resolución CRT 2058 consagra que la CRC con base en los principios de proporcionalidad y precios orientados a costos, procederá a establecer los remedios regulatorios que resulten aplicables a los proveedores designados como dominantes, con el fin de corregir las fallas de mercado que hayan sido identificadas a partir del análisis que adelantó la Comisión en relación con el estado de la competencia en el mercado "Voz Saliente Móvil" y su evolución, quedó en evidencia que las condiciones de competencia en el mercado "Voz Saliente Móvil" se mantienen constantes, en su gran mayoría, en comparación a las condiciones del año 2008, por lo cual la constatación de dominancia en cuestión claramente se mantiene como realidad de mercado.

Finalmente, frente a la propuesta de Avantel y Asucom de promover un esquema *Bill & Keep* para mejorar las condiciones de competencia del mercado, se debe mencionar que esta fue una de las

medidas revisadas por la CRC y puestas a consideración en el Documento de Consulta Pública publicado en diciembre de 2010. La Comisión ya ha probado de manera exitosa el esquema "*Bill and Keep*" en la telefonía fija, promoviendo mayor competencia en un mercado que ya hace unos años llegó a su punto de saturación. La introducción de la medida ha favorecido la competencia con la entrada de nuevos agentes al mercado, y ha favorecido al usuario en la medida en la que se han masificado los planes de tarifa plana y consumo ilimitado.

Sin embargo, la CRC considera pertinente señalar que dados los niveles de cargos de acceso móviles actuales de noventa y ocho pesos con diez centavos (\$98,10), los mismos constituyen una fuente importante de recursos para los proveedores más pequeños, por lo que una introducción de plano del esquema Bill & Keep puede restar recursos que éstos pueden usar para competir más efectivamente. Aun cuando se comparte la visión de Avantel frente a que valores de cargos de acceso altos generan diferencias ineficientes en la fijación de precios a usuarios finales en el mercado, y se ha demostrado incluso que los proveedores ofrecen tarifas *on-net* promedio por debajo del cargo de acceso, cambiar el mecanismo de remuneración de cargos de acceso vigente, basado en un modelo TSLRIC hacia un esquema "*B&K*" en este momento, teniendo en cuenta que los precios finales en Colombia se caracterizan por ser de los más bajos en términos absolutos a nivel internacional, podría traer consigo el riesgo de posibles incrementos en los precios del mercado "Voz Saliente Móvil", por lo que resulta prudente reducir en un primer estadio los cargos de acceso gradualmente hacia un esquema de cargos de acceso estimados mediante un modelo LRIC puro, teniendo en cuenta las condiciones actuales del mercado y las tendencias internacionales, para con posterioridad evaluar la pertinencia de establecer regulatoriamente un esquema "*B&K*" para el mercado en cuestión. Cabe advertir que si bien los precios medidos en términos absolutos en Colombia son bajos en comparación al resto de la región y del mundo, al hacer una normalización por el producto interno bruto *per capita* la proporción que representan dicho servicios del ingreso promedio para un colombiano son altos, tanto a nivel regional como mundial. De esta manera, no se podría afirmar que el nivel de precios absolutos es *per se* en Colombia un indicativo de un mercado en competencia efectiva.

Finalmente, si bien la Ley 1341 de 2009 le otorgó a la CRC entre otras la facultad de proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado (Art. 2 numeral 2 de la Ley 1341 de 2009), en el caso del mercado "Voz Saliente Móvil", la CRC debe reiterar que la Resolución que motiva el presente documento de respuestas contiene única y exclusivamente las iniciativas regulatorias de

carácter general que se estima pertinente implementar con el propósito de incrementar la competencia y mejorar el bienestar de los usuarios, sin perjuicio de las medidas de carácter particular que esta Entidad adopte adicionalmente, ya sea en el mercado minorista como en el mayorista, con motivo de la posición de dominio de un proveedor específico en el mercado, así como las medidas regulatorias generales adicionales que deban adoptarse en caso de no encontrar efectos positivos de la intervención mayorista sobre la falla de mercado generada a partir de la diferenciación de precios, o en caso de evidenciarse que los proveedores profundizan los diferenciales de precios *off-net/on-net*, o en caso que no se transfieran a los usuarios los beneficios y eficiencias que se generan con lo previsto en el presente acto administrativo.

2 Reducción Cargos de Acceso

ASUCOM

Los cargos de acceso de alto precio generan sobrecostos en las tarifas al usuario. Así, un cargo de acceso por encima del valor que la CRC calculó como precio eficiente, reduce el beneficio de los usuarios en contra de los mandatos de la Ley 1341 de 2009 y permite a los proveedores ingresos que no responden a la eficiencia. En consecuencia, solicitamos que no se establezca un proceso de transición hacia el precio eficiente que calculó la CRC para el cargo de acceso móvil hasta el año 2015, si no que el mismo empiece a regir al momento de expedición de la resolución que adopte este cambio; y en todo caso sometido a la prueba de imputación para el caso en que los proveedores móviles establezcan tarifas por debajo de dicho valor. Por ello, proponemos que el artículo primero modificatorio del artículo 8 de la resolución 1763 de 2007, adopte de inmediato los valores indicados por la CRC de 42,49 pesos para el cargo de acceso por uso y de 21.040.878 para el cargo por capacidad.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que mantener un cargo de acceso que no sea totalmente marginal, reduce el avance hacia un mercado competido y beneficioso para el usuario. Es por ello que en los mercados de la Unión Europea, la Comisión Europea ha establecido una directiva para el uso de costos marginales en el cálculo de cargos de acceso como medida de mayor competencia y aumento del beneficio social para los usuarios. Así, consideramos que como complemento a esta medida, debe la CRC calcular este valor objetivo de costo marginal conforme lo plantea la Directiva Europea pro usuario, y ese valor usarlo ahí sí como meta para un plazo de no más de 2 años, aplicando en todo caso el factor de productividad que propone la CRC durante el proceso.

UFF MÓVIL

“(…) [P]odemos concluir, tal y como lo hace la CRC y que apoyamos completamente, que los cargos de acceso vigentes constituyen una barrera fundamental para poder competir en el mercado, acentuando las externalidades de red y el efecto club que algunos de los operadores tienen de manera marcada. Claramente identifican ustedes que los cargos de acceso actuales no se correlacionan adecuadamente con los costos marginales de largo plazo, y una disminución como la que se plantea reflejaría más adecuadamente los costos reales del uso de la red, como lo pretende estimar la CRC a través de un modelo de estimación de costos LRIC puro.

(…) El cálculo de los cargos de acceso propuestos corresponde al cálculo a través de un modelo de estimación de costos LRIC puro. Sin embargo, no consideramos que los diferentes proveedores de redes tengan costos LRIC equivalentes. La asignación de cargos de acceso simétricos propuesta da lugar a una sobre compensación de los cargos de acceso para el operador de red dominante que cuenta con una mayor participación de mercado y ya ha amortizado sus costos. Entre tanto, los operadores más pequeños no han logrado amortizar sus costos de red, y los cargos de acceso no alcanzan a cubrir sus costos LRIC, por lo menos en los plazos estipulados. Así las cosas, cargos de acceso simétricos en estos plazos pueden conllevar a una subcompensación de los cargos de acceso para la red de los más pequeños.

(…) Lo anterior nos permite sugerir que para tener algunas medidas eficaces promotoras de la competencia no sólo se deben adoptar la reducción de cargos de acceso sino que definitivamente deben ser asimétricos, de tal manera que el acceso a la red del operador dominante pueda no constituirse en una barrera adicional, sino que se acompañe de los efectos positivos de las economías de su operación. Una posible medida podría ser tener estos cargos de acceso propuestos para el operador intermedio (MoviStar), reconocer unos cargos de acceso más altos para los más pequeños (Colombia Móvil y Avantel), y acelerar el proceso de disminución de cargos para el operador dominante (Comcel), de manera que se anticipen los costos LRIC propuestos para reconocer el uso de su red.

ETB

(…) ETB apoya la decisión de la CRC en el sentido de incrementar su potestad regulatoria interviniéndolo vía modificación de la regulación de cargos de acceso de terminación en redes móviles, sin perjuicio en que insistimos en que lo ideal es que este tipo de regulación debería ir

hacia una regulación de cargos de acceso asimétricos y no homogéneos como al parecer es la fórmula de la propuesta regulatoria que aquí se comenta.

(...) Ahora bien, en relación con el articulado del proyecto de regulación, esta compañía sugiere incorporar de manera expresa dentro del artículo 1 del proyecto, que las opciones de cargos de acceso que los proveedores móviles deben ofrecer a otros proveedores (móviles y LDI) son aplicables para la remuneración de su propia red (tráfico on-net) y por tanto, en la metodología de costos y esquemas tarifarios debe estar dicho costo considerado como un costo expreso.

UNE

“(...) Un cargo de acceso uniforme:

- Constituye una medida regulatoria que no es consistente con lo ordenado en la normatividad, dado que existe el mandato legal de remunerar a costos eficientes el uso de todas las redes, incluyendo a las móviles (Ley 1341 de 2009, Art. 2 Numeral 3, Art. 22 Numerales 5 y 11).
- Implica el establecimiento de un subsidio a favor de Comcel. La escala de operación de Comcel implica que sus costos eficientes de terminación están bastante por debajo de los costos arrojados por el modelo que la CRC ha tomado como referencia, mientras que los de TIGO son significativamente superiores a los de dicho modelo. Así, se estaría estableciendo un subsidio para Comcel por parte de los demás operadores.
- Fija un precio que no remunera el costo en el que incurren las redes de un proveedor que como TIGO maneja del orden del 5% del tráfico. Por lo tanto, el cargo de acceso uniforme contribuye significativamente al fortalecimiento de la dominancia de Comcel y al debilitamiento de la posición competitiva de sus rivales, lo que va en contravía del objetivo mismo de la existencia de la regulación mayorista. Para evitar lo anterior, UNE considera entonces fundamental que la regulación:
 - fije cargos de acceso en función del costo eficiente que resulte para cada red móvil, de acuerdo con su respectiva escala de operación, o en su defecto,
 - fije el cargo de acceso eficiente para una red con la escala de operación de la de Comcel (cuyo valor necesariamente debe ser inferior al de la red modelada con el 33% del mercado), y el cargo de acceso eficiente para una red hipotética cuya escala de operación se aproxime a la del resto de las redes (cuyo valor debe ser por supuesto superior al de una red que participa del 33% del mercado).

Dada la desequilibrada distribución del mercado colombiano de telefonía móvil, la diferenciación de cargos de acceso en función de la escala de operación de las redes constituye una medida de carácter general que resulta indispensable para cumplir con un mandato legal. Por lo tanto esta decisión no puede entenderse como una medida de carácter particular orientada a corregir fallas de mercado imputables a un determinado proveedor.”

NII Holdings, Inc

Como regla general, NII Holdings apoya el establecimiento de cargos de acceso simétricos en la medida en que los mismos promueven la eficiencia productiva de todos los operadores, a la vez que elimina las distorsiones a la competencia en el mercado móvil derivadas de precios distintos por un mismo servicio.

No obstante lo anterior, NII Holdings considera importante señalar que la implementación de cargos de acceso asimétricos se encuentra justificada como medida de excepción cuando factores exógenos generen diferencias en tarifas inevitables entre las diversas redes móviles. La implementación de cargos de acceso asimétricos en condiciones específicas y durante un tiempo definido, será una herramienta regulatoria fundamental para promover la entrada y expansión de operadores titulares de red al mercado móvil y generar mayor grado de competencia. NII Holdings estima que una manifestación clara por parte de la CRC en este sentido resultará clave para generar confianza al inversionista.

AVANTEL

...Por este motivo, Avantel concluyó en su momento que el modelo usado en Colombia para determinar el cargo de acceso (e.g. TSLRIC o LRIC+) tiene implicaciones significativas en la regulación de los mismos, dado que busca recuperar los costos comunes entre servicios y no sólo los costos marginales asociados a la terminación... Avantel ha cuestionado la efectividad del esquema regulatorio de remuneración de la terminación móvil vigente en Colombia ya que, como se ha demostrado: i) sobreestima los cargos de acceso (CdA); ii) exagera los riesgos en contra de la competencia y; iii) afecta la sostenibilidad de operadores pequeños y entrantes en el mercado... El esquema vigente (LRIC+) impide el desarrollo de la competencia y actúa en detrimento del crecimiento de operadores nuevos o pequeño.

3 años para alcanzar el costo eficiente en el valor de la terminación de una llamada en el mercado móvil, cuando esta medida debió haberse implementado hace más de 3 años, dejará espacio para

que Comcel aumente su dominancia en este y otros mercados, así como para que se creen incentivos estratégicos por parte de otros operadores en contra de redes pequeñas y, más grave aún, de los usuarios que valoran recibir llamadas móviles.

...Es por esto que Avantel le pide a la CRC que, independientemente de las medidas que se adopten con referencia al operador dominante, la vigencia de la resolución entre en efecto lo antes posible y, se ajuste el cargo por uso al costo marginal eficiente estimado antes del periodo de transición propuesto por la Comisión.

...Avantel encuentra positivo el paso dado por la CRC de ajustar el modelo de estimación del cargo de acceso, a raíz del cual se reduce el cargo de acceso. Avantel considera que esta práctica está en línea con las mejores prácticas regulatorias a nivel internacional. No obstante, Avantel cree que la medida debe aplicarse lo antes posible so pena de un continuarse profundizando los problemas derivados de la dominancia de Comcel en el mercado móvil, sumado a la necesidad de hacer una revisión de los valores propuestos de manera que su disminución sea mayor, acorde a las mejores prácticas internacionales, como ha tenido oportunidad de mencionarse.

...el esquema ideal, dadas las condiciones estructurales del mercado móvil nacional es aquel donde el cargo tiende asintóticamente a cero, es decir un esquema Bill and Keep (BAK).

Pese a que esta posición no ha tenido acogida esta vez por la CRC, Avantel espera que una vez se consoliden los desarrollos tecnológicos en el mercado y el regulador comprenda la ineficiencia de fijar cargos por uso que restringen el desarrollo de modelos innovadores de tarificación de los servicios de voz y datos, Colombia migre a un esquema BAK en el mediano plazo.

Avantel encuentra que la fijación de un cargo simétrico orientado exclusivamente a costos incrementales de largo plazo constituye un equilibrio de segundo óptimo que constriñe resultados mucho mejores para los usuarios en el mercado.

... AVANTEL comparte y coincide con los argumentos expuestos en los considerandos del Proyecto de Resolución. No obstante, no resulta consecuente el que siendo la situación tan crítica por parte del operador dominante y su impacto en el sector, las medidas que pretenden corregir dicha situación no se apliquen de inmediato y en su lugar se deba esperar hasta el próximo año para que éstas entren en rigor. Así mismo, se observa que el valor de Cargos de Acceso que se establece para el año 2012 continúa fijando un piso tarifario significativamente alto en relación al acelerado comportamiento decreciente en las tarifas de telefonía móvil, lo que en alguna medida terminará por frenar dicha tendencia tarifaria con el consecuente impacto para los usuarios.

COLOMBIA MÓVIL

En la actualización del modelo no se recogen las observaciones planteadas por TIGO en el documento presentado en Febrero de 2011, en el cual se indica que se deben ajustar los supuestos del modelo para reflejar la participación de mercado de cada operador con el fin de generar un modelo de cargos asimétricos que tienda a corregir la disparidad en el poder de mercado de COMCEL y de los operadores competidores.

...Con la aplicación de cargos simétricos (peor aún cargos bajos basados en costos incrementales de largo plazo como el que se propone) no es indiferente la elección del operador y se fortalece la posición de COMCEL que tiene costos medios inferiores a los de sus competidores y puede obtener altos beneficios al recibir cargos de acceso altos relativos a sus costos.

Los efectos perversos de los cargos de acceso simétricos se acentuarían con la introducción de otras medidas como la aplicación de la portabilidad numérica que empezará a regir a partir de Julio de 2011. El impacto de la portabilidad sobre la participación de mercado de cada operador dependerá principalmente de la capacidad que tengan para generar estrategias comerciales, no solo ganar usuarios sino para mantener los actuales.

...Es necesario generar una senda gradual diferencial para COMCEL y para los operadores competidores, de manera temporal, que permita corregir las condiciones de competencia desigual imperantes en el mercado que se derivan de la existencia de economías de escala adquiridas por COMCEL que no son replicables por los operadores competidores.

...Se comparte la visión del regulador en el sentido que se deben revisar los cargos de acceso (intervención del mercado mayorista), especialmente ante la posibilidad de que se invierta el tráfico de interconexión y que COMCEL pase a ser receptor neto de cargos de acceso.

Sin embargo, se debe aplicar una gradualidad diferente en la senda de reducción con el fin de corregir las condiciones de competencia desigual que imperan en el mercado. La aplicación de menores tarifas on-net sumada al tamaño de mercado de COMCEL generan una externalidad de red que aumenta el poder de mercado de COMCEL y pone en duda la capacidad de contestación de los competidores y su supervivencia en el tiempo.

...No es aceptable que el regulador adopte una metodología de cargos de acceso basada en costos incrementales puros aplicable tanto a los operadores competidores como al operador dominante; conociendo de antemano la posición dominante de COMCEL, y el impacto que el menor ingreso por

cargos de acceso tendrá en los resultados de los operadores competidores y no considere una senda gradual diferente en cada caso.

...La CRC no puede solucionar los problemas de concentración del mercado de telecomunicaciones, a través de la regulación de cargos de acceso más bajos en telefonía móvil (sin sendas diferentes para el operador dominante y los operadores competidores). Al hacer esto pone en riesgo la supervivencia de los operadores competidores, especialmente de TIGO...

...En nuestra opinión, es incorrecto descartar la fijación de cargos de acceso asimétricos en Colombia tomando como argumento lo que pagó Tigo en el año 2003 por la adquisición de su licencia y lo que pagaron el resto de los operadores. En numerosos países, se han establecido cargos de acceso asimétricos a pesar de que los terceros entrantes pagaron una cantidad menor por sus licencias.

...Otro argumento a favor de los CA asimétricos es su impacto sobre la entrada de nuevos operadores al mercado. En la década pasada, era de dominio público que los nuevos operadores empezaban siendo importadores de minutos y receptores netos del CA. Esto se debía a que captaron los últimos usuarios en tener un teléfono móvil, que solían pertenecer a los colectivos menos prósperos, y solían recibir más llamadas de las que originaban. En la medida en que nuevos entrantes (que podrán ser operadores o virtuales tipo OMV, o con espectro propio) apuesten por dichos colectivos, un régimen de asimétricos favorecería sus planes de negocio, y potenciaría su capacidad de invertir e innovar.

COMCEL

6. Reducción en el nivel de los cargos de acceso: Cambio metodológico hacia cargos basados en costos incrementales puros

6.1. Los cargos de acceso LRIC puros no reflejan los costos totales de los operadores, yendo en contravía de principios legales de precios

(...) la metodología de costos LRIC puros no tiene en cuenta los costos de apoyo ni los costos compartidos no incrementales.

Desde la perspectiva de COMCEL un esquema de cargos de acceso bajo la metodología de costos incrementales puros –LRIC puro- no le estaría permitiendo a los operadores que brindan la interconexión recuperar la totalidad de sus costos. Tan solo recuperan los costos incrementales y

no existe ninguna imputación a los costos no incrementales del operador que brinda la interconexión.

A este respecto, es nuestro criterio que la metodología de costos LRIC puros que propone la CRC desconoce un segmento muy importante de los costos del operador interconectado violando, a nuestro juicio, los planteamientos de los Artículos 4 y 50 de la Ley 1341 de 2009 (...)

6.2. Nueva modificación en los cargos de acceso y la estabilidad regulatoria

Teniendo en cuenta la importancia marcada de la estructura y nivel de los cargos de acceso en la industria de las telecomunicaciones, COMCEL considera que es fundamental mantener la estabilidad regulatoria como principio fundamental. Hace tan solo un año la Comisión modificó los cargos de acceso con base en un modelo de costos eficientes y con unos principios básicos fundamentales que sustentó formalmente la CRC en su momento. No es razonable que, en tan poco tiempo, la Comisión modifique su metodología de cálculo de cargos de acceso y genere una argumentación diferente en su definición de los cargos de interconexión.

6.3. El nivel de los cargos de acceso colombianos

Con la reducción de los cargos de acceso que propone la CRC en su proyecto regulatorio, Colombia se constituiría en el país con los cargos de acceso por terminación móvil más bajos no solo en la América Latina sino a nivel internacional.

6.4. Mercado Mayorista: Adopción de un esquema de Cargos de Acceso Asimétrico

La CRC en su documento de soporte rechaza nuevamente el esquema de cargos asimétricos, como así lo hizo en la discusión del mismo tema en el proyecto de cargos de acceso del 2009 y como fue también su posición en otros proyectos regulatorios anteriores. (...)

Pese a lo anterior y teniendo en cuenta los comentarios insistentes de los operadores tendientes a que la CRC imponga una medida de cargos de acceso asimétricos, quisiéramos enunciar nuevamente nuestros comentarios esbozados en el documento de febrero del presente año sobre la inconveniencia manifiesta de adoptar dicho esquema.

Nuestros comentarios centrales, que coinciden con los esbozados por la CRC en su documento de soporte son los que a continuación se presentan:

- Un esquema de cargos asimétricos basados en participaciones de mercado violan el principio de precios basados en costos eficientes (Ley 1341 de 2009 – Art 50)

- Diferencias de asignación de espectro que generan costos diferenciales entre bandas no justifican la adopción de cargos de acceso asimétricos
- La entrada tardía (secuencial) al mercado no es una justificación razonable para la implantación de cargos de acceso asimétricos.
- Un esquema de cargos de acceso asimétricos explicados por diferencias en economías de escala no tiene respaldo ninguno
- Cargos de acceso asimétricos generan problemas profundos de ineficiencia y asignación económica y envían mensajes distorsionados a los actores de la industria.
- Un esquema de cargos de acceso asimétricos benefician a operadores que por decisiones estratégicas erradas del pasado perdieron participación de mercado.
- Los planteamientos de TELEFONICA MOVILES son incongruentes e inconsistentes con los que ha planteado en otros países
- La posición reciente de la CRC con respecto de la medida de cargos de acceso asimétricos ha sido contraria a la adopción de cargos de acceso asimétricos.
- Para fijar cargos de acceso asimétricos se debe generar un modelo de costos por operador que sustente las diferencias de costos
- La experiencia internacional demuestra que los cargos de acceso asimétricos no logran los propósitos iniciales de las agencias nacionales regulatorias.

TELEFÓNICA MÓVILES

La reducción simétrica de los cargos de terminación móvil ha sido la intervención regulatoria utilizada por la CRC en los últimos cuatro años, y como está demostrado, no ha modificado la dinámica competitiva del mercado minorista.

Aunque su beneficio se ha traducido en la reducción de los precios promedio en el mercado - situación inducida principalmente por Movistar y Tigo como fundamento de su estrategia por incrementar su cuota de mercado-, su implementación compromete la obtención de beneficios comparables en el mediano y largo plazo debido a la reducción en el nivel de competencia en el mercado de voz móvil.

Por lo anterior, Telefónica insiste en que el establecimiento de un único valor para todos los operadores a través de un modelo de costos que supone homogeneidad entre los participantes del

mercado, desconoce la incidencia de las economías de escala sobre los costos unitarios y conduce a la sobreremuneración del servicio de terminación del operador dominante. Estas diferencias en costos son claramente apreciables en la Gráfica 10 del Documento Soporte, que compara los niveles promedio de ARPM por operador con el cargo de acceso, mostrando que no todos los operadores ofrecen tarifas promedio por minuto inferiores al cargo de terminación regulado, y que la remuneración que recibe el operador dominante por cada minuto entrante a su red le concede una ventaja adicional para competir en el mercado minorista. De aquí que la homogeneización del escenario competitivo para los operadores del mercado móvil, mediante la asimetría en los cargos de terminación derivada de la reducción del cargo de acceso a la red del operador dominante, sea para Telefónica la única medida capaz de restaurar la competencia.

R/ Respecto del comentario compartido por Asucom y Avantel acerca de acelerar la implementación de la medida mayorista propuesta por la CRC como medida general, de manera que entre en vigencia inmediatamente después de su publicación y no a través de reducciones periódicas de los cargos de acceso, debe mencionarse que la reducción total (hasta enero de 2015) de los cargos de acceso propuesta por la CRC equivale una caída cercana al 43% de los cargos vigentes y desde valores que actualmente se encuentran en el percentil más bajo a nivel internacional.

Considerando que se trata de un porcentaje significativo de reducción, derivado en este caso de un cambio metodológico y no de una mera actualización, cuya importante disminución no sólo tiene repercusiones benéficas sobre los consumidores como mencionan Asucom y Avantel, sino que impacta las estrategias comerciales y la operación financiera de las empresas prestadoras del servicio de voz móvil, la misma debe ser paulatina y anunciada. Incluso, los resultados podrían tener potencial riesgo colateral para los usuarios si el impacto de la reducción de los cargos de acceso implica un “efecto cama de agua” en el que los proveedores se podrían ver forzados a incrementar los precios minoristas para compensar la menor cantidad de ingresos de interconexión.

En la Consulta Pública de diciembre de 2010, la CRC expuso cómo las intervenciones radicales en el mercado mayorista (Bill and Keep, por ejemplo), pueden representar equilibrios más eficientes de mercado, pero su implementación inmediata, dadas las características actuales del mercado puede tener un efecto radical que acarree consecuencias o equilibrios no contemplados por el regulador debido al drástico ajuste que deberán hacer los proveedores derivado de las nuevas características

exógenas del mercado. Esta es una de las razones por las cuales no se implementa en la actualidad la medida de *Bill and Keep* sugerida por Avantel.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en respuesta al oficio enviado por la CRC el 14 de junio de 2011, indicó que en su concepto es pertinente efectuar un análisis adicional del costo de la terminación de las llamadas, en la medida en que la implementación de un modelo de costos marginales estimula que los precios *off-net* sean superiores a los precios *on-net*, lo que resultaría en pérdida de bienestar debido a una estructura de fijación de precios ineficiente y barreras de entrada y de crecimiento para proveedores pequeños. Teniendo en cuenta lo anterior, la SIC sugirió a la CRC observar el detalle de la terminación de las llamadas, y en particular, los impactos de un sistema "*Bill and Keep*", ya que consideran que el mismo, probablemente, podría disminuir considerablemente el precio de llamadas *off-net* resultando en mayores niveles de actividad en llamadas.

Al respecto, tal y como se detalló en el numeral anterior, la CRC considera pertinente señalar que dados los niveles de cargos de acceso actuales de noventa y ocho pesos con diez centavos (\$98,10), los mismos constituyen una fuente importante de recursos para competir en el mercado. Sin embargo, la Comisión comparte la visión de la SIC y de Avantel frente a que valores de cargos de acceso altos generan diferencias ineficientes en la fijación de precios en el mercado, y se ha demostrado incluso que los proveedores ofrecen tarifas *on-net* promedio por debajo del cargo de acceso, situación tiende a desaparecer al migrar de un modelo TSLRIC a un modelo LRIC puro, como el que se establece en la Resolución que motiva el presente documento de respuestas.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el cambio de mecanismo de remuneración de cargos de acceso vigente, basado en un modelo TSLRIC hacia un esquema "*Bill and Keep*", en conjunción con precios finales que se caracterizan por ser de los más bajos en términos absolutos a nivel internacional, podría traer consigo posibles incrementos en las tarifas, por lo que resulta prudente reducir los cargos de acceso gradualmente hacia un esquema de cargos de acceso estimados mediante un modelo LRIC puro, para con posterioridad evaluar la pertinencia de establecer regulatoriamente un esquema "*Bill and Keep*" para el mercado en cuestión. De esta manera se permite un plazo prudente para evitar ajustes en los planes de los usuarios que vayan en contravía de ellos, como podrían ser los mencionados efectos "cama de agua" que presionen las tarifas al alza.

Por lo anterior, la Comisión considera que la senda propuesta de reducción de cargos de acceso debe ser modificada en el sentido reducirlos de manera constante a lo largo de los tres años, tal y como se expone en la siguiente tabla.

Tabla 1. Senda de reducción cargos de acceso

Cargos de Acceso	01-abr-12	01-ene-13	01-ene-14	01-ene-15
Uso (minuto)	84,15	70,26	56,38	42,49
Capacidad (E1)	29.881.618,23	26.934.704,82	23.987.791,41	21.040.878,07

Adicionalmente, respecto de la intervención mayorista, UFF Móvil, ETB, UNE, Colombia Móvil y Telefónica Móviles sugieren, con diferentes argumentos, que la regulación debería estar orientada a una medida de cargos de acceso asimétricos. Frente a los comentarios de Uff Móvil, Avantel y UNE quienes afirman que la presencia de uniformidad entre proveedores en el monto cobrado de cargos de acceso puede implicar un subsidio o sobrecompensación al proveedor con posición dominante, se podría decir que en línea con la literatura especializada, la CRC ha hecho énfasis en que la regulación a través de cargos de acceso asimétricos debe estar sustentada en factores exógenos al mercado que impliquen posibles condiciones competitivas desiguales entre los proveedores. En las revisiones de mercados relevantes de telecomunicaciones y, en particular, la del mercado “Voz Saliente Móvil” no se ha encontrado que los argumentos presentados por Colombia Móvil sobre entrada tardía o diferencias en la asignación de espectro electromagnético justifiquen una intervención asimétrica en el mercado relevante de “Voz Saliente Móvil”, observaciones que manifiesta compartir Comcel. Estas mismas son las razones para responder a NII Holdings, Inc. cuando pregunta por qué la medida general propuesta en el mercado mayorista es de tipo simétrica y no asimétrica.

No obstante lo anterior, debe resaltarse que las medidas regulatorias contenidas en la presente resolución corresponden a medidas de carácter general, las cuales han sido establecidas sin perjuicio de las eventuales medidas particulares que la Comisión pudiera adoptar frente al proveedor con posición de dominio en el mercado susceptible de regulación *ex ante* en cuestión, con el fin de garantizar una competencia efectiva en el corto y en el largo plazo y contrarrestar los efectos que sobre el mercado pueda tener el comportamiento del referido proveedor.

Por otra parte, la CRC no comparte el comentario de Telefónica Móviles cuando afirma que la reducción simétrica en los cargos de acceso no ha tenido efectos competitivos sobre el mercado, ya

que el nivel de competencia depende de numerosos factores donde no se puede separar perfectamente el efecto de esta variable, entre ellos: la eficiencia de la gestión comercial y administrativa de los diversos proveedores en el mercado así como de su capacidad de innovación y dinámica en la adopción de sus decisiones estratégicas. En este sentido, no se puede establecer una relación directa entre las reducciones de cargos de acceso y la reducción en los niveles de competencia en el mercado, y mucho menos se puede afirmar que una u otra medida hubiera incrementado la competencia en el mismo periodo de manera segura.

Respecto de las críticas de Comcel sobre la recuperación de los costos de interconexión a través de un modelo LRIC puro y de TIGO respecto a la remuneración en este tipo de modelos, se debe mencionar que el objetivo de la utilización de tarifas que emanan de un modelo de costos LRIC puro, es llevarlas a un nivel de marginalidad que redundaría en niveles más eficientes de precios a nivel mayorista.

Tal y como se detalló en los documentos soporte de la propuesta regulatoria, en la actualidad los cargos de acceso a redes móviles vienen siendo regulados mediante la utilización de un modelo de costos TSLRIC que permite identificar los costos eficientes de la prestación de la terminación para una empresa que es eficiente tanto técnica como económicamente. De acuerdo con la teoría económica, los precios que maximizan el bienestar, replicando los resultados de un mercado en competencia perfecta, son aquéllos que hacen que el precio sea igual al costo marginal.

Sin embargo, los resultados de los modelos TSLRIC, los cuales se asemejan a los costos medios de largo plazo, distan de los costos marginales. La diferencia principal entre estos dos costos es la consideración o no de los costos comunes y costos fijos en los que incurren los proveedores, que no varían con el tráfico cursado.

Tal y como se mencionó en el documento de consulta publicado por la CRC en diciembre de 2010, la Comisión Europea ha solicitado a sus países miembros que migren en la estimación de los cargos de acceso de modelos LRIC+, o modelos de costos medios de largo plazo, a lo que se ha empezado a señalar como LRIC puro, con el propósito de que dichos valores respondan a los costos que se imputan los proveedores, los cuales maximizan el bienestar social. Países como el Reino Unido, Francia y Bélgica ya han publicado propuestas en este sentido.

La CRC concuerda con la Comisión Europea en el sentido de considerar que esta modelación (LRIC puro) permite la recuperación eficiente de los costos (tanto fijos como variables); fomenta la libre competencia y promueve la producción y el consumo eficientes.

Esto fortalece los argumentos donde se daba respuesta a Uff Móvil y a Une al respecto. En el documento "Revisión de Condiciones de Competencia en el Mercado "Voz Saliente Móvil" y en el documento soporte del modelo de cargos de acceso "Modelo LRIC Puro de Cálculo de Cargos de Acceso Móviles de Servicios de Voz para la CRC de Colombia" se encuentran las diferencias entre los modelos. La Comisión considera que con este cambio de metodología de estimación se tiene mayor congruencia con el estado actual de madurez y cobertura del mercado móvil colombiano.

En línea con lo anterior, es relevante mencionar que las mejores prácticas internacionales analizadas por la Comisión indican que la evolución de los mercados de telefonía móvil y el grado de madurez alcanzado por ellos lleva a que la estimación de los cargos de acceso no asigna costos de despliegue de red y algunos otros costos comunes a ser reconocidos a través de pagos de interconexión, en tanto la cobertura de las redes móviles es casi universal. Así mismo en mercados maduros y cercanos a la saturación, como el mercado "Voz Saliente Móvil" en Colombia, la experiencia internacional señala que dicho estado del mercado y sus características deben ser consideradas al escogerse metodologías para la estimación de cargos de acceso. En mercados maduros y cercanos a la saturación, como el mercado "Voz Saliente Móvil" en Colombia, la experiencia internacional señala que se le debe dar prevalencia a metodologías de estimación de precios que promuevan la competencia que resulten en precios que busquen cargar a la interconexión solamente los costos exclusivos asociados a la prestación del servicio de interconexión, en la medida en que estos mercados maduros están caracterizados por estrategias que no están principalmente enfocadas en el despliegue de red y en la medida que la promoción de la competencia tiene mayor impacto en términos de bienestar en países donde la cobertura es casi universal.

En este sentido, es importante señalar que la metodología vigente para la estimación de cargos de acceso a redes móviles en Colombia reconoce costos de despliegue e incremento de cobertura, con sus respectivos costos fijos y hundidos, y que en el caso colombiano, la penetración del servicio de telefonía móvil alcanza el 98%, y la cobertura a nivel municipal alcanza el 100% al menos con un proveedor, y 86% con al menos dos proveedores, por lo que la cobertura es casi universal.

Esta coyuntura de penetración lleva a concluir que la diferencia entre los costos que son tenidos en cuenta por los proveedores para la determinación de los precios *on-net* y los estimados con el modelo TSLRIC con el que cuenta la CRC, y en línea con el estado del arte regulatorio a nivel internacional, la Comisión considera pertinente migrar la metodología de costeo del cargo de acceso de redes móviles en Colombia hacia una metodología de costos incrementales por servicio (Pure Long Run Incremental Cost - LRIC puro).

Por lo tanto, con el propósito de definir valores de cargos de acceso la CRC identificó a través del estudio adelantado, que internacionalmente el modelo utilizado para dicho fin es la metodología de costos incrementales por servicio (Pure Long Run Incremental Cost - LRIC puro), la CRC identificó, a través del estudio adelantado, que internacionalmente el modelo utilizado para dicho fin es la metodología de costos incrementales por servicio (Pure Long Run Incremental Cost - LRIC puro). Es importante reconocer que en términos de eficiencia es ideal que el valor de la remuneración responda a los verdaderos costos que se imputan los proveedores y que dichos costos sean remunerados a través de los pagos por las relaciones de interconexión actuales en el mercado, por lo que la utilización del modelo LRIC puro estaría en línea con este objetivo, toda vez que reconoce los costos en los que incurriría un proveedor eficiente promedio para la prestación del servicio de terminación de llamadas provenientes de otros proveedores.

Sin embargo, con el propósito de llevar a cabo la migración de la metodología de estimación de costos, minimizando los posibles efectos colaterales que pueda traer consigo para el bienestar del usuario una reducción abrupta de los cargos de acceso, como por ejemplo el incremento de algunos precios como respuesta de un proveedor eficiente promedio a la reducción de los ingresos provenientes de los pagos por la interconexión, la CRC estima necesario reducir gradualmente los cargos de acceso a redes móviles en un plazo de tres (3) años, con el fin de llegar al valor objetivo que arroja el modelo de costos LRIC puro con el que cuenta la CRC³. Adicionalmente, teniendo en cuenta que la información de precios y costos utilizada para alimentar el modelo de costos para estimar los cargos de acceso por uso y capacidad a redes móviles corresponde a los años 2010 y 2011, se hace necesario ajustar también la regla de actualización de los mismos.

Respecto de la falta de consideración en la estabilidad regulatoria que menciona Comcel, debe resaltarse que las propuestas regulatorias de la Comisión están orientadas a solucionar los

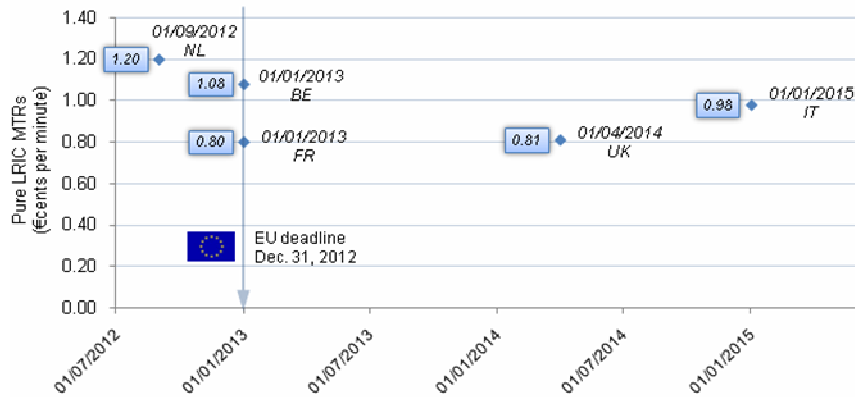
³ Modelo y documento soporte que se puso en conocimiento para comentarios del sector el 31 de mayo de 2011.

problemas de competencia vigentes y, por lo tanto, la intervención del regulador será tantas veces como considere necesarias, bien sea a través de decisiones generales o decisiones de carácter particular precedidas por el trámite administrativo respectivo, con el ánimo de corregir problemas o fallas de mercado que persistan, en razón además al carácter dinámico que la regulación a su cargo comporta como instrumento de intervención del Estado en la economía y a partir de las facultades legales a su cargo. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la Resolución que motiva el presente documento de respuestas es el resultado de los estudios y análisis que ha realizado de manera continua la Comisión desde el año 2009 con la expedición de la Resoluciones CRT 2062, CRT 2066, CRT 2067, CRT 2152 y CRC 2171 de 2009, la revisión de cargos de acceso efectuada en febrero de 2010 mediante la expedición de la Resolución CRC 2354 de 2000 y la publicación de tres documentos por parte de la CRC para comentarios del sector⁴.

Frente a los argumentos de que la propuesta regulatoria está encaminada a hacer de Colombia el país con los cargos de acceso más bajos, no sólo en Latinoamérica sino a nivel internacional, se debe resaltar la revisión bibliográfica del estado mundial de la regulación mayorista, donde se constató que la tendencia en la regulación es hacia la reducción de cargos de acceso y no en sentido contrario, tal y como se puede observar en el documento de Consulta Pública "Escenarios Regulatorios para el Mercado "Voz Saliente Móvil"" publicado por la CRC en diciembre de 2010, y en donde se constata esta tendencia en Europa. A continuación, se puede observar las fechas estimadas de reducción de los cargos de acceso en Europa y los valores objetivos para la Comisión Europea y en los países que han adoptado ya una iniciativa al respecto:

Gráfica 1. Reducciones de Cargo de Acceso y fecha de implementación en Europa

⁴ "Diagnóstico Preliminar del Mercado "Voz Saliente Móvil"" – Agosto de 2010; "Consulta Pública - Escenarios Regulatorios para el Mercado Voz Saliente Móvil" – Diciembre de 2010; y "Revisión de Condiciones de Competencia del Mercado "Voz Saliente Móvil"" – Mayo de 2011.



Fuente: Cullen International Research

En relación con el comentario presentado por Comcel sobre la violación de algunos artículos de la Ley, la CRC considera que contrario a lo mencionado por Comcel, la Comisión no ha vulnerado los artículos 4 y 50 de la Ley 1341 de 2009, toda vez que dentro del marco del presente proyecto regulatorio, consideró necesario migrar la metodología de estimación de cargos de acceso teniendo en cuenta que, como se mencionó anteriormente, la misma promueve la competencia que resulte en precios que busquen cargar a la interconexión solamente los costos exclusivos asociados a la prestación del servicio de interconexión, en la medida en que mercados maduros como el Colombiano están caracterizados por estrategias que no están principalmente enfocadas en el despliegue de red y en la medida que la promoción de la competencia tiene mayor impacto en términos de bienestar en países donde la cobertura es casi universal. la recuperación eficiente de los costos (tanto fijos como variables) y a su vez no atenta contra la libre competencia y promueve la producción y el consumo eficientes. Se debe tener en cuenta adicionalmente que el cambio en la metodología se hace en reconocimiento de la actual dinámica del mercado, y considerando que la misma permitirá incrementar la competencia en el mercado "Voz Saliente Móvil".

Por otra parte, dentro del modelo de LRIC puro, el incremento pertinente debe definirse como el servicio mayorista de terminación de llamadas prestado a un tercero. A partir de esto, se entiende que las entidades reguladoras deben establecer la diferencia entre el costo total a largo plazo de un proveedor eficiente promedio que preste su gama completa de servicios y los de ese mismo proveedor, excluido el servicio al por mayor de terminación de llamadas que se está prestando a terceros. Lo anterior permite evitar distorsiones competitivas en el mercado.

Por último, en relación con el comentario de Asucom y ETB frente a establecer una especie de prueba de imputación, es pertinente señalar que la CRC no acoge el comentario al no considerar necesario incluir dicha precisión en la presente resolución, en la medida en que la prueba de imputación se encuentra consagrada en la Resolución CRT 1763 de 2007, como mecanismo mediante el cual el regulador puede constatar que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones ofrecen a otros proveedores las mismas condiciones que se imputan a sí mismos, de manera que se garanticen los principios de trato no discriminatorio, transparencia de los cargos de acceso y ofrecer cargos de acceso orientados a costos.

En efecto, la mencionada Resolución CRT 1763 de 2007 establece en su artículo 13 la facultad de la CRC para adelantar pruebas de imputación al consagrar que *"Con el fin de promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios y garantizar el cumplimiento de los principios y obligaciones regulatorias establecidas en el artículo 1º de la presente resolución, la CRT de oficio o a solicitud de parte, adelantará una actuación administrativa según las reglas de Código Contencioso Administrativo, en la cual se aplicará una prueba de imputación cuyos resultados serán de obligatorio cumplimiento (...)"*.

Por su parte, el artículo 22 numeral 2 de la Ley 1341 de 2009, consagra que la CRC cuenta con competencias legales para efectos de promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, lo cual guarda plena concordancia con la facultad expresa consagrada en el artículo 13 de la Resolución CRT 1763 ya mencionada.

3 Intervención minorista

UFF MÓVIL

(...) La práctica de los actuales operadores de diferenciar ofertas y tarifas por tipo de red no es lo que más le conviene a los intereses del consumidor o usuario si se miran estos en su integridad.

Esta mala práctica, que en el corto plazo debe evitarse como lo propone la normal (sic) de la CRC, lo que produce es promover la aparición de intermediarios, especialmente chalequeros y algunos ilegales, que aprovechan la oportunidad de generar un arbitraje en su favor y en contra de los

usuarios para ofrecer minutos on-net que aún con margen de intermediación, son menos costosos que los minutos off-net, pero conllevan a precios promedio ponderados (on-net/off-net) más altos para el consumidor por incluir un margen de intermediación adicional.

(...) Por tal motivo, consideramos que la propuesta de la regulación de intervención en el mercado minorista (iguales tarifas on-net/off-net) corrige distorsiones existentes en el mercado. En todo caso, consideramos necesaria esta u otra medida en el mercado minorista para complementar la de reducción de cargos de acceso que arriba comentamos.

La medida propuesta tiene una ventaja adicional no menor, que consisten en la simplificación del proceso de control, que generan una mayor probabilidad de eficacia. El hecho de requerir verificar únicamente que las tarifas on-net y off-net sean iguales incorpora un control muy simple. La situación actual que requiere verificar que los precios off-net sean equivalente a los on-net más los cargos de acceso es muy compleja, pues se tienen incorporados allí los descuentos y promociones de \$0 y las recargas diferenciales.

ETB

(...) en relación con la medida de fijación de precios que se incorpora en el artículo 3 del proyecto según la cual los proveedores de redes y servicios móviles participantes en el mercado "Voz Saliente Móvil" no podrán diferenciar los precios de los minutos de voz ofrecidos a sus usuarios según el destino de la llamada, y que implica el desaparecimiento definitivo de la diferenciación entre llamada on-net y off-net, ETB considera que esta medida sería un desincentivo para la entrada de nuevos competidores y finalmente perjudicaría precisamente a los jugadores que no ostentan posición de dominio. Si bien una medida como esta sería ideal, dado que los usuarios podrían llamar a cualquier destino sin que el precio sea una variable a tener en cuenta, desde la óptica de nuevos entrantes se convertiría en una barrera más al no poder contar con un factor diferenciador atractivo para los clientes.

En este sentido, se propone que esta medida solo sea aplicada para los operadores con posición dominante, o en su defecto que se aplique a todos los operadores siempre y cuando su volumen de clientes permita tener economías de escala suficientes.

Una opción sería aplicar la medida a partir de un porcentaje igual al resultado de dividir la totalidad de usuarios sobre el total de proveedores de servicios móviles, siempre y cuando no existan fallas de mercado (...)

Otra opción que se podría analizar es que la diferenciación sea como máximo el equivalente a los costos adicionales en que incurre una empresa en el tráfico off-net, pero al igual que en el ejemplo anterior, siempre y cuando no existan fallas de mercado.

Plantear la medida de una manera tan drástica y general, cuando en realidad el problema se evidencia en la red de un operador determinado, a entender de esta compañía puede llegar a limitar la obtención de clientes con nuevas ofertas y planes, situación que sería claramente nociva para los operadores nuevos o con un volumen de clientes bajo.

UNE

UNE considera que la regla de tarifa uniforme debería aplicarse sólo para las llamadas originadas desde la red de Comcel. Los argumentos que presentamos a continuación muestran que en relación con el objetivo fundamental de aumentar la contestabilidad del mercado, existe una notable diferencia entre imponer la regla de tarifa uniforme a todos los proveedores y aplicar la medida sólo al dominante.

Tales argumentos son:

1. El Estado no debe permitir que se limite su capacidad de orientar la política sectorial. Por las razones ya expuestas, la medida de intervención minorista en el mercado móvil debe tener como fin evitar que la capacidad del Estado para orientar la política pública quede restringida por la alta concentración del mercado de voz móvil, y el consecuente riesgo de que ésta se extienda a todos los mercados de telecomunicaciones. Por ello, la medida minorista debe sobretodo conseguir incrementar la presión competitiva mediante una apreciable atenuación de las condiciones de mercado que permiten a Comcel utilizar su dominancia como instrumento para competir ventajosamente.

2. Las medidas minoristas deben incrementar la competencia. De acuerdo con los fundamentos conceptuales de la regulación por mercados relevantes, para imponer remedios efectivos es fundamental determinar si una práctica restringe o distorsiona la competencia. De acuerdo con el análisis de la CRC, la práctica en cuestión es la diferenciación entre los precios on-net y off-net utilizada por los diferentes operadores. Esta práctica ha llevado a la formación de clubes de usuarios en cada red y, por lo tanto, impuesto barreras al cambio de operador. Dado el alto grado de penetración del servicio de telefonía móvil, dicho efecto club es una importante barrera a la competencia si se cumplen las condiciones que se presentan en la Gráfica 1, a saber:

- el operador que incurre en la práctica es dominante; y
- la diferenciación de precios cubre a la mayoría de usuarios/paquetes en el mercado relevante.

Dado que Comcel tiene posición dominante y que la discriminación de precios afecta a la mayoría de sus usuarios, los incentivos para la mayoría de los usuarios de telefonía móvil para cambiarse de operador se ven disminuidos. Así, la práctica de Comcel desestimula la competencia en el mercado y, por lo tanto, la tarifa uniforme on-net y off-net sólo debe imponerse a Comcel.

3. Dado que Comcel impone las condiciones del mercado, las tarifas de los operadores no dominantes estarán disciplinadas por las de Comcel. La imposición de la medida al dominante disciplinará a los otros jugadores puesto que de no reducir ellos los diferenciales entre sus tarifas off-net y on-net u ofrecer una tarifa uniforme mayor a la de Comcel, correrían el riesgo de que sus clientes prefiriesen los planes tarifa uniforme de Comcel. De hecho, como la CRC lo muestra en el gráfico 8 del documento soporte de la resolución, los demás actores han realizado constantes esfuerzos para ofrecer precios competitivos, aún a costa de sus resultados financieros.

NII HOLDINGS

[S]e estima que la regla tarifaria propuesta es superior a la regla actualmente en vigencia. En efecto, dados los dos tramos de la llamada móvil, el costo de terminación de la llamada on-net ya incluye la terminación en la red propia. Por tanto, no resulta apropiado que el precio off-net se fije sumándole el cargo de acceso al precio on-net. Ello equivale a permitir que el precio de la llamada off-net remunerara dos veces el costo de terminación. NII Holdings estima que la regla propuesta corrige esta inconsistencia.

(...) La CRC propone extender la aplicación de la regla tarifaria a todos los operadores móviles en Colombia. Sobre el particular, NII Holdings respetuosamente difiere de la posición de la CRC y considera que este tipo de medidas de intervención minorista deben ser empleadas de manera restrictiva y en casos excepcionales. Así, NII Holdings estima que la regla tarifaria aplicable al diferencial on-net/off-net debería aplicar exclusivamente al operador dominante en el mercado "voz saliente móvil" y, en ningún caso, debería ser aplicable a un operador entrante o de pequeña escala.

(...) NII Holdings concuerda con la ampliación del ámbito de aplicación de la regla tarifaria con el objeto de abarcar las ofertas promocionales y demás estrategias comerciales del operador dominante. La exclusión de promociones de la regla tarifaria existente restaba efectividad a la

misma, permitiendo al operador dominante evadir su aplicación. Ello se estima será corregido bajo la nueva regla propuesta.

AVANTEL

De otro lado, se encuentra que la medida ex – ante para el mercado minorista, según la cual se impone una regla general de fijación de precios, no le es aplicable a Avantel, en tanto el mix de tráfico off-net/on-net de Avantel difiere del patrón de los demás operadores móviles, lo que impide la creación de clubes en la red de Avantel. Tal como lo presentamos en el estudio de Criterios & Trust Consulting, entre 2007 y 2010, el tráfico on – net en la red de Avantel ha representado un 16% del tráfico total cursado, a la vez que ha perdido participación en el total de tráfico de la red.

Por lo tanto, aún cuando a la luz de la teoría de la regulación por incentivos, Avantel quisiera discriminar los precios según el destino del tráfico, la empresa tiene una muy baja probabilidad de crear clubes en su red por cuanto el grueso de su tráfico es *off-net*. Esta situación implica, por lo tanto, que Avantel debe ser objeto de un trato asimétrico en la regulación del mercado minorista de voz saliente móvil.

...Sobre las estimaciones econométricas que soportan las medidas, se encuentra que el análisis debe ser más riguroso. Avantel considera que existen algunos test (no de significancia estadística como se hace en el documento de la CRC) si no más elaborados para chequear las elasticidades, por ejemplo, pruebas de restricción lineal de los parámetros (ver por ejemplo Hayashi Fumio). Avantel recomienda realizar un análisis utilizando el método de Arellano - Bond para la estimación de paneles dinámicos con componentes AR, que asegura una mayor rigurosidad de las estimaciones.

...independientemente de esto, Avantel considera que las condiciones estructurales de su mix de tráfico no deben llevar a la CRC a regular el diferencial de precios on-net/off-net de este operador, pero sí el de aquellos operadores con una alta concentración de tráfico on-net.

...Avantel no considera que en su red se puedan encerrar a los usuarios en un efecto club, según se desprende de la posición de la CRC en el documento soporte, ya que el grueso de ellos obtiene un alto beneficio de comunicarse con otras redes móviles.

...Avantel considera que la regla general que controla el diferencial de precios adolece de un análisis econométrico riguroso... La CRC realiza dos tipos de estimación: fixed effects (FE) y random effects (RE), esto con el fin de mirar la consistencia de los estimadores. Avantel encuentra

extraño que si la Comisión usa estos dos tipos de estimaciones no presente por lo menos el test de Hausman, que precisamente muestra qué tan consistentes son los estimadores con FE y RE. Esta es una gran debilidad del análisis realizado.

COLOMBIA MÓVIL

La aplicación de tarifas diferenciales es uno de los principales elementos con que cuentan los operadores competidores para responder a las estrategias y ofertas del Operador con Posición Significativa de Mercado en adelante el OPSM, sí se elimina la posibilidad de ofrecer mejores planes y precios promedio a los usuarios de los operadores competidores es probable que no puedan mantener ni aumentar la base de usuarios actual.

...Los operadores competidores están asumiendo un altísimo riesgo como consecuencia de la adopción por parte de la CRC de una medida de intervención extrema en el mercado minorista que no está antecedida de un análisis técnico riguroso y sin verificar primero el impacto que tendrá en el mercado la implementación de las tres medidas mencionadas.

...No hay estudios de elasticidad que indiquen como se podrían comportar los usuarios frente a distintos escenarios de ajuste de precios (hacia abajo como se podría dar en el caso de COMCEL, o hacia arriba como resultaría mandatorio en el caso de los operadores competidores, al menos en el caso de TIGO) y como se afectaría el consumo (MOU).

...No hay estudios adelantados por el regulador que demuestren que el precio máximo regulado del servicio de telefonía móvil permite cubrir los costos de operación (on net y off net) y remunerar la inversión a un WACC de mercado... no se ha comprobado que la regulación propuesta sea "económicamente eficiente" (suficiencia financiera de las tarifas).

...la Ley 1341 le exige al regulador adoptar medidas que promuevan la competencia, pero además deberá dar preferencia a un marco regulatorio enfocado en el mercado mayorista. Es decir que la intervención de precios de mercado minorista es una medida de último recurso y nunca debe ser el foco de la regulación. Con la medida propuesta de tarifas planas ocurre lo contrario, el énfasis de la regulación está ahora en el mercado minorista, en condiciones que benefician al operador dominante.

...Las tarifas off-net continúan siendo altas relativas a las tarifas on-net porque no se considera en el cálculo el costo efectivo o real por minuto al aire de los usuarios de COMCEL. Es por esto que los operadores competidores han planteado en varias oportunidades a la CRC que profundice la

medida minorista aplicable a COMCEL con el fin de generar una reducción significativa de las tarifas off-net.

...Por lo tanto no es justificable que ante el desarrollo de una externalidad de red de TIGO y Movistar con efectos marginales relativa a la externalidad de COMCEL, el regulador tome la decisión de aplicar una regla tarifaria de mercado minorista a todos los operadores. Especialmente cuando concluye que la aplicación de la medida minorista a COMCEL desde el 2009 hasta la fecha no ha tenido los efectos esperados y se ha aumentado la participación del tráfico on-net.

...Se concluye (como se indicó en el "documento respuesta" de febrero de 2011) que no están dadas las condiciones para tener un mercado minorista sin límites en el diferencial de precios que oferta COMCEL.

Sí no se regula el diferencial de precios, COMCEL seguirá trasladando los beneficios de pertenecer a la red al usuario a través de promociones y minutos cero costo (on-net). Esta situación genera un círculo vicioso que puede llevar a concentrar aún más la posición de mercado y a derivar en un monopolio:

...No es una práctica generalmente aceptada, o considerada una buena práctica en el mercado de las telecomunicaciones, la aplicación de medidas ex ante a los operadores con bajas cuotas de mercado. Las mejores prácticas suelen considerar el establecimiento de medidas asimétricas, aplicándolas al operador dominante, pero no a los no dominantes. Un ejemplo de mejor práctica en esta materia es la marcada por la Directiva Marco de la Comisión Europea que estipula lo siguiente: "Cuando una autoridad nacional de reglamentación determine que uno de los mercados pertinentes no es realmente competitivo, establecerá qué empresas tienen un peso significativo en el mercado [...] y les impondrá las obligaciones reglamentarias específicas." (Artículo 16, nuestro énfasis.). Por consiguiente, en Europa, a un operador que no tiene poder significativo de mercado no se le puede aplicar esas obligaciones reglamentarias.

...Dicho de otro modo, no es correcto, ni ayuda a una comprensión correcta de la situación, asegurar que todos los operadores se benefician de "efectos club" parecidos. Son efectos cualitativamente diferentes. Es evidente por los datos presentados por la CRC en las Gráficas 25, 26 y 28 de la propuesta en los que muestran como el tráfico off net de Tigo es creciente mientras que el de sus competidores es decreciente, que TIGO no disfruta de "efecto club" alguno, ya que la tendencia subyacente en su tráfico off-net es creciente. Esto no debe sorprender, puesto que sus planes y descuentos puntuales no buscan (a diferencia de los de Comcel) promover "clubes".

... Al reducirse la tarifa media de las llamadas off-net, probablemente los consumidores que se verán más beneficiados serán los de postpago, es decir, los de mayor poder adquisitivo, ya que son los que mayor número de llamadas off-net realizan. Sin embargo, los consumidores de prepago, los de menor poder adquisitivo, sufrirán un incremento en su tarifa media, ya que su perfil de tráfico es principalmente on-net. Este efecto se encuentra reforzado en el análisis que ha realizado la CRC.

...Tal y como menciona la CRC, los usuarios de prepago de Comcel, más de 25 millones, prácticamente no hacen llamadas a otras redes, ya que más del 96% del tráfico es on-net. Si la CRC interviene las tarifas minoristas de todos los operadores móviles en Colombia, se producirá una subida de la tarifa media y por lo tanto estos 25 millones de usuarios no tendrán la oportunidad de realizar llamadas al mismo precio que lo están haciendo en estos momentos, sino que será un precio mayor, por lo que se producirá una disminución del bienestar social de estos clientes. Este efecto no se producirá únicamente en los usuarios de bajo poder adquisitivo de Comcel, sino en millones de usuarios de Movistar y Tigo.

Habrán un porcentaje de usuarios que ante un incremento de las tarifas tendrá que dejar de utilizar los servicios de telefonía móvil ya que no tendrán suficiente poder adquisitivo.

... En la Propuesta la CRC establece que las tarifas móviles en Colombia son las más bajas del mundo... El establecimiento de esta medida en el mercado minorista móvil a todos los operadores pone en riesgo la situación actual en la que las tarifas móviles en Colombia presentan uno de los promedios más bajos del mundo, ya que la tarifa media se incrementará.

Se plantea a la Comisión ELIMINAR la propuesta contenida en el artículo 3, 4 y siguientes del proyecto de resolución, teniendo en cuenta que:

- La medida responde a un nivel de intervención de último recurso que solo procede cuando las medidas adoptadas a nivel mayorista y otros correctivos son fallidas. Esto no ocurre en el caso del mercado Colombiano puesto que no se han comprobado los efectos de las nuevas medidas que se empezarán a aplicar en enero 2012 (reducción de cargos de acceso).
- Se deben realizar ajustes a la medida de mercado minorista impuesta a COMCEL en el 2009 para asegurar que la medida tiene los efectos esperados y se aplanan las diferencias entre los precios on-net y los precios off-net.

COMCEL

4. La linealización de los precios minoristas y la desaparición de los planes de precios y la pérdida en el bienestar del consumidor (...)

4.1 Los cargos de acceso y las promociones de minutos on-net a cero costo

La medida planteada por parte de la CRC, de la manera como se encuentra redactada en el proyecto de resolución, obliga a los operadores a ofrecer a las llamadas off-net los mismos planes y promociones que se ofrezcan a sus clientes para llamadas on-net.

Esta decisión genera dificultades en la estabilidad financiera de los diferentes planes del operador. En primer lugar, los minutos promocionales a cero costo que se llegaren a ofrecer a las llamadas off-net, al no poderseles adicionar el cargos de acceso al precio on-net, (la CRC exija que el costo de la llamada on-net sea idéntico al cargo on-net) tenderían, en consecuencia, bien sea a desaparecer o a generar un rebalance de precios on-net. Las alternativas serían:

- Al generar este tipo de llamadas pérdidas financieras, puesto que no se permite adicionar al precio off-net el cargo de acceso, algunos operadores podrían optar por eliminar los planes de minutos promocionales. Esta alternativa afecta directamente a los consumidores, al no poder disfrutar ellos de ese tipo de alternativas comerciales y disminuye el excedente del consumidor.
- Una segunda alternativa podría ser la de que los operadores asuman las pérdidas en el estado de resultados, situación poco probable porque conforme a la legislación colombiana nadie puede ser obligado a operar a pérdidas.

Bajo los dos esquemas es el consumidor el que eventualmente termina asumiendo el costo y, en consecuencia, verá disminuir su bienestar.

Una tercera alternativa que podría explorarse es el hecho de que la Comisión permita incorporar el costo del cargo de acceso en el cargo por minuto de la llamada off-net.

4.2 Impacto de la linealización de los precios on-net / off-net

En línea con lo anterior, la unificación o linealización de los precios on-net / off-net puede llevar a que los operadores se vean forzados a rebalancear precios (on-net) para mantener el equilibrio financiero de los diferentes planes. Este hecho le genera, de igual manera, un impacto negativo al consumidor, sobre todo en sus llamadas on-net, quien probablemente verá aumentar el costo de sus facturas. (...)

Nótese que con la misma argumentación se podría continuar generando regulación que fuerce a la igualación de precios en los planes on-net de los operadores, arguyendo que los diferenciales de

precios entre unos y otros planes son diferentes. La CRC podría abrir, por ejemplo, un caso en el que cuestiona como anticompetitivo el bajo precio on-net en algunos planes frente a un precio más elevado de un cliente que demande menos minutos y, como consecuencia de ello, forzar a que, por ejemplo, los operadores unifiquen las tarifas prepago de consumos bajos con las tarifas pospago de los planes de bajo costo y altos consumos.

4.3 La linealización de precios reduce el bienestar del consumidor

COMCEL ya le ha suministrado evidencia empírica del tema a la CRC. En el documento de comentarios de octubre de 2010, la entidad presentó el caso del comportamiento de los precios de TIGO como respuesta a las reducciones de precios que generó COMCEL en el segmento off-net a raíz de la aplicación de la regla de precios on-net/off-net.

En este sentido, se presentó como entre el mes de diciembre de 2009 y febrero de 2010, COMCEL redujo sus precios en un 25,83% para las llamadas de sus clientes a clientes de otras redes. Pese a dicha reducción, COLOMBIA MOVILES redujo sus precios off-net en tan solo un 13% (aproximadamente), manteniendo constantes sus precios on-net, según la información que reportó TIGO a la CRC en la Gráfica No. 1 de la página 5 de su comunicación del 3 de septiembre de 2010.

(...) En resumen, producto de la linealización de precios ordenada por la Comisión, los clientes on-net de algunas / o de todas las compañías del mercado terminarán absorbiendo el costo del rebalanceo financiero necesario de precios y, en consecuencia, terminarán reduciendo sus niveles de bienestar.

4.4 La linealización de precios contraría flagrantemente la ley 1341 respecto a que los proveedores de redes y servicios deben prestar sus servicios a sus usuarios a precios de mercado y utilidad razonable.

La ley 1341 de 2009 tanto en sus principios orientadores de interpretación, como al momento de definir los principios del acceso, uso e interconexión, establece que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán prestar su servicios a los usuarios a precios de mercado y utilidad razonable.

Así pues, y conforme a lo analizado a lo largo de este numeral se puede observar claramente que la linealización de precios en las tarifas off net y on net, no reflejan un precio de mercado toda vez que la medida obligaría a incrementar la tarifa on net, ya que de otra forma los proveedores de redes y servicios tendrían que asumir el costo del cargo de acceso en la tarifa off net, lo cual

implicaría una infracción a la normatividad legal por estar ofreciendo una tarifa por debajo de costos.

TELEFÓNICA MÓVILES

“Las intervenciones minoristas en el mercado móvil son alternativas poco probadas e inciertas en su funcionamiento dada la complejidad del negocio. Las únicas experiencias documentadas corresponden a mercados desconocidos por su liderazgo regulatorio y por el dinamismo de su industria móvil, y aún en algunos de estos ejemplos el sujeto de la regulación es sólo el operador dominante. Si a esta falta de referentes se agrega la inminente entrada en vigencia de la portabilidad numérica en Colombia, la incertidumbre sobre el impacto en el mercado móvil es aún mayor. Adicionalmente, debe reconocerse que la libertad tarifaria que caracteriza el ambiente competitivo de la industria móvil en Colombia y en el mundo ha permitido su rápida masificación y la implementación de más y mejores servicios sobre estas redes.

Igualmente, Telefónica ha manifestado que la diferenciación tarifaria es una práctica común en los mercados de telefonía móvil, que en sí misma no genera un problema de competencia, y que por el contrario puede llegar a incentivarla. Sin embargo, cuando esta estrategia comercial la utiliza intensivamente el operador con mayor cuota de mercado, se puede producir una dinámica a favor de la concentración del mercado, como ha venido ocurriendo en Colombia. Aquí los operadores, en reacción al efecto comunidad del dominante, han defendido su posición en el mercado buscando atraer el tráfico al interior de su red debido a los desestímulos generados por el dominante para cursar tráfico off-net de sus usuarios hacia las redes de los competidores. Siendo así lo anterior, no se entendería cómo el Regulador, dentro del marco de principios y funciones de la CRC definidos en la Ley 1341/09, ante una reacción legítima en el mercado, podría llegar a imponer a todos los operadores un mismo remedio cuando las distorsiones y falla en el mercado ha sido originada solo por el dominante.

(...)Por lo anterior, respetuosamente se sugiere a la Comisión reevaluar la conveniencia de implementar una medida tan drástica como la obligación de convertir la totalidad de la oferta comercial existente en el mercado a la modalidad de tarifa única, y en su lugar implementar la asimetría en cargo de terminación. En otras palabras se recomienda a la CRC permitir que en un contexto con menores diferencias en la posición competitiva de los operadores móviles –obtenido a través de cargos de acceso asimétricos- sean los operadores del mercado quienes seleccionen sus mejores estrategias competitivas y las reflejen en su oferta comercial.”

R/ En relación con los comentarios presentados en esta sección por los distintos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, con excepción de Uff Móvil, los proveedores se manifestaron en contra de la regulación del mercado minorista propuesta por la CRC.

Frente a esto, en primer lugar, la Comisión considera pertinente precisar que si bien en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009 se faculta a la CRC para regular los precios de los servicios de telecomunicaciones cuando se presente cualquiera de las siguientes condiciones: i) que se presenten problemas de competencia, ii) que se presente una falla de mercado, y iii) que la calidad de los servicios prestados sea deficiente, en el parágrafo del mismo artículo se consagra que la Comisión hará énfasis en la regulación de mercados mayoristas.

A este respecto, cabe recordar que la medida propuesta inicialmente por parte de la CRC responde a los problemas identificados y ampliamente descritos en el documento de propuesta regulatoria, sin dejar de lado que la Comisión reconoce que las condiciones de competencia en el mercado “Voz Saliente Móvil” no han mejorado a partir de la constatación de dominancia de Comcel y la implementación de las medidas regulatorias particulares *ex ante* establecidas por la CRC.

Como se mencionó anteriormente la misma Ley 1341 de 2009 indica a la Comisión que debe favorecer la regulación mayorista sobre la regulación minorista. En este sentido, la Comisión debe recordar que siempre se ha procurado intervenir lo menos posible a nivel minorista. La expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007 así lo demuestra, ya que con la misma se buscó resolver los problemas de competencia del mercado a través de la regulación del cargo de acceso, reduciendo el valor vigente al momento de hacer los estudios cerca de un 50%.

Así mismo, es pertinente mencionar que si bien Uff manifestó que consideraba necesario el establecimiento de esta u otra medida en el mercado minorista para complementar la de reducción de cargos de acceso, la CRC dentro del proceso de discusión de la misma encontró que su aplicación tal y como se había propuesto podría incrementar el riesgo que en respuesta a su introducción se presentaran, o bien situaciones de alzas tarifarias al interior de las redes (on net), o bien situaciones en las cuales las tarifas ofrecidas podrían no cubrir costos (cargo de acceso), razón por la cual optó por la aplicación del principio bajo el cual se favorecerá la intervención mayorista con miras a en el futuro evaluar el impacto sobre los problemas de competencia identificados, sin que esto implique que la CRC no pueda evaluar a futuro la posibilidad de introducir un remedio

minorista en caso de que se evidencie la necesidad de profundizar en la intervención en el mercado.

Sin embargo, es importante aclarar que contrario a lo manifestado por Colombia Móvil respecto a que el establecimiento de esta medida en el mercado minorista móvil a todos los operadores pone en riesgo la situación actual en la que las tarifas móviles en Colombia presentan uno de los promedios más bajos del mundo, ya que la tarifa media se incrementará, la CRC considera que si bien los precios medidos en términos absolutos en Colombia son bajos en comparación al resto de la región y del mundo, al hacer una normalización por el producto interno bruto *per capita* la proporción que representan dichos servicios del ingreso promedio para un colombiano se encuentran por encima del promedio, tanto a nivel regional como mundial. De esta manera, no se podría afirmar que el nivel de precios absolutos es *per se* en Colombia un indicativo de un mercado en competencia efectiva, así como tampoco que la medida propuesta inicialmente pusiera en riesgo a los proveedores.

La medida minorista planteada estaba fundamentada en los problemas de competencia identificados por la CRC y no haberla implementado refleja el hecho que la CRC mantiene su diagnóstico frente a la falla de mercado evidenciada, más no mantiene su intención inicial de intervenir directamente el mercado minorista, toda vez que dichas medidas pueden aplicarse como último recurso en caso que las fallas de mercado persistan, una vez aplicadas las medidas en el mercado mayorista y sin perjuicio de la evaluación de medidas particulares. Es importante resaltar que la propuesta de tarifa única buscaba remediar los problemas de “efecto de club” identificados en las redes de todos los proveedores y que la CRC seguirá vigilando la evolución de dicha problemática con posterioridad a la entrada en vigencia del remedio mayorista derivado del cambio de metodología para el cálculo de los cargos de acceso.

En todo caso, para la CRC es claro que una vez se empiecen a aplicar los valores de cargos de acceso establecidos en la Resolución que motiva el presente documento de respuestas, los proveedores de redes y servicios que participan en el Mercado “Voz Saliente Móvil”, deberán transferir a sus usuarios, los beneficios y eficiencias que genera la disminución de los cargos de acceso contenido en la resolución, a través de la determinación de las tarifas de los precios ofrecidos a sus usuarios finales, y en tal sentido, se ha adicionado un artículo a la Resolución que motiva el presente documento de respuestas, en donde se consagra esta obligación.

En este sentido, la CRC considera que de no encontrar efectos positivos de esta intervención mayorista sobre la falla de mercado generada a partir de la diferenciación de precios, o en caso de evidenciarse que los proveedores profundizan los diferenciales de precios off-net/on-net, o en caso que no se transfieran a los usuarios los beneficios y eficiencias que se generan con lo previsto en la resolución que motiva el presente documento de respuestas, la CRC procederá al análisis de la viabilidad de implementar medidas regulatorias relacionadas con regulación de precios en el mercado "Voz Saliente Móvil", lo cual ha quedado plasmado en el artículo 11 de la resolución que motiva el presente documento de respuestas.

De esta forma, las propuestas de Colombia Móvil, Telefónica, Avantel, ETB y UNE orientada a eliminar las disposiciones asociadas a la intervención minorista general de la propuesta regulatoria, son acogidas.

De otra parte, con relación al comentario de Avantel según el cual considera que la regla general que controla el diferencial de precios adolece de un análisis econométrico riguroso y que hay ausencia en la estimación del test de Hausman, se aclara que en las salidas econométricas mostradas por la CRC en el documento publicado en mayo de 2011 denominado "*Revisión de condiciones de competencia del Mercado "Voz Saliente Móvil"*", se presentan los estimadores con su nivel de significancia y el error estándar asociado a ellos, elementos suficientes para calcular el test de Hausman.

Finalmente, en relación con el comentario de Colombia Móvil, NII Holdings y de ETB frente a hacer más estricta la medida tarifaria de Comcel con el fin de generar una reducción significativa de las tarifas *off-net* a través de la Resolución que motiva el presente documento de respuesta a comentarios, la CRC debe manifestar teniendo en cuenta el análisis realizado y las consideraciones respecto de evaluar, en primera instancia, el impacto de la medida mayorista establecida, que no se acoge el comentario, aclarando que la referida medida se expide sin perjuicio de la revisión de la posibilidad de adoptar eventuales medidas regulatorias particulares, respecto del proveedor con posición dominante en el mercado susceptible de regulación *ex ante* denominado "Voz Saliente Móvil".

4 Portal de precios

UNE

Compartimos las razones que llevaron a la CRC a definir las estipulaciones consagradas en los mencionados artículos. Consideramos que el hecho de poner a disposición de los usuarios un portal administrado por la CRC, con el detalle de datos que se señala en los artículos 5 y 6, permitirá una mayor transparencia en la divulgación de los planes tarifarios, beneficiará a los usuarios en tanto éstos podrán disponer de información clara para comparar las condiciones de los diversos planes de servicios individuales y empaquetados, y por ende contribuirá a la protección de los usuarios y al mejoramiento de las condiciones de competencia entre los proveedores.

COLOMBIA MÓVIL

La CRC recomienda el establecimiento de un Portal de Transparencia de Precios, basándose en dos informes de ERG y de BEREC. Sin entrar a rebatir la oportunidad de esta medida, esta recomendación no se puede basar en dichos informes, por las siguientes razones:

- Los informes ERG y BEREC están basados en la experiencia de algunos de los países de la Unión Europea, y por tanto sus conclusiones no pueden ser trasladadas de forma directa al entorno Colombiano
- Lejos de demostrar que la implantación de portales de este tipo representa la mejor práctica, lo que el informe ERG demuestra es que de los 27 países en su ámbito, solamente encontró nueve que los tenían.
- Lejos de demostrar que los portales de los nueve países mencionados habían recibido una acogida importante entre los ciudadanos, las estadísticas del informe ERG muestran que la proporción de ciudadanos que visitan los portales cada mes es menor de 1%, y en la mayoría de los casos bastante menor (ver la Figura 3.3).
- Al parecer no es una solución para lograr un equilibrio competitivo.
- El acceso a los portales de precios a los que hace referencia el informe ERG es por Internet. La penetración de ordenadores con acceso a Internet será bastante más elevada en los países de la encuesta de la ERG que en Colombia, dónde se puede esperar un número muy inferior de accesos comparados con los líderes en la Figura 3.3 (Dinamarca, Noruega y Suecia).
- Las cifras reportadas por ERG (y reproducidas en la Figura 3.3) son visitas, que no ciudadanos. Un ciudadano hará varias visitas a la página web durante un proceso de decisión sobre cambio de operador, lo cual significa que el número de ciudadanos que emplearon los portales europeos es menor a lo indicado en la Figura 3.3).

- Las cifras reportadas por ERG (y reproducidas en la Figura 3.3) se refieren a consultas sobre tarifas de telefonía fija, de banda ancha fija además de móviles. La afluencia de usuarios a los sitios para consultar sobre móviles es, por tanto, aún menos que la indicada en la Figura 3.3).
- El propio ERG observa que el impacto de la medida es bajo...
- Por lo expuesto aquí, la CRC no ha demostrado que los beneficios de un portal del tipo que propone compensarían los costes que supondría, tanto para la propia CRC como los costes correspondientes consecuentes impuestos a operadores que se repite no ostentan posición de dominio que merezca una medida similar.

R/ La CRC comparte los comentarios recibidos por UNE respecto a la propuesta de transparencia del portal de precios y sus efectos positivos sobre los usuarios. Sin embargo, no comparte lo expresado por Colombia Móvil cuando afirma que los portales de precios no constituyen una mejor práctica al estar presentes en sólo 9 de los 27 países miembros de ERG, por no ser visitados por un número "significativo" de usuarios y menos en Colombia donde no se hace uso de Internet comparable al de los usuarios europeos. Tampoco comparte la CRC que esta medida no vaya a generar beneficios a los consumidores. Frente a esto, se resalta el trabajo de Lambrecht y Skiera (2006) recogido por Corroncher y Zirulia (2009) quienes argumentan que la información limitada (bounded rationality) de los usuarios de telefonía móvil respecto a la oferta de servicios puede ser explotada, en alguna medida, por los proveedores.

Literatura adicional sobre costos de búsqueda afirma que en presencia de ellos, no es óptimo para los consumidores comparar todos los planes disponibles (que en el mercado móvil son más de mil), sino limitarse a un número limitado de ofertas y, adicionalmente, dada la complejidad de algunos planes conformados por varios precios, entre ofertas, promociones y descuentos, es predecible que no todos los consumidores elegirán planes que minimizan el gasto. Otros autores, con observaciones menos drásticas que la presencia de costos de búsqueda, concluyen que los "errores" en la selección sesgada de planes puede ser corregida e incluso evitada si los consumidores cuentan con mayor información. Estos argumentos, que denotan la búsqueda de mayores beneficios para los usuarios provenientes de mayor información disponible para el consumidor en la selección de planes, motivan a la CRC para no tener en cuenta en manera alguna lo afirmado por Colombia Móvil en contra el portal de precios propuesto.

5 Bloqueo a terminales

ASUCOM

Sugerimos revisar el estatuto de seguridad recientemente aprobado por el Congreso, donde entendemos que se prohibió totalmente bloquear bandas de los terminales, no existiendo excepción alguna, incluso frente a la existencia de cláusulas de permanencia. De ser ello así, debe adoptarse dicha previsión en la regulación que se propone y eliminar definitivamente esta practica que limita el derecho de los usuarios a usar libremente su terminal.

AVANTEL

El artículo 8 por el cual se modifica el artículo 105 de la Resolución CRC 3066 de 2011, propende por eliminar una práctica que se ha convertido en más que en una barrera de acceso a las demás redes móviles, en un incentivo al cerramiento de la red al cual se está abonado, cual es el bloqueo de los terminales. Sin embargo, se mantiene dicho bloqueo como un derecho del proveedor en tanto se encuentre vigente la cláusula de permanencia mínima, lo cual no se ajusta al propósito pretendido. Al respecto, se sugiere eliminar dicha potestad del proveedor.

UFF MÓVIL

(...) La norma vigente sobre la apertura de las bandas de los terminales se ha convertido en un mecanismo adicional que utilizan los mismos operadores para mantener su posición significativa en el mercado y que por tanto debe el regulador evitar para promover una mayor competencia en el mercado voz saliente móvil.

La nueva medida que da prelación a que los terminales lleguen al mercado con las bandas abiertas no debe afectar los costos de los equipos para los usuarios, como se ha comentado en otros foros, pues la misma regulación actual no elimina la posibilidad de pactar cláusulas de permanencia, siempre y cuando se pacten exclusivamente cuando se quiere financiar el equipo terminal y no otros conceptos. Es más, la última resolución que contiene el estatuto de los usuarios la CRC les extendió la posibilidad a los operadores de pactar cláusulas de permanencia mínima hasta por 36 meses con lo cual los beneficios para los usuarios que deseen adquirir equipos con este mecanismo queda intacto.

UNE

Por razones idénticas a las ya enunciadas en cuanto a las ventajas de facilitar a los usuarios el ejercicio del derecho a elegir el proveedor que mejor satisfaga sus necesidades en términos de la relación beneficio-coste, apoyamos también la iniciativa de intervención regulatoria dirigida a garantizar que los terminales móviles puedan ser utilizados en cualquier red. Por ello estamos de acuerdo con que la CRC prohíba a los proveedores bloquear o restringir el uso de equipos terminales en redes distintas a las suyas, salvo en el evento en que se haya establecido una cláusula de permanencia mínima para respaldar el financiamiento o subsidio de ciertos equipos terminales, y sólo durante el período durante el cual se esté amortizando dicho financiamiento. Claramente esta medida resulta vital para que se produzcan los resultados buscados con la implantación de la portabilidad numérica.

COMCEL

7.2. Propuesta de artículo octavo por medio del cual se modifica el artículo 105 de la Resolución 3066 de 2011

El párrafo establece para el caso en que los usuarios deseen portarse la obligación de los proveedores de redes y servicios de desbloquear el equipo inclusive si se encuentra dentro del período de cláusula de permanencia mínima, sin perjuicio de la obligación que haya surgido para el usuario de pagar las sumas asociadas a la terminación anticipada del contrato.

Solicitamos a la CRC eliminar dicho párrafo conforme a que se estaría volviendo a permitir que los usuarios realicen un carrusel de deudores en detrimento de las compañías toda vez que aumentarían sus carteras. Ahora bien, es del caso que la CRC tenga en cuenta que dicha inconsistencia ya fue discutida ampliamente entre el sector, tan es así que se expidió la Resolución CRC 3051 de 2011, la cual atendió al llamado de los operadores a no permitir tan fácilmente que los usuarios se trasladen de un operador a otro sin antes podersele exigir el pago de las obligaciones vencidas a la fecha de la presentación de la solicitud.

R/ La Ley 1453 de 2011 *"Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad"*, estableció en los artículos 105 y 106 la exclusión de la actividad de desbloqueo de las bandas de los terminales móviles del tipo penal de "Manipulación de equipos terminales móviles" y, además, adicionó el numeral 21 al artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, consagrando como facultad de esta Comisión la de definir las condiciones en las

cuales los proveedores deberán garantizar que las bandas de los terminales móviles estén desbloqueadas para que el usuario pueda activarlos en cualquier red, entre otras funciones relacionadas.

Con relación al comentario de Asucom, cabe mencionar que si bien la CRC inicialmente propuso permitir el bloqueo de las terminales sólo en el evento de la existencia de cláusulas de permanencia mínima, toda vez que el bloqueo de terminales podría generar algunos beneficios en la medida en que acompaña la venta de terminales subsidiados y contribuye a la renovación del parque de terminales, de acuerdo con información obtenida de las estadísticas relacionadas con el avance de la implementación de la portabilidad numérica y directamente de los usuarios, la CRC ha podido constatar que el bloqueo de bandas se está utilizando más para incrementar los costos de cambio que para hacer exigible al usuario el pago del subsidio otorgado.

De esta forma, la CRC considera que no hay ningún motivo para bloquear terminales, ya que dicha política pasa a ser una estrategia para incrementar los costos de cambio que debe asumir el usuario y que en últimas, estaría limitando la competencia en el mercado.

Por lo anterior, con el propósito de reducir los costos de cambio exógenos presentes en el mercado, la CRC considera pertinente establecer la prohibición de bloquear los equipos terminales con lo cual se elimina de paso, la posibilidad de bloqueo de los equipos terminales que hayan sido objeto de subsidio para su adquisición por parte del usuario y que, como consecuencia de tal situación, el usuario haya suscrito una cláusula de permanencia mínima.

Con relación al comentario de Avantel cabe aclarar que si bien el proveedor puede pactar cláusulas de permanencia mínima, la misma no se constituye en un obstáculo para la apertura de bandas, por lo cual se ajusta la redacción de la propuesta regulatoria en el sentido de que bajo ningún evento, los equipos terminales pueden ser restringidos o bloqueados. En este sentido, no existirá restricción alguna en cuanto a la utilización del equipo terminal en redes móviles distintas a las del proveedor, lo cual resulta una medida complementaria a la implementación de la portabilidad numérica móvil que permitirá reducir las rigideces que existen en la actualidad y que limitan el flujo de usuarios entre proveedores, incrementando así las posibilidades de una mayor y mejor competencia. En esta medida, no se acoge el comentario de UNE de mantener la excepción de bloqueo cuando se hayan pactado cláusulas de permanencia mínima.

Ahora bien, cabe mencionar que aún en los casos en los que el usuario haya pactado cláusulas de permanencia, éstas continúan siendo exigibles por parte de los proveedores, ya que el bloqueo no impide el no pago de la obligación que se genera a cargo del usuario por el incumplimiento de dicha cláusula o la terminación anticipada, mucho menos si se tiene en cuenta que los usuarios podrían acudir a terceros diferentes a los proveedores para efectuar dicho desbloqueo.

Respecto del comentario de Comcel, la Comisión ha eliminado el párrafo al considerar que la obligación contenida en el mismo fue consagrada en el artículo 1 de la Resolución CRC 3051 de 2011, a través de la cual queda claro que si bien esta Comisión, busca la generación de espacios de mayor competencia en el mercado y de mayores posibilidades para que los usuarios se puedan cambiar libremente de proveedor cuando así lo consideren, es claro que también la CRC busca evitar y rechaza cualquier tipo de escenario en el cual algunos usuarios puedan aprovechar para circular de un proveedor a otro dejando obligaciones financieras sin cubrir con tales proveedores.

Finalmente, y con el objeto de dar claridad a los usuarios que en la actualidad tengan teléfonos bloqueados, la CRC estima conveniente modificar la obligación prevista en el numeral q del artículo 10 y además, adicionar el artículo 105 de la Resolución 3066 de 2011, en el sentido de establecer que los usuarios que a la fecha de entrada en vigencia de la resolución que motiva el presente documento, cuenten con un equipo terminal activado bloqueado o restringido, podrán solicitar a su proveedor de servicios de comunicaciones el desbloqueo de dichos terminales, solicitud que deberá ser atendida de forma inmediata por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, sin que medie ninguna clase de requisitos adicionales a la manifestación del usuario y sin que se le genere cobro alguno al usuario por dicha solicitud.

6 Proyecto de Resolución

ETB

De igual forma, se considera necesario revisar el párrafo 1 del artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, que se modifica a través del artículo 1 del proyecto de resolución, en cuanto a la posibilidad que los proveedores de redes y servicios móviles y los otros proveedores (eso es, proveedores de TPBCLDI y demás proveedores de redes y servicios móviles) puedan acordar esquemas de remuneración distintos a los dos esquemas previstos en dicha Resolución (uso y capacidad).

AVANTEL

Se debe precisar con relación a lo establecido en el Parágrafo 2º del Artículo 1º, donde se menciona que: “Todos los proveedores de redes y servicios móviles deberán ofrecer (...)” y “Cualquier proveedor de redes y servicios de TPBCLDI y demás proveedores de redes y servicios móviles podrán exigir la opción de cargos de acceso por capacidad (...)”, que la exigencia de un PRS de LDI o móvil hacia un PRS móvil de optar por remuneración de cargos de acceso por capacidad sólo será aplicable si el primero incurre en la totalidad de los costos de interconexión, ya que en caso contrario, el PRS de LDI o móvil eventualmente podría utilizar esta exigencia caprichosamente para hacer incurrir en mayores costos al PRS móvil que tiene a su cargo los costos de interconexión.

R/ En relación con los comentarios de ETB y Avantel que solicitan la modificación de los parágrafos 1 y 2 del artículo 1 del acto administrativo que acompaña el presente documento, la CRC debe aclarar que la modificación solicitada no hace parte de la propuesta presentada por lo que la solicitud excede el ámbito de la propuesta regulatoria que motiva el presente documento, en tanto nada tiene que ver con la problemática identificada en el mercado. En todo caso, es pertinente resaltar, en lo que se refiere a la solicitud de modificación del parágrafo 1º del artículo 8, que en tanto los proveedores fijen un esquema de cargos de acceso que se encuentre en línea con lo establecido por la regulación y cumpla con los principios de trato no discriminatorio, transparencia y cargos orientados a costos, no se requiere su modificación.

En lo que se refiere al parágrafo 2, la Comisión ya ha contemplado en dicho parágrafo que si un proveedor solicita dicho esquema de remuneración, el proveedor que brinda la interconexión podrá establecer un periodo de permanencia mínima no superior a un año para remunerar los costos en los que incurre por el cambio de esquema, así: “(...) caso en el cual el proveedor de redes y servicios móviles a quien se le demande dicha opción, podrá requerir un periodo de permanencia mínima, que solo podrá extenderse el tiempo necesario para recuperar la inversión que se haya efectuado para adecuar la interconexión. Dicho periodo de permanencia mínima en ningún caso podrá ser superior a un (1) año.”. Por lo anterior, no se acoge ninguno de los dos comentarios.

ETB

(...) De igual forma, se encuentra que si bien en el proyecto se incorporan más obligaciones relacionadas con los reportes tarifarios a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, se sugiere incluir en dicho reporte elementos que permitan detectar los costos que los cargos de acceso implican dentro de tales tarifas.

AVANTEL

En el Artículo 4 del Proyecto de Resolución, en el evento de existir integradores o comercializadores de servicios de mensajería de texto (SMS), se sugiere precisar si son éstos quienes están en la obligación de reportar y registrar las tarifas, o si dicha obligación le corresponde al proveedor del servicio.

R/ En relación con el comentario que presenta ETB sobre modificaciones solicitadas al reporte de información, la CRC estima pertinente aclarar que dicha información se solicita con el propósito de dar la mayor cantidad de elementos posibles a los usuarios, que les permitan tomar decisiones informadas, y así puedan escoger un plan que maximice su bienestar. Dicha información no tiene por objeto inferir costos de los proveedores. Por lo anterior, no se acoge el comentario.

Así mismo, se debe aclarar a Avantel que la información solicitada se hace con el propósito de informar a los usuarios sobre la oferta comercial de cada uno de los proveedores de redes y servicios móviles y, por lo tanto, es esta información la que se busca recoger en el reporte de información. La información relacionada con servicios de valor agregado como los contenidos y las aplicaciones que se sirven de servicios tradicionales de telecomunicaciones no se encuentra contemplada en este reporte por cuanto corresponde a un segmento de mercado distinto. Sin embargo, se debe recordar que se encuentra contemplada en la Agenda Regulatoria 2011 el proyecto regulatorio "Acceso a Redes por parte de Proveedores de Contenidos y Aplicaciones", con publicación de propuesta regulatoria para el tercer trimestre del año, y toma de decisiones para el cuarto trimestre del año. En este proceso se tomarán las medidas pertinentes y, en particular, frente a la información que deberán reportar los distintos agentes.

AVANTEL

- Con el fin de evitar imprecisiones, sería conveniente que en el artículo 1º se indicara que los ajustes planteados mediante el Proyecto de Resolución, aplican a la última modificación de las Resolución 1763 de 2007, contenida en la Resolución 2354 de 2010.

R/ En primer lugar, es importante recordar que la Resolución CRT 1763 de 2007 no solamente ha sido modificada por la Resolución CRC 2354 de 2010, sino también por la Resolución CRC 2585 de 2010 y por la Resolución CRC 2209 de 2009, en cuanto a las obligaciones de reporte de información por parte de los prestadores de los servicios de TPBC y TMR, y por la Resolución CRT 1940 de 2008, *"por la cual se expide el Régimen Unificado de Reporte de Información de los proveedores de telecomunicaciones a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones"*.

Conforme a lo anterior, en la medida en que podría ser confuso referirse a la modificación de un acto administrativo posterior a aquél que dio origen a la disposición regulatoria, no se acoge el comentario, aunque se entiende que el mismo modifica a su vez la Resolución CRC 2354 de 2010 y demás aplicables.

AVANTEL

Con el fin de facilitar la interpretación de la fórmula establecida en el artículo 2 del Proyecto de Resolución, se debe precisar que la variable $CA_{Constante Vigencia Resolución}$, la cual corresponde a los Cargos de Acceso estipulados en la Tabla 3, se refiere al valor establecido para el año t , obtenido de dicha tabla.

R/ Avantel sugiere modificaciones a la fórmula del índice de actualización tarifaria para facilitar su entendimiento. Sin embargo, para la CRC es más claro exponer de manera explícita el año para el cual se han estimado los precios de los cargos de acceso, para de ahí en adelante hacer las actualizaciones que se estimen pertinentes. Así mismo, casos como el que nos ocupa, en el que una resolución modifica parcialmente una resolución anterior, daría lugar a confusiones en la medida en la que la vigencia de una y otra resolución es diferente y, por lo tanto, modificarían la fórmula de actualización tarifaria de cada valor. Por lo anterior, no se acoge el comentario.

AVANTEL

- Teniendo en cuenta que proveedores como Avantel prestan servicios de voz, diferentes al evaluado en el mercado de "Voz Saliente móvil", se sugiere en relación con el artículo 3, hacer expresa mención a que los destinatarios de la disposición "no podrán diferenciar los precios de los minutos de voz ofrecidos a los usuarios según el destino de la llamada, en cuanto correspondan al servicio de telefonía móvil".

R/ En relación con los comentarios de Avantel acerca de hacer expresa mención en el artículo 3 de la propuesta regulatoria respecto de excluir de la regla de fijación de precios propuesta, a las llamadas que correspondan a servicios PTT, PoC y similares sistemas de comunicación de modalidad unidireccional a través de cualquier tecnología, debe reiterarse como ya se dijo en la sección 3 del presente documento que si bien, la CRC constató que todos los proveedores de redes y servicios que participan en el mercado "Voz Saliente Móvil" diferencian precios *on-net* y *off-net*, lo cual genera concentraciones altas de tráfico *on-net*, en detrimento del tráfico *off-net* y generan distorsiones que disminuyen el tráfico de llamadas hacia otras redes, lo que reduce el número de usuarios a los que estos podrían llamar, desincentivando las posibilidades de comunicación que tienen los mismos, limitándolas a destinos dentro de su propia red, una vez analizados los comentarios remitidos por los agentes del sector y efectuados los análisis adicionales correspondientes, la CRC ha considerado dar énfasis a la regulación de mercados mayoristas como lo establece el parágrafo del Artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, eliminando la aplicación de la regulación minorista a todos los actores de este mercado, consistente en una restricción entre los diferenciales de precios *on-net* y *off-net* para los mismos. Lo anterior, sin perjuicio de eventuales medidas regulatorias que pueda adoptar la CRC y que sean aplicables a futuro.

Finalmente, cabe mencionar que en todo caso, en la medida en que el tráfico de las llamadas que correspondan a servicios PTT, PoC y similares sistemas de comunicación de modalidad unidireccional a través de cualquier tecnología es exclusivamente *on-net*, la medida regulatoria minorista propuesta inicialmente, no le hubiera sido aplicable a Avantel, toda vez que este proveedor maneja servicios prestados a través de una tecnología para tráfico exclusivo entre una red cerrada.

AVANTEL

En cuanto a la implementación de la regla descrita en el artículo 3 propuesto, se solicita a la CRC establecer expresamente, como excepción a lo descrito en el artículo 10.1 literal e de la Resolución

3066 de 2011, el derecho del proveedor obligado, a modificar unilateralmente el contrato y sin aceptación previa del usuario, en cuanto corresponde a la eliminación y/o ajuste de la diferencia tarifaria on-net/*off-net*.

TELEFÓNICA MÓVILES

(...) Telefónica sugiere introducir gradualmente las intervenciones en el mercado, dando prioridad a las mayoristas como lo establece la regulación vigente, e implementar los remedios minoristas en una segunda etapa, siguiendo el siguiente esquema:

Etapas 1: Reducción del cargo de terminación en la red del operador dominante

En correspondencia con la metodología regulatoria establecida en la Resolución 2058 de 2009 se sugiere a la Comisión dar prioridad a la intervención mayorista aprobando a la mayor brevedad los nuevos cargos de acceso, y más exactamente la asimetría en los cargos de terminación.

Se propone que la asimetría se establezca mediante la imposición inmediata del valor objetivo propuesto (en uso y capacidad) por el Regulador para el año 2015 al operador dominante. Esta asimetría coexistiría con el funcionamiento del Portal de Transparencia tarifaria y la limitación al uso del bloqueo de terminales incluido en la propuesta regulatoria.

Bajo este contexto normativo, que tiene como medida fundamental de promoción de la competencia la asimetría en los cargos de terminación, Telefónica anticipa la reducción en la concentración del mercado, como respuesta natural de los clientes de telefonía móvil a la nueva oferta comercial de los operadores pequeños.

(...) [U]na reducción de este costo de interconexión con la red del operador dominante, y la correspondiente disminución de la sobreremuneración del servicio de terminación de este agente, le permite a Movistar ampliar los planes de tarifa única reduciendo el efecto comunidad del operador dominante.

Implementación del esquema de monitoreo y medición

Con el objeto de contar con un mayor conocimiento sobre el funcionamiento del mercado bajo esta serie de medidas, la Comisión también debería implementar un esquema de monitoreo que le permita, en una etapa posterior, seleccionar la intervención más adecuada para la dinámica competitiva que observe.

Un menor cargo de acceso, como lo predice la propia Comisión, reduce el incentivo a la diferenciación tarifaria, razón por la cual, debería analizarse con particular atención la posible sobrerregulación del mercado.

(...) Telefónica considera necesario que la Comisión cuente con información que le permita estimar:

- La magnitud de la externalidad de llamada, para conocer si la regulación del tope tarifario *off-net* es suficiente. Esta estimación debería efectuarse a través de encuestas a usuarios de telefonía móvil como lo hizo Ofcom en 2002.

- La elasticidad precio de la demanda para el tráfico *on-net* y *off-net*, tanto en prepago como en pospago.

Debido a la dificultad que manifestó Telefónica de contar con valores promedio de los precios requeridos para este cálculo de elasticidades, se propone que la Comisión unifique entre los operadores la metodología de estimación de los precios promedio, a partir de variables medidas hoy por los operadores.

Este ejercicio también debería permitirle al Regulador verificar si los diferenciales tarifarios observados hoy en cada uno de los operadores resultan nocivos para la competencia, pues como lo concluyen algunos modelos teóricos, existe ambigüedad respecto a esto.

Etapa 2: Selección e imposición de medidas regulatorias adicionales

Tras seis meses de observación y análisis del comportamiento del mercado minorista, y contando con un modelo que permita estimar el impacto económico de medidas adicionales, la CRC debiera contar con la información suficiente para poder seleccionar, con mayor certeza la regulación más apropiada para el mercado colombiano.

R/ Frente a los comentarios de Avantel y Telefónica Móviles, los mismos no proceden, toda vez que la medida regulatoria minorista propuesta inicialmente por la CRC, consistente en una restricción entre los diferenciales de precios *on-net* y *off-net* para todos los proveedores que participan del mercado "Voz Saliente Móvil", no fue incluida en la Resolución que motiva el presente documento de respuestas, de conformidad con lo explicado en el numeral 3 de este mismo documento.

No obstante lo anterior, la CRC debe señalar una vez más que las medidas regulatorias contenidas en la Resolución que motiva el presente documento de respuestas corresponden a las medidas de

carácter general con las que la Comisión busca incrementar la competencia en el mercado “Voz Saliente Móvil”.

TELEFÓNICA MÓVILES

Sobre la obligación de reportar a la CRC las características de las ofertas comerciales de voz y servicios de valor agregado antes de que éstas sean lanzadas, proponemos a la Comisión que, dado el carácter altamente confidencial de tal información y su importancia dentro de la estrategia comercial de los operadores, se permita continuar remitiendo el Formato 4 debidamente diligenciado con el mismo plazo establecido hoy para el reporte de esta información.

También se solicita que la senda de reducción de los cargos de acceso por capacidad sea coherente con la propuesta para los cargos de acceso por uso. El comportamiento de los valores propuestos para capacidad parece incorporar una optimización del uso del enlace que puede poner en riesgo la calidad de los servicios de voz prestados.

R/ En relación con el comentario de Telefónica Móviles, en lo que se refiere a que la información solicitada en el reporte de información hace parte de la estrategia comercial de los proveedores, la Comisión acepta el comentario y se modifica la resolución en el sentido de establecer que la misma se puede entregar el día hábil después del lanzamiento del plan por el respectivo proveedor.

En relación con la proporcionalidad entre el cargo de acceso por uso y por capacidad, se debe tener en cuenta que las proyecciones de tráfico hacia el futuro, más aun con la medida destinada a reducir los diferenciales de precios *on-net* y *off-net*, permitirán alcanzar mayores economías de escala en las interconexiones y de esta manera el tráfico cursado promedio por E1 al mes se incrementaría.

7 Otras consideraciones

7.1 Roaming y Compartición de Infraestructura

ASUCOM

Insistimos así mismo, como lo hemos hecho en variadas oportunidades y escenarios, en que la CRC debe regular los costos del servicio de Roaming a todas luces exagerados, los cuales comportan precios que en nada responden a la realidad de los costos. Proponemos mientras se realizan los

estudios de costos específicos, limitar el valor del minuto de roaming a un número máximo de veces la tarifa del usuario en su respectivo plan (proponemos no más de 2 veces), pues el precio actual de cerca de tres mil pesos el minuto no guarda ninguna proporción y es por decir lo menos un abuso con el usuario. Igual sucede con el roaming de los mensajes SMS enviados por el usuario desde el exterior. De paso, sugerimos que el señor Ministro, dado su liderazgo en la CITEI proponga una resolución pan regional en la materia tal como se ha venido desarrollando en la Unión Europea.

R/ Respecto de la solicitud de Asucom de regular el servicio de roaming internacional, la CRC debe manifestar que la regulación de dicho servicio exige la coordinación de las Agencias Regulatorias Nacionales de cada uno de los países de la región, tal y como ocurrió en la Unión Europea, y en ningún caso puede responder a una iniciativa particular circunscrita al ámbito nacional como son las decisiones que toma la CRC y que en este sentido, el tema se viene estudiando en el seno de Regulatel, mas no hace parte del alcance del presente proyecto regulatorio.

Por lo expuesto, no se acoge la propuesta de Asucom.

NII HOLDINGS

NII Holdings, somete a la consideración de la CRC la adopción de medidas regulatorias tendientes a requerir que el operador dominante permita el uso compartido de su infraestructura móvil. Específicamente, el uso compartido debería abarcar tanto de elementos pasivos como activos de la red.

(...)

NII Holdings considera que la CRC debe igualmente imponer una obligación de roaming nacional para promover mayor grado de competencia en el mercado móvil colombiano. Considerando los procesos de asignación de espectro móvil que está adelantando el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, NII Holdings estima que la ausencia de obligaciones de roaming nacional inhibirá la entrada de competidores al mercado. En ese contexto la medida será de suma relevancia para facilitar nuevos competidores, acelerar el lanzamiento de servicios y promover mayor grado de competencia en las diversas zonas del territorio nacional.

R/ Respecto de la solicitud de NII Holdings en relación con el establecimiento de medidas regulatorias que busquen regular la prestación de roaming nacional y compartición de

infraestructura, la CRC debe señalar que los remedios regulatorios contemplados en la Resolución que motiva el presente documento de respuestas constituyen el conjunto de medidas que contribuirán a promover la competencia en el mercado minorista "Voz Saliente Móvil", sin perjuicio de las medidas regulatorias de carácter particular a las que haya lugar.

Estas medidas responden a los problemas identificados en el mercado, esto son, incontestabilidad de las ofertas comerciales, concentración del tráfico *on-net* por parte de todos los proveedores, incremento en la participación de mercado a nivel de tráfico por parte del proveedor con posición de dominio, persistencia de costos de cambio exógenos y endógenos y demás características que se han detallado a lo largo del presente documento y de los documentos publicados por la Comisión entre agosto de 2010 y mayo de 2011. De esta manera, la Comisión no considera que una medida como regular el roaming nacional o la de obligar al proveedor con posición de dominio a que comparta su infraestructura atiendan al problema específico de competencia identificado y, por lo tanto, no se acoge la sugerencia de NII Holdings en el marco de la presente propuesta regulatoria.

7.2 Modelo LRIC puro

COLOMBIA MÓVIL

Indica el consultor (Dantzing) más adelante que hay otra estrategia alternativa que es reducir los precios de las llamadas *on-net* y *off-net* para capturar un mayor número de usuarios...

Estas estrategias de precio son peligrosas y pueden derivar en una guerra de precios. En diversos estudios de teoría de juegos se ha demostrado que las estrategias de reducción de precios son un "loose-loose" porque el precio que se cede probablemente no se puede recuperar a futuro...

...Sí bien la intención del regulador es correcta en el sentido que frente a un aumento potencial de tráfico entrante a la red de COMCEL se deben revisar los cargos para evitar el círculo vicioso de los subsidios cruzados que refuerzan la externalidad de red. No puede el regulador aplicar los mismos principios a todos los operadores, asumiendo que TIGO y Movistar tienen flexibilidad financiera suficiente para implementar políticas de precio aún más agresivas.

...En el caso Colombiano el regulador plantea en el proyecto de resolución una nueva metodología de cargos de acceso basada en un modelo LRIC puro con el fin de corregir las fallas de mercado y anticipando el efecto que podrá tener mantener cargos de acceso altos (relativos a las tarifas *on-net* de los operadores) en la posición de mercado del operador dominante, sí ocurre, como lo prevé la CRC un cambio en el tráfico de interconexión que lleve a que COMCEL reciba un mayor tráfico de

llamadas de las otras redes y se convierta en receptor puro de cargos de acceso. Esto redundaría en mayores ventajas para COMCEL y aumentaría los márgenes de operación, lo que en teoría le permitiría continuar aplicando subsidios cruzados entre servicios y ofertar menores tarifas on-net, aumentando de esta manera el efecto club y la externalidad de la red.

...La configuración del modelo que la CRC emplea no utiliza los costes reales de red de los operadores móviles colombianos, y por lo tanto no refleja la realidad del país y tampoco tiene en cuenta las diferencias entre de sus operadores

El modelo de Dantzig es capaz de calcular los costos de varios operadores hipotéticos eficientes, por ejemplo un operador eficiente de la escala de Comcel y con el espectro de Comcel, o un operador eficiente de la escala de Tigo y con el espectro de Tigo. Hemos visto que la estructura de la hoja Excel del modelo contiene la funcionalidad para contemplar dichos escenarios (y otros) y por tanto es capaz de arrojar resultados de varios operadores reales eficientes.

Ya hemos demostrado (en nuestra contribución a la consulta inicial de la CRC) que los costes unitarios de Tigo son significativamente mayores que los de Comcel, debido a:

- la asignación de espectro de Tigo que requiere mayor inversión en estaciones base que la de Comcel
- la menor escala de Tigo en cuanto a demanda de minutos y de suscriptores.

La decisión de la CRC de modelizar un operador hipotético eficiente llevará a que el modelo calcule un número de estaciones base que no corresponde con el número real que Tigo tiene instaladas (entre otras unidades que el modelo calculará erróneamente). La mejor práctica a nivel internacional consiste en calibrar con datos reales las dimensiones de la red prevista por este tipo de modelo.

...El modelo de Dantzig, en común con otros modelos de este tipo, calcula los costos totales de largo plazo (CTLP), en la hoja Cálculo.CTLP. Dichos costes contienen una proporción de los costes comunes compartidos entre el coste de llamadas entrantes a la red y otros servicios prestados a través de ella (por ejemplo llamadas salientes). Los resultados, incluyendo la parte correspondiente de costes comunes, serían los más idóneos para informar decisiones sobre los cargos de acceso, puesto que existe un consenso generalizado en la literatura económica en que una proporción de dichos costes comunes deben recuperarse mediante el cargo de acceso. Típicamente un 20% de los costes comunes se asignan al servicio de terminación. Al artificialmente fijar que 0% (es decir, nada, como especifica el LRIC puro) de estos costes se recuperen mediante el servicio de

terminación, el total de los costes comunes recaería sobre los servicios a los usuarios finales, con una consecuente reducción en el bienestar social de los usuarios de menor consumo.

El LRIC puro es una innovación relativamente reciente divulgada por la Comisión Europea en el año 2008. Los reguladores europeos tienen que acatarla, aunque no estén de acuerdo con ella, por razones relacionadas con el funcionamiento institucional de la UE. A los reguladores europeos no se les permite desviarse de la metodología en la práctica, aunque en teoría pueden proponer cambios en casos excepcionales (por ejemplo, cuando no disponen de recursos suficientes para implantarla). Es una metodología algo controvertida, que está siendo apelada en varias jurisdicciones europeas. En Bélgica y Holanda la decisión ha sido apelada por los operadores. En otros casos, los reguladores, a pesar de tener modelos capaces de calcular los precios en base a costes LRIC puro, han decidido no hacerlo, tal es el caso de Suecia y Dinamarca.

Aparte del referido efecto negativo sobre los usuarios de menor consumo, otros argumentos en su contra de la utilización del método LRIC puro para determinar los cargos de acceso incluyen el hecho de que esta metodología no tiene en cuenta el coste del espectro radioeléctrico (lo considera un coste causado por los suscriptores, y no por el tráfico cursado en la red del operador, y por lo tanto lo excluye). Este hecho, junto con los otros puntos mencionados anteriormente, hacen que el LRIC puro no se pueda aún considerar una práctica comúnmente aceptada. En cambio, el LRIC con mark-up (que probablemente genere la hoja Dantzig "Cálculo.CTLP") sí que lo es.

R/ La idea de la utilización de tarifas que emanan de un modelo de costos LRIC puro, es llevarlas a un nivel de marginalidad, que redundaría en eficiencias en la determinación de los precios a nivel mayorista acordes a la coyuntura del mercado móvil y de los niveles de cobertura y, por lo tanto, que permitan traducir dichas eficiencias al mercado minorista. Lo anterior redundaría en una mayor competencia entre proveedores al poder reducir las tarifas *off-net* a los niveles de las tarifas *on-net*.

Si se desea llevar el análisis más allá de las reacciones directas de los efectos de la implementación de la medida es posible avizorar una serie de opciones en el mediano plazo que podrían tomar las compañías. Por ejemplo, es de esperar que en un escenario donde presumiblemente existan efectos de externalidad de llamadas y además es posible discriminar entre tipos de clientes, y adicionalmente se suponga la existencia de una empresa de mayores costos de operación, la opción de esta firma frente a una baja de cargos de acceso del mercado se traduciría en mantener su oferta de precios para llamadas dentro de la red, una disminución del precio de las llamadas fuera de su red, y un aumento de la componente fija del precio de los planes en los segmentos más

inelásticos de su oferta minorista, para palear el efecto de la disminución de ingresos por *mark-up* de acceso y de los ingresos por las llamadas salientes, y mantener los precios de los segmentos más elásticos de la demanda.

Por parte de la empresa con menores costos de operación la estrategia podría diferir, ya que su interés por los segmentos de menor tráfico, y naturalmente más elásticos frente a ofertas de precios y promociones, decrece a medida que los ingresos por cargos de acceso para esta compañía decrecen, por lo que mantenerlos a través de subsidios cruzados entre servicios se hace menos atractivo, llevando a que la compañía se centre en el aumento de usuarios más inelásticos y en mantener la base de clientes. Si bien el ejercicio anterior es un escenario probable del ya clásico efecto llamado "cama de agua", puede ser un escenario posible frente a una disminución en los cargos de acceso, donde una disminución de estos puede beneficiar a una firma que transitoriamente tenga mayores costos de operación. Sin embargo, con el propósito de minimizar posibles efectos "cama de agua", en el caso específico representado por un proveedor promedio eficiente, la Comisión ha propuesto que los cargos de acceso se reduzcan en un periodo de tres años para permitir el ajuste pertinente por partes de los proveedores de redes y servicios móviles con el menor impacto posible.

El valor del cargo de acceso utilizado, por tratarse de un proveedor hipotético promedio eficiente, claramente no representa a ninguna de los proveedores en particular operando en Colombia en la actualidad, lo que no quiere decir que éste no represente los costos de una operación en Colombia. En efecto el modelo utilizado cuenta con elementos extraídos de la operación real en el país, elementos como la cobertura del territorio, que en el caso particular del modelo se utiliza la envolvente de ésta para los cálculos de cargos de acceso, o los factores de *scorched node* ajustados a los elementos desplegados a nivel nacional, y el comportamiento en tráfico de servicios de voz de los usuarios de telefonía móvil.

Son innegables los dos hechos sobre que Colombia Móvil tiene una banda de frecuencias donde el despliegue de una red de cobertura involucra mayor cantidad de estaciones base y, además, una menor cantidad de demanda de minutos y suscriptores, lo que redundaría en una menor capacidad para rentar el uso de la infraestructura. Se debe tener en cuenta que los hechos descritos por Colombia Móvil guardan racionalidad económica si se está hablando de dos empresas de igual cobertura geográfica, lo cual no es necesariamente cierto. En materia de cobertura, es necesario notar que la presencia municipal de los proveedores evidencia la existencia de asimetría en el

despliegue de red de cobertura de las empresas, teniendo en cuenta que Comcel posee una mayor cobertura comparativa, en especial en municipios muy poco poblados. Este hecho público se ve reforzado por la información privada de cada proveedor, por lo que consideraciones de despliegue de red en el caso de Tigo y Comcel no necesariamente implican una fuente de asimetría en costos unitarios para cada compañía, o al menos no tan fuertes como los pretende hacer ver Colombia Móvil.

Por otra parte, si se está hablando de costos unitarios asociados a los servicios, por ejemplo extraídos a través de una metodología LRIC puro, las variables como tamaño de la empresa en lo que a demanda se refiere (Ofcom, 2011 pág. 147⁵) o a su *market share* (Ofcom, 2011 pág. 153⁶) tienen una escasa influencia en los valores finales de los cargos de acceso asociados.

Adicional a lo anterior, no se puede dejar de lado, tal y como se ha mencionado previamente tanto por parte de la CRC como por BEREC, que el precio de entrada al mercado puede recoger diferencias tanto del momento de entrada al mismo como de las frecuencias asignadas. En este sentido, ya la Comisión ha mencionado que el precio que pagó Colombia Móvil por entrar al mercado fue cerca de una onceava parte de lo que pagaron los otros dos proveedores. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la baja demanda obtenida por el proveedor para hacer uso de su infraestructura no es del todo exógena al proveedor. Como se mencionó en la sección de Análisis de Competencia del presente documento, Colombia Móvil entró al mercado cuando había un total de 5,5 millones de usuarios, y en la actualidad hay un poco más de 45 millones de usuarios, lo que denota un potencial de 40 millones de usuarios por el que pudo competir en su momento Colombia Móvil.

En lo que se refiere del comentario de Colombia Móvil a la asignación de costos comunes al cargo de acceso para que se lleve a un óptimo social, la búsqueda de la literatura económica relacionada no permite encontrar información concluyente (y de una fuente objetiva e independiente) que aporte al caso del mercado móvil colombiano, es decir en un mercado donde los precios al público no son lineales.

⁵ Ofcom. 2011. Mobile Termination Review Statement. Modelling Annexes 6-10. [Online] Marzo 15, 2011. [Cited: Julio 25, 2011.] http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/mtr/statement/MCT_statement_Annex_6-10.pdf.

⁶ Ibid

Desde el punto de vista de la asignación eficiente de los costos comunes, es conocido que en el caso de una firma que brinda todos sus servicios a través de tarifas lineales (sin efecto de externalidad ni precios fijos) obtiene la eficiencia social en la asignación a través de la regla subyacente en los precios de Ramsey-Boiteux. Por otra parte en el mismo contexto teórico, bajo sólo la existencia de precios fijos en alguno de los servicios participantes de los costos comunes, también es sabido que la mayor eficiencia en términos de asignación se logra a través del cargo de los costos comunes a los precios fijos, lo cual resulta natural. De esta forma, y en vista del conjunto de tarifas y planes tarifarios ofrecidos en Colombia, resulta natural asociar la existencia de tarifas en dos partes a los servicios minoristas y, por ende, resulta eficiente asignar los costos comunes a ellas. En el mismo sentido de la regla de asignación de Ramsey-Boiteux, y pensando en un efecto “cama de agua”, para una firma no resultaría eficiente aumentar los precios fijos en los planes de los usuarios de mayor elasticidad precio hacia el servicio, usuarios que pueden ser directamente asociados a los clientes de menor consumo, los cuales pueden optar a esta modalidad de uso, ya sea por restricciones presupuestarias o por poseer una menor valoración del servicio. Por lo anterior, de producirse un alza en los precios al público en su componente fija, esta se produciría en el segmento de clientes de mayor consumo, o de usuarios con menos restricciones presupuestarias, esto en vista y considerando que una empresa en un ambiente competitivo es capaz de identificar y discriminar con un cierto grado de certeza a sus usuarios, condiciones que se cumplen en el mercado colombiano.

Si bien desde el punto de vista teórico también es posible lograr la eficiencia en la asignación a través de una tarifa en dos partes para el cargo de acceso móvil, éste tiene insalvables problemas de implementación. El primero de ellos es práctico, ya que en la realidad es casi imposible para el regulador calcular los precios de Ramsey-Boiteux en este contexto por la gran cantidad de información propia de los proveedores y sus clientes que se debe poseer, dejando este tipo de reglas como reglas de negocios tal como lo señala Laffont y Tirole (Laffont, y otros, 2000 pág. 63⁷). El segundo punto es que a pesar de la inelasticidad del acceso entre compañías, lo que entregaría una tarifa fija sustancial, los incentivos de este tipo de tarifas en un contexto dinámico llevarían a que una empresa grande pueda ver como una ruta de desborde de tráfico la red de la empresa pequeña (esto debido a que para la empresa grande el precio fijo de la empresa pequeña aunque sea grande puede ser despreciable para ella), dificultando la operación de la pequeña en el largo plazo.

⁷ Laffont, Jean-Jacques and Tirole, Jean. 2000. Competition in Telecommunications. Cambridge: MIT Press, 2000.

Si bien la aplicación de la metodología de LRIC puro es relativamente reciente en la regulación económica, el concepto al cual este método de cálculo de tarifas está asociado, el de costo incremental de un servicio, es de muy larga data en lo que literatura económica se refiere. Es más, la utilización de modelos basados en LRIC más un *mark-up* por costos comunes (LRIC+), fue una innovación sobre el cálculo del costo incremental que obedecía a objetivos regulatorios de los comienzos del despliegue y regulación de las redes móviles. Por otra parte, la práctica de la utilización de la metodología LRIC puro, por ser una metodología de aplicación relativamente nueva, obviamente trae consigo debate y discusión sobre la aplicabilidad de ésta, tal y como fue discutida en su oportunidad la aplicación de los métodos actuales basados en LRIC+, por lo que esto no implica en ningún caso que sea una metodología errada para la búsqueda de los objetivos regulatorios particulares de este caso. De hecho, tal y como lo ha mencionado la Comisión en el documento soporte de la propuesta regulatoria y en el presente documento, se cuenta con evidencia de las diferencias que existen entre las tarifas *on-net* y los cargos de acceso, lo que refleja las diferencias entre los cargos de acceso y los costos que se imputan los proveedores, todo lo que permite inferir que en realidad los costos de terminación en las redes móviles son menores, y, adicionalmente, ya se ha detallado como la Comisión Europea ha recomendado cambiar la metodología de costeo para determinar los cargos de acceso en sus países miembros, donde países como Italia, Francia, Bélgica y los Países Bajos y, adicionalmente, el Reino Unido, ya han tomado iniciativas regulatorias para reducir dichos cargos.