

116740000G-00019
Bogotá, 28 de junio de 2011

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Consulta Pública – Proyecto de Resolución “*Por la cual se modifican las Resoluciones CRT 1763 de 2007, CRT 1940 de 2008, CRC 3066 de 2011 y se dictan otras disposiciones*”

Respetado doctor Lizcano:

Para Telefónica es satisfactoria la publicación de un proyecto de resolución que permita avanzar rápidamente hacia la entrada en vigencia de medidas regulatorias que finalmente promuevan la competencia en el mercado móvil.

Aunque encontramos que los remedios propuestos no reflejan las diferencias en la posición competitiva de los operadores en el mercado, del documento soporte y de la exposición de motivos de la resolución inferimos que para la Comisión es clara la existencia de tales disparidades y por tanto contempla la implementación de remedios particulares adicionales.

En esta comunicación procederemos a comentar los documentos sometidos a consulta, ratificando que para Telefónica es imperativo que la Comisión establezca cargos de acceso asimétricos en el mercado de terminación móvil de manera temporal, a través de la reducción del cargo de terminación en la red del operador dominante.

Insistimos en que en un mercado cuya penetración está a punto de alcanzar el 100%, la implementación de regulación tarifaria se convierte en una intervención directa sobre la totalidad del mercado móvil. Esta intervención, establecida con otros remedios de los que se desconoce su impacto al ser utilizados en conjunto, impide a la Comisión detectar la necesidad real de imponer medidas regulatorias tan drásticas como las dirigidas a controlar los precios minoristas.

En esta comunicación presentamos al Regulador una propuesta alternativa para la implementación gradual de las medidas sugeridas, y en particular de la regulación minorista, por considerar pertinente que la selección de la intervención tarifaria se efectúe tras un mejor entendimiento del funcionamiento del mercado en un escenario asimétrico en

terminación, con portabilidad numérica, Portal de Transparencia y uso exclusivo del bloqueo de terminales vinculado a la financiación del aparato.

En este documento respetuosamente sugerimos al Regulador el tipo de monitoreo que se requeriría para construir un mejor diagnóstico sobre el funcionamiento de la competencia bajo estas medidas.

1. Documento “Revisión de condiciones de competencia del mercado voz saliente móvil”

La Comisión incluye en el documento soporte un análisis general de la situación del sector de telecomunicaciones, considerando voz, datos y televisión tanto en redes fijas como móviles. Para Telefónica es importante el reconocimiento que el Regulador hace de las implicaciones que puede tener la consolidación de un operador dominante, en principio en el mercado de voz saliente móvil, sobre la configuración del sector de telecomunicaciones en su conjunto.

Hemos advertido con anterioridad el impacto que el tamaño y las economías de escala del agente con posición de dominio tiene sobre los mercados de voz saliente móvil y larga distancia internacional entrante, y hemos mencionado el riesgo que tal dominancia imprime en el desempeño de un mercado en desarrollo como es el de Internet móvil.

Por esta razón, para Telefónica es muy positivo que en análisis posteriores de diagnóstico de la situación de competencia, la CRC tenga en cuenta la posición de dominio que hoy existe en el mercado móvil, como un elemento que influye en la dinámica competitiva de mercados conexos.

1.1 Definición del mercado relevante

La revisión de la situación de competencia en el mercado de voz saliente móvil consignado en el documento soporte acoge la metodología definida en la Resolución CRC 2058 de 2009 para definir un mercado relevante y verificar la necesidad de establecer regulación ex ante. El análisis involucra la revisión de las variables que definen la competencia en el mercado móvil colombiano, además de prever la evolución que éstas pueden tener en los próximos dos años. Por tal razón, la 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.

1.2 Análisis de condiciones de competencia

En este numeral la 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 competidores¹:

“La Comisión ha hecho referencia permanentemente a esta estrategia comercial y a las ventajas que genera este tipo de estrategias para un operador con una participación de mercado significativamente mayor que la de su competencia”.

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.

Como lo ha sostenido Telefónica, la diferenciación de tarifas *on-net* / *off-net* es una estrategia comercial válida, que no debe ser catalogada como anticompetitiva per sé. No obstante, cuando es empleada de manera exhaustiva por el operador de mayor cuota de mercado, aplicando diferenciales tarifarios amplios y con referentes de precios *on-net* muy bajos, se afecta de manera indeseable la competencia, dada la imposibilidad de que esta oferta sea replicada en las mismas condiciones económicas por los restantes operadores móviles con una base de clientes menor.

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.

1.3 Portabilidad numérica y OMVs

Este fenómeno competitivo de diferenciación de precios apalancado en las disparidades en el tamaño de la base de clientes de los operadores, que induce al mercado móvil a una situación por ahora inercial en cuanto a la evolución de las cuotas de mercado, no

¹ “Revisión de condiciones de competencia del mercado voz saliente móvil”. CRC. Mayo 2011. Página 30.

desaparece con la implementación de medidas como la portabilidad numérica o la entrada de operadores móviles virtuales, como bien lo concluye la Comisión en el documento soporte.

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.

1.4 Incremento concentración y market share a nivel de tráfico

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.

1.5 Incremento concentración tráfico on-net

En cuanto a la utilización de la diferenciación de precios *on net/off net* por parte de los operadores móviles en Colombia, el Regulador señala que Telefónica Móviles aprovecha a tal punto el fenómeno a nivel prepago que llega a superar la concentración de tráfico *on-net* de los usuarios postpago de Comcel.

Para Telefónica es imperativo aclarar que la comparación realizada entre los perfiles de consumo de los clientes prepago y los postpago 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 postpago, 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 postpago cuenta con las menores participaciones de tráfico *off-net* saliente en el mercado colombiano.

La CRC también menciona como un efecto negativo de la diferenciación *on-net / off-net* la reducción en los niveles de demanda, medida ésta como los minutos de uso tanto en prepago como en postpago (MOU), y señala que la pertenencia de un usuario a una comunidad de menor tamaño como la de Telefónica, hace que estos usuarios generen menos tráfico del que genera un cliente que pertenece a la red grande.

Para Telefónica es importante que el Regulador tenga en cuenta que esta situación 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.

1.6 Precios promedio por debajo de cargos de acceso

La CRC evidencia que el mercado móvil colombiano ofrece tarifas promedio por minuto inferiores al cargo de acceso, siendo ésta una situación atípica en el mundo. Además, en la misma sección la CRC cita el resultado teórico de Hoernig (2007) en el que, dado un cargo de acceso regulado y exógeno, el diferencial de precios *off-net* vs *on-net* óptimo socialmente es proporcional a la diferencia entre el cargo regulado y el costo real de terminación de cada operador.

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*.

Por último precisar que, como lo corroboró la Comisión, Movistar es el único operador del mercado móvil colombiano cuya tarifa promedio se encuentra por encima del cargo de acceso regulado vigente.

2. Medidas regulatorias propuestas por la CRC

Telefónica comparte con la Comisión la necesidad de modificar el escenario regulatorio vigente -cargos de acceso simétricos y regulación del diferencial de precios nominales del operador dominante-, toda vez que tras más de diecisiete meses de aplicación no se observan cambios en el comportamiento del mercado que indiquen un aumento del nivel de competencia.

Ante la evidente necesidad de una intervención regulatoria en el mercado de voz saliente móvil, la Comisión de Regulación propone la implementación de medidas tanto en el mercado mayorista como en el minorista, dirigidas a operadores y a usuarios:

- i. Reducción simétrica de los cargos de acceso a redes móviles
- ii. Obligación de la eliminación de la discriminación de precios por red de destino, tanto en precios como en promociones, para todos los operadores.
- iii. Reporte de información para la construcción de un Portal de Transparencia
- iv. Prohibición de bloquear terminales móviles cuando éstos no se encuentren subsidiados.

Telefónica considera que si bien esta propuesta regulatoria pretende abordar integralmente el problema de competencia identificado, al dirigirse a todos los operadores móviles desconoce la persistencia de una posición dominante y amplía las diferencias competitivas actuales, imponiendo obligaciones onerosas y no proporcionales a los operadores que tratan de competirle al dominante.

Parece confuso que tras diagnosticar que no se han modificado las condiciones de competencia que llevaron al Regulador a concluir que el mercado de voz saliente móvil en Colombia cuenta con un operador dominante, y que la posición de este agente pone en riesgo también la competencia en mercados conexos, se proponga implementar medidas regulatorias generalizadas, incluso a nivel minorista, para atenuar la falla de mercado producida por un agente en particular.

Es deber recordar que le asisten al Regulador claras facultades legales para adoptar reglas de comportamiento diferencial frente a operadores que claramente detentan posiciones de mercado diferentes. Además, no puede predicarse remedios iguales para operadores que no están en plano de igualdad; eso desconocería el abundante desarrollo normativo y jurisprudencial en materia de intervención del Estado en la economía cuando la administración evidencia que los administrados objeto de la medida no ejercen su actividad económica en condiciones iguales.

Importante resaltar también, que la simultaneidad de medidas mayoristas y minoristas sugerida por la Comisión, puede generar dinámicas competitivas impredecibles incluso para los operadores, y que pueden llegar a ser contrarias a los objetivos que persigue el Regulador con su aplicación.

Procedemos a comentar cada una de estas medidas.

2.1 *Reducción de cargos de acceso*

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.

2.2 *Regulación tarifaria minorista*

La Comisión propone complementar la reducción de los cargos de acceso con la obligación de eliminar de la oferta comercial de telefonía móvil la diferenciación tarifaria según red de destino. Si bien entendemos que esta propuesta está orientada a combatir el origen del efecto comunidad, consideramos arriesgado que por vía regulatoria se exija a todos los operadores eliminar de sus posibilidades comerciales la utilización de planes tarifarios que privilegien la pertenencia a una misma red y migrar a todos sus clientes a la modalidad de tarifa única.

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.

También resaltar que con el nivel de penetración de telefonía móvil que se observa en el país, la medida regulatoria de carácter minorista propuesta por la CRC implica una intervención sobre la totalidad del mercado móvil y en la variable que define de manera directa las decisiones de suscripción y consumo de los usuarios, y como lo hemos venido diciendo en esta comunicación, la dirección y la magnitud de los efectos de esta medida resultan desconocidos incluso para los mismos operadores.

Por otra parte, la dificultad de monitoreo puede restar eficacia a la intervención regulatoria como pudo observarlo la Comisión en los últimos meses.

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.

3. Solicitud de modificación de la propuesta regulatoria

Sin desconocer que en situaciones de mercado concretas podrían llegar a producirse mejoras en el bienestar provenientes de implementar medidas regulatorias generalizadas a nivel minorista, como lo pretende el Regulador, 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:

Etapa 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.

La Comisión puede constatar que desde 2008 las reducciones de cargos de acceso han sido aprovechadas por Telefónica para transformar su oferta comercial a una de tarifas todo destino. Por ejemplo, a partir de 2008 Movistar ofrece a sus clientes en prepago y en pospago la opción de inscribir hasta nueve preferidos todo destino para comunicarse con estos números a tarifas preferenciales. En 2009 este concepto de preferidos todo destino también se incorporó a la oferta comercial pospago de planes con minutos incluidos, y los lanzamientos comerciales de 2010 reforzaron esta opción comercial de precios por minuto de voz iguales para todos los operadores fijos y móviles.

Por esta razón, una 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.

Las alternativas de regulación minorista que han sido aplicadas en otros países para resolver el efecto comunidad, y que fueron citadas por la Comisión en el documento soporte, se basan en una o varias de las siguientes opciones:

- Establecimiento de un piso a la tarifa on net
- Fijación de un techo a la tarifa off net
- Obligación de tarifa única, con y sin promociones

Sin embargo, aunque no son tan diversas las alternativas, es complejo seleccionar entre ellas aquella que promueve la competencia tanto en el corto como en el largo plazo, y además beneficia a los usuarios.

Por esta razón, 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.

Etapas 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.

3. Consideraciones finales

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.



Telefónica Colombia
Transv. 60 (Av. Suba) No. 114 A-55
Bogotá D.C.
Tel (571) 593 5399

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.

Telefónica resalta el esfuerzo de la CRC por contar con un diagnóstico integral y robusto que le permita implementar las medidas más adecuadas para mejorar el nivel de competencia en el mercado móvil. No obstante, se sugiere a la Comisión privilegiar una intervención mayorista de carácter asimétrico a la mayor brevedad, y solamente tras evaluar el comportamiento del mercado bajo esta medida, considerar la necesidad de complementarla con algún remedio adicional.

Atentamente,

(Original firmado por)

CAMILO AYA CARO

Vicepresidente de Estrategia, Regulación y Sinergias
Telefónica Colombia