

116740000G-0014
Bogotá, 24 de febrero de 2011

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

Asunto: Consulta Pública – Escenarios Regulatorios para el Mercado “Voz Saliente Móvil”

Respetado doctor Lizcano:

A continuación presentamos los comentarios de Telefónica a la consulta del asunto. Como podrá notar a lo largo de esta comunicación, nuestras observaciones corresponden a la ratificación de los análisis y argumentos que soportan la solicitud que venimos haciendo a la Comisión de Regulación de Comunicaciones desde 2007, de implementar cargos de acceso asimétricos en el mercado móvil. Como usted lo sabe, para Telefónica esta medida es la más adecuada para restablecer niveles de competencia suficientes en el mercado. Así lo demuestran la experiencia de diversos países en Europa y las decisiones recientes de reguladores latinoamericanos.

La asimetría en el mercado mayorista de terminación debe complementarse con la profundización de la regulación minorista aplicable a COMCEL, solicitud que también hizo Telefónica a la CRC en conjunto con Colombia Móvil en septiembre de 2010, a propósito del documento de consulta publicado por la entidad en agosto del año pasado.

Telefónica considera que el segundo documento de consulta de 2010 corresponde a la recopilación de los distintos análisis y conclusiones a los que ha llegado la Comisión desde 2007, razón por la cual no vemos necesario adelantar un tercer estudio¹. La redundancia de las conclusiones sólo reafirma que la situación de competencia en el mercado móvil se encuentra sobre-diagnosticada. La estabilización de la estructura del mercado, a pesar de las medidas regulatorias expedidas en diciembre de 2007, diciembre de 2009 y enero de 2010, alerta sobre la necesidad de efectuar una intervención drástica a la mayor brevedad. De ahí

¹ “Así mismo, la CRC espera contar con elementos que le permitan recoger insumos adicionales para efectuar un diagnóstico definitivo acerca del impacto de la medida aplicada en el mercado minorista, que conduzcan a la toma de decisiones dentro de la actuación administrativa de carácter particular en curso, para lo cual se realizará el análisis particular en un documento independiente, aunque el mismo tomará elementos del presente análisis general.” Página 3 del documento “Escenarios Regulatorios para el Mercado Voz Saliente Móvil”. CRC, Diciembre de 2010.

que para Telefónica el anuncio de la publicación de otro documento, que ya coincide con la revisión periódica de los mercados relevantes, resulte cuando menos preocupante.

Consideramos que luego de más de dos años de revisión del mercado y de la constatación actual de que los hechos que generaron su declaratoria como mercado sujeto a regulación ex ante se mantienen sin que las fallas se corrijan, es deber de la Comisión, en su condición de representante del Estado y en ejercicio de sus competencias legales, actuar mediante la adopción de medidas eficaces en defensa de las normas jurídicas sobre promoción de la libre y leal competencia², con el fin de mantener el imperio de la legalidad y la justicia en el funcionamiento del sector. Siendo así lo anterior: *“el procedimiento administrativo si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es, también y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adaptación de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérprete de ese interés y, al propio tiempo parte de procedimiento y árbitro del mismo”*³

Con lo anterior queremos resaltar que la actuación administrativa con ocasión de la adopción de medidas en el mercado de voz saliente móvil, no es solamente la consecuencia de una solicitud de los agentes del mercado afectados con los comportamientos del operador dominante, ni tampoco es únicamente la consecuencia del resguardo de los intereses de los usuarios, sino también de manera inaplazable, tiene que ser la consecuencia del deber imperante del regular de la defensa del ordenamiento jurídico, entendido como el cabal aseguramiento de objetivos esenciales como el de garantía de la libre y leal competencia⁴ y del mantenimiento del equilibrio competitivo.

² La intervención del Estado para garantizar y promover la libre competencia, no es una potestad aplicable solamente como respuesta a la solicitud de los particulares, sino también es un deber de acción del Estado por iniciativa propia como respuesta a una situación que limite este derecho individual y colectivo, así lo ha precisado la Corte, en sentencia C - 815 de 2 de agosto de 2001: *“la protección a la libre competencia económica tiene también como objeto, la competencia en sí misma considerada, es decir, más allá de salvaguardar la relación o tensión entre competidores, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de oferentes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores, y le permita al Estado evitar la conformación de monopolios, las prácticas restrictivas de la competencia o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el sistema económico competitivo. Así se garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado.”*

³ García de Enterría. Tratado de Derecho Administrativo. Páginas 383 y 390.

⁴ En relación con el alcance del derecho a la libre competencia la Corte Constitucional ha señalado: *“la libre competencia económica es un derecho individual y también colectivo (artículo 88 de la Constitución), que tiene por objeto el logro de un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genere beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo. Es por ello que el ejercicio de tal derecho impone la actuación del Estado, quien no actúa sólo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales que se derivan del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades”* (C 616 de 13 de junio de 2001).

En septiembre de 2007, fecha de publicación de la primera propuesta regulatoria de intervención de los cargos de acceso, la Comisión propuso efectuar una reducción simétrica gradual del cargo de acceso, acompañada de una prueba de imputación

“para garantizar que las tarifas off-net se han calculado teniendo en cuenta el principio de eficiencia en la tarifa, el principio de unidad del servicio móvil y el principio de no discriminación”. Además, el Regulador proponía adelantar “un seguimiento del efecto que tenga la aplicación de las medidas establecidas sobre el comportamiento del mercado de servicios móviles, a fin de establecer la pertinencia de adoptar medidas asimétricas transitorias para corregir eventuales fallas de mercado.”⁵

A esta consulta, Telefónica manifestó a la CRC la necesidad de

“intervenir de manera inmediata el cargo de acceso a redes móviles, pues cualquier retraso en su decisión trae consigo una mayor concentración del mercado, con consecuencias irreversibles para un sector que se ve fuertemente afectado por el efecto comunidad”.

Finalmente, en 2007 el Regulador optó por establecer una reducción simétrica del cargo de acceso que resultó ineficaz en su objetivo de mejorar la situación de competencia. Como pudo comprobarlo la Comisión en 2009 tras efectuar el diagnóstico del comportamiento del mercado relevante de voz saliente móvil, en dicho mercado existe un operador con posición dominante, y en consecuencia es necesaria la intervención regulatoria. No obstante la necesidad de una intervención adecuada, en la Resolución 2066 de 2009 la CRC estableció la regulación del diferencial tarifario de Comcel y nuevamente aplazó la implementación de cargos de terminación asimétricos, sometiendo esta medida a los resultados de la regulación minorista. La CRC consignaba en la página 8 de la mencionada Resolución que

“En todo caso, la CRT continuará evaluando alternativas de medidas regulatorias para fortalecer las condiciones de competencia en el mercado relevante susceptible de regulación ex ante denominado “voz saliente móvil” y, en caso de considerarlo pertinente con base en los análisis realizados y los comentarios recibidos, evaluará si, no obstante la medida adoptada en la presente Resolución, se requiere adicionalmente revisar las condiciones regulatorias establecidas a nivel mayorista para los cargos de acceso, en aras de garantizar la promoción de la competencia en tal mercado y la adecuada protección de los derechos de los usuarios”

⁵ Proyecto de Resolución Cargos de Acceso. Septiembre de 2007.

Como puede deducirse, la Comisión viene aplazando la implementación de una regulación asimétrica, a pesar de ser la medida de mayor utilización por parte de las autoridades regulatorias en el mundo.

La necesidad de una intervención regulatoria en el mercado mayorista la ratifica también la revisión reciente hecha por Bruno Jullien (Director de Investigaciones del Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia y miembro senior del Instituto de Economía Industrial y de la Escuela de Economía de Toulouse) de la situación de competencia en el mercado colombiano, contenida en el documento académico que anexamos a esta comunicación, y que fue escrito en coautoría con Wilfried Sand-Zatman y David Bardey (Ver Anexo 1). Este documento se convierte en el primero efectuado por economistas expertos de este nivel sobre el caso colombiano, complementando los referentes teóricos aportados tanto por Telefónica como por la CRC.

Por otra parte, cuestionamos la interpretación que hace la Comisión de la evolución de algunas variables como cobertura, oferta comercial y tecnología, pues al parecer la CRC concluye que la situación de competencia actual pierde su gravedad porque es el resultado de decisiones voluntarias de los operadores en el manejo de su negocio, y en consecuencia no cabe responsabilidad regulatoria alguna sobre el desempeño actual del mercado. Si bien no compartimos la descripción que consigna la Comisión sobre la evolución de algunas variables –como lo comentaremos más adelante en esta comunicación–, lo que queremos resaltar es que el operador dominante con seguridad no tendrá incentivos a seguir trasladando su eficiencia a los usuarios cuando no tenga rivales que le obliguen a ello. Evitar esta situación es la función del Regulador.

Compartimos con la Comisión, y de hecho nosotros mismos lo hemos planteado durante la discusión, que para incrementar la cuota de mercado atrayendo abonados que hoy pertenecen al operador de mayor tamaño, la única alternativa es poder ofrecer un precio por llamada off-net comparable a su precio por llamada on-net⁶. Así lo viene manifestando Telefónica desde 2007

“Este comportamiento ratifica lo que señaló Telefónica a la CRT sobre la urgencia de tomar medidas tendientes a eliminar las distorsiones a la competencia en el sector. El crecimiento marcado del tráfico on-net frente al off-net en tan sólo tres años, junto con la sostenida consolidación de un operador que se permite ofrecer las tarifas más altas del mercado, no es más que el resultado de una diferencia importante y sistemática entre estas tarifas off-net y on-net por parte del

⁶ “La Comisión encontró que a efectos de incrementar la presión competitiva y la contestabilidad por parte de los operadores competidores del mercado de voz saliente móvil, sería deseable que los mismos estuviesen en la capacidad de ajustar sus tarifas y ofertas off-net (representado por el ARPM off-net) al punto de hacerlas competitivas con las que ofrece on net el operador dominante (representado por el ARPM on net)”. Página 6 del documento de Consulta.

operador dominante, quien a través de este mecanismo ha transmitido a los usuarios el mensaje de que su gasto en telefonía celular será menor si se suscribe a su red, corroborando el efecto de exclusión que señala la Comisión en el documento.”⁷

Por esta razón, para Telefónica la reducción de la tarifa *off-net* de COMCEL, esperable a partir de la regulación del diferencial respecto de la tarifa *on-net*, no es una alternativa eficaz para restituir la competencia, y por el contrario hace más atractivo pertenecer a la base de clientes del operador más grande.

El documento de consulta de la CRC consta de tres partes principales que recopilan los argumentos que sobre cada tema ha presentado el Regulador y los agentes del mercado. En la primera parte, la Comisión analiza las distintas dimensiones del mercado móvil colombiano; en la segunda, efectúa una revisión de la experiencia internacional en regulación del mercado móvil desde el punto de vista académico y de práctica regulatoria; y en la tercera, plantea alternativas regulatorias enfocadas en los mercados minorista y mayorista. En cada uno de estos apartes la Comisión incluye algunas preguntas y conclusiones. A continuación daremos respuesta a los interrogantes formulados por la Comisión, en el orden en que fue elaborado el documento de consulta.

1 Coyuntura del Mercado Móvil

Tras revisar el comportamiento de las distintas variables que caracterizan el mercado móvil en Colombia, la CRC concluye que

*“es un mercado donde la práctica comercial predominante se basa en ofrecer tarifa atractivas *on-net* y tarifas menos atractivas *off-net*, lo que mantiene latente un riesgo para la dinámica competitiva⁸”.*

Telefónica comparte esta conclusión, y de hecho viene señalando desde 2007 que la estrategia tarifaria de Comcel, combinada con el tamaño del operador, configuran un obstáculo para el comportamiento competitivo en el mercado y hacen necesaria la intervención regulatoria de manera inmediata.

Procedemos a ratificar nuestra posición respecto a los ítems incluidos en el análisis de coyuntura.

⁷ Comunicación enviada a la CRT el 16 de octubre de 2007, en respuesta al documento “Propuesta Regulatoria para la fijación de los cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia” y el proyecto de resolución correspondiente.

⁸ Página 54 del documento de Consulta.

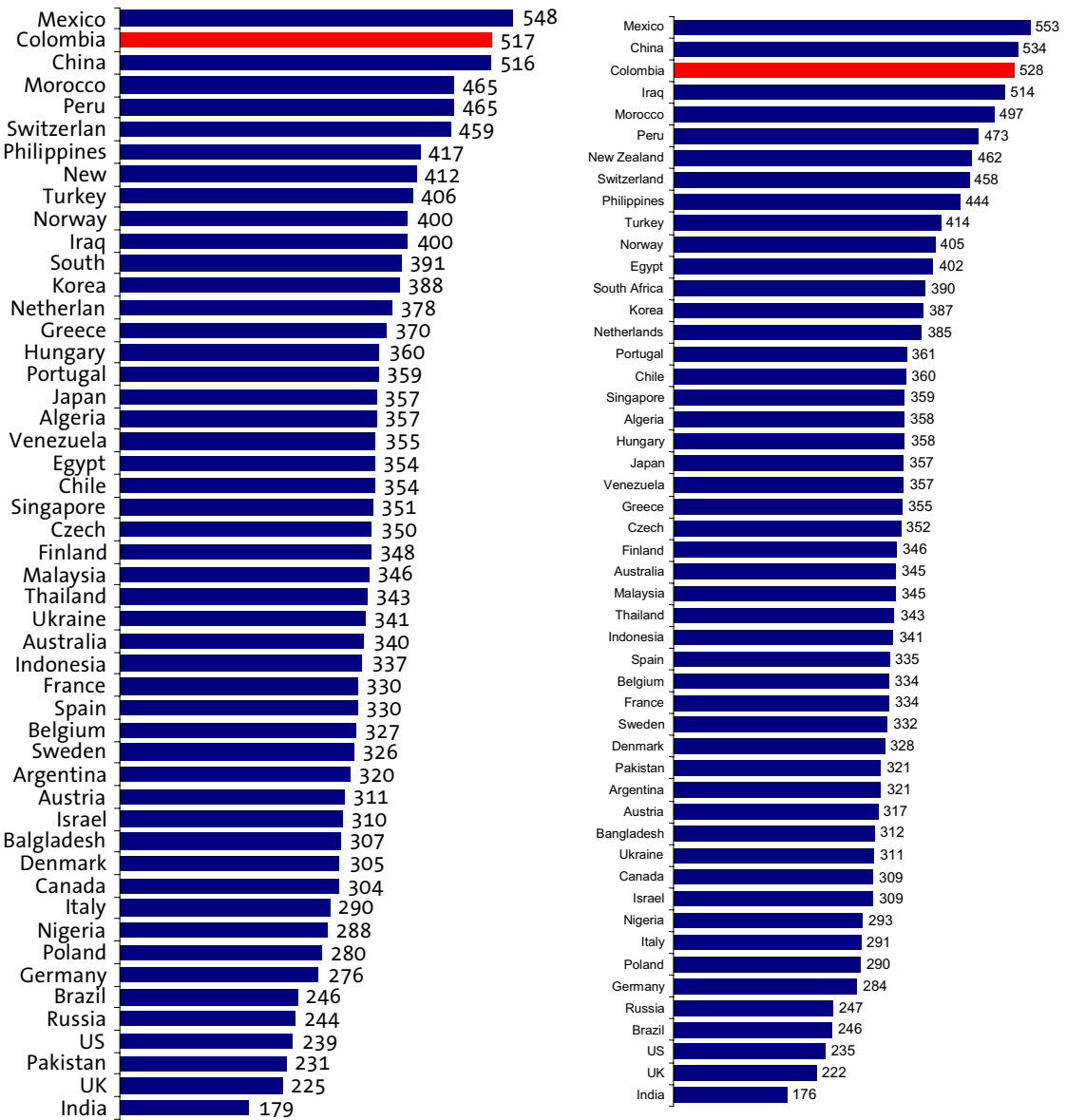
1.1 Participación de Mercado y Concentración

Manifiesta la CRC que la concentración del mercado móvil colombiano no es atípica en América Latina. Si bien en Latinoamérica pueden encontrarse mercados de voz móvil tan concentrados como el colombiano, no deja de ser un signo de alarma ver que a nivel mundial Colombia cada vez se aleja más de una estructura de mercado propicia para la competencia.

De hecho, Merrill Lynch registra en su último informe de 2010 que Colombia es el segundo país de mayor concentración, medido con base en el HHI, superado solamente por México, cuando en el informe de tan sólo tres trimestres atrás, este mercado ocupaba el tercer lugar en concentración. (Ver Figura 1)

Valdría agregar que en los mercados concentrados de Latinoamérica como Ecuador y Perú, el Regulador ha optado por establecer asimetría en los cargos de terminación, tras evaluar encontrar altamente favorable este mecanismo para el dinamismo competitivo del mercado móvil.

Figura 1. Comparativa de concentración de mercados móviles en el mundo.
 1Q2010 y 4Q2010



Fuente: Global Wireless Matrix 1Q2010 y 4Q2010. Merrill Lynch.

1.2 Precios y estrategias de los operadores

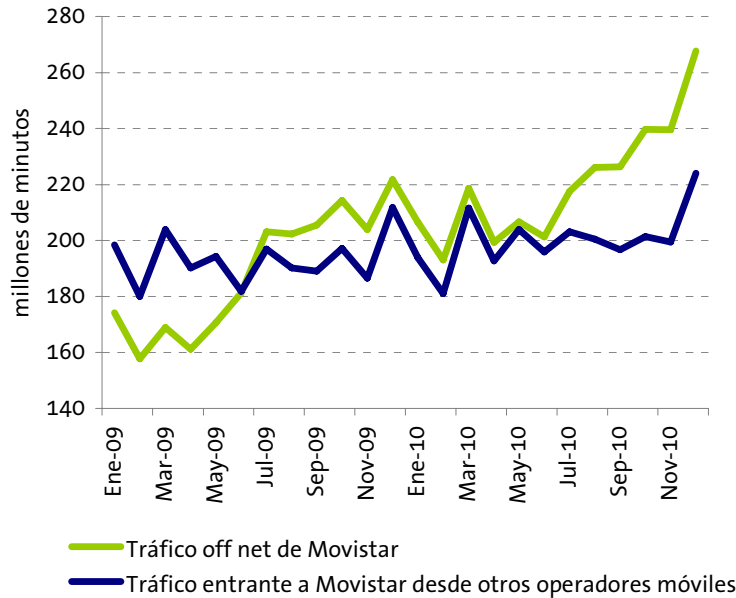
Es indiscutible que los precios globales se ven afectados por la participación del tráfico *off-net* en la mezcla de tráfico de cada operador⁹. Esta situación explica el mayor valor por minuto que presenta Movistar frente a Comcel y Tigo, operadores que tienen una mayor cantidad de tráfico cursado al interior de su red. En concordancia con lo anterior, la intención de Movistar de incrementar su base de abonados y su participación de mercado, sólo es posible permitiendo que los clientes continúen llamando a sus contactos pertenecientes a otras redes a precios comparables a los *on-net* de estos operadores. La situación cada vez más acentuada de Movistar de pagadores netos de cargos de acceso (Ver Figura 2) conduce necesariamente a un mayor valor de ARPM saliente, modificando la conclusión que en agosto de 2010 consignó la CRC en su documento de diagnóstico, sobre la relativa simetría en el tráfico de la interconexión entre Telefónica y Comcel desde enero de 2007 hasta marzo de 2010¹⁰.

Además, la misma Comisión en su análisis de septiembre de 2010 pudo comprobar que el descenso en el ARPM de Comcel se produce casi simultáneamente con el incremento en tráfico *on-net* de este operador, durante los últimos meses de 2008 y primeros de 2009.

⁹ “Se debe tener en cuenta que los precios promedio globales se ven afectados por la composición de tráfico de cada operador. Así, operadores con mayor proporción de tráfico *off-net* tienen un precio promedio global más alto que su competencia”. Página 17 del documento de Consulta.

¹⁰ “En el caso de la interconexión con Telefónica, si bien ha oscilado alrededor de 1 (y por lo tanto los tráficos de la interconexión son relativamente simétricos), tan sólo hasta diciembre de 2009 Comcel vuelve a ser generador neto de tráfico, con una muy leve tendencia al alza”. Página 19 del documento “Diagnóstico del Mercado Voz Saliente Móvil”. Agosto 2010. CRC.

Figura 2. Comportamiento del Tráfico de Interconexión de Movistar 2009-2010



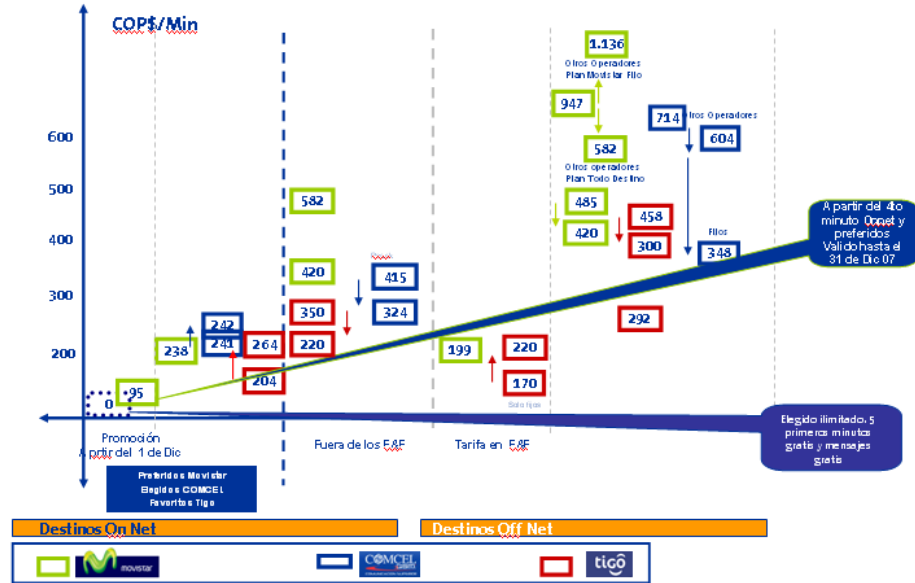
Fuente: Telefónica Móviles Colombia

En la Tabla 1 del documento, que contiene el resumen de hitos de los operadores móviles entre 2000 y 2008, llama la atención que el Regulador no destaque la utilización progresiva de la diferenciación tarifaria por parte de Comcel. Telefónica lleva cuatro años alertando a la Comisión sobre el efecto nocivo que tiene sobre la competencia, la combinación de precios por llamadas *on-net* muy bajos y de precios por llamadas *off-net* artificialmente elevados.

Este tipo de ofertas comerciales, implementadas tanto en los precios nominales como, principalmente, en las promociones, han inducido a los suscriptores de telefonía móvil a elegir sistemáticamente a Comcel como su operador, lo que explica la elevada cuota de mercado que ostenta dicha empresa. De acuerdo con el seguimiento que hace Telefónica Móviles Colombia de la oferta comercial de sus competidores, ya en 2007 Comcel hacía uso de esta estrategia comercial, año en el que además contaba con el 65% del mercado móvil (Ver Figura 3):

Figura 3. Comparativo de Ofertas Comerciales Prepago y Pospago de telefonía móvil - Noviembre de 2007

Posicionamiento en Precio x minuto Móvil - Prepago - Noviembre /07



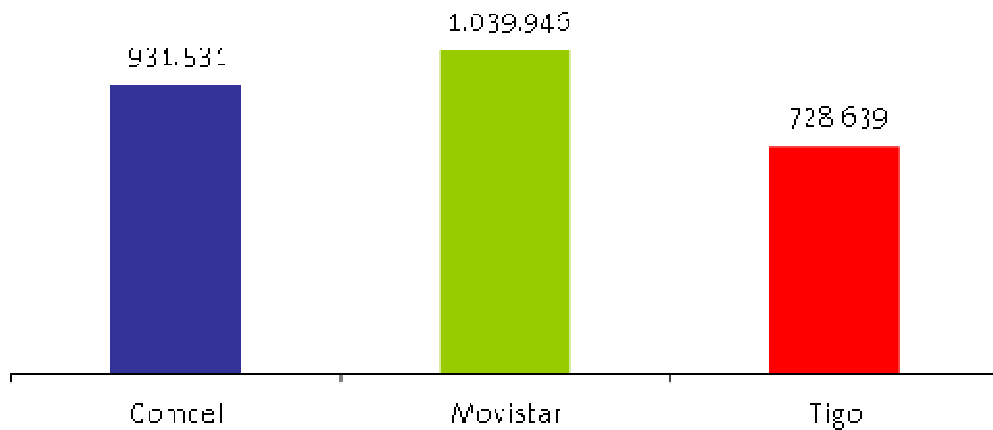
Posicionamiento en Precio x planes Móvil Postpago - Noviembre /07



Fuente: Telefónica Móviles Colombia.

Por su parte, en la Ilustración 2 del documento de consulta, y en la caracterización de la estrategia competitiva elaborada por Value Partners en el estudio efectuado en 2009¹¹ y retomadas por la CRC, el consultor concluye que la oferta comercial de Movistar se basa en una tarifa única y en la competitividad de la oferta pospago, con el objetivo de conseguir la fidelización de sus clientes. Al respecto es importante aclarar que la opción de tarifa única se ha ofrecido desde 2007 a todos los segmentos de nuestra base de usuarios, y no solo a aquellos que se activan bajo la modalidad de contrato. Esta aclaración resulta fundamental pues afirmar lo contrario desconoce el esfuerzo que viene efectuando la compañía por capturar más abonados en el segmento masivo, sin los resultados esperados y sacrificando rentabilidad año tras año. Más que conservar la base de usuarios actual, Movistar ha estado concentrado en incrementarla. Prueba de ello es que en el último año, Movistar presentó un mayor crecimiento interanual de su base de abonados que Comcel, no obstante este crecimiento resulta insuficiente para revertir la tendencia a la concentración del mercado (Ver Figura 4).

Figura 4. Ganancia neta de abonados por operador entre diciembre 2009 y diciembre 2010.



Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio.

¹¹ Página 15 del documento del asunto.

1.3 Tráfico

Telefónica está de acuerdo con la Comisión en que la concentración de tráfico al interior de cada red

“pueden estar teniendo un impacto negativo en la competencia ya que en la medida en que las redes móviles actúen cada una con relativa independencia la una de la otra, la presión competitiva ejercida entre sí, será menor”¹².

En el mismo sentido Telefónica se ha manifestado. De hecho en la comunicación de este grupo a la consulta de febrero de 2009 sobre el proyecto de resolución de mercados relevantes y posición de dominio manifestamos que:

“Lejos de aprovecharse la interconexión de las redes, las tarifas del operador de mayor tamaño están produciendo el aislamiento de las mismas, ratificado en el hecho de que en el tercer trimestre de 2008, según estimaciones de Telefónica Colombia, sólo el 7% del tráfico de Comcel corresponde a llamadas off-net.”¹³

Es este el escenario de aislamiento que en el mediano plazo podría encontrar el Regulador, pues ante la imposibilidad de incrementar la cuota de mercado, los operadores de menor tamaño nos veríamos obligados a implementar estrategias de nicho para no arriesgar de manera infructuosa la rentabilidad de las compañías que, como también pudo verificarlo la CRC, ya presentan la menor rentabilidad promedio entre las operaciones de sus casas matrices en la región.

La posibilidad de optar por atender mercados pequeños y más rentables, amenazando la competencia en el mercado masivo la subraya Jullien en su documento:

“From a dynamic perspective, the risk is that, faced to a large dominant firm and absent any perspective of becoming a large player, competitors chooses “niche” strategies and accommodate with dominance. One may then fear a lack of innovation in services and low quality as a result of little “competition for the market”¹⁴.

¹² Página 21

¹³ Respuesta de Telefónica al proyecto de resolución de mercados relevantes y posición de dominio. Febrero 2 de 2009, página 37.

¹⁴ Jullien, Bruno; Sand.Zantman, Wilfried y Bardey, David. “Report on the competitive situation of the Colombian mobile telecommunications market”. December 16, 2010.

Estas diferencias en rentabilidad, que comprueba la CRC en el documento¹⁵ al comparar no solo el EBITDA de los tres operadores móviles en Colombia, sino también este valor frente al obtenido por cada compañía en otros países de Latinoamérica, debe ser interpretado por el Regulador como un signo de alarma. En la medida en que Colombia se convierta en el lugar menos rentable para Telefónica y Millicom en Latinoamérica, el ritmo de inversiones se verá disminuido para privilegiar países con mejores retornos. De hecho, ya es evidente que las inversiones en despliegue de redes 3G en Comcel superan las de Movistar y Tigo, situación que redundará en un menor nivel de competencia para Comcel.

A pesar de lo anterior, Telefónica no está de acuerdo con la conclusión que extrae la Comisión respecto al comportamiento de tráfico de las interconexiones. Consigna la CRC en la página 21 del documento que

“Las diferencias en las políticas comerciales de los operadores se ven reflejadas en el tráfico cursado en las interconexiones, por lo que sería de esperarse que el tráfico en sentido MOVISTAR-COMCEL y TIGO-COMCEL creciera a una mayor tasa que el tráfico en sentido contrario”.

Esta observación podría considerarse acertada si durante el período de análisis no se hubieran tomado medidas regulatorias tendientes a revertir este comportamiento. No obstante, desde diciembre de 2009 el mercado funciona bajo la regulación del diferencial tarifario de Comcel, siendo esta una medida que por aplicarse al mercado minorista, podría considerarse de impacto inmediato sobre el funcionamiento del mercado. Contrario a esta expectativa, la misma CRC ha podido comprobar que el tráfico enviado por Comcel a Movistar y Tigo sólo se incrementó en un 2%, y que la mezcla de tráfico de este operador mantuvo su tendencia a la concentración al interior de la red.

También es cuestionable el supuesto de tráfico balanceado a partir del cual la Comisión concluye que el tráfico *on-net* de Movistar supera lo que se observaría en un escenario de llamadas equiprobables a cualquier operador. Es claro que el mercado de telefonía móvil, no solo en Colombia sino en el mundo, no opera bajo este esquema, y que la configuración de grupos de contactos bajo la misma red profundiza la participación del tráfico *on-net* en el total de tráfico. Lo que resulta anticompetitivo no es la mayor participación del tráfico *on-net* en los operadores, sino la situación irreversible de mayor concentración del mercado a partir de los precios que incentivan las llamadas única y exclusivamente al interior de la red de mayor tamaño, con independencia de las acciones comerciales de los competidores.

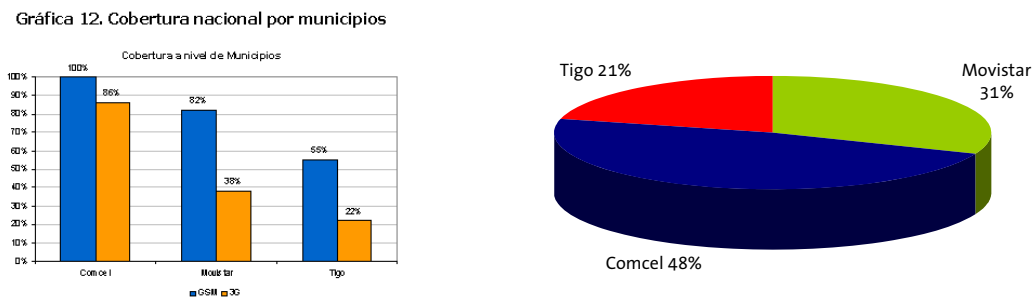
¹⁵ Página 39

1.4 Cobertura

Justamente sobre las diferencias en los niveles de cobertura de la red 3G, la Comisión concluye que existe una amplia diferencia entre Comcel y los otros dos operadores; que las redes de Movistar y Tigo, pese a su menor cobertura, les son suficientes para atender al 96% y al 89% de la población del país respectivamente, y que en principio se descartaría que la preferencia de los usuarios por la red de mayor tamaño esté significativamente influenciada por el mayor número de municipios cubiertos por éste. En efecto, dada la concentración de la población en un número reducido de municipios del país, no podría explicarse que una diferencia de casi 20 millones de abonados de Comcel frente a Movistar se deba a su presencia a la cobertura de su red en municipios que concentran solo el 4% de los habitantes de Colombia, es decir poco más de 1,8 millones de personas.

Por otra parte, la influencia que puede tener la cobertura en las decisiones de suscripción de los usuarios al servicio de telefonía móvil también se observa en el mercado de acceso a Internet móvil. En este mercado, a pesar de las diferencias en huella geográfica registradas por la CRC en la Gráfica 12 del documento de consulta, la distribución de las cuotas de mercado entre Comcel, Movistar y Tigo es homogénea. Esta situación evidencia que en el mercado de datos, que no presenta externalidades de red ni interconexión entre las redes, se puede lograr un nivel suficiente de competencia aún en presencia de redes de tamaño distinto (Ver Figura 5).

Figura 5. Cobertura de las redes de voz y GSM según CRC y cuotas de mercado de Internet Móvil en Colombia a diciembre 2010



Fuente: Páginas web de los operadores

Nota: Las cuotas de mercado de Internet móvil son estimadas por Telefónica Colombia.

1.5 Nivel de satisfacción de los usuarios

En cuanto a la incidencia que puedan tener los niveles de calidad del servicio, Telefónica también ha venido verificando que los esfuerzos por mejorar nuestro servicio al cliente no se reflejan en incrementos en número de abonados. Esta conclusión coincide con la de la CRC, en cuanto a comprobar que la elección que hacen los usuarios del operador de red, tampoco obedece a diferencias significativas en la percepción que éstos tienen del servicio.

En comunicación dirigida a la CRC el 3 de diciembre de 2009, Telefónica ya advertía que ni las atractivas estrategias comerciales, ni el incremento de la cobertura, ni el flujo creciente de inversiones, ni las mejoras en la calidad de servicio habían servido para contrarrestar el efecto club del cual se beneficia Comcel. Por esto no sorprende que la CRC corrobore esta afirmación en el documento del asunto.

1.6 Entrada secuencial al mercado

La Comisión cita en repetidas ocasiones el documento elaborado por el ERG en 2007, en el que establece algunos lineamientos sobre la regulación simétrica o asimétrica de los cargos de acceso. De este documento la CRC extrae afirmaciones como que las diferencias en el momento de entrada al mercado resultan una justificación mucho más objetiva para la implementación de cargos asimétricos, que las diferencias en cuota de mercado, pues según los Reguladores Europeos la participación en el mercado no es una variable completamente ajena a la gestión de los operadores, dado que éstos pueden afectar esta variable estableciendo el nivel de agresividad de su estrategia competitiva¹⁶.

Para Telefónica esta afirmación es válida en la mayoría de los sectores de la economía, incluso en el mercado de acceso a Internet móvil. Como ya se mencionó en este documento, en Internet móvil al no existir el modelo de interconexión ni operar bajo la influencia de externalidades de red, el Regulador puede observar condiciones de competencia homogéneas entre Comcel, Movistar y Tigo (Ver Figura 5). Sin embargo en telefonía móvil donde la competencia entre operadores puede producirse bajo la influencia de externalidades de red, la capacidad de gestión de los agentes se ve reducida justamente por una externalidad que, como su nombre lo indica, es ajena a la gestión de las empresas. Precisamente la imposibilidad de que los competidores, a través de sus ofertas comerciales, puedan incidir en el desempeño del mercado amerita la intervención regulatoria. Es evidente que no basta con reducir los precios para obtener una mejora sistemática y permanente en la cuota de mercado, sin poner en riesgo la viabilidad financiera del negocio.

¹⁶ Página 34 del documento de la CRC.

Si bien las diferencias en la fecha de entrada al mercado, o en la dotación de espectro de los operadores fueron las primeras utilizadas para justificar una intervención asimétrica en el mercado, en lo que se debe centrar la Comisión es en seleccionar la intervención que le permita restaurar niveles de competencia aceptables en voz saliente móvil, dado que el mercado por sí solo no es capaz de producir este resultado.

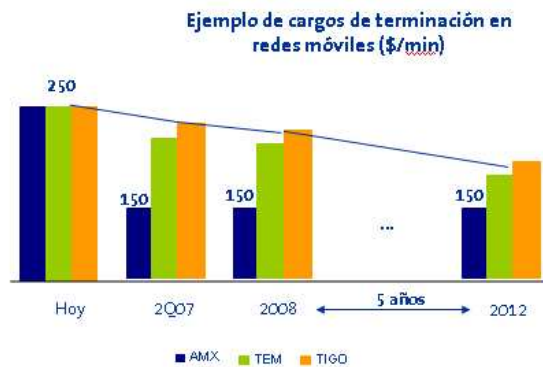
Sobre este mismo documento del ERG, la Comisión destaca como justificaciones para implementar regulación asimétrica de cargos de acceso la entrada tardía del operador al mercado, y las diferencias en las bandas de espectro. Telefónica no ha desconocido esta situación durante la argumentación de la necesidad de asimetría en la regulación del mercado de terminación ante la CRC. Sin embargo, tampoco puede desconocer el regulador que el ERG incluyó la diferenciación tarifaria como una tercera motivación para optar por el establecimiento de cargos de acceso distintos entre operadores.

Este organismo agregó esta tercera causal, la sobre-remuneración del acceso a las redes, particularmente de los operadores de mayor tamaño en el mercado. Esta tercera causal la aportamos a la discusión en septiembre de 2009, tras ver que para la CRC la asimetría de los cargos de terminación sólo sería justificable ante dotaciones distintas de espectro o en caso de entrada tardía al mercado. Año y medio después encontramos que la Comisión sigue desconociendo la importancia de esta tercera circunstancia que acredita la introducción de medidas asimétricas en el mercado de terminación móvil. Debe recordar la CRC que en 2007, cuando Telefónica solicitó la revisión de los cargos de terminación móvil, argumentó que el elevado valor de este peaje para tener acceso a las redes de Comcel, afectaba negativamente la competencia en el mercado móvil, poniendo en situación de desventaja a los operadores de menor tamaño frente a Comcel (Ver Figura 6).

Figura 6. Presentación efectuada a la CRT en septiembre de 2007

03

... Se requiere una diferencia razonable entre 1º y 2º desde el primer año ...



- Reducción inmediata a niveles cercanos al valor objetivo de la CRT \$115 (US\$ 5 cents @ TRM Dic 06 = 2.261) para el cargo de terminación en la red de Comcel
- Diferencia del 50% entre los cargos de 1er y 2do operador
- Gradualidad en la reducción de los cargos en las redes de movistar y tigo
- Mantener una diferencia entre los cargos de 1er y 2do operador durante la gradualidad

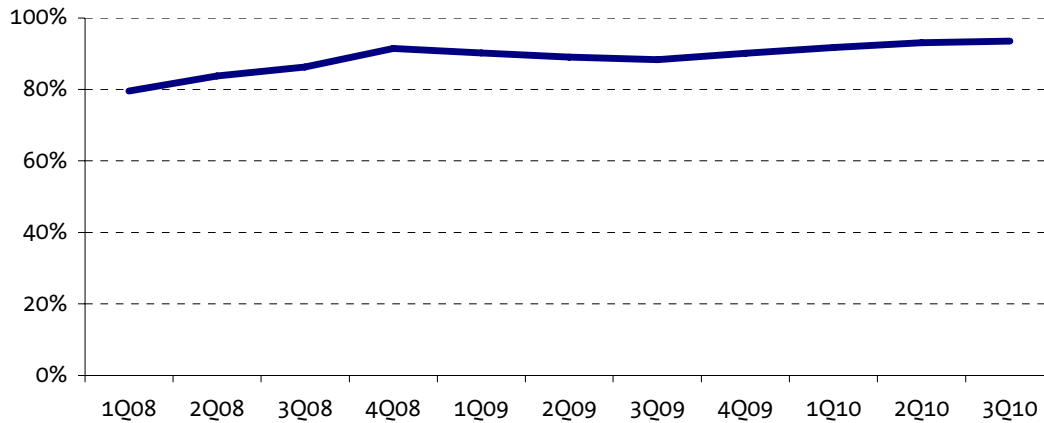
Fuente: Telefónica Colombia

En la página 36 del documento de consulta, la Comisión de Regulación de Comunicaciones consigna que la tasa de penetración móvil es una ventaja para los competidores entrantes, pues el promedio simple de la variación anual de la penetración móvil es del 8,9%. Telefónica no comparte esta deducción de la CRC. En primer lugar, este crecimiento promedio se ha calculado para un período de 10 años, horizonte en extremo prolongado para ser tomado como referente de la situación competitiva actual. En los últimos diez años el sector de telefonía móvil ha registrado cambios tan dramáticos como la entrada de dos nuevos inversionistas al sector y en este sentido, la variación anual de la penetración móvil que plantea el Regulador no se compadece con las condiciones de competencia que hoy se enfrentan, y que ameritan la intervención de la Comisión.

Para Telefónica el mercado colombiano viene presentando una estabilización en sus niveles de penetración. En el último año, la penetración no ha aumentado en más de 2% por trimestre (Ver Figura 7) , señalando un mercado potencial mínimo para servicios de voz, y por consiguiente reduciendo al máximo las oportunidades de crecimiento de la base abonados de los operadores. La única alternativa de crecimiento se convierte en la captura

de abonados de otras redes, lo que hoy resulta en extremo difícil dada la fortaleza del efecto de red de Comcel.

Figura 7. Evolución Trimestral de la Penetración de Telefonía Móvil en Colombia



Fuente: Global Wireless Matrix, 4Q2010. Merrill Lynch.

Jullien y sus coautores coinciden en esta apreciación de estabilización del mercado:

“The Colombian mobile market has developed significantly between 2002 (date where our data start) and 2009, where it seems to stabilize around 85% penetration rate. This represents a relatively low level of stabilization according to our experience of other countries with stabilized markets.”

Y posteriormente concluyen:

“It is our view that the rapid expansion of the market should have created opportunities for a new efficient operator to impose itself as a main actor. However, a striking feature of the data is that Comcel’s competitors have not been able to leverage this expansion into an improvement in their relative position. Indeed, Comcel has maintained more than 50% market share since the beginning of the period.”¹⁷

¹⁷ El período de análisis corresponde a 2002-2009. Jullien, Bruno; Sand.Zantman, Wilfried y Bardey, David. “Report on the competitive situation of the Colombian mobile telecommunications market”. December 16, 2010.

1.7 Situación financiera de las empresas e inversión

En la página 42 de documento la CRC afirma que

“mayores inversiones en cobertura pueden contribuir a incrementar el mercado potencial a atender en el mercado nacional. Incluso, inversiones en nueva tecnología, como puede ser en la actualidad invertir en 3G, 3.5G, etcétera, pueden contribuir a ampliar el portafolio de productos de la firma o incluso a diferenciarlo de su competencia, todo lo cual puede hacer que se gane mayor participación de mercado.”

Si bien es cierto que todas estas inversiones se efectúan con el ánimo de mejorar la oferta de productos y la situación competitiva, estas inversiones en el corto plazo respaldarán servicios orientados a los segmentos de población de mayores ingresos, dejando en manos del operador más grande el mercado de voz, que es justamente el que presenta niveles insuficientes de competencia.

Preocupa la conclusión que la CRC consigna sobre los incentivos a invertir en el mercado móvil en Colombia. Del documento entendemos que para la entidad es cuestionable que se hayan perdido los incentivos a invertir en un mercado de más de 40 millones de usuarios, con independencia de la posición de los jugadores¹⁸. Al respecto aclaramos que tanto para Telefónica, como para cualquier empresa presente en varios países, la asignación de recursos de inversión no sólo depende de las señales internas de un mercado, sino del atractivo de ese mercado frente al portafolio de inversiones; y como la Comisión pudo verificar Colombia viene presentando la menor rentabilidad del grupo en la región, además de unas señales poco claras en materia de entorno competitivo.

Por último, inquieta que la Comisión justifique la elaboración de un segundo documento en la necesidad de verificar con los agentes del mercado que esta vez si se cuenta con todos los elementos de análisis, sobretodo teniendo en cuenta que una de las razones que al parecer soportan que el contenido de este documento de consulta es más completo que el anterior, es que Comcel no había proporcionado la totalidad de la información sobre sus precios, cuando la Comisión elaboró el documento publicado en agosto de 2010.

¹⁸ *“...difícilmente se podría argumentar que en Colombia, un mercado de más de 40 millones de usuarios, se hayan perdido los incentivos a invertir en este mercado, sin importar la posición de mercado de los jugadores. Sin embargo, se debe reiterar que las inversiones realizadas son una apuesta de largo plazo, y la agresividad de los operadores, junto con un ambiente propicio para la competencia, deben ser garantes de un adecuado retorno de las mismas”* Página 42.

1.8 Entrada al mercado, portabilidad numérica y sus potenciales efectos

Compartimos con la Comisión de Regulación que medidas como la portabilidad numérica, la asignación de espectro a nuevos agentes y la entrada de operadores móviles virtuales no tendrán un impacto significativo en la competencia en el mercado de voz saliente móvil.

Los anteriores comentarios, que resumen la posición de Telefónica frente a cada una de las variables analizadas por la Comisión, corresponden a la ratificación de lo ya expresado en otras etapas de la discusión regulatoria desde 2007. El mercado colombiano viene inmerso en una dinámica competitiva preocupante, originada en la estrategia de precios del operador dominante que privilegia las llamadas *on-net*, y fija precios artificialmente elevados para las tarifas *off-net*, a pesar de estar sometido a una regulación minorista. Esta combinación de precios y tamaño, impide a los operadores que le compiten ganar cuota de mercado a pesar de sus esfuerzos comerciales y de calidad, sin poner en riesgo la rentabilidad de su negocio, que ya está por debajo del promedio de las empresas del sector.

2 Revisión Internacional de Regulación en el Mercado Móvil

En este aparte la CRC compila la aproximación regulatoria de diversos países al tema de cargos de terminación móvil, y los modelos de teoría económica que han analizado el comportamiento del mercado ante distintos escenarios regulatorios y de precios minoristas. Si bien la Comisión reúne la información más relevante en materia de competencia en el mercado móvil, Telefónica no comparte la conclusión que extrae el Regulador de esta revisión.

Para la Comisión:

“las principales disyuntivas que debe resolver en materia de remedios regulatorios se relacionan con:

- 1. La posibilidad de establecer reglas en el mercado minorista que reduzcan o eliminen los diferenciales tarifarios on-net y off-net.*
- 2. La posibilidad de implementar reducciones (de aplicación simétrica o asimétrica) en los cargos de acceso, migrando hacia esquemas basados en LRIC puros o migrando hacia esquemas B&K.*
- 3. La posibilidad de aplicar medidas que eviten que se paguen cargos de acceso superiores a tarifas de mercado.”¹⁹*

¹⁹ Página 78 del documento de consulta.

Telefónica viene demostrando que la asimetría en los cargos de terminación es la herramienta más probada y de uso generalizado por los reguladores de telecomunicaciones, dado su carácter procompetitivo para el mercado de voz móvil. Esta alternativa regulatoria también ha sido modelada en documentos académicos que avalan el impacto positivo de su implementación sobre el bienestar, bajo un enfoque dinámico y de largo plazo. Por esta razón, si bien existen otras medidas regulatorias, sigue siendo la regulación asimétrica la de mayor aceptación.

2.1 Modelos Microeconómicos

Podría decirse que la revisión de la literatura económica incluye la totalidad de los argumentos que los teóricos han planteado sobre la discusión de la competencia entre redes móviles. Es indiscutible que estos modelos ayudan a entender el funcionamiento del mercado móvil, tanto en ausencia de regulación como bajo medidas regulatorias, en particular aquellas enfocadas en cargos de terminación o en regulación de precios finales. No obstante, la función de estas herramientas es proporcionar elementos adicionales de juicio, que permitan al Regulador anticipar el impacto de algunas medidas, sujetas siempre a supuestos que delimitan la complejidad de la realidad competitiva, justamente para poder aislar algunos efectos y extraer conclusiones.

Por esta razón, cuando los modelos concluyen que la regulación asimétrica otorga unos beneficios a las empresas más pequeñas, desconocen que estos beneficios no se perciben en la realidad pues el menor tamaño implica, en un negocio de evidentes economías de escala, unos mayores costos que aquellos en que incurre una empresa de mayor escala de operación.

La preferencia por la regulación simétrica de los costos de terminación supone que esta señal regulatoria otorga incentivos a la eficiencia de los operadores móviles en la gestión de su servicio de interconexión, y que las empresas que tengan costos superiores a este valor regulado, tenderán a mejorar su desempeño hasta alcanzar los niveles reconocidos regulatoriamente. Dada la presencia de externalidades, es difícil que esa señal de eficiencia que pretende darse con un cargo de acceso único, sea percibida como un incentivo a mejorar el desempeño del operador, pues este desempeño dependerá en gran parte de la cuota de mercado, que como hemos visto no es completamente gestionable en un mercado inmerso en externalidades de red.

Los modelos que calculan un costo de largo plazo eficiente de la actividad de interconexión, suponen un mercado atendido por operadores idénticos, situación que dista de la realidad competitiva del mercado colombiano. Si a este distanciamiento del supuesto del modelo se suma que las externalidades de red impiden arrebatar cuota de mercado al operador más

grande, la señal de eficiencia que quisiera proporcionar el regulador a través del cargo de acceso único termina por convertirse en una sobreremuneración para el operador de mayor tamaño que nuevamente pone en situación de desventaja a los operadores pequeños.

Por otra parte, los modelos en su mayoría describen el comportamiento de los mercados en un contexto estático cuando la intervención regulatoria de los cargos de acceso tiene por objeto modificar la estructura de mercado en el mediano plazo, obligando a un enfoque dinámico. De este modo, es entendible que medidas asimétricas sólo reporten pérdidas de bienestar si se circunscribe la valoración de su impacto inmediato, pues no incorporan los beneficios que se obtendrían de la mejora en las condiciones de competencia que justifican la implementación de una regulación asimétrica del cargo de terminación.

Dado que la solicitud de Telefónica Colombia de establecer cargos asimétricos de terminación tiene por objeto balancear las cuotas de mercado actuales, modelos como el de Cricelli que suponen constante la participación de mercado de los operadores no resultan adecuados. Si el modelo de entrada supone que estas cuotas no van a modificarse, es apenas evidente que las ventajas de la regulación asimétrica desaparecen.

También mencionar que los modelos que respaldan la implementación de *Bill and Keep*, asumen que los usuarios de telefonía móvil derivan utilidad de ser llamados, y que esta utilidad es tan alta que puede inducir a un abonado a cambiar de operador por aquel que le permita recibir más llamadas. Como lo hemos mencionado en comunicaciones anteriores, es dudosa la importancia de esta utilidad en la decisión de compra de los usuarios de telefonía móvil. Al menos esto revela el estudio desarrollado por Ofcom en 2005²⁰.

Acogiendo el planteamiento de Hoernig (2007) y con base en lo observado en el mercado móvil colombiano, la CRC concluye en el documento que

“cuando a los operadores se les permite fijar libremente las tarifas, aprovechan las externalidades de red y su propia participación de mercado para establecer el diferencial de precios... Por lo tanto, el establecimiento de un remedio tan solo en el mercado mayorista no corregiría el diferencial de precios on-net y off-net”.

Si bien es un argumento válido, como ya ha podido comprobar la Comisión la verificación del cumplimiento de la regulación minorista en el mercado móvil es una tarea compleja y por ende poco efectiva. Ante esta situación, la implementación de medidas mayoristas, y en particular la asimetría de los cargos de terminación, permite a los operadores de menor tamaño diseñar su oferta comercial con el objetivo de atraer abonados a su red, sin poner en

²⁰ Comentarios de Telefónica al documento “Diagnóstico del Mercado ‘Voz Saliente Móvil’ “ Septiembre de 2010.

riesgo su rentabilidad, situación que no permite una regulación minorista de dudosa aplicación.

2.2 Revisión de la experiencia internacional

Los ejemplos internacionales que la Comisión incluye en el análisis corresponden a Europa, Estados Unidos, Ecuador, Perú, México y Paraguay.

- **Europa**

En efecto la experiencia europea resulta relevante para el caso colombiano, debido al uso generalizado del esquema *Calling Party Pays*. No obstante, nuevamente la Comisión retoma de manera parcial los ejemplos de este continente, al referirse a la situación de simetría olvidando que se partió de un período de regulación asimétrica de los cargos de terminación y que aún dista de ser una situación prevaleciente en el mercado. La CRC menciona, a partir de un documento del BEREC que

“10 agencias reguladoras reportaron al BEREC que aplican tasas terminales simétricas; mientras que 12 aplican tasas parcialmente simétricas, dejando sólo 8 con tasas asimétricas actualmente. De los 20 países sin tasas completamente simétricas, en 9 ya se anunció una fecha para estar bajo este régimen de precios y en 7 se ha anunciado un proceso para determinar una fecha. 4 países no han hecho planes firmes para incorporar la asimetría”.

Telefónica ha presentado a la CRC la información correspondiente a la evolución de estos cargos de terminación en Europa, y en el uso de regulación asimétrica. La Comisión debe tener en cuenta que hemos sido los primeros en reconocer que la regulación simétrica corresponde al “deber ser” en materia regulatoria, pero que ante dinámicas competitivas como la que se presenta en el mercado colombiano, aproximaciones asimétricas pueden restituir niveles suficientes de rivalidad entre los oferentes.

En la Tabla 4 del Documento de Consulta, la CRC incluye el estado de la asimetría en los cargos de acceso en la Unión Europea. De aquí se observa que solamente Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Latvia, Lituania, Malta, Portugal, República Checa y Suecia se encuentran hoy funcionando bajo regulación simétrica del cargo de terminación. Sin embargo, 7 de estos países han implementado en algún momento cargos asimétricos, aún cuando sus operadores son de tamaño similar, y Bulgaria, Estonia, Lituania, Portugal y República Checa reportan desde el inicio simetría en la terminación.

De acuerdo con la información recopilada por OVUM²¹:

- Austria operó bajo asimetría en el cargo de terminación durante al menos 8 años, entre 2001 y 2008.
- Finlandia aplicó cargos asimétricos mínimo por 10 años, entre 1999 y el primer trimestre de 2009.
- En Grecia, la primera información que aporta Ovum corresponde a 2006, y en ese año se observaba asimetría en la terminación. Para el cuarto trimestre de 2008 el consultor reporta por primera vez un cargo de acceso simétrico, así como unas cuotas balanceadas: Cosmote, 43%; Vodafone, 28% y TIM, 29%.
- El caso de Hungría fue incluido por Telefónica en las presentaciones hechas a la CRT en 2007, pues este país en 2006 mostraba asimetría en los cargos de acceso. Según Ovum, Hungría inicia la aplicación de cargos simétricos en el cuarto trimestre de 2008; es decir, el mercado húngaro contó con asimetría en la terminación durante al menos 3 años.
- En 2004 Latvia reportaba asimetría en la terminación su primer reporte de cargos simétricos se produce en el primer trimestre de 2008.
- Malta operó entre 2006 (fecha más antigua del reporte de Ovum para este país) y el segundo trimestre de 2008 bajo asimetría en la terminación entre los 2 operadores del mercado, pese a tener en 2006 cuotas balanceadas: Vodafone con el 54% y Go Mobile con el 46%.
- Suecia reporta cargos asimétricos en 2004 y a partir del tercer trimestre de 2007 opera bajo condiciones simétricas; es decir, más de tres años de asimetría.

Sobre los países que al parecer no han pasado por una etapa de cargos asimétricos:

- En Bulgaria, el consultor reporta información solamente desde 2007, año en el cual los dos principales operadores del mercado tenían cuotas similares, Mobiltel Bulgaria con 49% y Globul con 38%.
- Estonia en 2006, primer año de reporte de OVUM sobre la terminación en este país, ya contaba con un único cargo de terminación para todos los operadores. Sin embargo, sus cuotas de mercado no son dispares en 2006: EMT GSM900 cuenta con el 47% del mercado, Tele2, con el 34% y Radiolinja el 19%.
- Lituania en 2006, fecha más antigua del reporte del consultor para este país, reportaba cargos simétricos. Se desconoce si este mercado en algún momento implementó asimetría en la terminación. No obstante en ese año el mercado móvil estaba atendido por tres operadores con cuotas comparables: Omnitel, 41%, Bite, 28% y Tele2, 31%.

²¹ *Interconnect charge data report y The status of mobile termination regulation in Europe 2010.*

- En la República Checa, Ovum consigna que en el primer trimestre de 2007 T-Mobile era el operador más grande, con el 41% de los abonados, seguido de O2, con el 39%, y por último Vodafone con el 20%. En el tercer trimestre de 2010 las cuotas de estos operadores son del 41%, 36% y 23% respectivamente.

De lo anterior se deriva que, o los países que hoy aplican cargos de acceso simétricos los han implementado después de un período de asimetría en la terminación, o han contado desde su inicio con una estructura equilibrada en términos de cuota de mercado entre operadores, y no han visto la necesidad de implementar esta medida.

Una vez más se deriva la conclusión que planteamos a la CRC en la comunicación del 3 de septiembre de 2010 que responde a la consulta del documento “Diagnóstico del Mercado ‘Voz Saliente Móvil’”:

“También debe mencionarse que los reguladores europeos han venido utilizando la asimetría en los cargos de terminación. De hecho en el documento que fija la posición común de los reguladores frente a la simetría en las tasas de terminación fija y móvil²², el BEREC (antiguo ERG) consigna que de los 25 países europeos que han definido el mercado relevante de terminación móvil, 18 han utilizado asimetría por más de diez años y solo seis, para la fecha de redacción del documento, habían alcanzado un escenario simétrico¹³. Además, según información recopilada por OVUM, un año después de expedirse el documento del BEREC aún existían cargos de acceso distintos por operador en al menos trece países europeos, incluso en mercados con diferencias de cuota entre operadores inferiores a las observadas en Colombia, como puede comprobarse en la Figura 10. Cargos de Terminación Móvil aplicados por los operadores móviles en algunos países de Europa a 1Q2009.

En este contexto Telefónica entiende que la Comisión Europea y el BEREC se pronuncien a favor de la simetría regulatoria de los cargos de acceso a las redes, le recuerden a los reguladores nacionales el carácter temporal de la medida y alerten a los reguladores sobre la necesidad de privilegiar intervenciones simétricas. Este no es el escenario en Colombia, donde la regulación del mercado móvil ha sido idéntica para todos los operadores del mercado pese a sus evidentes diferencias en escala operativa. Telefónica nunca le ha solicitado a la CRC que los cargos de interconexión diferenciales se aprueben a perpetuidad, pues es claro que una medida de esta clase debe tener una fecha de finalización para no distorsionar la eficiencia del mercado.”

²² ERG’s Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates. ERG(07) 83 final 080313. Febrero 28 de 2008.

“Figura 10. Cargos de Terminación Móvil aplicados por los operadores móviles en algunos países de Europa a 1Q2009

País	Operador	Cargo de acceso promedio (euros)	Cuota de Mercado
Holanda	KPN	0,09	49,80%
	T-Mobile Netherlands	0,10	27,05%
	Vodafone Netherlands	0,09	23,15%
Luxeburgo	P&T GSM	0,08	55,89%
	Tango GSM	0,08	32,44%
	Vox	0,11	11,67%
Alemania	T-Mobile Deutschland	0,08	36,46%
	Vodafone Germany	0,08	33,73%
	O2 Germany	0,09	13,24%
	E-Plus	0,09	16,58%
Francia	Orange	0,07	45,70%
	SFR	0,07	35,78%
Finlandia	Bouygues	0,09	18,52%
	TeliaSonera	0,05	38,95%
	Elisa (Radiolinja)	0,05	37,00%
Bélgica	DNA (Finnet)	0,05	24,05%
	Proximus/Belgacom (€/min)	0,07	41,30%
	Mobistar (€/min)	0,09	29,20%
Irlanda	Base / KPN Orange (€/min)	0,11	29,60%
	Vodafone (€/min)	0,13	44,91%
	O2 (€/min)	0,11	34,49%
Italia	Meteor (€/min)	0,16	20,60%
	TIM (€/min)	0,09	38,46%
	Omnitel (€/min)	0,09	33,19%
	Wind (€/min)	0,10	18,68%
Eslovenia	Mobitel	0,06	60,09%
	Sl. Mobil GSM	0,07	28,35%
Noruega	Tušmobil	0,11	6,84%
	Telenor	0,48	65,64%
Suiza	NetCom GSM	0,50	34,36%
	Swisscom (€/min)	0,10	61,86%
	Sunrise / TDC Switzerland (€/min)	0,12	20,37%
	Orange Switzerland (€/min)	0,12	17,77%
España	Telefonica Moviles (€/min)	0,08	44,97%
	Airtel / Vodafone (€/min)	0,08	31,51%
	Retevisión / Amena / Orange (€/min)	0,08	21,67%
	Xfera (Yoigo) (€/min)	0,12	1,85%
	O2 / Cellnet (€/min)	0,06	25,60%
Reino Unido	T-Mobile / One2One (€/min)	0,06	22,10%
	Vodafone (€/min)	0,06	25,20%
	Orange (€/min)	0,06	21,00%
	3UK	0,08	6,10%

Fuente: OVUM. Interconnect charge data 1Q09

Respecto al impacto de la implementación de asimetría en la estructura del mercado, en 2007 Telefónica aportó información de la evolución de la concentración del mercado. Nuevamente anexamos a esta comunicación este soporte (Ver Anexo 2).

Sobre la Tabla 4 del documento de Consulta de la CRC, también vale la pena resaltar que los mercados más grandes y de mayor desarrollo como Alemania, Francia y España aún no cuentan siquiera con fecha para la implementación de regulación asimétrica.

Por último, sobre la experiencia de Europa sería necesario recordar que la recomendación de la Comisión Europea de migrar hacia la implementación de un modelo LRIC puro, que trae como consecuencia natural la reducción generalizada de los cargos de terminación móvil se produce, como lo hemos venido demostrando, tras aplicar asimetría en los cargos de terminación. <http://intranetcolombia/Paginas/default.aspx>

- **Reino Unido, Ofcom.**

La CRC concluye de la revisión de la experiencia internacional que dentro de las “principales disyuntivas” que debe resolver al elegir el remedio regulatorio se relacionan, entre otras, con la posibilidad de implementar reducciones del cargo de acceso, migrando o bien a un modelo LRIC puro o a un esquema B&K. Para Telefónica esta disyuntiva no debería presentarse, en tanto el mismo análisis de la CRC menciona que

“frente a la elección de LRIC puro frente a LRIC+, Ofcom no encuentra argumentos económicos contundentes frente a una u otra elección, con pros y contras a cada lado. Sin embargo, al tener en cuenta la recomendación de la Comisión Europea frente a la metodología a seguir se decanta la discusión a favor de una metodología LRIC pura.”

Telefónica se pregunta si la CRC, que no está obligada a acoger las recomendaciones de la Comisión Europea en materia regulatoria, cuenta con los argumentos para considerar la implementación de un modelo LRIC puro en el mercado colombiano, cuando Ofcom no ha encontrado que la justificación de la CE sea contundente desde una perspectiva económica.

- **Perú**

Sobre el caso peruano, vemos que la compilación de la CRC no menciona que fue América Móvil el operador que en este mercado solicitó a Osiptel la prolongación de la regulación asimétrica. Telefónica aportó en septiembre del año pasado esta sustentación a la Comisión, luego de que fuera cuestionada la coherencia regulatoria del grupo en la región. De esta forma, en septiembre de 2010 manifestamos al Regulador que:

“En el caso peruano la introducción de cargos asimétricos se produjo en 2006, cuando hacia bastantes años que la operación de la actual Claro había iniciado. El esquema de cargos asimétricos se ha mantenido hasta la actualidad y este proceso se acompañó con una reducción progresiva de los cargos de acuerdo con un calendario fijado por el regulador (Figura 11. Cargos por interconexión tope por

terminación de llamadas en las redes de los servicios móviles aplicables en Perú entre Enero 2006 y Diciembre 2009.).

Durante esta primera etapa de asimetría, OSIPTEL constató la dinámica competitiva del mercado móvil: entre 2004 y 2008 la cuota de mercado del operador incumbente se redujo 6 puntos, mientras la del segundo operador aumentó 7 puntos. (Figura 12. Evolución de cuota de mercado en abonados, entre 2005 y 2008 en Perú).

En la figura siguiente (Figura 13. Evolución del tráfico móvil saliente y entrante en Perú), se observa que a partir de 2008 el mercado peruano ha experimentado un enorme crecimiento del volumen de tráfico cursado por Claro en su red, situación que también difiere de lo que ocurre en el mercado colombiano.

No obstante la modificación en la estructura del mercado móvil peruano, durante la etapa previa a la aprobación de unos nuevos cargos de acceso, como era de esperarse América Móvil solicitó continuar con la asimetría regulatoria, señalando que “Los cargos asimétricos ayudan a impedir que el operador de mayor tamaño crezca más que sus competidores solamente por el hecho de ser el operador de mayor tamaño” y “Las diferencias de costos entre las empresas justifican cargos asimétricos”²³.

Es así como el pasado 19 de agosto OSIPTEL aprobó una revisión de los cargos de terminación móvil para el periodo octubre 2010-octubre 2014, en la que se mantiene la asimetría de cargos hasta 2013 e inclusive aumenta el grado de asimetría durante este periodo de acuerdo con el siguiente esquema (Figura 14. Cargo Máximo Regulado de Terminación Móvil en Perú):

Figura 11. Cargos por interconexión tope por terminación de llamadas en las redes de los servicios móviles aplicables en Perú entre Enero 2006 y Diciembre 2009.

	Ene-Dic 2006	Ene-Dic 2007	Ene-Dic 2008	Ene-Dic 2009
América Móvil Perú S.A.C	0,1804	0,1555	0,1305	0,1056
Nextel del Perú S.A.	0,1772	0,1491	0,1210	0,0929
Telefónica Móviles S.A.	0,1770	0,1487	0,1204	0,0922

Fuente: OSIPTEL. Resolución de Consejo Directivo No. 070-2005-CD/OSIPTEL.

http://www.osiptel.gob.pe/WebSiteAjax/WebFormGeneral/normas_regulaciones/wfrm_ResolucionesAltaDireccionDetalles.aspx?CS=1242

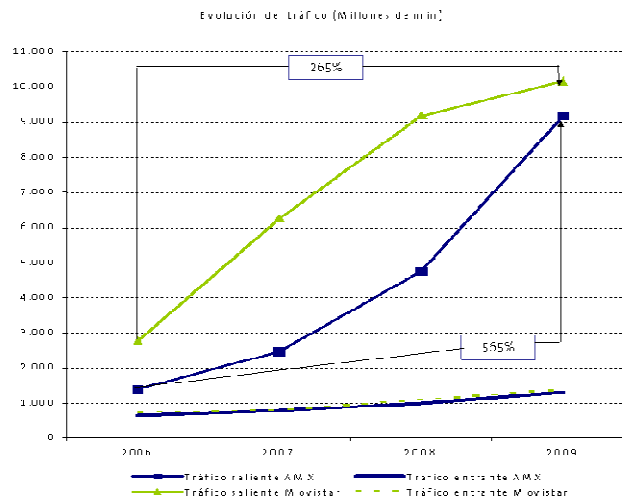
²³ Textos extraídos de la presentación efectuada por América Móvil con ocasión de la Audiencia Pública efectuada el 24 de junio de 2009 en Lima, Perú.

Figura 12. Evolución de cuota de mercado en abonados, entre 2005 y 2008 en Perú

	2004 (Abonados en miles)	%	2008 (Abonados en miles)	%
Telefónica	2805	69%	13114	63%
AMX	1102	27%	7178	34%
NEXTEL	185	5%	660	3%
Total	4093		20952	
Penetración	15%		74%	

Fuente: OSIPTEL. Tomado de la presentación efectuada por América Móvil en la Audiencia Pública del 24 de junio de 2009 en Lima, Perú.

Figura 13. Evolución del tráfico móvil saliente y entrante en Perú



Fuente: Telefónica Internacional S.A.

Con base en la revisión anterior, Telefónica considera que no existen muchas más disyuntivas distintas a las incluidas por la Comisión en el documento, y las principales estarían alrededor de otorgar mayor peso a la externalidad de llamada, cuando no se dispone de evidencia suficiente para el mercado colombiano que permita corroborar que esta externalidad es tan fuerte que respalda la implementación inequívoca de un esquema *Bill and Keep* en el mercado móvil colombiano.

Adicionalmente, esquemas distintos a la regulación asimétrica de los cargos de terminación constituyen aproximaciones novedosas y poco probadas para resolver el problema de competencia detectado por la Comisión para el mercado de voz móvil en Colombia. Por esta razón, Telefónica ratifica su solicitud de adoptar en el mercado mayorista de terminación una reducción del cargo de acceso a la red de Comcel a la mayor brevedad, y mantener esta

diferencia frente al cargo de terminación en las demás redes móviles durante el tiempo suficiente para que la dinámica del mercado refleje competencia suficiente entre operadores.

3 Escenarios Regulatorios

Reconocemos el esfuerzo de la CRC por construir un panorama completo de la situación de competencia en el sector y de las alternativas de solución al problema detectado. No obstante, y como lo hemos venido mencionando en este documento y en las distintas consultas que sobre el tema ha convocado la Comisión, para Telefónica, así como para una buena parte de los demás operadores de telecomunicaciones, la única alternativa eficaz en restaurar la competencia en el mercado consiste en:

- la implementación de una reducción del cargo de terminación de llamadas de voz en la red de Comcel y,
- La modificación de la resolución 2171 de 2009 para que el diferencial tarifario establecido en dicha norma aplique a todos los planes y promociones por llamadas de voz comercializados por el operador dominante, y no solamente a los minutos adicionales; y para que la norma defina los parámetros para determinar cómo debe darse cumplimiento a la restricción tarifaria en planes de bolsas de dinero susceptibles de ser gastadas en diferentes servicios.

Así lo expresamos en conjunto con Colombia Móvil en comunicación dirigida a la CRC el 3 de septiembre de 2010.

Aunque esta solicitud se mantiene, procedemos a comentar nuestra posición frente a las alternativas regulatorias contempladas por el Regulador en el documento de consulta.

3.1 Escenario Base: status quo

Respecto a la regulación vigente tanto mayorista como minorista, la Comisión solicita a los operadores manifestar si debe ser revisada.

Sorprende que la Comisión necesite que los operadores manifiesten una vez más su posición frente a las medidas ya tomadas en el mercado móvil. Evidentemente la solicitud formal y reiterada desde el año 2007 de Telefónica sobre la implementación de asimetría en los cargos de acceso refleja la inconformidad con una medida como la vigente. Por otra parte, Telefónica y Tigo, y Tigo y ETB, UNE y Avantel solicitaron en agosto a la CRC modificar la intervención mayorista y minorista por el establecimiento de cargos asimétricos y

profundizar la regulación tarifaria de Comcel para incorporar las promociones y todos los servicios de voz que comercialice este operador.

Además, a la consulta de septiembre de 2010 Telefónica respondió expresamente que la medida regulatoria minorista resulta inocua principalmente por el incumplimiento de la misma al excluir las promociones de la regulación:

“Telefónica no tiene dudas sobre la inocuidad de la medida regulatoria, esencialmente por el incumplimiento de la misma. También genera extrañeza que en el documento la Comisión reconozca que “no sólo los precios visibles para los usuarios impactan las decisiones de consumo, sino que todos los precios que finalmente perciben los usuarios generan los incentivos a consumir más de uno u otro tráfico”; y que por otro lado, la misma entidad haya expedido un concepto a petición del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones donde, haciendo referencia a la Resolución 2171 de 2009, establece que “con base en lo previsto en la regulación, el operador está en libertad de ofrecer y diseñar diferentes tipos de promociones y ofertas, y además, la restricción tarifaria versa respecto del diferencial de precios de los minutos incluidos en el plan y no tiene relación sobre el valor de los minutos promocionales”. A nuestro entender, hacer ambas afirmaciones implicaría aceptar que la medida minorista impuesta se expidió sin pretender que la misma generara modificaciones en la dinámica competitiva del mercado de voz saliente móvil, por no estar diseñada para atenuar el efecto club que constituye la falla de mercado detectada.

Además, no puede perder de vista el regulador que desde la óptica de las normas generales de protección al consumidor, como de las regulatorias en materia de protección a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones; los precios promocionales tienen unas características y condiciones para que sean considerados como tal. Sin entrar en el análisis detallado de una materia tan extensa como esta, basta con tener en cuenta que un precio promocional debe ser aquel que antes de su ofrecimiento tiene definida una vigencia, con claridad en la fecha de inicio como de su terminación. En consecuencia, el precio promocional se diferencia de las tarifas en su carácter temporal, mientras que la tarifa tiene una tendencia natural a ser indefinida.

Por consiguiente, si el Operador objeto de la medida regulatoria viene manteniendo la práctica reiterada y creciente de incluir precios denominados promocionales en los planes, corresponde al regulador identificar si realmente son precios temporales o realmente se han convertido en tarifas con las que no se viene cumpliendo la medida regulatoria impuesta.

No compartimos en absoluto que la CRC entienda que la medida regulatoria solo cobijaba precios de minutos incluidos en los planes, pues no puede desconocer el regulador que las denominadas promociones del Operador dominante, aún bajo el supuesto de que cumplieran con los requisitos de los valores promocionales, son justamente eso, precios objeto de cumplimiento de la medida adoptada.”²⁴

En cuanto a la situación referida por la CRC sobre las tarifas *on-net* de todos los operadores inferiores al cargo de acceso, Telefónica considera que es apenas natural que este cargo exceda la tarifa *on-net*, en tanto remunera activos de interconexión que no se utilizan en este tipo de llamadas.

Por otra parte, como bien lo rescata la CRC del modelo de competencia de Hoernig, la fijación de los precios *on-net* y *off-net* también puede corresponder a una estrategia anticompetitiva por parte del operador de mayor tamaño para expulsar a sus competidores del mercado. En respuesta a esta oferta comercial, es imprescindible para los demás operadores disminuir sus tarifas *on-net*, para permanecer competitivos ante los usuarios del mercado móvil, incluso a costa de conseguir las rentabilidades promedio del negocio móvil.

En cuanto al incremento de al menos 50% en el diferencial de precios *on-net* vs *off-net* que se obtiene cuando se incluyen las promociones en el cálculo de precios, Telefónica considera que el negocio móvil no escapa a la utilización de promociones como una manera de incrementar la demanda y activar el mercado, y cada vez es más frecuente que los operadores utilicen estrategias promocionales para complementar su oferta comercial.

Sin embargo es claro que esta estrategia promocional concentrada sobre el tráfico *on-net*, en cabeza del operador con posición dominante se convierte en una amenaza adicional para la competencia en el mercado. Por esta razón sorprendió a Telefónica el hecho que la CRC conceptuara que la regulación minorista aplicable a Comcel no comprende las promociones, siendo evidente que éstas influyen en las decisiones de compra y suscripción de los usuarios y por tanto en la estructura de la industria.

Al igual que en el caso anterior, Telefónica manifestó su posición al respecto en la comunicación del 3 de septiembre de 2010:

“Para terminar esta parte, reiteramos que es claro que la Resolución 2066 de 2009 modificada por la Resolución 2171 no precisó ni diferenció entre precios en forma de tarifa y precios en forma de promoción, con lo cual, se deduce que la medida tiene que ser aplicable para unos y otros. Diferenciarlos, como lo pretende Comcel

²⁴ Respuesta de Telefónica al documento “Diagnóstico del Mercado ‘Voz Saliente Móvil’”. 3 de septiembre de 2010.

y lo avala la Comisión, desconoce no solo de qué manera se toman las decisiones de consumo de los usuarios, sino también, cómo se conciben las ofertas comerciales.

Esto significa que el precio relevante para el análisis es aquel que resulte de incorporar en la factura: tarifas, descuentos sobre precios de referencia, minutos a cero pesos, regalos de minutos on-net, y en general cualquier modalidad comercial que impacte el precio promedio por minuto implícito en el gasto de cualquier abonado de telefonía móvil. Esta inclusión permite reflejar que la tarifa relevante para cualquier análisis de competencia es la que finalmente paga el usuario.

En cuanto al incremento en el bienestar de los usuarios de Comcel, habría que agregar que tal beneficio no solo se deriva de la reducción de algunos precios de lista para el tráfico off-net sino, principalmente, de la implementación de promociones exclusivas sobre el tráfico al interior de la red de este operador, que le permiten a un usuario comunicarse con casi 30 millones de personas a estos bajos precios, y que constituyen el impedimento fundamental para que el usuario sustituya a Comcel por cualquiera de los tres operadores móviles alternativos.

Con base en lo anterior, es indispensable que la CRC modifique la Resolución 2171 o la interpretación²⁵ que hace de tal norma, para considerar en la regulación del diferencial tarifario todos los precios, promocionales y no promocionales, de servicios de voz de Comcel, así como la prohibición de que este operador comercialice planes que sólo consideran minutos on-net. De lo contrario el mercado seguirá registrando el comportamiento estático de los seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la Resolución.”

3.2 Mercado minorista: mercado minorista sin intervención regulatoria

Telefónica no comparte las conclusiones que extrae la Comisión sobre la competencia en un escenario bajo regulación minorista pues, como pudo comprobarse, vía promociones el operador dominante burló la medida. En este sentido, sería erróneo pensar en que es inconveniente levantar la obligación minorista pues en la práctica la restricción nunca estuvo activa.

Por otra parte, es necesario especificar que aunque en el corto plazo los usuarios de Comcel se benefician de las tarifas *on-net* bajas ofrecidas por el operador, estos y los demás usuarios de telefonía móvil pueden perder todo tipo de beneficios en un escenario sin competencia

²⁵ Si hubiera lugar a la interpretación por la existencia de una duda o vacío en la regulación, debe considerarse que la Honorable Corte Constitucional ha expuesto que el principio de interpretación normativa que se funda en el "efecto útil" enseña que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero. (Sentencia T-001 de 1992)

suficiente, como el que podría anticiparse de mantenerse el funcionamiento actual del mercado. Así lo manifestamos en la comunicación del 3 de septiembre:

“Ahora bien, Telefónica no comparte que la Comisión se restrinja a una visión de corto plazo que avala las promociones debido al mayor bienestar para los usuarios que éstas generan, cuando es evidente que tal estrategia comercial es utilizada por Comcel con fines anticompetitivos, arriesgando la eficiencia del mercado y el propio bienestar de estos mismos usuarios en el mediano plazo. Como lo ha advertido Telefónica desde hace más de tres años a la CRC, es ingenuo esperar que Comcel siga disminuyendo sus tarifas cuando no tenga competidores frente a los cuales disputar su base de clientes.”

Los riesgos que menciona la CRC suponen que el mercado efectivamente operó bajo la restricción tarifaria, y en consecuencia levantar la medida implica la modificación del escenario de competencia. Como bien lo sabe la Comisión, para Telefónica el operador dominante continuó comercializando planes que incumplían la regulación minorista y por tal razón solicitó al Ministerio de TIC la apertura de una investigación formal y aportó las pruebas del caso. No obstante, la interpretación que el Regulador dio sobre el alcance de su propia regulación dio paso al cierre de la investigación avalando el comportamiento comercial de Comcel.

Ante tal situación, para Telefónica los cuatro riesgos que lista el Regulador no surgen en cuanto se levante la regulación minorista, pues el mercado móvil viene funcionando sin ella. Es decir, Telefónica considera que:

- 1) Comcel utiliza diferenciales de precios tan elevados como los implementados antes de la entrada en vigencia de la Resolución 2171 de 2009.
- 2) El bienestar de los usuarios de este operador, si bien puede incrementarse temporalmente, está en riesgo de disminuir en el mediano plazo, cuando los operadores de menor tamaño desistan de competir por su base de abonados.
- 3) Comcel no ha generado una mejora sustancial del bienestar en los abonados de los demás operadores derivado de la externalidad de llamada, pues según los cálculos de la Comisión el tráfico *off-net* de este operador tan sólo se habría incrementado un 2% con la regulación minorista.
- 4) No hay incertidumbre frente al problema de competencia identificado, toda vez que se conoce la fuente de poder de mercado y el efecto que tiene sobre la situación de competencia. Bajo esta condición el mercado ha venido operando durante los últimos cuatro años, y aún no se observan medidas regulatorias efectivas para impedir una mayor concentración.

3.3 Mercado minorista: profundización de la regulación tarifaria

El análisis efectuado por la CRC sobre la implementación de esta regulación minorista contempla todos los elementos. No obstante Telefónica considera necesario anotar que los beneficios que destaca el regulador de la profundización de la regulación tarifaria suponen el cumplimiento de la medida, y por ende la factibilidad de su monitoreo y control.

La posición de Telefónica frente a esta propuesta fue consignada también en la comunicación dirigida a la CRC el 3 de septiembre del año pasado, cuando se le solicitó que:

“Modifique la regulación minorista aplicable al operador dominante para que toda oferta comercial del servicio de voz móvil refleje la restricción tarifaria impuesta por vía regulatoria, en el sentido de establecer el cargo de acceso como la diferencia máxima entre los precios on-net y los off-net.

En este último punto, el ajuste de la regulación de precios de Comcel evidentemente supone prohibir la comercialización de planes exclusivos para tráfico on-net, pues es innegable la discriminación que imponen estos planes sobre las posibilidades de consumo de los abonados de este operador en contra de las demás redes, al negarles efectuar llamadas off-net a precios comparables con las llamadas on-net incluidas en el plan.”

3.4 Mercado mayorista: Regulación de Cargos de Acceso Asimétricos

Telefónica rechaza enfáticamente que la Comisión considere que implementar cargos asimétricos en Colombia implica premiar los “errores estratégicos del pasado”, y que al parecer esta aseveración justifique el mutismo de la entidad frente al evidente problema de competencia.

Tampoco se comparte que la CRC aborde la regulación asimétrica de los cargos de terminación como una discusión que sólo se basa en las diferencias de cuota de mercado de los operadores, como lo manifiesta al establecer que la asimetría:

“envía una señal negativa al sector, ya que operadores que por una u otra razón han quedado relegados con una menor participación de mercado se ven “premiados” con un diferencial de cargos de acceso, por lo cual no tienen incentivos a competir más agresivamente por participación de mercado”²⁶

Sorprende que tras dos documentos de análisis, en los que se ha evidenciado la inercia del mercado móvil, la ineficacia de las ofertas comerciales de los operadores pequeños, la

²⁶ Página 90.

renuencia del operador dominante a aportar la información necesaria para profundizar en los análisis, y la solicitud unánime de la industria de telecomunicaciones de implementar verdaderas medidas procompetitivas en el mercado, la Comisión realice acusaciones que ponen en entredicho la motivación de los operadores pequeños por ganar cuota de mercado.

Si para el Regulador el mercado móvil está atendido por operadores con objetivos distintos (los pequeños interesados en mantener sus ingresos de interconexión o en conservar su base de usuarios en el segmento más rentable de la demanda; y el grande, único motivado a crecer tanto en el mercado masivo como en el mercado de mayores ingresos), debió fragmentarlo en el análisis adelantado en 2008, para reflejar que no hay rivalidad alguna entre los proveedores del servicio de voz saliente.

Agrega el Regulador que *“existe el riesgo de que los recursos adicionales percibidos por los operadores no se trasladen en una buena parte hacia beneficios para los usuarios, y en cambio se retenga una porción para mejorar los estados financieros”*²⁷. Telefónica se pregunta entonces, si igual preocupación le ha generado a la Comisión la rentabilidad de Comcel, que viene superando el promedio de la industria móvil en el mundo.

Por otra parte, en el resumen de las distintas posiciones frente a la regulación asimétrica, vemos que el regulador apenas menciona las explicaciones que ha aportado Telefónica desde 2007 y que justifican nuestra solicitud. Anexamos copia de tales documentos (Ver Anexos) ratificando la vigencia de los argumentos allí incluidos para esta discusión:

- Presentación del 3 de septiembre de 2007 (Anexo 2). En esta ocasión se manifestó al Regulador que:
 - El mercado móvil está altamente concentrado tanto en abonados como en tráfico
 - Las diferencias de precios on-net vs off-net implementadas por Comcel producen una mayor concentración del mercado.
 - Existen modelos económicos que sustentan la utilidad de implementar cargos asimétricos para promover la competencia.
 - La asimetría en la terminación es una herramienta de uso generalizado en el mundo. 77% de los países europeos la implementaban a la fecha, con efectos positivos sobre la reducción de la concentración en el mercado.
- Presentación de febrero de 2009 (Anexo 3), mediante la cual Telefónica puso en evidencia que:

²⁷ Página 91.

- Cuando en el mercado se presenta efecto club, la asimetría en los cargos de terminación puede ayudar a revertir la tendencia a la concentración.
 - En el mercado colombiano hay una presencia marcada de efecto comunidad.
 - La reducción de los cargos de acceso de 2007 permitió a Movistar generalizar su oferta de tarifa única para atraer abonados, pero el efecto sobre la cuota de mercado no fue tan contundente.
 - Ofertas comerciales comparables entre Movistar y Comcel son más rentables en este último operador debido a su mix de tráfico.
 - Las cifras de EBITDA entre 2007 y 2008 señalan una clara ventaja de Comcel sobre Movistar y Tigo.
 - La reducción del cargo de acceso a la red de Comcel puede mejorar la situación competitiva.
- Presentación de mayo de 2010 (Anexo 4) sobre el impacto de la regulación minorista del operador dominante en el mercado de voz saliente móvil. Telefónica demostró que:
- Los objetivos de aumento de tráfico off net de Comcel y reducción de la base de abonados por sustitución de operador no se cumplieron tras la regulación tarifaria de Comcel.
 - Colombia empieza a convertirse en uno de los mercados móviles más concentrados del mundo.
 - La posición de dominio de Comcel le permite obtener rentabilidades por encima del promedio de la industria.
 - Se requiere implementar una regulación asimétrica que refleje que los operadores móviles en Colombia no están en la misma posición competitiva.
 - La medida idónea para restablecer la competencia es la asimetría del cargo de terminación.

Por último agregar que la implementación de un cargo de acceso simétrico en mercados de tráfico desbalanceado trae consecuencias negativas en términos de competencia, como lo plantea Analysys-Mason²⁸:

“in a context where there are persistent traffic imbalances between networks (whatever the cause), a move from asymmetry to full symmetry, all other things being equal, is likely to be detrimental to the (smaller) operators with net outgoing traffic.”

Por otra parte, la intervención de la CRC imponiendo cargos asimétricos se adecúa plenamente a los principios definidos por el legislador. De conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, le corresponde a los proveedores de redes y

²⁸ “The case for ‘bill and keep’ for termination in Europe is not yet proven”, Analysys-Mason, 2009.

servicios de telecomunicaciones permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro proveedor que lo solicite, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, para asegurar los siguientes objetivos:

1. Trato no discriminatorio; con cargo igual acceso igual.
2. Transparencia.
3. Precios basados en costos más una utilidad razonable.
4. Promoción de la libre y leal competencia.
5. Evitar el abuso de la posición dominante.
6. Garantizar que en el lugar y tiempo de la interconexión no se aplicarán prácticas que generen impactos negativos en las redes.

Según esto, se deduce que los mismos objetivos son aplicables a la hora de determinar los cargos de acceso por parte de la CRC. En efecto, la regulación que llegue a expedir la Comisión con ocasión de la revisión del mercado mayorista de voz saliente móvil, tiene que ajustarse al cumplimiento de los objetivos del artículo 50.

Analizando la garantía y aplicación de algunos de estos objetivos encontramos lo siguiente:

Tratándose de la definición de cargos de acceso asimétricos, su misma condición de fijar valores diferenciales en función de la posición de los operadores en el mercado y de sus comportamientos particulares, podría ser entendida como un incumplimiento del objetivo de trato no discriminatorio. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a la base del análisis de cualquier posible intervención regulatoria discriminatoria está el presupuesto de igualdad entre iguales, identificado y reconocido ampliamente en la jurisprudencia constitucional. Este presupuesto indica que para que se produzca discriminación a la base tienen que estar destinatarios de la regulación en condiciones de igualdad; situación esta que claramente no se presenta en el caso del mercado mayorista de voz saliente móvil, toda vez que Comcel, como ya lo ha identificado la Comisión, tiene unas características distintas y se comporta con independencia de sus competidores. Tal precisión es importante porque la regulación asimétrica cobra importancia justamente cuando uno o más agentes en el mercado interfieren de manera asimétrica en él y generan distorsiones que afectan al mismo mercado, a sus condiciones de competencia y necesariamente a los usuarios.

En relación con el supuesto de cargo igual - acceso igual, la CRC ha reconocido en estudios precedentes que por el tamaño de las redes las condiciones de costos y una y otras redes son diferentes y por lo tanto, se justifica un tratamiento diferente.

Respecto a la transparencia, es evidente que la CRC como lo resume en el último documento publicado para consulta, ha sido suficientemente transparente en el proceso regulatorio que debe conducir a la adopción de medidas regulatorias en el mercado de voz saliente móvil.

Ahora, en cuanto al objetivo de promoción de la libre y leal competencia, además de los argumentos ya expuestos al inicio de esta comunicación, consideramos pertinente traer lo señalado por el Consejo de Estado²⁹: “ (...) en consecuencia, el legislador, por razones de interés público y dentro de los parámetros establecidos en la propia Constitución, esta facultado para imponer limitaciones a la libre competencia, a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa, que establece la misma Carta Política. La imposición de límites a los derechos constitucionales ha sido admitida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así ha señalado que la “libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado”, puesto que ésta debe darse por mandato de la ley “todo lo cual implica indudables limitaciones, correctivos y controles para la iniciativa particulares”, en cuanto que su propósito es “realizar los fines esenciales del Estado, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. A juicio de la Corte “la libre competencia económica no excluye en modo alguno la ingerencia de del Estado para alcanzar fines que le son propios”.

Precisamente, en el caso particular del mercado mayorista de voz saliente móvil, se requiere de la intervención del Estado pues hay una falla reiterada, acumulativa y creciente en el tiempo, que viene siendo generada por uno de los actores del mercado y cuyas consecuencias están limitando las posibilidades de alcanzar los fines propios de la libre competencia.

3.5 Mercado mayorista: reducción simétrica de cargos de acceso – modelo de costos incrementales puro

Si para la Comisión la única razón de los operadores para pedir la implementación de medidas procompetitivas y efectivas, en el mercado móvil es el diferencial de cuotas de mercado, es entendible que concluya que cada vez que las cuotas se alejen de aquellas incorporadas en el modelo de costos utilizado para regular el cargo de acceso, deba recalcular este precio.

Preocupa entonces que cuatro años después de iniciada la discusión, para la CRC no esté claro que la dinámica competitiva, más que la sola participación de mercado, indican una competencia insuficiente. Este argumento del recálculo permanente de los cargos de acceso trivializa la discusión, y pone como máxima responsabilidad del Regulador la estabilidad regulatoria, cuando ésta es un medio para promover la competencia, y no un fin en sí misma.

²⁹ Sección Tercera, en sentencia bajo radicación número 11001-03-26-000-2001-00037-01(20691), del once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), Consejera ponente Myriam Guerrero de Escobar

3.6 Mercado mayorista: Bill & Keep

Como lo hemos advertido en otros apartes de esta discusión, para Telefónica es importante señalar que la Comisión de Regulación de Comunicaciones ya conoce la posición de Telefónica respecto a la implementación de *Bill & Keep* en el mercado de voz saliente móvil en Colombia.

En el documento sometido a consulta el pasado mes de agosto, en el que la CRC propuso por primera vez establecer B&K, Telefónica argumentó lo que resumimos a continuación:

- En la práctica sigue siendo dudosa la fortaleza de la externalidad de llamada en las decisiones de suscripción de los usuarios de telefonía móvil; por lo tanto, suponer que dejar de remunerar el servicio de interconexión por la compensación que este costo a través de la externalidad de llamada es incorrecto.
- La medida principalmente beneficia a Comcel, como principal pagador de cargos de acceso.
- El tráfico en las interconexiones no es simétrico en la actualidad, y aunque el tráfico neto entre Comcel y Movistar osciló alrededor de cero durante el año anterior, no se prevé que este equilibrio se mantenga durante 2011.
- La eliminación del pago de cargos de acceso entre operadores móviles incentiva el fraude en el tráfico fijo-móvil y en el de larga distancia internacional entrante a redes móviles.
- Si bien reduce los costos de transacción entre operadores y los costos de la intervención regulatoria asociados a la determinación de un cargo regulado, el esquema de B&K al incentivar el fraude, daría lugar a intervenciones regulatorias y de vigilancia y control que eviten estas distorsiones en el mercado móvil.
- La implementación de B&K puede inducir a Comcel a promover el tráfico *off-net* de sus 29,8 millones de abonados, lo que podría generar el colapso de las redes de los operadores de menor tamaño.

Por otra parte, como lo ha venido planteando Telefónica ante la Comisión Europea junto con otros operadores de telecomunicaciones, la utilización de B&K en el mercado móvil hace menos rentables a los usuarios prepago, con lo cual este segmento del mercado perdería atractivo para los operadores, quienes se verían obligados a incrementar otros precios como el del valor por minuto *on-net*, de los servicios complementarios o de los terminales, para recuperar el ingreso de interconexión que se recibía del tráfico entrante a los usuarios de planes prepago.

Por último, es relevante mencionar que la propuesta de implementar *B&K* en los mercados europeos supone que los operadores recuperan en un mercado minorista competitivo, los costos asociados al servicio de interconexión. Cuando justamente el problema que se quiere resolver a través de la intervención de los cargos de acceso en Colombia es la competencia insuficiente en el mercado minorista, resulta evidente que para los operadores de menor tamaño sería imposible obtener del mercado de voz saliente móvil la remuneración adecuada de la actividad de terminación.

3.7 Mercado Mayorista: Sendas diferenciales de reducción hacia B&K

Esta opción combina las bondades de la regulación asimétrica del cargo de acceso, con los efectos negativos que sobre el mercado tiene la implementación de *B&K*, con lo cual los beneficios de esta medida tarifaria dependen en gran medida del diseño de la senda, y del plazo que se otorgue hasta la eliminación del cargo de acceso.

3.8 Mercado Mayorista: Retail-minus

La primera objeción a implementar esta metodología para regular el cargo de acceso es que no se cuenta con un mercado minorista competitivo, y en tal sentido, las ineficiencias del mercado *retail* se trasladarían al mercado mayorista.

Por otro lado, como ya se ha mencionado en distintos apartes del documento, la construcción del referente minorista resulta una labor aún más compleja que la aplicación de un modelo de costos. A diferencia de lo afirmado por el Tribunal de Apelación de la Competencia en el Reino Unido, la metodología no es “una simple ecuación”, pues depende del cálculo de un precio minorista que de ninguna manera es un procedimiento simple hoy por hoy en el mercado móvil.

4 Consideraciones Finales

Como puede deducir la Comisión de esta comunicación, casi la totalidad de los comentarios solo reiteran los argumentos que venimos presentando a las distintas consultas efectuadas sobre el tema. Asimismo, ratificamos la solicitud hecha en septiembre del año pasado, en el sentido de implementar a la mayor brevedad la asimetría en los cargos de terminación móvil, y la profundización de la regulación minorista aplicable a Comcel. Esperamos que este ejercicio de compilación represente para la CRC la última instancia de consulta, y de este modo se establezcan de manera inmediata las medidas solicitadas para empezar a restituir en el mercado de voz saliente móvil un nivel adecuado de competencia.

Atentamente,

(Original firmado por)

CAMILO AYA CARO
Vicepresidente de Estrategia, Regulación y Sinergias
Telefónica Colombia

Anexo 1.

Report on the competitive situation of the Colombian mobile telecommunications market

Jullien, Bruno; Sand.Zantman, Wilfried y Bardey, David.

December 16, 2010.

Anexo 2

Presentación efectuada por Telefónica a la CRC en septiembre de 2007

Anexo 3

Presentación efectuada por Telefónica a la CRC en febrero de 2009

Anexo 4

Presentación efectuada por Telefónica a la CRC en mayo de 2010