

116740000G-0008
Bogotá, 3 de septiembre de 2010

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

Asunto: Comentarios al documento “Diagnóstico del Mercado ‘Voz Saliente Móvil’ “

Respetado doctor Lizcano:

Recibimos satisfactoriamente el diagnóstico efectuado por la CRC sobre la situación de competencia en el mercado de voz saliente móvil, toda vez que el regulador ratifica el comportamiento inercial de este mercado pese a la intervención minorista efectuada seis meses atrás, preocupación que Telefónica Colombia ha manifestado en repetidas ocasiones a la Comisión.

Para Telefónica la única manera de restablecer una competencia vigorosa en el mercado es la modificación del cargo de acceso a la red del operador dominante con base en su cuota de mercado, y la modificación de la regulación minorista aplicable dicho operador, para que incluya toda oferta comercial del servicio de voz móvil, como se indicará más adelante.

A continuación presentamos nuestras observaciones al diagnóstico, en el orden en que la Comisión elaboró su documento, así como los argumentos que nos conducen a insistir en la implementación de las dos medidas antes mencionadas.

1. Antecedentes del estado del mercado

Telefónica comparte con la Comisión la dinámica de competencia observable en un mercado móvil concentrado como el colombiano, donde además se utilizan tarifas diferenciales y promociones para explotar el efecto club: una fijación estratégica de precios *on-net* y *off-net* que conduce a la suscripción del usuario al operador más grande dado que su ARPM es el más bajo; esto a su vez genera el incremento de la base de usuarios a quienes se puede llamar a tarifas *on-net*, y finalmente se traduce en menores incentivos para cambiar de operador.

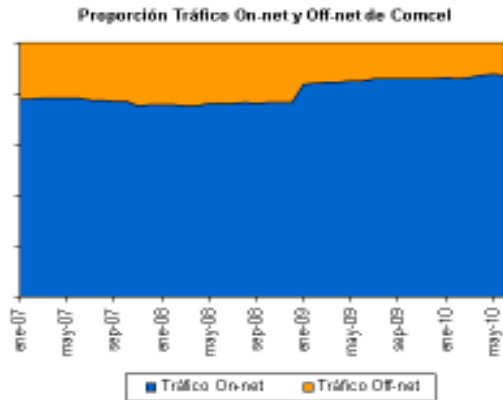
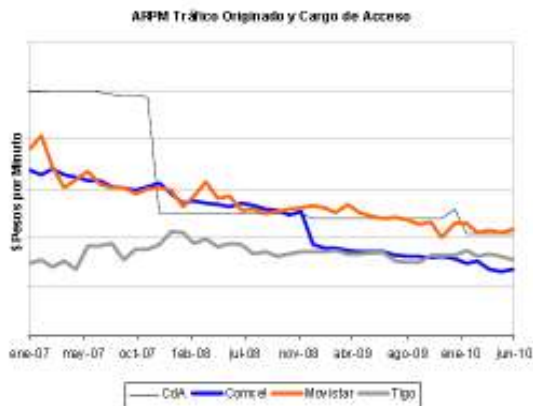
A esta sucesión de eventos que configura un círculo vicioso en términos de competencia, habría que agregar el impacto de las economías de escala asociadas a los costos de red. En la medida que los usuarios aumenten su demanda de minutos, el costo medio de largo plazo de cada llamada cursada se reduce, permitiéndole al operador ofrecer tarifas aún más bajas frente a las que pudieran comercializar sus competidores.

El resultado de esta estrategia es evidente en las gráficas 4 y 10 del documento de consulta (Figura 1. Gráficas 4 y 10 del Documento de la CRC) en donde la Comisión comprueba 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 los primeros de 2009.

Figura 1. Gráficas 4 y 10 del Documento de la CRC

Gráfica 4. ARPM Tráfico Originado y Cargo de Acceso

Gráfica 10. Proporción Tráfico on net y off net de Comcel



Fuente: “Diagnóstico del Mercado ‘Voz Saliente Móvil’”. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Agosto 2010.

De esta forma, al proceso en espiral que caracteriza la estrategia competitiva de Comcel se debe añadir la imposibilidad de los competidores pequeños de replicar esta misma dinámica sin poner en riesgo su suficiencia financiera, debido a la dificultad de alcanzar el mismo costo medio de largo plazo con un menor volumen de tráfico.

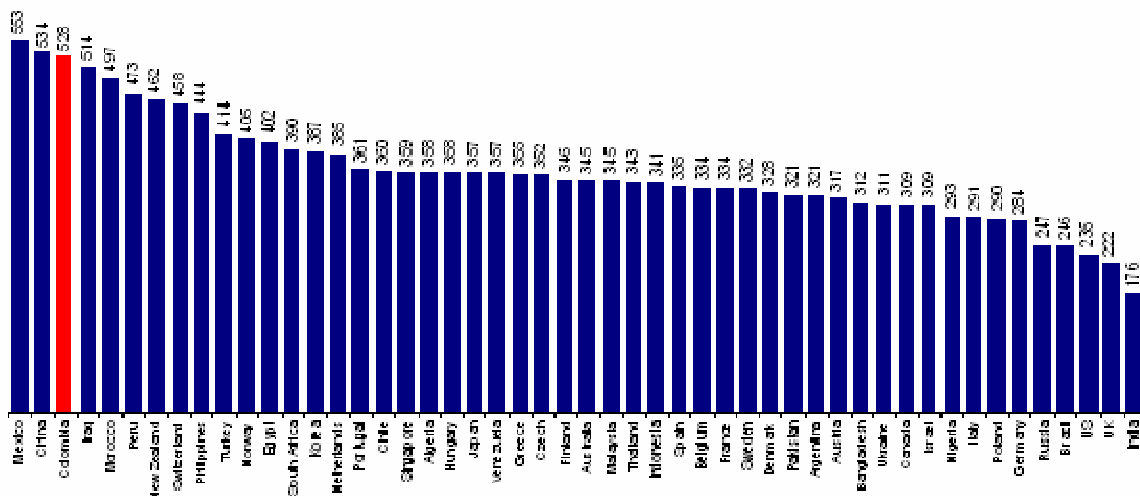
2. Estado global del mercado

La Comisión consigna en el documento que *“la composición del mercado no ha cambiado significativamente entre diciembre de 2008 y junio de 2010”*¹. Esta situación no es sorprendente dada la inercia de los mercados con marcado efecto club.

Sin embargo, lo que preocupa de esta condición es que entre 2007 y 2010 se han efectuado dos intervenciones regulatorias encaminadas a promover la competencia en el mercado móvil (reducción de cargos de acceso en diciembre 2007 e imposición de la regulación del diferencial tarifario para el operador con posición de dominio en agosto 2009), y ninguna de ellas ha tenido el efecto esperado sobre el mercado. De hecho, puede verse cómo el sector de telefonía móvil en Colombia empieza a destacarse a nivel internacional por su elevado nivel de concentración, pese a contar con tres operadores comparables en términos de cobertura y trayectoria.

Según *Merrill Lynch*, Colombia es el tercer mercado más concentrado entre cincuenta países de la muestra, superado solo por México y China en donde el agente con mayor participación de mercado en el primer caso también es *América Móvil* (Telcel) con el 71,2% del mercado, y en el segundo *China Mobile* con el 61% del mercado a diciembre 2009². (Figura 2. Concentración del mercado (HHI) de telefonía móvil en diferentes países en 2009)

Figura 2. Concentración del mercado (HHI) de telefonía móvil en diferentes países en 2009



Fuente: Global Wireless Matrix 1Q2010. Merrill Lynch.

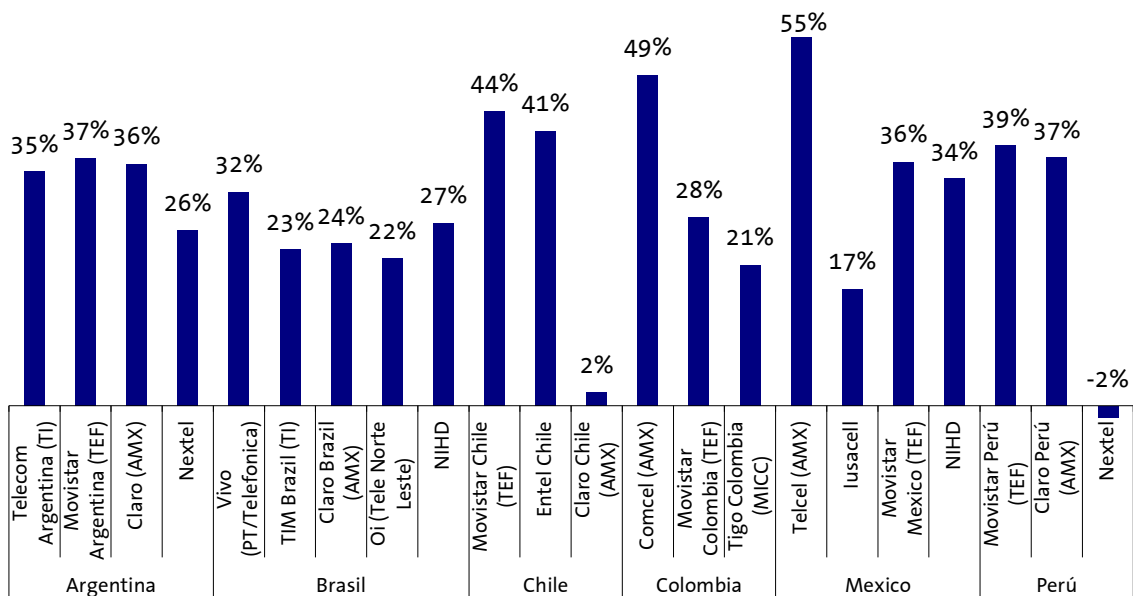
¹ *“Diagnóstico del Mercado ‘Voz Saliente Móvil’”*. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Agosto 2010. Página 8.

² Global Wireless Matrix 1Q2010. Merrill Lynch.

La consolidación de la posición de dominio de Comcel se refleja también en el nivel de rentabilidad alcanzado por este operador en Colombia. Como puede observarse en las siguientes gráficas, solamente su operación en México, cuyo Margen EBITDA para 2009 según Merrill Lynch fue del 55%, es más rentable que su operación en Colombia (Margen EBITDA del 49%) (Figura 3. Margen EBITDA de operadores móviles en América Latina). Y si se compara con la rentabilidad de operadores móviles en Europa, también se constata que su margen EBITDA en Colombia supera ampliamente la rentabilidad de operadores tan importantes como Vodafone en el Reino Unido, Movistar en España, Orange en Francia, como puede verse en la Figura 4. Margen EBITDA de operadores móviles en otros países

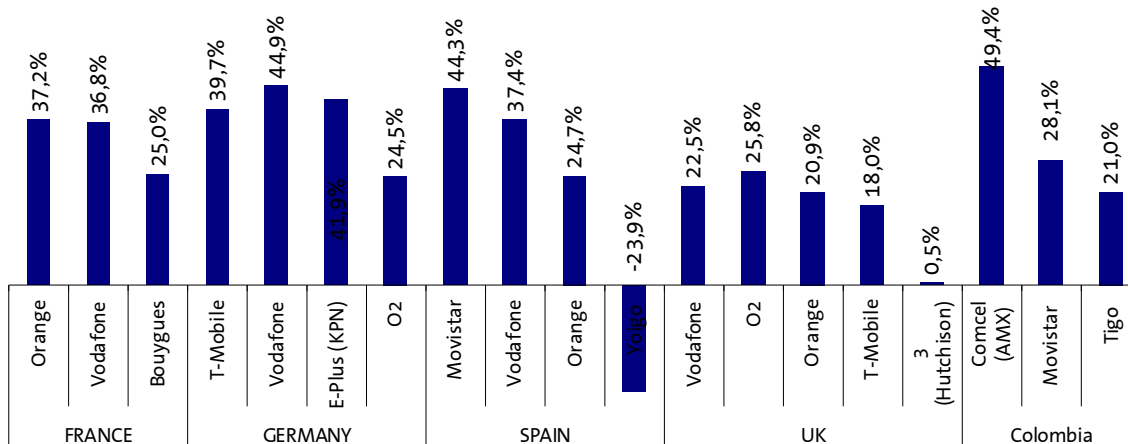
Por otro lado, comparando el monto del EBITDA que obtiene América Móvil tanto en Colombia como en otros países de Latinoamérica (Figura 5. EBITDA a Diciembre 2009 de América Móvil en Colombia y otros países de la Región), puede verse cómo Comcel arrojó en 2009 un resultado similar al obtenido por la operación de este grupo en Brasil y pese a que a diciembre de 2009 América Móvil en Brasil contaba con una base de usuarios 50% más alta (44,4 millones de usuarios según Merrill Lynch) que la que tiene en Colombia.

Figura 3. Margen EBITDA de operadores móviles en América Latina



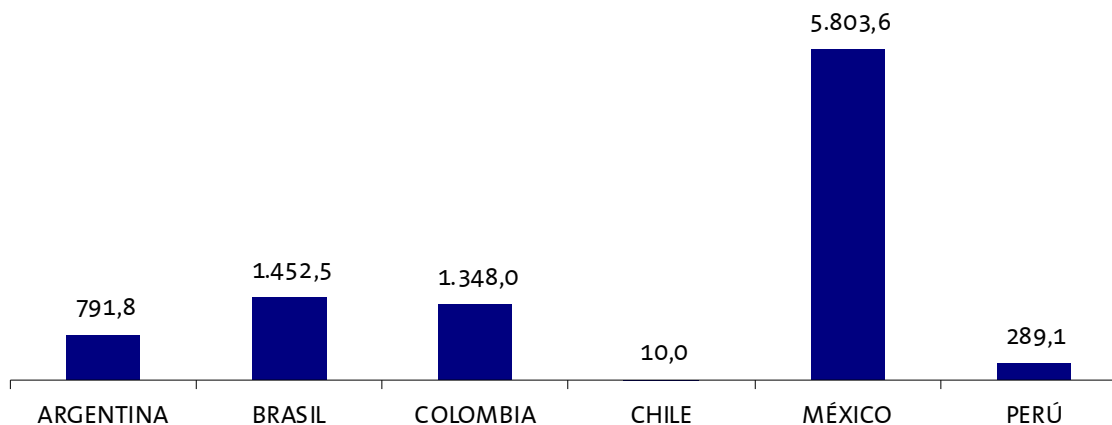
Fuente: Global Wireless Matrix 1Q2010. Merrill Lynch.

Figura 4. Margen EBITDA de operadores móviles en otros países



Fuente: Global Wireless Matrix 1Q2010. Merrill Lynch.

Figura 5. EBITDA a Diciembre 2009 de América Móvil en Colombia y otros países de la Región
 Cifras en millones de dólares.



Fuente: Global Wireless Matrix 1Q2010. Merrill Lynch.

La destacada rentabilidad de Comcel en el mercado colombiano, superando cualquier promedio de la industria y de operadores líderes en sus respectivos mercados, evidentemente se explica por su estrategia competitiva. El acaparamiento de tráfico al interior de su red, y las tarifas diferenciales que inducen a su favor la decisión de suscripción de los usuarios de telefonía móvil, generan una disminución inmediata de su costo medio por minuto, tanto de originación como de terminación de llamadas.

Si a la reducción de estos costos medios se suma una elevada tarifa *off-net*, cualquier minuto que se origine en la red de Comcel con destino a otras redes es altamente rentable. Pero tal vez lo más importante, es que el lanzamiento de planes de tarifas bajas y promociones exclusivas para llamadas *on-net* son estrategias posibles debido a la concentración de tráfico y la caída correspondiente en los costos medios, que le permiten al operador continuar disminuyendo el precio de las llamadas *on-net* a niveles no replicables por los operadores de menor cuota de mercado, y ésto sin sacrificar su rentabilidad, como se evidencia en los comparativos internacionales.

3. Composición del tráfico

Otro de los comportamientos ya advertidos por Telefónica al Regulador ha sido comprobado por él mismo en su documento, y se refiere a la concentración de tráfico al interior de la red de Comcel.

Vale la pena destacar que en la Gráfica 10 del informe de la CRC (Figura 6. Proporción de Tráfico On-Net y Off-Net de Comcel), puede verse cómo el tráfico *on-net* de dicha empresa aumenta con relación al *off-net* hacia diciembre de 2008, justamente la época en que la Comisión publicaba su propuesta regulatoria en materia de mercados relevantes, y empezaba a referirse a la falla de mercado inducida por el diferencial de precios del operador dominante³. A partir de ese momento la mezcla de tráfico de Comcel no ha tenido variaciones importantes, pese a haberse producido la intervención regulatoria minorista. Se reafirma entonces que, aunque la regulación tarifaria buscaba obligar a Comcel a reducir el efecto comunidad a través de sus precios minoristas, el resultado ha sido nulo.

Si bien Comcel declara en su comunicación a la CRC que entre agosto de 2009 y mayo de 2010 ha aumentado el tráfico saliente hacia Movistar y Tigo en 1,2 millones de minutos y 1,56 millones de minutos respectivamente, pasando a ser pagador neto de cargos de acceso⁴, el incremento de su tráfico *on-net* ha sido más que proporcional, deteriorando aún más la situación de competencia en el mercado de voz saliente móvil. En las gráficas de composición de tráfico elaboradas por la

³ En particular, la Comisión afirmaba que “La estrategia de discriminación de precios *on-net* y *off-net* de los operadores constituye un motivo legítimo de preocupación, ya que difícilmente pueden asociarse los diferenciales en precios con la estructura de costos en la prestación de los servicios. La discriminación de precios entre usuarios es potencialmente negativa para la competencia futura en el mercado”. “Propuesta regulatoria para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia”. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. Coordinación de Regulación. Diciembre de 2008. pp 40.

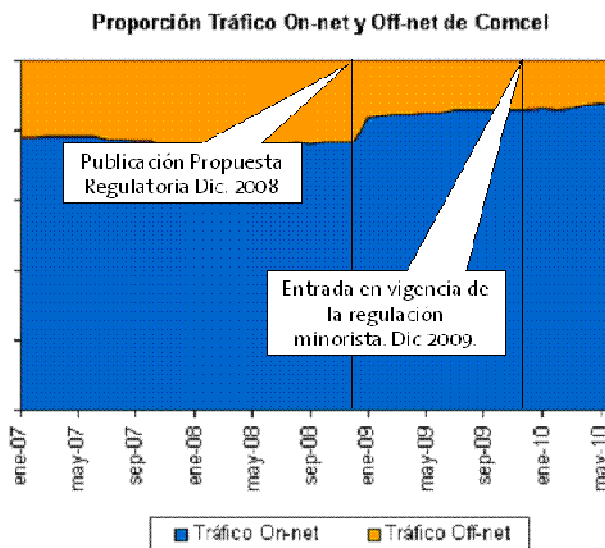
⁴ Comunicación dirigida por Hilda María Pardo en calidad de Representante Legal Suplente al Director Ejecutivo de la CRC el 23 de julio de 2010.

Comisión y consignadas en el documento, puede verse que entre enero de 2009 y junio de 2009 la participación de los minutos *on-net* ha aumentado, con lo cual, si bien Comcel envía más tráfico a sus competidores, este incremento también se ha efectuado, y de manera más marcada, en su tráfico *on-net*.

Al parecer, Comcel considera que para el Regulador y los demás agentes de la industria debería ser suficientemente alentador el incremento del tráfico originado en su red con destino a otros operadores móviles, olvidándose que lo que preocupa en términos de dinámica competitiva no es el nivel de tráfico en sí, sino la información que la mezcla de tráfico proporciona sobre la intensidad con que se disputa el mercado de voz saliente móvil en el país.

Es apenas natural que a medida que aumentan los usuarios, aumente también la cantidad de tráfico de un operador. De hecho es predecible la alta correspondencia que existe entre el número de abonados de Comcel y el tráfico saliente hacia Movistar (Figura 7. Relación entre abonados de Comcel y tráfico saliente de Comcel a Movistar entre 2004Q2 y 2010Q2). Pero lo que no debería suceder si la intervención tarifaria establecida en 2009 funcionara, es que el tráfico originado en la red del operador dominante con destino a los otros operadores móviles, pierda participación en el total de tráfico saliente.

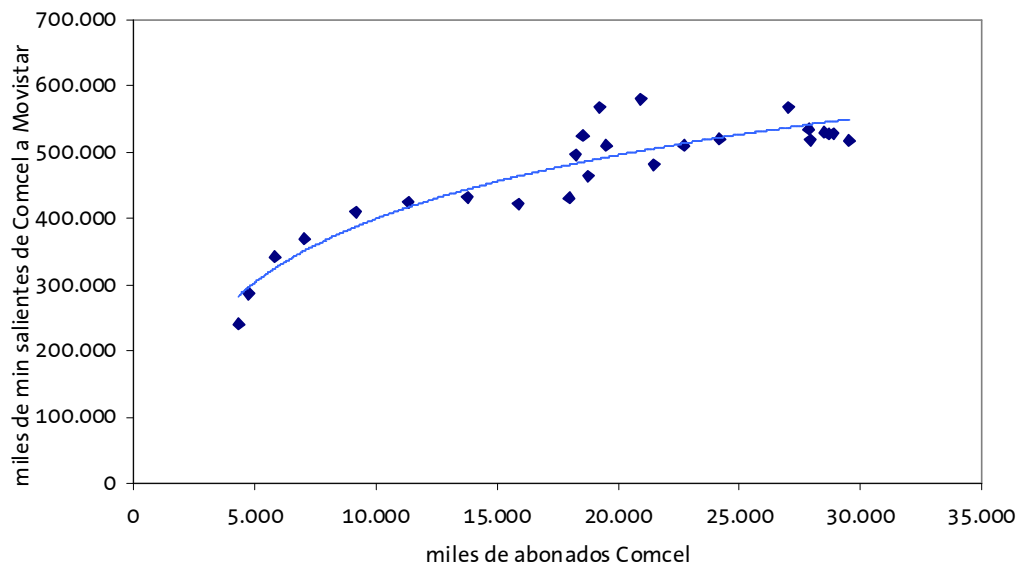
Figura 6. Proporción de Tráfico On-Net y Off-Net de Comcel y cronología de la regulación minorista



Fuente: CRC. Diagnóstico del Mercado de Voz Saliente Móvil. Gráfica 10. Agosto 2010.

Al calcular la cantidad de minutos que en promedio envía un abonado Movistar a Comcel comparado con el tráfico promedio originado por un abonado Comcel con destino a Movistar (Figura 8. Relación MOU de Movistar Saliente hacia Comcel, MOU de Comcel saliente hacia Movistar y medidas regulatorias) se corrobora nuevamente el efecto club. El primero casi triplica al segundo, con ligeras variaciones hacia el segundo trimestre de 2010, pese al esfuerzo financiero que tal estrategia implica para Telefónica Móviles Colombia. Asimismo, el leve incremento que se observa en el tráfico promedio enviado por un abonado de Comcel a Movistar durante el cuarto trimestre de 2009 y el primero de 2010, seguramente se explica por la eliminación de 900.000 suscriptores de los registros del operador, tal como lo consigna América Móvil en su Reporte Operativo y Financiero del cuarto trimestre de 2009, y que cita la Comisión en la página 8 del documento de consulta.

Figura 7. Relación entre abonados de Comcel y tráfico saliente de Comcel a Movistar entre 2004Q2 y 2010Q2



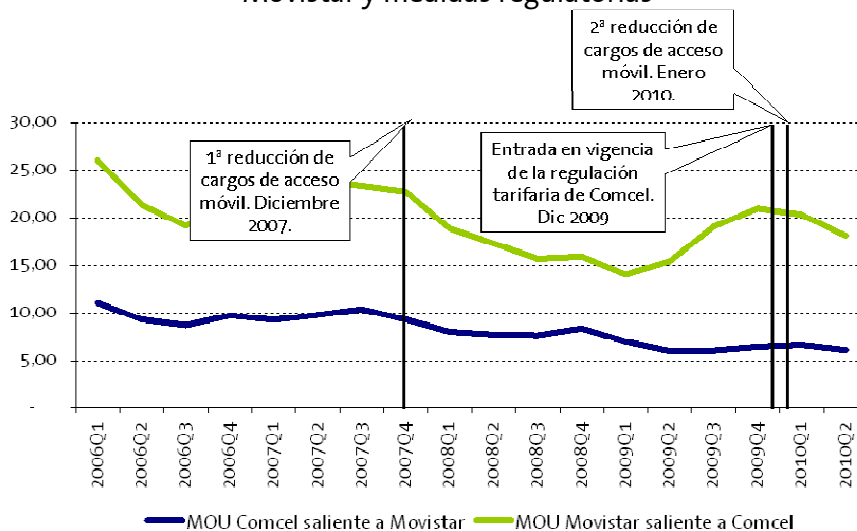
Fuente: SIC e informes de interconexión de Telefónica Móviles Colombia.

4. Período de verificación del impacto de la regulación minorista

Llama la atención que la Comisión afirme que *“el primer objetivo de la medida, la reducción de la externalidad de red, es un efecto esperado a largo plazo como consecuencia de la medida regulatoria implementada sobre el diferencial tarifario on-net / off-net del operador dominante y, por lo mismo, dicho efecto no puede ser verificado en tan corto tiempo”*⁵. En primer lugar, el plazo de verificación fue establecido por el mismo Regulador, y en el mercado no se han producido cambios en sus parámetros de funcionamiento que expliquen que la Comisión en diciembre considerara seis meses como un plazo prudencial para la verificación de la utilidad de la regulación tarifaria, y hoy encuentre insuficiente este lapso de tiempo.

Un operador como Comcel, con 86% de su base de clientes pertenecientes a la modalidad prepago, caracterizados por una alta elasticidad precio de la demanda, y para quienes no existen cláusulas de permanencia que restrinjan su provecho de las nuevas ofertas comerciales, no debería demostrar rezagos considerables en la reacción de sus abonados a un nuevo vector de precios. De hecho, la inmediatez con la que los usuarios han reaccionado a sus promociones sobre el tráfico *on-net*, explica el incremento de la participación del mismo sobre la totalidad del tráfico originado en la red de este operador.

Figura 8. Relación MOU de Movistar Saliente hacia Comcel, MOU de Comcel saliente hacia Movistar y medidas regulatorias



Fuente: Cálculos propios a partir de la información de interconexión y de los abonados por operador reportados por la SIC.

⁵ *“Diagnóstico del Mercado ‘Voz Saliente Móvil’”*. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Agosto 2010. Página 18.

5. Análisis cuantitativos preliminares

Telefónica reconoce el esfuerzo de la Comisión por tratar de efectuar análisis robustos que ayuden a comprender el funcionamiento del mercado móvil y las variables que mayor incidencia tienen en su desempeño. No obstante, los modelos econométricos estimados presentan algunas imprecisiones que pueden afectar los resultados obtenidos y las conclusiones que de ellos se extraen, siendo la más preocupante el bajo poder explicativo que según los coeficientes estimados tiene el cargo de acceso sobre los ingresos trimestrales de cada uno de los operadores y sobre el tráfico *off-net*.

Aunque el valor del coeficiente de determinación es elevado, y los estadísticos del Análisis de Varianza arrojan resultados satisfactorios, estos mismos podrían ser el resultado de la presencia de autocorrelación en las regresiones. En un mercado inercial, con externalidades de red, la base de usuarios de hoy depende del número de usuarios de ayer, con lo cual el primer modelo propuesto (la regresión del número de usuarios de cada compañía en función del ARPM y de variables categóricas por operador) podría estar autocorrelacionado.

Un caso similar ocurre con las regresiones hechas para cada uno de los operadores con el objeto de explicar sus ingresos trimestrales y su tráfico hacia otras redes. Debido a las características del negocio y a los ciclos de facturación, los ingresos de un trimestre corresponden a consumos efectuados periodos atrás, por abonados que no necesariamente aparecen en la base de usuarios del trimestre en que se reciben los ingresos sino que pertenecen a trimestres anteriores. Esta situación haría necesario incluir en las ecuaciones algunos términos rezagados de las variables explicativas para reflejar la dependencia de los ingresos, de eventos anteriores en el tiempo, corrigiendo así una muy posible autocorrelación.

Se desconoce si la Comisión verificó la no violación de este supuesto del modelo, pues los resultados no incluyen la información necesaria para efectuar la prueba de *Durbin Watson*⁶ que permita comprobar si las observaciones están o no autocorrelacionadas. En el documento tampoco se hace referencia a este test. No

⁶ El estadístico d de Durbin Watson, se define como $d = \frac{\sum_{t=2}^{t=n} (\hat{u}_t - \hat{u}_{t-1})^2}{\sum_{t=2}^{t=n} \hat{u}_t^2}$, y corresponde a la suma de

las diferencias al cuadrado de los residuales sucesivos sobre la suma de los residuos al cuadrado. Al comparar el valor de este estadístico, con los valores críticos, se puede comprobar si hay evidencia estadística suficiente para concluir que el modelo no presenta autocorrelación positiva, o negativa. *ECONOMETRÍA*. GUJARATI, Damodar N. Mc Graw Hill. Tercera Edición. 1997. pp. 412.

obstante, es muy factible la autocorrelación en los modelos estimados por la CRC toda vez que en presencia de ella los valores del R^2 son generalmente altos, las varianzas de los coeficientes son más bajas de lo que serían habiendo corregido el problema, y en consecuencia los estadísticos t y F podrían llevar a concluir que se está en presencia de modelos adecuados y robustos estadísticamente cuando realmente no lo son.

Ahora bien, con base en estos modelos que podrían presentar problemas de especificación, la Comisión concluye para las tres compañías que un cambio en el cargo de acceso a la red no genera variaciones importantes ni en los ingresos del operador ni en su volumen de tráfico *off-net*, a excepción de Comcel donde se encuentra que una reducción en el cargo de acceso aumenta sus ingresos y su tráfico saliente hacia otras redes aunque en una proporción pequeña.

Al parecer estos resultados estadísticos le permiten a la Comisión proponer la implementación de un esquema de cargos de acceso cero, toda vez que a su entender cualquier modificación en el nivel de los cargos de terminación no genera variaciones en los ingresos de los operadores y en su tráfico saliente. Telefónica no comparte esta posible conclusión no solo porque, como ya se ha dicho, los modelos econométricos podrían tener problemas de especificación, sino también porque la existencia de un cargo de acceso reconoce que para los operadores móviles hay un costo subyacente en la gestión de tráfico proveniente de otras redes, y que este costo difiere dependiendo del tamaño de los operadores y del volumen de minutos que se circula por cada red. Más adelante en este documento se consigna la posición de Telefónica frente a la implementación del esquema *Bill and Keep* para el tráfico entre móviles.

6. Análisis Tarifarios

La última parte del informe de la Comisión hace referencia al comportamiento de la oferta comercial de cada operador, con base en la muestra de 700 usuarios pospago.

En primer lugar, no tiene presentación que la CRC manifieste en su documento que no dispone de alguna información solicitada a Comcel, y que sin considerar la importancia de la misma (caso de la información sobre promociones⁷), se publique el diagnóstico de los resultados de la medida; más aún cuando el numeral 19 del artículo 22 de la ley 1341 de 2009, faculta a la CRC para imponer sanciones por la falta de remisión de información en los plazos definidos, con el objeto de garantizar en este caso, que Comcel cumpliera su obligación, tal como se establece en el artículo 12 de la Resolución CRC 2058 de 2009, según el cual, todos los operadores

⁷ Numeral 2.2. página 6 DIAGNÓSTICO DEL MERCADO “VOZ SALIENTE MÓVIL”

deben remitir a la CRC “... *la información, clara suficiente y precisa, que les sea requerida para efectos de la aplicación de lo dispuesto en la presente resolución...*”.

En todo caso, no es claro el punto de partida de la CRC cuando señala: “...*Como parte del monitoreo, se ha estimado necesario analizar la evolución de las condiciones de competencia y de mercado entre la fecha de publicación del estudio “Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia” y el presente diagnóstico, y el impacto de las medidas regulatorias que adoptó la Comisión a raíz de la expedición de la Resolución CRT 2058 de 2009, especialmente las Resoluciones CRC 2066 y 2171 de 2009, y la Resolución CRC 2354 de 2010. La presente sección expone el análisis cualitativo y gráfico de la evolución de variables macro del mercado, y algunas variables micro de los operadores...*” (Subrayado fuera de texto), por lo que estaría indicando que el diagnóstico debía incluir el resultado de la aplicación de la fórmula tarifaria a la totalidad de las tarifas de los servicios de voz de Comcel, es decir a TODOS los minutos originados en la red de Comcel, sin que exista ningún tipo de exclusión para minutos originados en su red que sean promocionales o hagan parte de bolsas de minutos.

Sin embargo, lo anterior contradice la posición que la misma Comisión adoptó mediante los conceptos 200952741 del 6 de noviembre de 2009 y 201051936 del 8 de julio de 2010, en los cuales se indicó el alcance restrictivo de la medida minorista. Esto es, que no aplica a las promociones y que no se ve limitada la posibilidad de establecer planes tarifarios para Comcel:

Ahora bien, los actos administrativos que se refieren al concepto de “*planes tarifarios de servicios de voz del operador Comunicación Celular S.A. COMCEL S.A.*” son las Resoluciones CRT 2066¹ y la 2171² de 2009 que guardan relación con las medidas regulatorias aplicables a COMCEL S.A. en el mercado relevante de “Voz Saliente Móvil”. Como se señaló en la Resolución CRT 2066 de 2009, la intervención regulatoria versó respecto de las tarifas al por menor On net y Off net, para efectos de promover la competencia y corregir la falla de mercado identificada.

En efecto, en la mencionada resolución se explicó lo siguiente:

“En primer lugar, debe señalarse que si bien es cierto que no es una práctica común en materia regulatoria la intervención directa de las tarifas al por menor On net y Off net, para la CRT es evidente la urgencia de intervenir a nivel minorista en este mercado, dadas las evidencias robustas que permiten concluir que la disminución de cargos de acceso resultantes de la Resolución CRT 1763 de 2007, contrario al objetivo regulatorio

planteado cual era que las disminuciones se transfirieran a los usuarios, no ha tenido los efectos esperados en la competencia ni en las tarifas percibidas por los usuarios para el caso específico del operador con posición dominante y que, por el contrario, le ha permitido a éste percibir una mayor rentabilidad por minuto cursado"

En concordancia con lo anterior, en la resolución en comento, se explicó en los siguientes términos cuál era el propósito y sentido de la medida regulatoria impuesta:

*"En este sentido, la regulación tarifaria que aquí se establece consiste en que todos los planes de **COMCEL** deben cumplir con la restricción de que el precio off net por cada minuto de voz originado en su red y terminado en la red de otros operadores móviles, debe ser menor o igual a la suma del precio on net definido para el mismo plan y el cargo de acceso.*

*Esta regla no restringe la libertad para la fijación de planes tarifarios por parte de **COMCEL**, toda vez que el mismo puede fijar conjuntos de tarifas on net / off net que satisfagan la condición regulatoria y que, al mismo tiempo, se ajusten a los perfiles de consumo de los usuarios.*

Con esta medida regulatoria la tarifa off net se determina en función de la tarifa on net, razón por la cual existe un balance entre ellas. No obstante dicha restricción no limita el ofrecimiento de promociones sobre el tráfico on net en detrimento del tráfico off net, la CRT considera que es necesario implementar un indicador de verificación, el cual, en el momento de ser satisfecho por el operador con posición dominante, podría implicar que nuevamente estaría sometido al régimen vigilado de tarifas en caso que la CRT así lo decida mediante actuación administrativa de carácter particular".

Así, el concepto de "planes de **COMCEL**", debe ser entendido en el contexto de la medida regulatoria establecida, la cual tiene como finalidad corregir la falla de mercado identificada, de tal suerte que todos los planes de **COMCEL S.A.** que incluyan comunicaciones de voz saliente hacia otras redes móviles, cumplan con la restricción fijada. En este punto, vale la pena mencionar que si bien el mercado "Voz saliente móvil" incluye tanto los servicios de voz, como los SMS y MMS, la medida regulatoria versa sobre los servicios de voz, para efectos de generar las condiciones de competencia adicionales, ante las evidencias identificadas al realizar el análisis de mercado respectivo.

En este sentido, los planes de voz son aquellos que reportan las tarifas aplicables al servicio de voz, los cuales han sido registrados en el Sistema de Información Unificado del Sector de las Telecomunicaciones, SIUST y los que se diseñen en el futuro.

Con tal interpretación de la norma, la Comisión consideró que ofertas comerciales como el Plan Comcel 205 Plus WB Abierto⁸ (Figura 9. Condiciones comerciales del Plan Comcel 205 Plus WB Abierto) cumplen con la restricción tarifaria, pues al comparar los precios publicados encuentra que la tarifa *off-net* no supera la *on-net* más el cargo de acceso vigente, e ignora el impacto comercial que a todas luces tienen 205 minutos *on-net* gratuitos cada mes durante todo un año.

⁸ Plan incluido por Telefónica Móviles Colombia en la ampliación de la denuncia en contra de Comcel, por violación del régimen legal de prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, y radicada el 22 de diciembre de 2009.

Figura 9. Condiciones comerciales del Plan Comcel 205 Plus WB Abierto

Característica	Descripción
Cargo Fijo Mensual	\$51,898.00 *
Cargo Fijo Mensual Neto	\$51,898.00 *
Minutos si solo se comunica a COMCEL	205
Minutos si solo se comunica a otros operadores	131
Minutos si solo se comunica a fijos	205
Valor Minuto adicional a COMCEL	\$253.00 *
Valor Minuto adicional a Otros operadores	\$396.00 *
Valor Minuto adicional a fijos	\$253.00 *
Minutos promocionales a celulares COMCEL	205 Durante 12 meses las 24 horas del día

Fuente:

http://www.comcel.com/Secciones/Controles.aspx?pagina=consulta_planes3.ascx&idNoticia=1526&idSeccion=129&menu=95&ult=0&pla_id=2150&tp_id=-1&tplan=pv

Para el Regulador también es válido que Comcel, como operador dominante, continúe comercializando promociones como la denominada “Elegido Ilimitado”, que le permite a un abonado Comcel comunicarse gratis los cinco primeros minutos de cada llamada, con un número determinado de suscriptores de este mismo operador, y que este tráfico no sea considerado al momento de comparar los precios *on-net* implícitos en la oferta comercial.

Lo mismo ocurre con planes que dentro del cargo fijo sólo permiten llamadas *on-net*, mientras que llamadas a destinos Movistar o Tigo deben efectuarse a precios de minuto adicional, o a través de tarjetas prepago. Debe reconocer el Regulador que planes de este tipo encarecen en exceso el tráfico *off-net*, pues sobrepasando la posibilidad de fijar precios altos para llamadas fuera de la red, las vuelve prohibitivas al punto de obligar al abonado a acudir a productos adicionales como las tarjetas prepago para poderlas efectuar.

Como puede concluirse, la definición hecha por la Comisión tuvo consecuencias en la investigación que acaba de cerrar el Ministerio, entidad que reitera este alcance, limitando claramente los efectos de la medida, pues dicha entidad acude en su pronunciamiento a lo señalado por la CRC en el concepto 201051936 del 8 de julio de 2010:

De lo anterior se evidencia que, con base en lo previsto en la regulación en mención, 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.

Así las cosas, el estudio debió partir claramente del alcance que las autoridades le dieron a la medida regulatoria minorista, y por eso no se entiende entonces por qué, si para la CRC -de acuerdo con sus conceptos- era claro que la medida tarifaria no aplicaba a minutos promocionales de Comcel, ahora se sorprende con el impacto que dicha exclusión tiene en el diagnóstico, según lo indica en el documento: *“... Tal y como ha quedado en evidencia a lo largo del presente documento, las distorsiones en los precios como consecuencia del ofrecimiento de las distintas promociones es alto, aun en los casos en los que los operadores también ofrecen promociones para el tráfico off-net. De esta manera, dejar por fuera de la regla tarifaria el tráfico promocional por cuenta de los límites previstos inicialmente en el alcance de la medida regulatoria, podría estar obviando un determinante importante del perfil de consumo de los usuarios de Comcel...”* (Subrayado fuera de texto)

Seguramente tal claridad habría terminado por llevar a la conclusión de que la medida ha sido totalmente inocua, y que no es un problema de tiempo sino de diseño del remedio, para lo cual debería dar paso a revisar otra salida que promueva la competencia.

También sorprende que para la Comisión no haya sido posible incluir el valor promedio pagado por el suscriptor por llamada para el caso de Comcel, debido a que este operador no identificó qué llamadas de la muestra correspondían a promociones. Llama la atención esta justificación, toda vez que la Comisión tuvo que revisar la totalidad de los planes ofrecidos por Comcel para poder elaborar el concepto solicitado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como parte de la investigación formal que le fue iniciada al operador dominante por presunto incumplimiento de la regulación tarifaria.

Si bien para el Regulador era engorroso identificar qué planes, de todos los ofrecidos por Comcel, fueron incluidos en la muestra aleatoria solicitada, es evidente que al conocer el universo que conforma la oferta comercial, era posible calcular el impacto promedio de las promociones sobre los precios de lista de Comcel. En cualquier caso, el Regulador reconoce que *“teniendo en cuenta que las promociones que ofrece el operador tan solo aplican para el tráfico on-net, el diferencial de precios es considerablemente más alto del que arrojan los resultados preliminares sobre el valor unitario ofrecido en los planes tarifarios”*.

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.

Por otro lado, es claro que el modelo microeconómico de Hoerning (2008) que utilizó la Comisión para sustentar la decisión de regular el diferencial tarifario de Comcel se refiere a la tarifa pagada por el usuario, no al precio de lista ofrecido por el operador, pues a todas luces un abonado observa el precio final resultante de aplicar descuentos y promociones a la hora de decidir su consumo y su suscripción, más aún cuando estas tarifas especiales tienen duraciones que se prolongan por varios meses.

En este sentido, y más aún en el escenario creado con la interpretación efectuada sobre la aplicación de la medida, Telefónica no entiende cómo la Comisión concluye que es necesario extender el período de observación del comportamiento del mercado bajo la regulación tarifaria vigente, cuando la misma no ha sido acatada por Comcel y cuando tal comportamiento no es considerado como un incumplimiento por parte del Regulador, quien considera que su intervención de precios se restringió a precios de lista y no a precios efectivamente pagados por los usuarios excluyendo las promociones restringidas al tráfico *on-net*.

Es importante señalar también que Telefónica Móviles Colombia, más allá de no compartir el contenido del concepto dado por la CRC en respuesta a la solicitud del Ministerio en el marco de la investigación adelantada por las denuncias presentadas por esta compañía, considera que dicho pronunciamiento generó una interpretación de la medida regulatoria que impide concretar sus posibles efectos o las buenas intenciones de la Comisión en el momento de su definición en el proceso regulatorio de Definición de Mercados Relevantes.

En relación con el concepto en mención rescatamos el siguiente aparte, pues tal y como lo mencionamos, desvirtúa de plano los efectos de la medida regulatoria impuesta a Comcel. Nos referimos a la conclusión de la CRC según la cual: *“...el operador [Comcel] 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...”*.

Sobre este tema, consideramos que la parte resolutive de la Resoluciones CRC 2066 y 2171 deja claramente establecido que:

- i. La CRC sometió al régimen regulado TODAS las tarifas de los servicios de voz de Comcel
- ii. TODOS los planes tarifarios de los servicios de voz de Comcel debían cumplir con la restricción definida en el artículo 2 de la Resolución 2066 modificado por el artículo 3 de la Resolución 2171.
- iii. La fórmula definida por la CRC aplica a TODOS los minutos originados en la red de Comcel, sin que exista ningún tipo de exclusión para minutos originados en su red que sean promocionales.

Es decir, al referirse a TODOS los precios, TODOS los planes tarifarios y TODOS los minutos originados en la red de Comcel, es evidente que esto incluye todos los precios que este operador comercializa bajo la figura de una promoción, como los 5 primeros minutos gratis a números elegidos; todos los planes tarifarios, así estos comprendan servicios distintos a las llamadas de voz, como ocurre con los planes que empaquetan servicios de voz y de datos; y todos los minutos originados en la red de Comcel, con independencia de si vienen incluidos en un plan, o si corresponden a “obsequios” que acompañan el plan comercializado.

Por lo anterior, si la CRC o el interesado (Comcel) consideraban necesario definir tal exclusión, el ámbito del mismo debía ser el resuelve de los mencionados actos administrativos o una modificación a las mencionadas resoluciones, y no conceptos emitidos por dicha entidad, los cuales vale recordar, son emitidos en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, en respeto de la seguridad jurídica que están obligadas a generar las autoridades públicas al emitir sus actos administrativos.

Ante este escenario, la interpretación dada por la CRC en el concepto emitido ante la consulta de la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, además de generar una interpretación errada de la regulación que lleva al cierre intempestivo de la investigación adelantada por dicha entidad en contra de Comcel⁹, hace que el efecto de la medida regulatoria

⁹ La Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio con base en los conceptos antes mencionados de la CRC, define las siguientes líneas decisorias en el Auto No. 0000085 de 2010:

- i) *“... Sobre este aspecto, es claro para el Ministerio que efectivamente en la Resolución 2171 de 2009 la Comisión de Regulación de Comunicaciones dejó claro que la aplicación de la restricción tarifaria impuesta a Comcel, aplica exclusivamente al mercado de voz saliente móvil, por lo que en la revisión adelantada por este despacho para adoptar la decisión que nos ocupa, frente a los ejercicios presentados, tanto por Telefónica Móviles, como por la CRC no se incluyen los cálculos sobre planes que ofrecen datos...”*

impuesta ante la identificación de la falla de mercado sea el que ahora presenta en su diagnóstico la CRC, esto es: “...A partir de la información disponible se ha podido observar preliminarmente que en promedio los usuarios de los operadores móviles competidores están recibiendo alrededor de un 2% de tráfico adicional proveniente de Comcel, descontando el efecto del crecimiento o decrecimiento de la base de usuarios de dichos operadores, lo cual tiene en principio un impacto positivo sobre la utilidad de dichos usuarios...”. Esta afirmación ratifica que el impacto esperado al parecer era mínimo respecto de las expectativas surgidas con el desarrollo del proceso regulatorio de definición de mercados relevantes. Adicionalmente, como ya se mencionó en el numeral 3 de este documento, este crecimiento se explica por el aumento de la base de usuarios y no por el cambio en el perfil de consumo de los abonados de Comcel como resultado de la regulación minorista.

-
- ii) “...efectivamente las condiciones impuestas a Comcel para la regulación tarifaria, de ninguna manera excluyen la posibilidad de ofertas de promociones al interior de su red. Es importante destacar aquí, que con el fin de precisar el alcance de dicha posibilidad para el operador, este Ministerio ofició a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, entidad que conceptuó en comunicación con radicado No 361777 de fecha 8 de julio de 2010 que la medida regulatorio de tarifas “no limita el ofrecimiento de promociones exclusivas sobre el tráfico On net, política comercial que Comcel puede continuar manejando” (NFT)... En este sentido, para el ejercicio adelantado por esta entidad, frente a los planes incluidos dentro de la investigación, no se consideraran de ninguna manera los minutos promocionales para determinar el valor de la tarifa. Off net. Dado lo anterior se evidencia que, con base en lo previsto en la regulación en mención, el operador esté 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...” y
- iii) “.. no se discute la posibilidad para el operador de ofrecer multiplicidad de planes y canastas. de tal forma que esta entidad, no ha contemplado de ninguna manera endilgar incumplimiento por parte de Comcel por dicha política comercial. En tal sentido, en la Resolución 2066 de 2009, la CRC precisa que, la restricción que se impone a Comcel consiste en que, todos los planes tarifarios del servicio de voz del operador Comcel deben cumplir con la restricción de que el precio off net por cada minuto de voz originado en su red y terminado en la red de otros operadores móviles, debe ser menor o igual a la suma del precio On net definido para el mismo plan y el cargo de acceso, También se indica que, la citada regla no restringe la libertad para la fijación de planes tarifarios por parte de Comcel, en razón a que él puede fijar conjuntos de tarifas on net /off net que satisfagan la condición regulatoria, de la misma manera que se adecue a los perfiles de consumo de los usuarios...”

7. Propuesta de ratificación de la regulación tarifaria del operador con posición dominante

En el documento del asunto la Comisión propone mantener la regulación tarifaria de Comcel pues, si bien seis meses no son suficientes para verificar de manera contundente el impacto de la medida, ya se observan efectos deseables en el mercado tras su imposición. Según la CRC, estos efectos son el aumento en el tráfico saliente de Comcel hacia sus competidores, y el incremento en el bienestar de los usuarios de este operador como resultado de la reducción de las tarifas *off-net*.

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.

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 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 interpretación¹⁰ 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.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos necesario que para garantizar la publicidad del proceso regulatorio y el derecho de contradicción, luego de recibir y

¹⁰ 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)

analizar los comentarios de proveedores de redes y servicios, la CRC publique nuevamente el documento para comentarios, pero incluyendo la información completa de Comcel, la cual inexplicablemente no se incluye y por lo mismo no se consideró en el diagnóstico del mercado en mención.

8. Propuesta de implementación del esquema *Bill and Keep* (B&K)

La segunda propuesta incluida en el documento de diagnóstico es la eliminación del cargo de acceso a redes móviles para migrar a un esquema B&K.

A nuestro entender, las razones que conducen a la Comisión a proponer este esquema podrían resumirse de la siguiente forma:

- A diferencia de la modalidad *calling party pays*, el sistema *bill and keep* reconoce que tanto quien llama como quien recibe una llamada derivan utilidad de ello. En otras palabras, B&K valora la externalidad de llamada. Debido a la existencia de esta externalidad, el operador dominante tiene incentivos a elevar sus tarifas *off-net* para generar desutilidad en los abonados de sus competidores, e inducirlos de esta forma a suscribirse a su red. Bajo B&K este incentivo desaparece.
- Se reducen los costos de transacción de los operadores móviles.
- Se reducen los costos de la intervención regulatoria en el mercado de terminación de llamadas.

8.1 *Bill and Keep* y externalidad de llamada

La CRC consigna en su documento que la literatura reciente señala que B&K puede ser óptimo en términos de bienestar, aún cuando se presenten asimetrías de tráfico entre redes, por cuenta de las externalidades de llamada, y que además la eliminación del cargo de acceso desincentiva al operador dominante a la fijación de tarifas diferenciales anticompetitivas. Vale la pena recordar que esta externalidad también motivó la regulación del diferencial tarifario *on-net* vs *off-net* por parte de la Comisión como medida para atenuar el efecto club.

Telefónica ya ha manifestado al Regulador que es cuestionable la magnitud de esta externalidad en la decisión de suscripción de los usuarios, y por lo tanto en la cuota de mercado de los operadores. A la fecha no hay evidencia empírica que demuestre que las externalidades de llamada son altas, y por el contrario dicha evidencia va en la dirección opuesta. Ofcom, el regulador británico, demostró en 2005 a través de una encuesta efectuada a suscriptores de telefonía móvil, que solamente el 2% de ellos consideraba en su decisión de suscripción el precio que otros operadores

ofrecían por llamar a la red a la que pertenecían¹¹. Desconocemos la valoración que pueda tener la CRC sobre tal efecto en Colombia, pero como operador del mercado Telefónica Móviles Colombia no ha encontrado que la externalidad de llamada juegue un papel fundamental en la decisión de compra de los usuarios del país.

Por otra parte, ante un escenario de cargo de acceso cero, los operadores de menor tamaño dejarían de recibir ingresos por interconexión, y esto ocurriría aún en el caso de tener que efectuar inversiones en la ampliación de la capacidad de la red para poder gestionar el tráfico que casi 30 millones de usuarios de Comcel pueden enviar. También es observable que el tráfico entre los operadores móviles en Colombia dista de ser simétrico, y que si bien entre Comcel y Movistar durante los últimos meses el neto de tráfico ha oscilado alrededor de cero, tal situación obedece al esfuerzo de Movistar por hacer atractiva su red para los suscriptores de Comcel, más que la naturaleza equitativa de estos flujos de interconexión.

Además debe reconocer el Regulador que el gran beneficiado con una medida simétrica como el *Bill and Keep* es justamente el operador con posición de dominio, en su calidad de pagador neto de cargos de acceso; mientras que el inmediato perdedor ante tal escenario regulatorio es el operador de menor tamaño en el mercado. Este resultado con seguridad dista del objetivo procompetitivo que inspira a la Comisión a proponer la eliminación del pago de cargos por interconexión entre redes móviles.

Por último, es importante mencionar que países como Brasil han optado por remplazar el B&K por un esquema de cargos de acceso debido al fraude que puede inducirse en el tráfico originado en las redes fijas y de larga distancia internacional, que termina en las redes móviles. Al no ser justificable ni en términos de simetría de tráfico ni de externalidades de llamada la aplicación de cargos de acceso cero para estos dos tipos de comunicación, la convivencia de cargos de acceso cero entre móviles y cargos de acceso mayores que cero para operadores fijos y *carriers* internacionales incitaría a simular una originación móvil por parte de estos agentes para evitar el pago del peaje.

8.2 *Bill and Keep* y reducción de los costos de transacción e intervención regulatoria

Por otra parte, motivar una modificación tan drástica de los cargos de acceso en la reducción de los costos de transacción de los operadores, y de los costos regulatorios, pareciera un poco extrema al compararse con las consecuencias que dicha alternativa podría tener en términos de competencia.

¹¹ Frontier Economics. “Assessing the impact of lowering mobile termination rates”. Julio 2008. Pag 2.

Para los operadores móviles es una tarea rutinaria la conciliación y liquidación de los tráficos de interconexión. Si bien es una gestión que acarrea un costo, el ahorro de no tener que efectuar estas tareas no se compadece con los beneficios de largo plazo que en términos de rivalidad en el mercado se derivarían si se implementara una medida verdaderamente procompetitiva como el ajuste del cargo de acceso de Comcel para reflejar su costo real de terminación.

Se entiende que para la CRC implica un costo la modificación del modelo LRIC vigente, para poder reflejar la asimetría en la situación de mercado y en los costos eficientes de los operadores móviles en Colombia. Sin embargo, este costo regulatorio con seguridad es inferior al costo en que tiene que incurrir cualquier regulador cuando se enfrenta a mercados con mayores niveles de concentración, donde la única alternativa capaz de proteger a los usuarios de comportamientos abusivos por parte del operador dominante es la regulación directa de los precios finales, más aún cuando el agente a quien va destinada la regulación minorista ofrece múltiples productos que comparten la plataforma de producción.

9. Solicitud de aprobación de un nuevo cargo de terminación para el operador dominante y modificación de la regulación tarifaria vigente

Telefónica Móviles Colombia insiste en reducir perentoriamente el cargo de acceso a la red de Comcel, para reflejar su verdadera escala de operación en el mercado. Además solicita complementar esta medida con la modificación de la regulación tarifaria aplicable al operador dominante, para que cubra todas las señales de precios por llamadas observables por cualquier usuario de telefonía móvil en el país, en todos los planes que permitan efectuar comunicaciones de voz.

Como se ha venido argumentando ante la CRC desde 2007, esta medida ha sido implementada por casi la totalidad de los reguladores de telecomunicaciones en Europa como instrumento para contrarrestar las ventajas competitivas que derive un operador, entre otras razones, del mercado efecto club que puede ser explotado cuando se cuenta con una participación de mercado que excede ampliamente la de los competidores.

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 móvil¹², el BEREC (antiguo ERG) consigna que de los 25 países europeos que han

¹² 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.

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.

Otros países de la región como Ecuador y Perú, se encuentran hoy ante entornos asimétricos de regulación del cargo de acceso y en los dos casos la autoridad regulatoria ha basado su decisión en la necesidad de promover la competencia en mercados que cuentan con la presencia de operadores disímiles en su base de abonados, situación que se observa en el mercado colombiano.

En el caso ecuatoriano, el pasado 19 de marzo la SENATEL emitió la disposición de interconexión entre Movistar y América Móvil definiendo un cargo de terminación asimétrico con un nivel de asimetría del 28%. Por otra parte, el CONATEL, el pasado 30 de julio del 2010, resolvió declarar a Conecel (empresa del Grupo América Móvil) como Operador Dominante del mercado relevante móvil – móvil con alcance nacional.

En Perú, donde el operador de mayor tamaño es Telefónica mientras América Móvil ocupa la segunda posición en términos de cuota de mercado, OSIPTEL acaba de ratificar por cuatro años más la utilización de cargos de acceso diferenciales pese a que el mercado en ese país exhibe una mejor dinámica competitiva que la que se observa en Colombia.

¹³ Suecia, Estonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Malta.

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”*¹⁴.

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):

¹⁴ 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 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%
Luxemburgo	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%
Francia	E-Plus	0,09	16,58%
	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%
Eslovenia	Wind (€/min)	0,10	18,68%
	Mobitel	0,06	60,09%
	Sl. Mobil GSM	0,07	28,35%
Noruega	Tušmobil	0,11	6,84%
	Telenor	0,48	65,64%
	NetCom GSM	0,50	34,36%
Suiza	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

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.

	Enero - Diciembre 2006	Enero - Diciembre 2007	Enero - Diciembre 2008	Enero - Diciembre 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

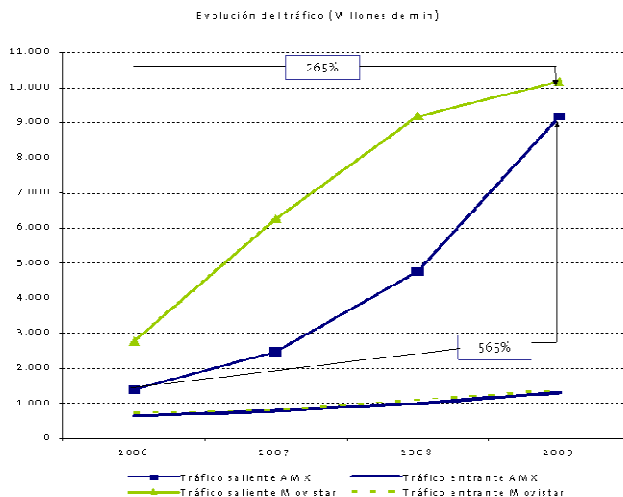
Fuente: OSIPTEL. Resolución de Consejo Directivo No. 070-2005-CD/OSIPTEL.
http://www.osiptel.gob.pe/WebSiteAjax/WebFormGeneral/normas_regulaciones/wfrm_ResolucionesAltaDireccionDetalles.aspx?CS=1242

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.

Figura 14. Cargo Máximo Regulado de Terminación Móvil en Perú

Tabla N° 12. - Ajuste Gradual de los Cargos

Empresa	Cargos Actuales	Ajuste Gradual			
		Octubre 2010	Octubre 2011	Octubre 2012	Octubre 2013
América Móvil	0.1056	0.0911	0.0766	0.0621	0.0476
Nextel	0.0929	0.0815	0.0701	0.0587	0.0473
Telefónica Móviles	0.0922	0.0772	0.0622	0.0472	0.0322

Nota: los cargos de interconexión se expresan en US\$ por minuto tasado al segundo sin incluir IGV.

Fuente: OSIPTEL. Nota de Prensa publicada el 19 de agosto de 2010.

http://www.osiptel.gob.pe/WebSiteAjax/WebFormGeneral/notasprensa/wfrm_notasprensa.aspx?IdNotPrensa=43040

10. Conclusiones

El diagnóstico de la situación competitiva del mercado móvil tras seis meses de aplicación de la regulación minorista a Comcel como operador dominante, corrobora que sigue existiendo una falla de mercado asociada a la explotación del efecto comunidad de este operador. Dicha falla genera un círculo vicioso en términos de competencia, que induce a través de tarifas *on-net* muy bajas la suscripción de más usuarios a su red, la concentración del tráfico al interior de ella y la disminución de los costos medios que nuevamente hacen posible la oferta de precios bajos sin sacrificar rentabilidad.

Esta estrategia competitiva es difícil de replicar por parte de Telefónica Móviles Colombia sin poner en riesgo su suficiencia financiera, pues las economías de escala presentes en la prestación del servicio de voz móvil hacen que nuestra estructura de costos difiera de la del operador de mayor tamaño.

Las medidas propuestas por la Comisión en el documento de consulta no pueden considerarse como remedios efectivos para revertir la tendencia hacia la concentración del mercado móvil. Por un lado, contrario al propósito de la intervención regulatoria, la implementación del esquema *Bill and Keep* otorga beneficios directos al operador con posición de dominio, mejorando aún más su situación competitiva, y desconociendo las diferencias en la estructura de costos e ingresos de los operadores alternativos. Por otro, la ratificación de la regulación minorista establecida a través de la Resolución CRC 2066 de 2009, modificada luego por la Resolución 2171 del mismo año, desconoce no solo que la medida fue inocua, como lo demostró el diagnóstico, sino también que ha sido incumplida por Comcel de manera evidente al excluir de su aplicación modalidades tarifarias como promociones sobre tráfico *on-net* y bolsas de minutos incluidos.

Haciéndose evidente en la experiencia internacional la utilidad de emplear temporalmente cargos de acceso que reflejen la situación de costos del operador dominante, para obtener una estructura de mercado que permita la rivalidad entre los agentes, Telefónica solicita a la Comisión de Regulación de Comunicaciones que:

1. Recalcule el cargo de terminación en la red de Comcel, para adecuarlo a los costos reales que enfrenta este operador, y reflejar las economías de escala alcanzadas gracias a su elevado número de clientes, y
2. 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.

Una medida regulatoria simétrica como la implementación de *Bill and Keep*, y/o el mantenimiento de la regulación minorista existente junto con su aplicación restringida a precios de lista, desconocen la disparidad en las condiciones operativas, comerciales y de costos de los operadores e impiden que la dinámica de competencia de la que se han beneficiado mercados como el mercado peruano se efectúe en Colombia.

La aplicación de estas dos medidas de manera simultánea es urgente, pues el mercado móvil colombiano no resiste retrasos adicionales. Los más de dos años transcurridos desde la primera intervención de los cargos de acceso, y la inercia que ha podido constatar el Regulador son razones suficientes para adoptar remedios realmente procompetitivos y en particular los que aquí se solicitan.

Atentamente,

(Original firmado por)

CAMILO AYA CARO

Vicepresidente de Estrategia, Regulación y Sinergias
Telefónica Colombia