

Septiembre 2 de 2010

Doctor  
**CRISTHIAN LIZCANO ORTÍZ**  
Director Ejecutivo  
Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC  
[mercadomovil@crc.com.gov.co](mailto:mercadomovil@crc.com.gov.co)  
Carrera 7 # 77 - 07, Piso 9, Edificio Torre Siete 77  
Bogotá

Asunto: **Comentarios de UNE al documento diagnóstico del mercado de voz saliente móvil.**

Respetado Comisionado:

UNE - EPM Telecomunicaciones y las empresas donde ésta participa de su propiedad accionaria, a saber EPM Bogotá, Telefónica de Pereira y Edatel, consideramos que el documento sometido a consulta pública realiza un adecuado y completo estudio del mercado de voz saliente móvil.

Del mismo modo consideramos que el diagnóstico publicado por CRC se ajusta a las limitaciones de información y al breve período de análisis del que se dispone, si se tiene en cuenta el tiempo que ha transcurrido desde la entrada en aplicación las resoluciones CRC 2066 y 2172 de 2009 mediante las cuales se implementó como remedio sobre el operador dominante (Comcel) una fórmula de regulación ex - ante que fija un tope a las tarifas off-net desde dicho operador.

Sin embargo, coincidimos con las preocupaciones manifestadas por *Telefónica Colombia* por cuanto no se observa que el remedio regulatorio aplicado esté logrando su principal efecto deseado, esto es, que restrinja la capacidad que tiene Comcel para fijar las condiciones del mercado.

Al respecto, advertimos que el diagnóstico presentado confirma este hecho y por ello, coincidimos además en los siguientes aspectos específicos plasmados en el referido documento:

- *“La composición del mercado no ha cambiado significativamente entre diciembre de 2008 y junio de 2010.”*
- *“...la concentración de tráfico on-net ha seguido aumentando, pasando de estar cerca al 86% en enero de 2007, a casi 90% en junio de 2010 en todo el mercado.”*



- *“Si bien es razonable que sea Comcel el de mayor proporción de tráfico on-net por cuanto es el operador de mayor tamaño, esto a su vez podría representar un riesgo para la competencia en el mercado, en la medida en que si el tráfico se concentra al interior de sí mismo, podría actuar más como una red independiente.”*
- *“...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.”*
- *“...un incremento neto en el bienestar de los usuarios de Comcel en la medida en que las tarifas off-net de los usuarios bajaron para ajustarse a la medida regulatoria, y no se presentó ningún tipo de rebalanceo tarifario.”*
- *“...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.”*
- *“...se evidenciarían preliminarmente algunas ventajas del sistema Bill and Keep para promover la competencia y precios eficientes para los usuarios.”*

De todo lo anterior, se observa que es posible que se hayan experimentado beneficios derivados de la intervención regulatoria por parte de los usuarios, pero también se observa, que la situación de dominancia persiste, ya que no se percibe un impacto de la regulación tal que se revierta la capacidad de Comcel para determinar las condiciones del mercado mientras éste pueda seguir actuando como una red independiente.

Este no es un aspecto menor, ya que como se mostrará en esta comunicación, la dominancia de Comcel en el mercado móvil representa no sólo un riesgo para la competencia en el mercado móvil, sino para la competencia en el resto de los mercados de telecomunicaciones. Es decir, que de no corregirse la dominancia de Comcel, se podría presentar un riesgo sistémico<sup>1</sup> para el sector de las TIC en Colombia, en el cual se presenta un desestimulo masivo de la inversión y crecimiento del resto de jugadores.

En efecto, la literatura más reciente (Noam, 2010, pp. 6) ya reconoce a la estabilización de la industria como un parámetro que debe tenerse en cuenta por los reguladores incluso por encima de la competencia en sí misma.

Esto hace, que al margen de la continuidad en la aplicación de la actual medida regulatoria de tope a la tarifa off-net y al margen de la discusión de los aspectos técnicos de su aplicabilidad en promociones que plantean *Telefónica Colombia* y *Colombia Móvil*, sea estrictamente necesario que el regulador explore remedios regulatorios adicionales que generen un cambio estructural en el mercado de voz saliente móvil y de paso un cambio estructural en la dinámica del sector TIC, la cual es condición necesaria para que el sector genere los recursos suficientes para alcanzar las aspiraciones de política pública en materia de innovación e infraestructura.

<sup>1</sup> *“Systemic risk refers to the risk or probability of breakdowns (losses) in an entire system as opposed to breakdowns in individual parts or components and is evidenced by co-movements (correlation) among most or all the parts.”* Kaufman. (2009, pp. 19)



En desarrollo de lo anterior, UNE considera propicio instar a la CRC para que involucre en sus reflexiones la aplicación de los siguientes remedios utilizados en situaciones de dominancia:

- Comercialización Fijo - Móvil: Se permita la comercialización de minutos de fijo a móvil por parte de los operadores que originan dichas llamadas, tal como ocurre en el resto del mundo<sup>2</sup>.
- Cargos de Terminación del dominante: Se efectúe un nuevo ajuste a los cargos de acceso móviles, de modo que éstos guarden correspondencia con el comportamiento tarifario. Es decir, que se garantice que los cargos de acceso sean, por lo menos, inferiores a la tarifa a usuario final, como también ocurre en la mayoría de países del globo<sup>3</sup>. Una forma de dar aplicación a esto consiste en reducir los cargos del dominante a valores que reflejen su estructura de costos, generando un glide path diferencial entre operadores durante un período de hasta 5 años.
- Roaming nacional temporal: Se ordene al operador dominante facilitar el servicio de roaming para zonas no cubiertas por otras redes móviles.

Entonces, junto con los comentarios generales efectuados, presentamos a continuación un análisis a profundidad de las consecuencias que tiene sobre el desarrollo del país y del sector, la persistencia en la dominancia del operador Comcel en el mercado de voz móvil.

Finalmente, esperamos que nuestras reflexiones y análisis del mercado móvil enriquezcan la discusión en torno a la dominancia de Comcel y de la aplicación de remedios regulatorios en el mercado móvil y así mismo insten al regulador en compañía del Ministerio a tomar las medidas que el mercado precisa para encontrar una senda estable y permanente de crecimiento en un entorno de suficiente competencia.

Cordialmente,



**JAIME ANDRÉS PLAZA**  
**Gerente de Regulación**

Anexo: “*El papel del mercado móvil en la productividad país y en la dinámica competitiva*”

<sup>2</sup> La única excepción a dicha regla se presenta en Colombia y Perú, donde la tarifa final fijo móvil se encuentra regulada.

<sup>3</sup> Las excepciones se encuentran sólo en Chile, Japón, Colombia y México, estando estos dos últimos mercados entre los 5 más concentrados del mundo. Debe tenerse en cuenta que en el caso de Chile, este país se encuentra en proceso de reducciones sucesivas de los cargos de acceso.



Medellín - Bogotá - Cali - Barranquilla - Cartagena - Bucaramanga  
Manizales - Cúcuta - Armenia - Buga - Barrancabermeja - Pereira  
**Línea Nacional de Servicio al Cliente 01 8000 41 01 41**  
**www.une.com.co**



**Sede principal**  
Carrera 16 No. 11A Sur 100 / Sede Los Balsos / Medellín  
Comutador: (574) 325 15 05 / Fax: (574) 382 50 50

## ANEXO:

### El papel del mercado móvil en la productividad país y en la dinámica competitiva

#### 1. La necesidad de un sector TIC dinámico y el papel de la CRC

Los últimos dos años han mostrado una notable desaceleración de las telecomunicaciones en Colombia, en buena parte derivada de la crisis macroeconómica, pero también producto de la conjunción de varios hechos de industria como la caída en los servicios de comunicaciones fijas, la saturación de la voz móvil y la televisión paga, y la saturación del acceso a internet en los segmentos de mayor poder de compra. Esto además acompañado de una tendencia estructural de precios a la baja, aspecto incluso resaltado por la CRC en el análisis particular del mercado móvil.

Esta menor dinámica debe romperse dado que los retos en materia de masificación de TIC, dotación de infraestructura y promoción de innovación<sup>4</sup>, de los cuales la industria es pieza clave, son muy elevados.

Por un lado, existe una brecha importante en materia de penetraciones de banda ancha en donde el país no logra superar el potencial de países de ingresos medios cercanos a los 8.000 US per cápita al año. Por otro, existe una brecha aún más grande en materia de inversión público-privada en TIC, donde para alcanzar al menos a Chile se requerían cerca de 250 US más por habitante en los próximos años. Estos retos implican que el sector actual de \$21 billones de pesos debería crecer en menos de 5 años hasta alcanzar si quiera los \$30 billones de pesos.

La CRC juega un papel fundamental en la generación de dicho crecimiento ya que su capacidad para promover competencia condiciona las perspectivas de crecimiento e inversión de todos los jugadores del mercado. Si dichas perspectivas se ven limitadas debido a que no se observan oportunidades claras de competir en los diferentes mercados, en esa medida, la inversión se concentrará simplemente en los jugadores que ostenten una posición de dominio que les permite casi asegurar cada peso invertido.

Luego, resulta evidente que un papel activo de la CRC en la promoción de la competencia, permite que se alcance la dinámica sectorial requerida para que se de un cumplimiento efectivo de las aspiraciones en materia de desarrollo sectorial.

#### 2. El papel del mercado móvil en dicha dinámica

En países como Colombia, donde el 75%<sup>5</sup> de las conexiones disponibles corresponden a acceso móviles, donde los ingresos de dicho mercado pueden representar la mitad de

---

<sup>4</sup> La infraestructura y la innovación son 2 de las 5 locomotoras que el actual gobierno ha escogido para cambiar el ciclo macroeconómico del país.

<sup>5</sup> Agregando suscriptores de telefonía fija y móvil, suscriptores de acceso fijo y móvil a Internet y suscriptores de televisión paga.



ingresos generados por la industria y con unas expectativas de cerca de 2 terminales inalámbricos por habitante para el año 2020<sup>6</sup>, el mercado móvil adquiere una relevancia tal en el mercado agregado, que los resultados que se obtengan en dicho mercado repercuten en el resto del sector.

Dichas conexiones mercado móvil - mercado total TIC se pueden agrupar en 3 categorías:

- **Efecto escala:** la escala que alcanza el mercado móvil hacen que muchas de las inversiones en red tengan sentido si y sólo si pueden morder parte de dicho mercado.
- **Efecto terminación:** la terminación hacia usuarios móviles hace que los ingresos derivados de las relaciones de interconexión dependan fundamentalmente del tráfico hacia dichos usuarios.
- **Efecto apalancamiento:** el mercado móvil genera los recursos necesarios (“Cash Cow”) para apalancar las inversiones en nuevos negocios, como Internet móvil que serán los principales generadores de crecimiento (“Star”) en los años venideros (figura 1).

Esto hace que casi se pueda afirmar que quién gane un buen pie en el mercado móvil, tendrá una operación sostenible y con buenas perspectivas de crecimiento.

Ahora bien, en términos de riesgo sistémico, esto implica que una imposibilidad para competir en el mercado móvil de voz hace que se genere una imposibilidad para competir en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, poniéndose así en peligro el crecimiento sectorial y por ende, la sostenibilidad de los fondos públicos que retroalimentan dicho crecimiento.

Figura 1. Matriz de negocios TIC en Colombia



Fuente: Adaptado de Scholes. 1999. "Corporate strategy". Prentice Hall

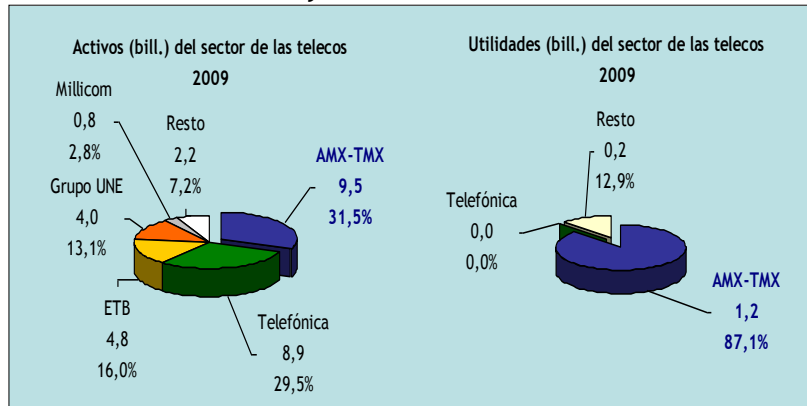
<sup>6</sup> Terminales móviles, smartphones, consolas de juegos, netbooks, ipod's, ipad's, kindle, dispositivos GPS, entre otros.



Dichas imposibilidades no son sólo teóricas ya que a nivel agregado se presentan algunos indicios que llevan a estimar que la dominancia ha generado un desgaste estructural en los competidores del mercado de TIC.

La Gráfica 1, por ejemplo, muestra que actualmente en el mercado de TIC una buena parte de sus activos no se están remunerando de manera adecuada, visto que el 87,1% de los retornos se concentran en el 31,5% de los activos, situación que de sostenerse en el tiempo claramente va a impactar la inversión sobre el 69,5% de los activos de telecomunicaciones del sector.

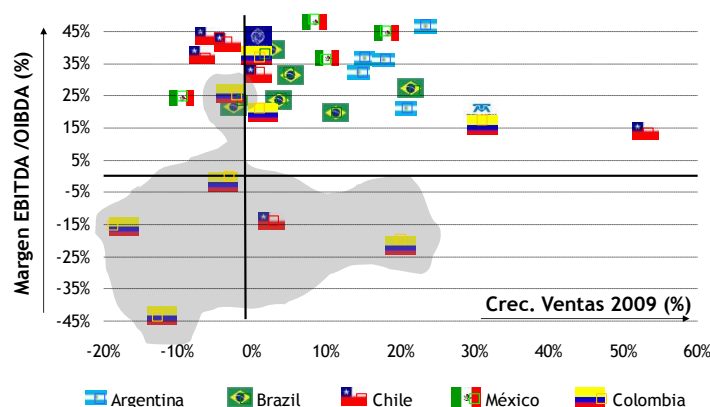
Gráfica 1. Distribución de activos y utilidades de las telecomunicaciones durante 2009



Fuente: UNE con base en estados financieros de las empresas

Este patrón de concentración de utilidades no es común dentro de los mercados de telecomunicaciones. La gráfica 2 muestra que las operaciones de telecomunicaciones del país muestran un deterioro generalizado en la generación de caja representada por los márgenes operativos y en la generación de utilidades que nos e presenta de manera generalizada en otras latitudes del continente.

Gráfica 2. Márgenes y crecimiento de las operaciones de 5 operaciones de telecomunicaciones más importantes para 5 países de la región (2009)



Fuente: Annual Reports de los operadores





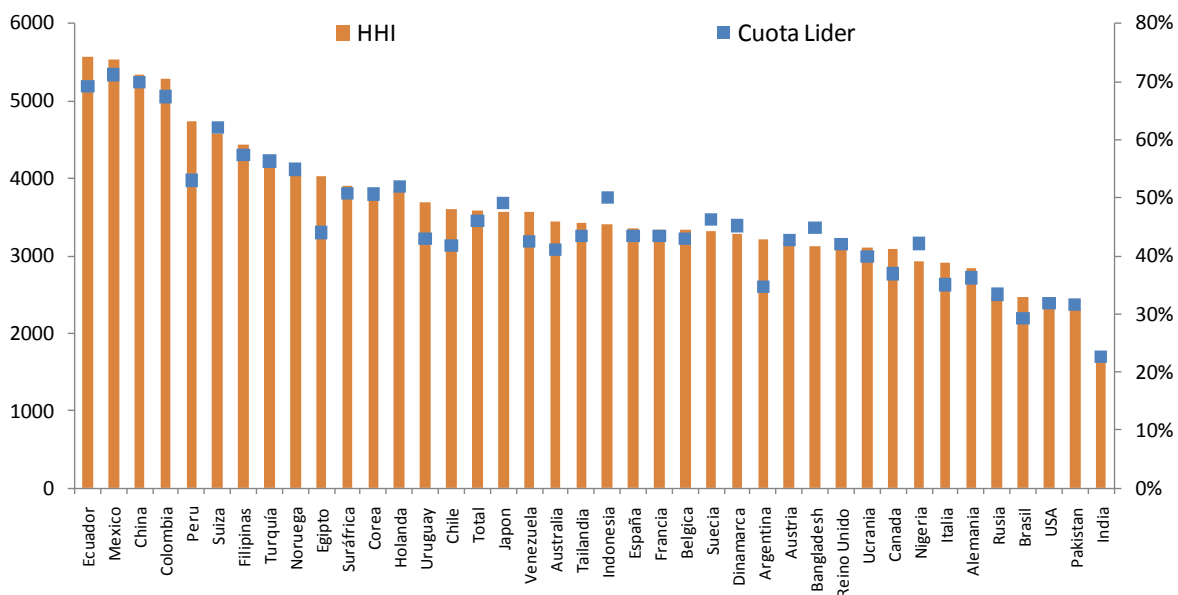
En síntesis, la importancia del mercado móvil hace que su regulación y promoción de la competencia tengan repercusiones en los demás mercados TIC y en la política sectorial y además, ya se cuenta con evidencia de fatiga sectorial derivada de los problemas de dominancia en el mercado móvil.

### 3. Las particularidades de la estructura del mercado móvil en Colombia

Un primer rasgo del mercado colombiano es que éste se encuentra entre los más concentrados del mundo (gráfico 3).

La consolidación es un rasgo particular de los mercados móviles de comunicaciones y ella en sí misma no representa un riesgo para la competencia. Pese a ello, los diversos reguladores del globo se preocupan cada vez que el mercado se concentra ya que si bien la concentración no implica necesariamente un abuso del poder de mercado, si se constituye en un indicio de éste si se acompaña de otras situaciones como elevadas barreras a la entrada, reducción de *bargaining power* del consumidor y de competidores, estancamiento de cuotas, entre otras.

Gráfica 3. Índice de concentración y cuota de mercado del operador líder para el 80% del mercado global de voz móvil



Fuente: Global Wireless Matrix 1Q2010. - Merrill Lynch y y Global View Parthners - 2009

En tal sentido, existen diversos indicios de que la concentración del mercado móvil en Colombia representa una situación estructural donde la competencia no se hace posible. Para ilustrar este hecho (Tabla 1) se seleccionaron los mercados más concentrados del mundo y se evaluaron indicadores de variación de las cuotas (Var cuota), de contestabilidad (Gap del seguidor) y de entrada (última entrada al mercado)





Tabla 1. Indicadores de estructura del mercado móvil para los mercados más concentrados del mundo.

2009	HHI	Cuota Líder	Var cuota 2004-2009	Gap seguidor	Ultima entrada	Líder
Chipre	7033	81,88%	-18,1%	63,8%	2004	Cyprus Telecom
Ecuador	5576	69,10%	3,7%	40,9%	2005	AMX
Mexico	5530	71,20%	-4,3%	50,3%	1998	AMX
China	5340	69,90%	8,1%	50,2%	2008	China Mobile
Colombia	5280	67,40%	11,5%	44,5%	2003	AMX
Honduras	4870	65,22%	-14,3%	45,4%	2007	MICC
Peru	4730	53,00%	-7,0%	14,0%	2004	TLF
Eslovenia	4272	57,20%	-16,8%	29,3%	2006	Telekom Slovenia

Fuente: Global Wireless Matrix 1Q2010.- Merrill Lynch, Conatel Ecuador, Conatel Honduras y EC.

La tabla anterior evidencia que Colombia se encuentra entre los países más concentrados, donde la cuota del seguidor está entre las más elevadas, el gap de mercado con su inmediato seguidor es significativo y lo más destacado, es el mercado más concentrado donde el operador líder ha sido el que más ha acaparado mercado en los últimos 5 años.

Otro rasgo importante a tener en cuenta tiene que ver con la madurez de la entrada al mercado. En geografías como Chipre, China, Honduras y Eslovenia la introducción de competencia se presentó recientemente y por ello, su concentración obedece a dicha situación y no necesariamente se asocia con una práctica de acaparamiento del mercado.

De las geografías restantes (Colombia, Ecuador, México) se observa un rasgo común: en las tres geografías el mismo operador ya ha sido declarado dominante por las respectivas autoridades de cada país entre agosto de 2009 y agosto de 2010. Ello indica que en los 3 países existe una preocupación conjunta por la tendencia a la concentración de dicho mercado, siendo la presentada en Colombia la más intensa.

Ello también indica que es adecuado mantener los remedios de regulación ex ante sobre Comcel y que resulta adecuado evaluar remedios que frenen dicha situación.

#### 4. Los remedios regulatorias para promover competencia en situaciones de dominancia

En los países evaluados, los remedios empleados para promover competencia son diversos. Mientras en las geografías europeas se han implementado medidas como la regulación de las terminaciones, el roaming nacional y la reventa, en nuestra región los reguladores se han inclinado por la regulación tarifaria de cargos de terminación y precios finales. Esto evidencia que existe un espacio para buscar soluciones diferentes a la regulación tarifaria minorista.



**Tabla 2. Remedios regulatorios aplicados en mercados móviles con dominancia.**

País	Terminación	Roaming nacional	Compartición	OMV	Reventa	PN	Otros
Chipre	Retail - Minus	X	Co-location	X	X	X	Separación contable
Ecuador	TELRIC					X	Cargos y Tarifa final FM
Mexico	*	*	*			X	*
Colombia	LRIC+					X*	Tarifa final FM Tarifa Off-Net Retail-Minus LDI
Peru	LRIC+					X	Tarifa final FM
Eslovenia	Asimétrica (1: 1.5)	X	Co-location			X	Retail-Minus**

Fuente: Cofetel , CRC, Conatel Ecuador , EC y Osiptel. \*Recomendados por OECD (World Economic Outlook 2009) \*\* En discusión

## 5. Las palancas que facilitan la dominancia en Colombia

Ahora bien, en la búsqueda de remedios alternativos en Colombia debe entenderse antes cuales son las palancas que fortalecen la dominancia para de manera consecuente, escoger los remedios apropiados.

Tal como la CRC lo establece, el efecto club se mantiene como la principal palanca para que la red de Comcel pueda operar independientemente de sus competidores. Así las cosas, es preciso identificar porqué la regulación vigente en materia de cargos de acceso y discriminación On-net vs. Off-net no es suficiente.

En un segundo plano, en la medida en que la red del operador dominante sea la de mayor cobertura y la de mayor tamaño se genera adicionalmente una mayor percepción de cobertura en los usuarios que fortalece aún más el efecto club. Por ello, las medidas regulatorias deben apuntar a equilibrar el mercado en ambos aspectos.

Frente a los cargos de terminación, debe tenerse en cuenta que más que su valor absoluto, lo que importa es que éstos reflejen de manera adecuada la realidad del mercado.

Al respecto debe notarse que si bien se han introducido reducciones significativas a éstos desde 2008, su construcción con base en modelos LRIC+ hace que éstos puedan ubicarse por encima de las tarifas a usuario final y en ese sentido se imita el impacto, tanto de la regulación de la tarifa Off-Net como el impacto de la regulación del mismo cargo, por cuanto las tarifas on-net que ofrece el operador dominante se hacen incontestables.

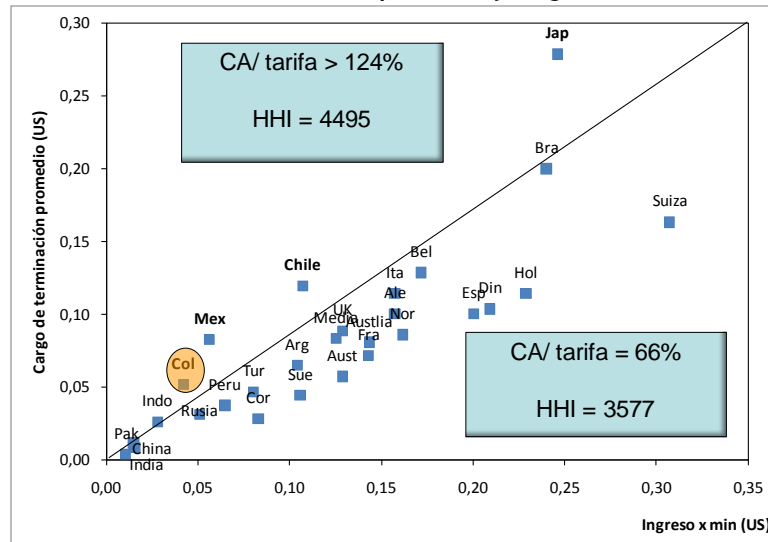
La evidencia en este respecto es contundente, la gráfica 4 muestra que Colombia es uno de los pocos países donde la tarifa promedio ofrecida por el dominante (utilizando como proxy el ingreso promedio por minuto - ARPM) es inferior al cargo de acceso regulado.



Dicha situación puede evitarse con un esquema de reducción hacia cargos eficientes sin costos distribuidos y considerando la eficiencia del operador dominante, en lugar de la eficiencia promedio.

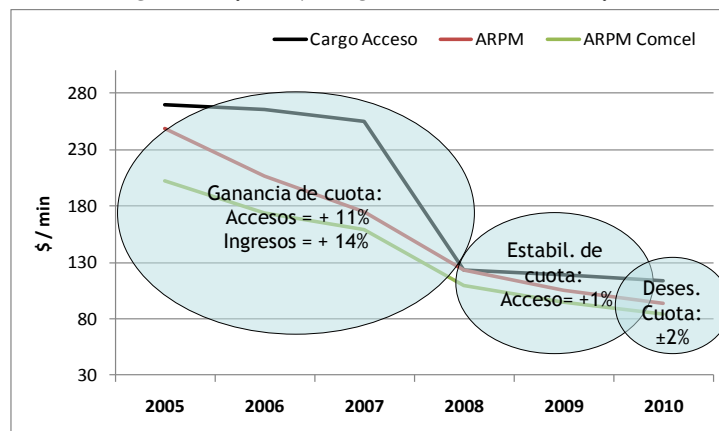
En el mismo sentido, la gráfica 5 muestra que el dominante viene gozando de dicha situación por un tiempo muy largo lo cual seguramente facilitó la consolidación del efecto club, lógicamente sin desconocer que las dificultades financieras de sus competidores en los últimos años hayan facilitado la consolidación de dicho operador. Esto no implica que el regulador no deba intervenir ya que ante un riesgo sistémico, la intervención se encuentra plenamente justificada.

**Gráfica 4. Relación entre tarifas promedio y cargos de acceso 2009.**



Fuente: Global Wireless Matrix 1Q2010.- Merrill Lynch.

**Gráfica 5. ARPM en Colombia 2005 - 2010.**



Fuente: Global Wireless Matrix 1Q2010.- Merrill Lynch.



## 6. Los remedios estructurales propuestos por UNE

Con base en todo lo anterior emergen 3 remedios que seguramente van a incrementar la efectividad del paquete actual de medidas (cargos de terminación + tope a la tarifa off-net):

En primer lugar, deben establecerse las condiciones para que las comunicaciones de fijo a móvil puedan prestarse por parte del operador de origen reconociendo exclusivamente al operador móvil los cargos de terminación, con esto se mitiga el poder que el efecto club tiene sobre las redes fijas por cuanto éstas pueden contestar las tarifas On-net con ofertas desde sus redes hacia la red del dominante.

En segundo lugar, deben producirse un nuevo ajuste de cargos de terminación del operador dominante de modo que éstos reflejan adecuadamente los costos como un componente de la tarifa. Al respecto debe notarse que los cargos de acceso a la red fija sólo representan entre un 40% y máximo un 70% de la tarifa a usuario final. Dicha revisión debe evitar consideraciones de mark-up por costos compartidos y debe reflejar la eficiencia del operador dominante.

En tercer lugar, la CRC podría explorar la implementación de obligaciones de roaming nacional hacia aquellas áreas donde el dominante es el único en proveer cobertura de modo que por un tiempo prudencial se corrija el efecto de mayor percepción de cobertura que refuerza el efecto club.

Ahora bien, frente al paquete de medidas actual de tope a la tarifa on-net consideramos que si vía interpretación el operador puede aplicar tarifas que escapen de la regla, dicha situación resta eficiencia a la medida. Para ello proponemos que la regla se modifique de modo que no haya espacio para que se escapen de ella ofertas tarifarias particulares. Asimismo consideramos que la regla propuesta por TiGO al respecto garantizaría que el tope no induzca a una sobre-remuneración de la red del dominante toda vez que se debería reconocer solo medio tramo del costo on-net.

## 7. Comentario final acerca del mecanismo Bill & Keep y otras medidas

Finalmente, y en consonancia con los comentarios remitidos por UNE frente a las consultas públicas en materia de comercialización y régimen NGN, UNE reitera que reconoce los beneficios teóricos potenciales del esquema Bill & Keep como un esquema de remuneración potencialmente apropiado para un ambiente NGN.

Sin embargo, en el caso particular del mercado de voz saliente móvil y considerando los impactos de dicho esquema en las finanzas de los operadores y el efecto waterbed, creemos que una aplicación de dicho esquema podría tener efectos contraproducentes en el mercado. En ese sentido, consideramos que es preferible primero corregir a la baja los cargos de terminación del operador dominante con base en los costos del mismo sin llegar



a un esquema de Bill & Keep. Esta medida sería de aplicación temporal (hasta de 5 años), como sucede con las medidas de cargos no recíprocos.

## Referencias.

Noam, E. 2010. Regulation 3.0 for Telecom 3.0. *Telecommunications Policy*. Vol 34, pp 4 - 10.

Kaufman, G. (1999). *Banking and currency crises and systemic risk: a taxonomy and review*. Descargado de: <http://www.sba.luc.edu/research/wpapers/991103.pdf>

