



Respuesta a comentarios sobre
la propuesta regulatoria del
análisis de las condiciones de
competencia del mercado de
Larga Distancia Internacional

Regulación de mercados

Agosto de 2010



El proyecto regulatorio denominado “Definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia” fue desarrollado en el marco de lo establecido en el Decreto 2870 de 2007, el cual estableció que la CRT, hoy CRC, debía establecer los criterios y condiciones para determinar los mercados relevantes y la existencia de posición dominante en dichos mercados. Dentro de este proyecto, una vez realizados los análisis del estado actual de la competencia que culminaron con la expedición de la Resolución CRT 2058 de 2009, por un lado en cuanto al mercado minorista definido con alcance nacional de voz saliente de larga distancia internacional, la CRC identificó que se incentivó la entrada masiva de proveedores de telecomunicaciones al mercado de larga distancia, en particular, al mercado de larga distancia internacional, desplazando el equilibrio en la cantidad de proveedores a un mínimo de seis proveedores en el corto plazo, de tal manera que no se consideró que éste fuera un mercado susceptible de regulación ex ante¹.

Por otro lado, en cuanto al mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional entrante², esta Comisión identificó que la existencia de proveedores verticalmente integrados con redes de transporte internacional y nacional otorga ventajas en la determinación de tarifas de terminación y, potencialmente, se podría afectar el mercado a la competencia, lo cual hizo parte del análisis más amplio del mercado mayorista de transporte. En este orden de ideas, la CRC expidió la Resolución 2064 de 2009 (modificada por las Resoluciones 2086 y 2148 de 2009), donde se establecieron normas orientadas para que esta Comisión pueda contar con información para monitorear en detalle el mercado mayorista portador y el mercado minorista de voz saliente móvil, toda vez que de los análisis preliminares de competencia realizados arrojaron que el transporte a nivel nacional en algunos trayectos, podría constituir un cuello de botella al desarrollo de la competencia en el mercado de datos.

Por su parte, vale la pena resaltar que en enero de 2010 dentro del proceso de recepción y respuesta a comentarios de la propuesta regulatoria de actualización de los cargos de acceso a redes móviles, se recibieron comentarios de diversos proveedores³ donde argumentaban de manera general que la medida de actualización de los cargos de acceso a redes móviles, no sólo afecta a este mercado sino a terceros participantes como los proveedores de servicios de larga distancia internacional. Bajo este contexto, dichos proveedores manifestaron que, actualmente, los proveedores además de sus operaciones de telefonía móvil, han integrado a su estructura de servicio la prestación del servicio de larga distancia internacional, lo cual da una ventaja de mercado sobre los demás proveedores de larga distancia que no disponen de integración con redes de acceso. Dado lo anterior, la CRC en virtud de los antecedentes presentados por parte de los proveedores que se han manifestado sobre las condiciones de competencia en el mercado de larga distancia internacional, en uso de sus facultades legales dio inicio a un estudio orientado de manera específica a identificar las características generales de dicho mercado y establecer la pertinencia de expedir la regulación que se requiera para promover la competencia en el mismo, tal y como fue anunciado en el texto de la Resolución CRC 2354 del 29 de enero de 2010.

Durante los meses de febrero y marzo de 2010, se llevaron a cabo reuniones entre la CRC y diferentes proveedores de redes y servicios de larga distancia internacional⁴ quienes expusieron la situación que están experimentando los mercados minorista de voz saliente de larga distancia

¹ Resolución CRT 2058 de 2009- mercado 2.3 del Anexo 01.

² Resolución CRT 2058 de 2009- mercado 5.1.D del Anexo 01.

³ Correos electrónicos recibidos de CC&T, ETB, SYSTEM NETWORKS, UNE y anterior al proceso de comentarios por parte de CONMUDATA.

⁴ ETB -febrero 24 y marzo 5, SYSTEM NETWORKS- febrero 25, UNE- febrero 26, TELEFÓNICA COLOMBIA -marzo 3, INFRACEL- marzo 5.

internacional y mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional⁵, que los lleva a concluir, según su opinión, que a mediano plazo se eliminarán las condiciones de competencia y quedarán únicamente proveedores de redes y servicios integrados verticalmente, que presten servicios móviles y de larga distancia internacional.

En este orden de ideas, y con el fin de estudiar a fondo las características generales propias de estos mercados, la CRC realizó el análisis de las condiciones generales del mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, y de algunos elementos relevantes del mercado minorista de voz saliente de larga distancia internacional, con el fin de revisar las condiciones bajo las cuales funcionan en la actualidad, de manera que el ente regulador pueda adoptar las medidas del caso en el marco de sus competencias legales, a través del uso de las herramientas regulatorias a que haya lugar.

En virtud de lo anterior, la propuesta regulatoria denominada “Análisis de las Condiciones de Competencia del Mercado de larga distancia internacional” y su correspondiente proyecto de resolución, fueron publicados en la página web de la CRC el pasado 11 de mayo de 2010. Los comentarios a dichos documentos fueron recibidos entre el 11 y el 31 de mayo de 2010, por solicitud de ampliación de plazo, y fueron remitidos por parte de las siguientes empresas o agremiaciones:

Cuadro 1. Comentarios recibidos por el sector

Empresa
AVANTEL S.A
COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P
COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A
INFRAESTRUCTURA CELULAR INFRACEL
S.A E.S.P
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE
BOGOTÁ ETB S.A. E.S.P
SYSTEM NETWORKS S.A. E.S.P
EMPRESA DE TELÉFONOS DE PALMIRA
S.A. E.S.P
TELEFÓNICA COLOMBIA
TELMEX TELECOMUNICACIONES S.A.
E.S.P
UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A
ANDESCO

Finalmente, y con el fin de presentar un escrito de mejor comprensión, en este documento **se presentan resúmenes y los apartes** (sin incluir pies de página o información estadística adicional presentada por los operadores u agremiaciones) de cada escrito de comentarios agrupados por temas de discusión. De cualquier manera, los interesados podrán consultar los **textos completos** de cada documento de comentarios **a través de la página web** de la CRC.

⁵ SYSTEM NETWORKS S.A. E.S.P y UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., mediante comunicaciones con radicación 201030479 y en carta de respuesta al Rad. 201050601, respectivamente, manifestaron que existe una limitación al multiacceso para los usuarios bajo la modalidad de prepago de telefonía móvil.

ÍNDICE DE TEMAS

1.	Mercados Relevantes.....	5
2.	Problema de competencia identificado	9
3.	LDIE- Medida de monitoreo propuesta - Regla de Precio Mayorista	24
4.	LDIS- Multiacceso a usuarios en prepago móviles	42
5.	LDIS- Acceso de números con cobro revertido (01-800)	50
6.	Cargos de acceso.....	54
7.	Intervención de la Autoridad de Competencia – Vigilancia y control.....	60
8.	Propuestas de los operadores	63
9.	Proyecto de Resolución	70
10.	Reporte de información	72
11.	Otros aspectos a ser tenidos en cuenta dentro del análisis.....	78
12.	Varios	81

1. Mercados Relevantes

TELEFÓNICA

"(...) para Telefónica es motivo de preocupación la publicación de nuevas propuestas regulatorias que desconocen la metodología establecida por la Resolución 2058 de 2009, como acontece con este proyecto sobre la larga distancia internacional, y la intervención en los costos de facturación publicada en días recientes.

Estas nuevas propuestas de la CRC se apartan de los principios previstos tanto en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, como en lo establecido en la Resolución 2058 de 2009 y agregan un alto nivel de incertidumbre al ciclo regulatorio. Especialmente, para Telefónica es inquietante que la CRC altere los fundamentos regulatorios diseñados en la Resolución 2058 de 2009 y abandone las metodologías previstas, desconozca los resultados de los estudios técnicos e intervenga en algunos mercados de comunicaciones desconociendo los instrumentos regulatorios previamente establecidos."

(...)

Larga distancia internacional Entrante: "(...) si existe una alteración de los precios o de las condiciones del mercado mayorista de larga distancia internacional entrante, la CRC ya determinó los mecanismos para intervenir este mercado y ante esta eventualidad si un proveedor no cumple con estos principios se deben aplicar los correctivos legales respectivos que garanticen el cumplimiento efectivo de la regulación de la CRC, en consonancia con lo previsto en el numeral 2 del artículo 22 de la Ley de TIC que le señala a la CRC la función de prevenir prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, cuando previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

Debido a lo anterior, Telefónica Colombia no entiende ni el propósito ni el alcance del estudio de larga distancia internacional entrante presentado por la CRC; más aún cuando se propone por parte del Regulador modificar los "remedios regulatorios" adoptados en el 2009, sin la suficiente justificación técnica y económica e incumpliendo los mismos procedimientos que para tal fin se establecieron en el artículo 9 de la resolución 2058 de 2009.

UNE EPM TELCO S.A.

(...)

Tampoco corrige las distorsiones que tienen origen en las restricciones de capacidad que terminan acercando la opción capacidad a la opción minuto y tampoco corrige la distorsión en los precios finales ya que por la naturaleza misma del mercado, resulta difícil pensar que los precios se vayan a recuperar completamente para reflejar cargos que el regulador fijó con base en análisis del mercado de voz móvil y no con base en este mercado.

UNE EPM TELCO S.A.

Habiéndose identificado el mercado de larga distancia como un mercado relevante desde la Resolución 2058 de 2009, lo que hace que de entrada se hayan cumplido los criterios definidos por la CRC tales como la revisión de condiciones de competencia, el potencial de competencia en el mercado y la utilización del derecho ex post de la competencia, hace que se haya superado una primera fase en la cual la medida ex ante tiene que sopesarse de acuerdo con la posición de dominio identificada de cierto operadores que pueden utilizarla conjuntamente vía integración

vertical o traslado de la posición de dominio del mercado de acceso a la red al mercado de terminación de tráfico LDI en la misma.

COMCEL - INFRACEL

La CRC en diciembre de 2008 en el Documento "Propuesta Regulatoria para la definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia" indicó lo siguiente (página 47): "Terminación de llamadas de larga distancia internacional. La existencia de operadores multinacionales verticalmente integrados con redes de transporte internacional y nacional otorga ventajas en la determinación de tarifas de terminación, que potencialmente pueden cerrar el mercado a la competencia. El análisis correspondiente a este caso hace parte del análisis más amplio del mercado mayorista de transporte."

A la fecha la CRC se encuentra adelantando el estudio del proyecto regulatorio sobre portador; por lo que no entendemos cómo la CRC saca medidas regulatorias frente al mercado de terminación de llamadas del larga distancia internacional, cuando esa misma entidad indica que es necesario analizar el mercado mayorista de transporte.

COMCEL – INFRACEL

Los operadores entrantes del servicio de larga distancia internacional no han puesto en funcionamiento todas las interconexiones con los operadores fijos y móviles, pues en muchos casos han tenido que buscar la intervención de la CRC para que los operadores establecidos permitan la interconexión, lo cual ha tomado varios años y la comisión no cuenta con un análisis completo de lo que realmente pasa en el mercado mayorista de larga distancia, el Ente Regulador debe contar con una análisis total y completo del mercado que le permita analizar y dimensionar el verdadero comportamiento del mismo; de lo contrario, su regulación podrá conllevar resultados nefastos en la promoción de la competencia; al respecto, la Resolución CRC 2058 de 2009, artículo 7, indica que los criterios para determinar que un mercado relevante es susceptible de regulación ex – ante son los siguientes: i) análisis actual de las condiciones de competencia del mercado: la CRC no indica en el proyecto regulatorio cuáles son las barreras, técnicas, económicas y legales del mercado y tampoco indica específicamente cuáles son las fallas de mercado encontradas, ii) Potencial competencia a corto y mediano plazo: Sobre este punto nada indica en su documento, iii) Aplicación del derecho de la competencia: tampoco hace una análisis sobre el particular.

Por lo tanto, la CRC debe esperar a que pase más tiempo para poder ver el tráfico de los operadores entrantes, pues al estudio le falta información del mercado, por ejemplo, frente a TIGO LDI sólo muestran la interconexión de TIGO con TIGO pero no con otros operadores. Lo mismo pasa con AVANTEL LDI. De la misma manera, el estudio no hace un análisis significativo de la situación entre MOVISTAR y TELEFÓNICA-TELECOM. Por lo tanto, resulta inconveniente pretender imponer medidas regulatorias a un mercado que esta en decadencia y en el cual hay competencia, como lo es el mercado de larga distancia internacional.

R/ Frente a estos argumentos, contrario a lo manifestado por TELEFONICA, con la presente propuesta regulatoria la CRC no desconoce ni altera los lineamientos dispuestos por la Resolución CRT 2058 de 2009, así como tampoco abandona las metodologías previstas por dicha resolución, lo anterior si se tiene en cuenta que, en efecto, en el marco del proyecto regulatorio "Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia" desarrollado por la CRC, respecto al mercado de larga distancia, una vez realizados los análisis del estado actual de la competencia que culminaron con la expedición de la Resolución CRT 2058 de 2009, por un lado en cuanto al mercado minorista definido con alcance nacional de voz saliente de larga distancia internacional, la

CRC identificó que se incentivó la entrada masiva de proveedores de telecomunicaciones al mercado de larga distancia, en particular, al mercado de larga distancia internacional, desplazando el equilibrio en la cantidad de proveedores a un mínimo de seis proveedores en el corto plazo, de tal manera que no se consideró que éste fuera un mercado susceptible de regulación *ex ante*.

Por otro lado, en cuanto al mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional entrante, esta Comisión identificó que la existencia de proveedores verticalmente integrados con redes de transporte internacional y nacional otorga ventajas en la determinación de tarifas de terminación, que potencialmente pueden cerrar el mercado a la competencia, lo cual hizo parte del análisis más amplio del mercado mayorista de transporte. Dicho análisis concluyó que la evidencia empírica del mercado mayorista de portador, si bien no demuestra la necesidad de definirlo como un mercado relevante susceptible de regulación *ex ante*, sí demuestra la necesidad de monitorear el comportamiento de dicho mercado, con el fin de garantizar su correcto funcionamiento.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta los análisis realizados, la CRC no identificó el mercado minorista de voz saliente de larga distancia internacional como susceptible de regulación *ex ante*, en tanto que identificó como susceptible de regulación *ex ante* el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional entrante, dado que, tal y como se expuso en el documento "Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia" publicado en diciembre de 2008, el problema en la terminación de las llamadas, se debe al monopolio que tiene cada operador en la terminación de las llamadas en su red, esto es, llamadas telefónicas con destino a sus usuarios, y la baja elasticidad al cargo que cobra un operador por terminar dicha llamada. Es decir, bajo el esquema "*calling party pays*" no existe un precio que paguen los usuarios de manera explícita para recibir llamadas. Por esta razón, la medida regulatoria que se aplica en este mercado es la regulación a nivel mayorista en el cargo de acceso, fijado mediante la Resolución CRT 1763 de 2007 y sus modificaciones, intervención regulatoria que se debe mantener.

Ahora bien, en cuanto al monitoreo del comportamiento del mercado mayorista de transporte, esta Comisión una vez realizados los análisis pertinentes, publicó el pasado 23 de junio para conocimiento del sector, la propuesta regulatoria "Análisis del servicio portador con área de cubrimiento nacional" y su respectivo proyecto de resolución. El objetivo de este estudio es identificar aquéllos municipios en los que el servicio portador puede constituir un cuello de botella al desarrollo de la competencia en el mercado de datos.

El resultado de este proyecto regulatorio, arrojó que se encontraron algunos municipios con concentración tanto en el mercado minorista como mayorista y, adicionalmente, penetración baja de banda ancha. Para el caso de estos municipios, la CRC planteó realizar un monitoreo especial al comportamiento de las tarifas del mercado mayorista. No obstante lo anterior, la CRC en ningún momento supeditó una potencial intervención regulatoria en el mercado de larga distancia internacional entrante, a los resultados de los estudios del mercado mayorista de transporte, toda vez que, tal y como fue analizado en el estudio de larga distancia internacional publicado por esta Comisión, las condiciones de competencia generales identificadas en el mercado de larga distancia internacional entrante, bajo las cuales funciona actualmente el mercado y que potencialmente puedan conducir a problemas de competencia, obedecen a otros factores que son independientes o no están relacionadas con el mercado mayorista portador.

Ahora bien, resulta pertinente señalar que la resolución marco de mercados relevantes, esto es la Resolución CRT 2058 de 2009, en el párrafo 2 del artículo 9 estableció lo siguiente: "*La CRT, en un periodo no inferior a dos años, revisará las condiciones de competencia en los mercados susceptibles de regulación ex ante. Los operadores interesados podrán solicitar esta revisión antes*

de cumplirse el periodo mencionado, siempre y cuando demuestren fundada y razonablemente a la CRT la necesidad de realizar dicha revisión. Para tal efecto, el operador interesado deberá adjuntar a su solicitud un sustento técnico y económico, aportando prueba contundente para que la CRT pueda decidir si el problema anteriormente identificado ha sido corregido". No obstante, de la lectura del aparte transcrito no puede inferirse en manera alguna que la CRC no pueda en cualquier tiempo ejercer las facultades que le han sido atribuidas por la Ley, especialmente por virtud de la Ley 1341 de 2009, lo cual significa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de dicha Ley, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones en su calidad de órgano encargado de promover la competencia, corresponde expedir regulación con el fin de evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad. Es así como, es claro que en todo tiempo corresponde a la Comisión, dar cabal cumplimiento de sus funciones, en caso de considerarlo necesario, adoptando para ello una regulación que incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la misma.

Bajo este entendido, de lo previsto en el párrafo 2 del artículo 9 de la Resolución CRT 2058 de 2009, no puede concluirse que la Comisión, tal y como lo señala TELEFÓNICA de manera equivocada, de encontrar necesario intervenir en los mercados a través de medidas regulatorias procompetitivas, no pueda hacerlo, lo anterior significaría desconocer las facultades legales que le han sido conferidas además de la dinámica propia de la evolución de la competencia en los mercados y de la actividad regulatoria en sí misma.

Así mismo, el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 dispone que la CRC tiene, entre otras, la función de promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

En este orden de ideas, vale la pena resaltar que en enero de 2010 dentro del proceso de recepción y respuesta a comentarios de la propuesta regulatoria de actualización de los cargos de acceso a redes móviles, se recibieron comentarios de diversos proveedores donde argumentaban de manera general que la medida de actualización de los cargos de acceso a redes móviles, no sólo afectaba a este mercado sino a terceros participantes como los proveedores de servicios de larga distancia internacional. Bajo este contexto, dichos proveedores manifestaron que, los proveedores además de sus operaciones de telefonía móvil, han integrado a su estructura de servicio la prestación del servicio de larga distancia internacional, lo cual da una ventaja de mercado sobre los demás proveedores de larga distancia que no disponen de integración con redes de acceso. Dado lo anterior, la CRC en virtud de los antecedentes presentados por parte de los proveedores que se han manifestado sobre las condiciones de competencia en los mercados de larga distancia internacional, en uso de sus facultades legales, realizó un estudio orientado de manera específica a identificar las características generales de dicho mercado y establecer la pertinencia de expedir la regulación que se requiera para promover la competencia en dicho mercado, tal como fue anunciado en el texto de la Resolución CRC 2354 del 29 de enero de 2010.

Ahora bien, en cuanto a lo manifestado según lo cual dentro del estudio realizado por la CRC falta información de mercado, la información allí contenida corresponde a los datos disponibles que fueron enviados por cada uno de los operadores. Por su parte, ni COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. ni AVANTELD S.A., reportaron relaciones de tráfico con otras redes. En el caso de TELEFÓNICA, tal y como se enunció en el documento publicado por esta Comisión el pasado 11 de mayo de 2010, la

CRC solo contó con datos parciales ya que este operador manifestó que la información solicitada no estaba disponible en el grado de desagregación solicitada por la CRC. Por esto, dadas las limitaciones de información mencionadas, no fue posible para la CRC realizar un “análisis significativo” como lo denomina COMCEL de estas relaciones de tráfico.

No obstante lo anterior, esta Comisión aclara que todos y cada uno de los análisis realizados dentro del estudio del mercado de larga distancia internacional, fueron realizados con base en la información suministrada por los mismos operadores, y que contó con el suficiente grado de profundidad y rigurosidad técnica, económica y jurídica, que requiere un análisis de mercado de esta naturaleza y cuyos resultados en todo caso le permitieron contar con los elementos de análisis requeridos para formular la propuesta regulatoria correspondiente.

Finalmente, frente al comentario en el sentido que la medida regulatoria ex ante identificada cuando se realizó el análisis de mercados relevantes, para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional entrante, se tenga que sopesar de acuerdo con la posición de dominio identificada de ciertos operadores, se debe tener en cuenta que el análisis de competencia del mercado de larga distancia internacional desarrollado por la CRC, no está supeditado a la posición dominante de algún proveedor en particular, sino al estudio del problema identificado en la terminación de las llamadas, que se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las llamadas en sus redes, esto es, llamadas telefónicas con destino a sus usuarios. En este sentido, la medida regulatoria adoptada por esta Comisión se constituye en una medida adicional a la ya existente, fortaleciendo la aplicación práctica del principio y la obligación de trato no discriminatorio contemplado en la regulación vigente.

2. Problema de competencia identificado

- **Prácticas discriminatorias**

TELEFÓNICA

Telefónica Colombia asumió que la CRC, de acuerdo con los elementos cualitativos y cuantitativos aportados por los operadores de LDI, se iba a centrar en el estudio de las prácticas discriminatorias⁶ que están realizando determinadas empresas, en particular COMCEL con INFRACEL, y que evidencian que COMCEL, cobra cargos de acceso, por la terminación de llamadas de larga distancia internacional entrante, inferiores a los valores dispuestos en la regulación vigente a INFRACEL, y a otros operadores de larga distancia cobra valores de cargos de acceso superiores a los que le cobra a INFRACEL.

Esta discriminación de precios que realiza el operador COMCEL, y que se documenta de manera detallada en el Documento publicado por la misma CRC, constituye una clara violación de la regulación prevista en la Resolución 1763 de 2007, altera la estructura del mercado mayorista de terminación de larga distancia entrante y por lo tanto, interfiere de manera profunda en el desarrollo de la competencia; elemento primordial para cualquier mercado de comunicaciones en el mundo.

Con base en lo anterior, Telefónica remitió las cifras de la compañía con la perspectiva de contribuir al análisis efectuado por la CRC y que éste reflejara la realidad que enfrenta Telefónica Telecom

⁶ Comunicaciones de ETB y EPM enviadas a la CRC en el marco de la última revisión de los cargos de acceso. (Resolución 2354 de 2010)

con competidores que de manera arbitraria alteran la estructura de precios y de esta forma deterioran el mercado y afectan la posición de los competidores.

Sin embargo, para Telefónica Colombia causa sorpresa que la CRC proponga una nueva intervención regulatoria, que desconoce los remedios aplicados en el marco de los mercados relevantes y que agrega mayor incertidumbre al mercado de larga distancia internacional entrante y con el agravante que no resuelve la discriminación de precios realizada por COMCEL a INFRACEL, objetivo básico que se buscaba al iniciar este proyecto regulatorio.

Por lo tanto, Telefónica Colombia considera que la propuesta regulatoria no apunta a encontrar una solución al problema principal de discriminación de precios en el mercado de la larga distancia internacional entrante, genera incertidumbre y no es concordante con el marco regulatorio establecido por la misma Comisión en la Resolución 2058 de 2009; y por el contrario puede profundizar el deterioro de dicho mercado en detrimento de la competencia y de los mismos usuarios.

(...) Telefónica reitera la necesidad de que la CRC intervenga y aplique los mecanismos regulatorios respectivos para que no se mantenga la evidente discriminación que tienen los operadores de larga distancia en cuanto a las condiciones de interconexión que ostenta el operador COMCEL en la interconexión con INFRACEL.

UNE EPM TELCO S.A.

(...)

Finalmente, cabe la posibilidad que la empresa verticalmente integrada se encuentre aplicando un trato discriminatorio a sus competidores, cobrándose a sí misma o aplicándose a sí misma, menores cargos de acceso o costos de terminación frente a los que ésta ofrece a terceros o frente a los costos en que terceros no integrados tengan que incurrir.

Dicha posibilidad se verifica rápidamente al repasar la gráfica 50 que muestra cómo el valor por E1 de INFRACEL nunca llega al tope regulado. Esto se explica por varias razones: INFRACEL puede tener E1s por los cuales no reconoce ningún dinero a COMCEL, INFRACEL combina opciones por minuto y capacidad minimizando costos, INFRACEL puede estar reconociendo valores inferiores al regulado por E1 a COMCEL.

Por lo anterior,

Causa 4: De acuerdo con la información publicada por CRC, existe evidencia de trato discriminatorio, en el cobro de cargos de acceso a la red de COMCEL.

R/ Vale la pena aclarar que el objetivo del proyecto regulatorio objeto de comentarios, es realizar un estudio orientado de manera específica a identificar las características generales bajo las cuales funciona actualmente el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional y establecer la pertinencia de expedir la regulación que se requiera para promover la competencia en dicho mercado.

En virtud de lo anterior, en ningún momento esta Comisión señaló que el objetivo del proyecto regulatorio en comento se centraría en el estudio de las prácticas discriminatorias ejercidas por algún proveedor en particular, ni mucho menos que consistía en entrar a calificar algún comportamiento en particular o específico de mercado como una violación de la regulación vigente de cargos de acceso. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, como es de conocimiento de

TELEFÓNICA y de los demás agentes del sector, la CRC no tiene competencias de inspección, vigilancia y control para garantizar el cumplimiento de la regulación que expide y, además, frente a las posibles prácticas contrarias a la competencia que puedan ocurrir en el mercado ni hacer juicios de valor sobre el particular, en ese sentido es su deber poner en conocimiento de las autoridades competentes las denuncias presentadas al respecto, tal y como efectivamente lo realizó la Comisión.

En este sentido, la medida regulatoria adoptada para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional es una medida procompetitiva de comportamiento de mercado, que establece una regla de liquidación de cargos de acceso así como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, dirigida a todos los proveedores de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el citado mercado, cuyo objetivo es fortalecer el cumplimiento efectivo del principio de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente.

Ahora bien, en cuanto al argumento según el cual la CRC propone una nueva intervención regulatoria que desconoce los remedios aplicados en el marco de los mercados relevantes, es necesario tener en cuenta que en su momento en el marco de dicho proyecto regulatorio, esta Comisión definió como susceptible de regulación ex ante el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional entrante, dado que el problema en la terminación de las llamadas se debe al monopolio que tiene cada operador en la terminación de mismas en su red, y, por esta razón, consideró que la medida regulatoria que se aplica en este mercado es la regulación a nivel mayorista del cargo de acceso, fijado mediante la Resolución CRT 1763 de 2007 y sus modificaciones, intervención regulatoria que se debe mantener. En consecuencia, la intervención regulatoria adoptada por esta Comisión no desconoce en manera alguna los remedios regulatorios anteriormente mencionados.

No obstante mantener la intervención regulatoria en comento, la misma no implica que de encontrarse necesario intervenir en los mercados a través de medidas procompetitivas, la CRC no pueda hacerlo, a la luz de las nuevas condiciones de competencia bajo las cuales opera el mercado de larga distancia internacional, en ejercicio de sus facultades legales.

- ***LDIE-Discriminación de precios de terminación en las redes móviles***

TELEFÓNICA

(...) el Documento publicado refleja en gran parte el problema de discriminación de precios que implementa COMCEL con INFRACEL en el mercado de larga distancia internacional entrante (LDIE). Según la CRC se encontraron los siguientes hechos que demuestran el uso de prácticas utilizadas por COMCEL que favorecen a INFRACEL, y que necesariamente afectan el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional entrante.

(...)

Telefónica considera que el Documento de la CRC presenta los suficientes indicios para demostrar que existe una clara discriminación de precios entre COMCEL e INFRACEL, lo que le permite a este

operador de larga distancia entrante contar con condiciones que lo favorecen frente a sus competidores y al mismo tiempo favorecer la posición competitiva de COMCEL en el mercado de terminación móvil al obtener una mayor cantidad de tráfico.

Las cifras, los gráficos y las diferentes estimaciones publicadas por la CRC sustentan una serie de prácticas anticompetitivas, usadas por COMCEL e INFRACEL, que han afectado los niveles de los precios de terminación en las redes móviles y que generaron una disminución general de estos precios por parte de otros operadores con el fin de evitar la salida de los otros competidores.

En este sentido, las disminuciones de precios de los otros competidores móviles deben entenderse como la reacción a la práctica anticompetitiva (SIC) ejercida por COMCEL e INFRACEL y no como el resultado de la sana competencia entre proveedores como argumenta la CRC y más teniendo en cuenta las particularidades en un mercado como el de LDI tan sensible a las variaciones de precios.

Teniendo en cuenta el Documento publicado por la CRC, y realizado con la información de las diferentes empresas, se deduce que existen los suficientes indicios que apunta hacia la disminución de los cargos de acceso de COMCEL, con el objetivo de "direccionar" la mayor cantidad de tráfico de larga distancia internacional entrante hacia este operador móvil, y con el agravante que bajo la regulación vigente, COMCEL es el operador con posición de dominio en el mercado saliente de voz móvil.

Por tal motivo, Telefónica Colombia le solicita a la CRC que a través de los mecanismos legales y regulatorios vigentes se obligue a COMCEL a ofrecer las condiciones que le otorga a INFRACEL a los demás operadores de larga distancia internacional que así se lo soliciten o demanden, con el propósito de impedir que se mantengan las condiciones de discriminación de los cargos de acceso que tienen COMCEL e INFRACEL y que contrarían gravemente los principios sobre interconexión establecidos en la normatividad nacional e internacional.

R/ En relación con la discriminación de precios que señala TELEFÓNICA, es importante precisar que la calificación del presunto comportamiento, no se enmarca dentro de las facultades otorgadas a esta Comisión por la Ley 1341 de 2009, tal y como se señaló anteriormente y le corresponde a dicho proveedor acudir ante la autoridad de control, inspección y vigilancia competente para los fines pertinentes.

En cuanto al argumento según el cual los competidores de INFRACEL establecieron la estrategia de disminuir los precios de terminación como reacción a la práctica anticompetitiva ejercida por COMCEL e INFRACEL y no como producto de la sana competencia, la CRC aclara que no ha efectuado ninguna afirmación al respecto y que además no le compete efectuarla. Su análisis se limitó a estudiar el comportamiento de los precios ofertados por cada operador de larga distancia para terminar tráfico en cada red móvil de acceso así como la comparación de los precios ofertados por cuatro (4) prestadores de larga distancia internacional para terminar el tráfico de larga distancia internacional entrante en el operador de acceso móvil de mayor tamaño (medido en términos de número de usuarios).

Finalmente, en relación con la propuesta para que se obligue a COMCEL a ofrecer las condiciones que le otorga a INFRACEL a los demás proveedores de larga distancia internacional que así se lo soliciten o demanden, dicha práctica alegada, que se constituiría en un posible incumplimiento de los artículos 50 de la Ley 1341 de 2009 y 4.2.1.5 de la Resolución CRT 087 de 1997, es una función de las autoridades de vigilancia y control a quienes esta Comisión dio traslado de las comunicaciones que alegaban el ejercicio de dicha práctica para lo de su competencia.

- **LDIE- Análisis de Costos de Terminación en las redes móviles**

TELEFÓNICA

(...)Telefónica considera indispensable que la CRC se concentre en el mercado relevante que la misma entidad definió y que corresponde al mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, y por otra parte evalúe a profundidad la estructura de costos que le permite a un operador como COMCEL cobrar por debajo del valor regulado de cargos de acceso calculado por la misma Comisión que a su vez está soportado en un modelo de costos eficientes mas una utilidad razonable

Si un operador puede alterar su estructura de precios en un mercado de terminación como el de la terminación móvil, esta alteración solamente se puede explicar porque tiene el suficientemente margen para disminuir sus precios sin que se afecte su rentabilidad. Esto reflejaría que los costos reconocidos para el cargo de acceso establecidos por el Regulador, son superiores a los costos de la empresa, y por lo tanto el cargo de acceso no refleja los costos de esta compañía, es decir no son los costos eficientes, e inclusive, puede incentivar para que el operador móvil "subsidie" otra actividad. Todo esto con el fin de potenciar su efecto comunidad: "llamar desde el exterior a un celular COMCEL es más barato que llamar a cualquier otro móvil"

Esta situación, se presenta en la terminación móvil que cobra COMCEL, independientemente del origen de la llamada y amerita que la CRC revise el valor de los costos eficientes y el de cargo de acceso de este operador COMCEL.

En complemento con lo anterior, si se revisan los costos de terminación móvil de COMCEL esto implica también revisar los supuestos y cálculos utilizados en el modelo de la CRC y necesariamente implicará revisar el valor del cargo de acceso móvil de esta empresa, debido a la cuota que tiene en el mercado móvil en Colombia.

En conclusión, Telefónica Colombia solicita a la CRC que se concentre en el estudio de terminación móvil, y en concordancia con la conformación de los mercados relevantes aborde la problemática de la larga distancia internacional entrante a partir de las distorsiones que tienen los valores de cargos de acceso móviles que COMCEL cobra a INFRACEL.

Por tal motivo, Telefónica reitera los comentarios enviados a la CRC en el mes de enero⁷ sobre la necesidad de calcular el modelo de costos eficientes móviles con la información y proporción real de los tráficos y ajustar el cargo de acceso móvil para COMCEL en función de estos cálculos y reflejando los costos eficientes.

De no analizarse suficientemente las distorsiones que se presentan en la terminación móvil, no se va a corregir la estructura de costos que la CRC reconoce en los cargos de acceso a COMCEL y esto le permitirá a esta empresa llevar a cabo las practicas discriminatorias de los precios en el mercado de larga distancia internacional entrante reconocidas por la misma Comisión.

Telefónica solicita a la CRC que evalúe de nuevo la estructura de costos y por ende el valor del cargo de acceso de COMCEL, con el fin de no solo corregir las deficiencias en el mercado saliente de voz móvil, sino lo mas importante, evitar que se propaguen a otros mercados de comunicaciones los efectos generados al permitir una estructura de costos ineficiente al operador dominante COMCEL.

⁷ Comentarios enviados por Telefónica con ocasión de la expedición de la Resolución 2354 de 2010

(...)Telefónica reitera a la CRC que los problemas encontrados en el mercado mayorista de terminación de LDIE, no pueden aislarse de las fallas de mercado que tiene el mercado móvil en Colombia y que ameritan una revisión más completa por parte de la Comisión en especial en lo que se refiere a los costos eficientes, la remuneración de estos y el valor de los cargos de acceso a la red móvil de COMCEL establecidos por la CRC.

ETB

(...) se debe tener presente el comportamiento de los precios de terminación que se analiza en el documento, donde se evidencia que ante las disminuciones significativas de uno de los operadores móviles, los demás operadores de larga distancia reaccionan bajando sus precios con el fin de lograr competitividad, pero comprometiendo sus márgenes dados los costos de cargos de acceso que deben asumir para acceder a la red del operador dominante.

El análisis de costos que históricamente venía haciendo el regulador, centrado en servicios individuales, no reconoce la existencia de las economías de escala que surgen como consecuencia de las integraciones verticales y los subsidios cruzados entre servicios, donde se usan vehículos legales como la creación de empresas subsidiarios para incrementar el beneficio de todo el grupo económico en detrimento de los demás operadores.

ETB

(...) En el caso del tráfico de larga distancia internacional entrante, la integración vertical le entrega el poder de controlar toda la cadena de valor a la empresa, por lo tanto dicho operador tiene la capacidad de concentrar todo el tráfico hacia sus redes vía cargos de acceso, pues el costo para sus competidores siempre será mayor que las tarifas de terminación que se imputan a si mismo directamente o través de sus filiales. En este punto cobra especial relevancia la formula de control que propone la CRC en el artículo 3 del proyecto regulatorio.

Si bien este comportamiento por parte de algunas empresas integradas verticalmente no puede ser considerado "estrangulamiento de márgenes", debido a que el costo del cargo de acceso no es calculado por el operador y su control está en los precios de terminación que ofrece fuera del país, el efecto final es el mismo, y es que los costos que deben asumir los demás proveedores por terminar tráfico en el operador móvil (para el caso que nos ocupa) es mayor que el precio de terminación que se imputa directa o indirectamente y los precios que ofrece a usuarios finales en el exterior.

En las gráficas 12 y 29 de la propuesta regulatoria donde se muestra la evolución de tráfico de LDI entrante, se evidencia que algunos operadores móviles crearon empresas de Larga Distancia para terminar tráfico en sus propias redes, lo cual les permite controlar toda la cadena de valor e incrementar su posición de dominio en la totalidad de los mercados de voz.

(...)

Como lo demuestra el documento, en el mercado de una sola vía "...el operador de acceso incrementa el costo del cargo de acceso para restarle competitividad a los competidores..."

La integración vertical otorga ventajas considerables a algunos operadores, por lo tanto es imperativo que el regulador imponga remedios inmediatos "aguas arriba" tomando medidas relacionadas con costos de terminación y/o cargos de acceso (...)

R/ En cuanto a la solicitud para que la CRC evalúe a profundidad la estructura de costos que le permite a COMCEL cobrar por debajo del cargo de acceso regulado, esta Comisión reitera que el objetivo del proyecto regulatorio objeto de comentarios, es realizar un estudio orientado de manera específica a identificar las características generales bajo las cuales funciona actualmente el mercado de larga distancia internacional y establecer la pertinencia de expedir la regulación que se requiera para promover la competencia en dicho mercado. En este orden de ideas, el estudio de la estructura de costos de un operador en particular, no hace parte del alcance de este proyecto regulatorio.

Ahora bien, en cuanto a la solicitud que la CRC revise el valor de los costos eficientes y del cargo de acceso de COMCEL, y que esto implica revisar los supuestos y cálculos utilizados en el modelo de costos que se empleó para la actualización de los cargos de acceso móviles, esta Comisión recuerda que con ocasión de la expedición de la Resolución CRC 2354 de 2010, se llevaron a cabo todos los análisis correspondientes a la actualización de los cargos de acceso móviles. Dichos análisis correspondieron al estudio del mercado relevante definido como “voz saliente móvil” y se encuentran consignados en la propuesta regulatoria denominada “Actualización de cargos de acceso para redes móviles”, publicada por esta Comisión en diciembre de 2009. En dicho documento, se realizaron todos los análisis correspondientes al problema de competencia identificado en dicho mercado, los aspectos relacionados con las decisiones regulatorias necesarias para corregir el problema de competencia identificado, como son la intervención a nivel minorista y mayorista y la revisión del modelo de costos eficientes de redes móviles.

En lo referente a la revisión del modelo de costos, esta Comisión presentó una descripción general del Modelo de Costos Eficientes desarrollado en el año 2006 y cuyos resultados fueron plasmados en la Resolución CRT 1763 de 2007, así como los cambios realizados al modelo en el año 2009 para su actualización, (Numeral 2.2 documento “Actualización de cargos de acceso para redes móviles”). Adicionalmente, la CRC publicó para conocimiento del sector, el documento “Información del modelo de costos para la estimación de cargos de acceso por uso y capacidad a redes móviles”, donde da cuenta de la información que consideró para la actualización del modelo de cargos de acceso, e indicó cuál fue el procedimiento para obtener dichos valores actualizados.

En este orden de ideas, ante los argumentos de TELEFÓNICA en el sentido de reiterar los comentarios enviados en el mes de enero de 2010, sobre la necesidad de calcular el modelo de costos eficientes móviles con la información y proporción real de los tráficos y ajustar el cargo de acceso móvil para COMCEL en función de estos cálculos y reflejando los costos eficientes, unido a los comentarios de ETB en la misma línea de tomar una medida regulatoria relacionada con los cargos de acceso, esta Comisión aclara que dichos temas ya fueron revisados y analizados con ocasión de la expedición de la Resolución CRC 2354 de 2010, publicada por la CRC en febrero de 2010 y que, así mismo, dicho proyecto tuvo su espacio para comentarios del sector, (documento de respuestas a comentarios publicado en febrero de 2010) razón por la cual dichos argumentos presentados por estos proveedores, no son objeto de la presente propuesta regulatoria y exceden el ámbito de aplicación de la misma.

Ahora bien, frente a los argumentos de ETB sobre el comportamiento de precios, si bien es cierto que del análisis gráfico, (gráfica No. 38) de la propuesta regulatoria publicada por la CRC, se observa que INFRACEL inició en febrero de 2009 la disminución de los precios promedio ofertados para terminación en la red móvil de COMCEL, las afirmaciones de los proveedores respecto a que los demás competidores hayan tenido que bajar sus precios, en razón al comportamiento de dicho proveedor, excede el ámbito de aplicación de la propuesta regulatoria, en virtud a que como se ha reiterado a lo largo de este documento, el objetivo de dicha propuesta es caracterizar de manera

general el mercado de larga distancia internacional, sin realizar análisis particulares sobre el comportamiento de algún proveedor en específico.

Finalmente, en cuanto a las integraciones verticales (que de aquí en adelante se entenderán como aquéllos proveedores de larga distancia internacional (LDI) que tengan relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial) y sus implicaciones, si bien el regulador no puede desconocer los beneficios implícitos que trae la integración de operaciones, como economías de escala etcétera, los proveedores no pueden usar dicho incentivo económico para fijar precios mayoristas que no guarden relación con los costos mayoristas regulados, en tal sentido la medida regulatoria adoptada por esta Comisión consiste en una regla de liquidación de cargos de acceso, así como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, dirigida a todos los proveedores de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante, con el objetivo de promover la competencia en dicho mercado y fortalecer el principio de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente.

- **Condiciones de mercado**

UNE EPM TELCO S.A.

(...)

Frente a toda la evidencia anterior la CRC concluye:

“En este orden de ideas, dadas las condiciones particulares observadas del mercado mayorista de terminación de larga distancia internacional, y una vez analizadas las condiciones bajo las cuales funciona en la actualidad, la CRC considera pertinente establecer una medida regulatoria procompetitiva de comportamiento de mercado, que permita a través del suministro de información estricto y periódico, monitorear las condiciones de competencia del mercado, para lograr un adecuado funcionamiento del mismo tanto para los proveedores como para los usuarios y con la cual se pretende garantizar el cumplimiento efectivo del principio de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente”. (Página 75, Propuesta Regulatoria)

De lo anterior, se observa que la CRC encuentra evidencia contundente acerca de la concentración de tráficos de LDI entrante hacia operaciones integradas, en especial la operación de COMCEL y concluye que es necesaria una medida regulatoria pro-competitiva. Más adelante se analizará si el remedio regulatorio es proporcional y adecuado frente al problema especificado.

Sin embargo, debe observarse que el problema del mercado es mucho más grave frente a la situación diagnosticada por CRC.

En primer lugar, si se reconoce la existencia conjunta de una ventaja competitiva no replicable en la red de mayor interés y un aplastamiento de margen generalizado a los cargos de acceso y precios actuales, resulta evidente que la competencia en el mercado de larga distancia, no solo presenta problemas de discriminación sino que ni siquiera es sostenible.

(.....)

En quinto lugar, la terminación en redes móviles ya replica exactamente (en menos de 3 años) la misma situación del mercado de voz saliente móvil. Esto se deduce de la gráfica 25 (Propuesta Regulatoria) donde la terminación a COMCEL es del 69% del total de terminación móvil de LDI, cifra prácticamente idéntica al market share de COMCEL del 67% en el mercado de voz móvil. Esto implica que los problemas de competencia detectados por la CRC en el mercado móvil se perpetúan hacia el mercado de LDI y se retroalimentan si se tiene en cuenta que los usuarios móviles valoran la capacidad que tienen de ser contactados desde el exterior.

Por todo lo anterior, y con base en la evidencia presentada por la CRC, el problema a solucionar por la regulación no solo corresponde a una práctica potencial de discriminación y por el contrario se constituye en una situación de mayor gravedad:

El mercado de LDI entrante verá reducida significativamente la dinámica competitiva, específicamente en la terminación hacia móviles, ya que no existe espacio para que terceros no integrados terminen tráfico en dichas redes bajo los cargos de acceso y precios actuales. Esto significará la salida de varios jugadores del mercado y reforzará aún más los problemas de dominancia en el mercado de voz móvil.

R/ Frente a los argumentos que expone UNE en el sentido que esta Comisión ha encontrado evidencia contundente de la concentración de tráficos de larga distancia internacional entrante hacia operaciones integradas, en especial la operación de COMCEL, la CRC reitera que el objetivo de la propuesta en comento es realizar un estudio regulatorio orientado de manera específica a identificar las características generales bajo las cuales funciona actualmente el mercado de larga distancia internacional y establecer la pertinencia de expedir la regulación que se requiera para promover la competencia en dicho mercado. En este sentido, en ningún momento esta Comisión señaló que el estudio de las condiciones de competencia del mercado de larga distancia internacional, estuviera dirigido a caracterizar, juzgar o catalogar el comportamiento de algún proveedor en particular, sino por el contrario, el análisis desarrollado obedece a la aplicación de una metodología uniforme, objetiva y general para todos los proveedores de redes y servicios con ocasión del desarrollo de este proyecto regulatorio.

Adicionalmente, sobre el presunto problema de discriminación en el mercado de larga distancia internacional, así como la existencia de un aplastamiento de margen generalizado, la CRC insiste que no es la entidad llamada a calificar un comportamiento de mercado como contrario a la competencia, ni de tildarlo de discriminatorio o no, dichas facultades son competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, autoridad de control y vigilancia en materia de protección de la competencia.

Finalmente, en cuanto a que el mercado de larga distancia internacional entrante verá reducida significativamente la dinámica competitiva, específicamente en la terminación hacia móviles, ya que no existe espacio para que terceros no integrados terminen tráfico en dichas redes bajo los cargos de acceso y precios actuales, la CRC a través de la medida regulatoria adoptada pretende promover la competencia en el mercado de larga distancia internacional y garantizar el principio de trato no discriminatorio, estableciendo una regla de liquidación de cargos de acceso, así como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, dirigida a todos los proveedores de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o

móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas, se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante.

- **Relación entre cargos de acceso y precios mayoristas**

UNE EPM TELCO S.A.

La CRC además, no realiza mayores consideraciones frente a la relación entre cargos de acceso y precios mayoristas, siendo los primeros los principales determinantes de los últimos. Esto merece varios comentarios.

UNE EPM TELCO S.A.

En primer lugar, no se observa que el comportamiento de la terminación hacia móviles en Colombia y en especial hacia la red de COMCEL, refleje un patrón de reducción estructural de dichos precios mayoristas. Esto se verifica fácilmente si se compara el comportamiento de los mismos en otras geografías para el año 2009.

La CRC afirma que los precios mayoristas exhiben un patrón de reducción estructural que también exhiben los precios minoristas internacionales. Se asume que Colombia refleja una tendencia mundial de precios y que los precios minoristas guardan alta relación con los precios mayoristas. Ambos hechos se refutan a continuación.

La gráfica 2 “Tarifas mayoristas hacia móviles por región 2005 – 2009” (presentada por UNE EPM TELCO S.A.) muestra que la caída en el valor promedio por minuto de la terminación hacia móviles en Colombia es al menos dos veces superior a la observada en diversas geografías, luego no resulta cierto que las reducciones de precios de terminación hacia móviles observadas en 2009 para COMCEL, sigan un patrón similar al global de reducción de precios.

De otro lado, no es estrictamente cierto que los precios minoristas reflejen exactamente los patrones de comportamiento de los precios mayoristas. Por ejemplo, en una llamada desde un fijo en Estados Unidos hacia un móvil en Colombia, cerca del 40% del costo viene dado por los cargos de acceso, luego queda un margen importante del costo que viene explicado por otras variables como la sustitución de tráficos que trae la VoIP, las cadenas de distribución, el interés de tráfico hacia cada país, entre otros.

Entonces, es evidente que la reducción presentada en 2009 en el mercado mayorista de terminación en redes móviles de Colombia no corresponde a un problema estructural de industria, sino a un comportamiento atípico.

Otra evidencia que se puede aportar refuerza el argumento anterior: el atípico comportamiento tarifario observado en la terminación de LDI hacia móviles en Colombia no viene dado por el que exhiben los fundamentales que determinan dicho precio.

Es decir, a mayores cargos de acceso, podrían esperarse unas mayores tasas de terminación; a una mayor tasa de cambio debería esperarse un incremento en el valor en pesos de las terminaciones y con una mayor actividad económica debería esperarse un incremento en el precio o al menos una caída menos pronunciada en el caso del mercado de larga distancia internacional.

Frente a lo anterior, la información del año 2009 muestra todo lo contrario a lo esperado para dichas relaciones.

Para resumir:

- *La reducción de las tarifas de terminación hacia móviles inicia con una reducción en la tarifa de llamadas entregadas por INFRACEL hacia móviles COMCEL.*
- *Tal reducción es atípica frente al comportamiento de dicha tarifa en otras geografías.*
- *Dicha rebaja no reproduce o guarda relación con el comportamiento de las tarifas internacionales minoristas.*
- *Dicha disminución no se relaciona con sus fundamentales.*
- *Por lo anterior, el comportamiento tarifario de las terminaciones LDI entrante hacia móviles en Colombia no obedece ni a factores de mercado, ni a factores estructurales.*

Luego,

Habiendo demostrado que el comportamiento tarifario de la terminación de llamadas hacia COMCEL, no es producto de las fuerzas del mercado, es evidente que se presenta una falla originada en el ejercicio de prácticas en el mismo que han presionado los precios a la baja. Por lo tanto, un monitoreo del mercado y de sus precios no resulta ser una medida efectiva para contrarrestar dicho comportamiento que puede ser altamente negativo para la sostenibilidad de la competencia.

UNE EPM TELCO S.A.

(...)

La regulación de cargos de acceso, especialmente la expedida en enero de 2010, no observó el comportamiento de los precios del mercado de larga distancia para medir previamente las consecuencias de una disminución en los cargos de acceso opción uso y un incremento en los cargos de acceso opción capacidad. Esta decisión dio origen a un aplastamiento de jure de margen de los operadores, toda vez que la opción capacidad es la que incide en el negocio de tráfico internacional entrante, puesto que el cargo de acceso en opción uso ni siquiera cubre los precios de terminaciones mayoristas.

Asimismo, el incremento en la opción capacidad significó un alza en el mayor componente del costo de la terminación mayorista hacia Colombia, justamente en un período con precios a la baja en el mercado mayorista de terminación hacia móviles en Colombia.

Esto provee un incentivo adicional para un operador móvil integrado para aplastar su margen en el mercado mayorista, ya que la captación de tráficos le provee mayores ingresos como operador móvil que compensan con creces, la reducción de márgenes como operador LDI.

(...)

Siendo el cargo de acceso el mayor componente de costo en este mercado que además es regulado y que garantiza al operador móvil un retorno del 13%, resulta racional que el operador móvil integrado prefiera reducir o mantener las tarifas finales mayoristas aún cuando no obtenga margen sobre ellas, ya que tiene garantizado un volumen creciente de tráficos de terminación que compensa con creces dicho castigo. Ahora bien, en la medida en que el operador móvil tenga mayor relevancia relativa en la terminación, este efecto (Castigo a la filial LDI vs. Premio a ingresos por cargos de acceso) no puede ser contestado y por ello, sólo puede ser contrarrestado con medidas regulatorias.

Debe notarse que es la falta de correspondencia entre precios y cargos de acceso lo que genera el espacio para aplicar dicha práctica y por tanto, independiente de las acciones puntuales que pueda tomar la autoridad de competencia, el regulador tiene la facultad para intervenir aplicando regulación ex ante por mercados relevantes, máxime si se detecta que los efectos de prácticas que restrinjan la competencia se magnifican con la intervención regulatoria, lo que queda claramente demostrado del gráfico 1 de este documento.

(...)

Por ello,

Causa 5: La falta de correspondencia entre los cargos de acceso regulados desde enero por la CRC y el comportamiento de los precios en el mercado LIE entrante puede acelerar la tendencia hacia la monopolización de la terminación de llamadas hacia Colombia.

R/ En primer lugar, es importante precisar que la CRC no ha afirmado que los precios mayoristas exhiben un patrón de reducción estructural que también exhiben los precios minoristas internacionales. Los precios de la gráfica No. 39 "Precios por minuto en US\$ larga distancia internacional 2003-2007" corresponden al segmento mayorista, con lo cual es correcto afirmar que los descensos en los precios de terminación del tráfico de larga distancia internacional en las redes de los proveedores de TMC/PCS (precios mayoristas), concuerdan con la evidencia disponible a nivel internacional (precios mayoristas).

En segundo lugar, en cuanto a la regulación de cargos de acceso expedida en el mes de Enero de 2010 a través de la Resolución CRC 2354, se reitera lo expresado en diversas oportunidades en el sentido que no era objetivo de dicho proyecto el estudio de las condiciones regulatorias del mercado de larga distancia internacional (LDI) y que, por tanto, en uso de sus facultades legales desarrollaría un estudio orientado de manera específica a establecer las características generales de dicho mercado, de lo cual inclusive se incluyó un considerando en el texto en la citada Resolución CRC 2354.

Sin embargo, tal y como se explica en el tercer capítulo de este documento, se analizará una regla de liquidación de cargos de acceso, así como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, dirigida a todos los proveedores de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas, se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante, con el objetivo de promover la competencia en dicho mercado y fortalecer el principio de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente.

- ***Falla de mercado***

UNE EPM TELCO S.A.

Entonces, es preciso indagar sobre las causas que han deprimido los precios y deteriorado los márgenes del mercado de LDI entrante a un punto tal que ninguna operación produce retornos positivos en la terminación de tráfico hacia la red móvil más grande (debe advertirse que la terminación en Comcel concentra el 69% de la terminación en redes móviles).

En dicho entorno descrito por la CRC, resulta evidente que si un operador como Comcel controla la mayoría de los accesos móviles, aplica súbitas y exageradas rebajas de precios (del orden del 40%) que no obedecen a cambios en los fundamentales del mercado LDI entrante, y su política de precios no sigue a los incrementos en cargos de acceso ordenados vía regulación, todo lo cual induce una reducción generalizada de los retornos, es evidente que el comportamiento de dicho operador compromete la sostenibilidad del resto de competidores y por ende de la dinámica competitiva.

Efectivamente la gráfica 4 “Evolución de la TRM entre sep-08 y dic-09” (presentada por UNE EPM TELCO S.A.) muestra cómo INFRACEL reduce deliberadamente las tarifas de terminación en móviles COMCEL desde febrero de 2009 e incluso mantiene dicha reducción aún después de la entrada en aplicación de cargos de acceso más elevados durante el primer semestre de 2010.

Esa práctica desata una respuesta prácticamente inmediata por parte de todos los operadores, reduciendo la terminación hacia COMCEL y hacia las demás redes móviles, que se explica por el fenómeno de competencia en precios, combinado con el bajo margen que existe para la diferenciación.

Dado que la mayor proporción de tráfico LDI destinado a Colombia se concentra en la red de Comcel, las acciones de INFRACEL/COMCEL para concentrar el tráfico terminado en su red obliga a sus competidores a buscar neutralizar esta acción respondiendo con disminuciones de precios no sólo en la terminación a COMCEL sino en los demás destinos. Dicha reducción se dará hasta que las tarifas igualen los costos de prestación del servicio.

En tal sentido, los operadores diferentes a INFRACEL encuentran como mejor respuesta al comportamiento de INFRACEL la reducción de sus precios hacia COMCEL. Dicha reducción se debería dar hasta que las tarifas igualen los costos de prestación del servicio.

Por lo anterior, los otros operadores integrados también se ven obligados a reducir la terminación en sus propias redes para hacer más competitiva su oferta global de terminación frente a INFRACEL que “mueve primero” y ante una eventual reducción que no permita cubrir los costos o no permita ofrecer exactamente la misma tarifa de INFRACEL hacia COMCEL.

Esto explica la caída generalizada en precios, pero además explica el porqué es posible seguir captando tráfico (al menos por un tiempo) aún con tarifas ligeramente más elevadas a las ofrecidas por INFRACEL hacia COMCEL. Esto se refuerza dado que existen compromisos de tráficos que tienen vigencia de hasta seis meses y que mientras COMCEL hacía curva de aprendizaje eran difíciles de captar inmediatamente.

Sin embargo, como bien lo muestra la gráfica 1 de este documento, en enero de 2010 ya se observa un claro desplazamiento de demanda de terminación mayorista en el caso de UNE. Esta tendencia se retroalimenta en la medida en que el tráfico hacia COMCEL gane relevancia y de ahí el efecto rezagado de las reducciones aplicadas por INFRACEL sobre los tráficos de sus competidores y acelerado en 2010.

(...)

Por ello:

Causa 1: La dominancia en la terminación móvil por parte de la operación verticalmente integrada INFRACEL-COMCEL, sumada a las características "One Way" en el mercado de LDI entrante conducirá en el corto plazo a la conformación de monopolios en la oferta de terminación hacia cada red móvil.

Esta situación sólo podría ser neutralizada con medidas regulatorias que atenúen de manera efectiva la posibilidad de que de los operadores verticalmente integrados ejerzan su poder de dominio para monopolizar el tráfico terminado en sus respectivas redes móviles.

Nótese que el análisis hecho hasta aquí parte de dos supuestos:

- *No hay diferencias significativas en eficiencia entre operadores de LDI entrante.*
- *No hay cambios exógenos que alteren el equilibrio del mercado.*

Relajando estos supuestos...

Por ende, los operadores en opción minuto tienden a ser los primeros en ser desplazados del mercado de terminación por parte de la empresa verticalmente integrada que aplica reducciones. Para ilustrar lo anterior, se presenta la figura 2, que corresponde a la gráfica 22 de la propuesta regulatoria de la CRC.

(...)

Por todo lo anterior, la posibilidad de monopolizar la terminación hacia su red móvil por parte de un operador verticalmente integrado es inversamente proporcional a la capacidad de respuesta en términos de eficiencia por parte de sus competidores.

ETB

(...) Tanto el proyecto regulatorio como su documento soporte, reconocen la existencia de fallas de mercado cuyo impacto en los precios es evidente, razón por la cual la Comisión de Regulación cuenta con todos los elementos de juicio para su intervención, en desarrollo del artículo 23 de la ley 1341 de 2010, por lo cual encontramos que si bien el monitoreo del mercado es importante, la declaración de remedios regulatorios debe ser inmediata.

(...) Es evidente que el mercado de telecomunicaciones tiende a concentrarse en unos pocos jugadores, pese a lo cual, no es posible permitir prácticas que pasen de la concentración al monopolio o al menos al avance de prácticas monopólicas que lleven a la desaparición de la competencia efectiva. Ha sido grande el esfuerzo de los gobiernos, al fomentar la entrada de competencia dado sus beneficios en términos de servicios, precios y coberturas, sin embargo, todo parece indicar que de no frenar este tipo de prácticas volveremos un escenario de monopolio, pero esta vez en manos del sector privado.

R/ Frente al argumento en el sentido que el comportamiento de COMCEL compromete la sostenibilidad del resto de competidores, la CRC reitera que el objetivo de la propuesta en comento es realizar un estudio orientado de manera específica a identificar las características generales bajo las cuales funciona actualmente el mercado de larga distancia internacional y establecer la pertinencia de expedir la regulación que se requiera para promover la competencia en dicho mercado, teniendo en cuenta que los análisis se realizaron siguiendo la misma metodología, sin diferenciación alguna tanto para operadores móviles como para operadores de larga distancia, en consonancia con la información solicitada. En este sentido, la propuesta regulatoria publicada por la

CRC se realizó en términos neutrales y objetivos, obedeciendo a la información suministrada, sin hacer referencia específica a algún proveedor en particular.

Ahora bien, en lo referente a que dado el comportamiento de COMCEL en el mercado y dada la competencia en precios, los demás proveedores se han visto avocados a buscar neutralizar este efecto disminuyendo sus precios no sólo en la terminación a COMCEL sino a otros destinos, así como también se han visto obligados a reducir la terminación a sus propias redes, si bien es cierto que, del análisis gráfico (gráfica No. 38) de la propuesta regulatoria publicada por la CRC, se observa que INFRACEL inició en febrero de 2009 la disminución de los precios promedio ofertados para terminación en la red móvil de COMCEL, las afirmaciones de los proveedores respecto a que los demás competidores hayan tenido que bajar sus precios, en razón al comportamiento de dicho proveedor, excede el ámbito de aplicación de la propuesta regulatoria, en virtud a que el objetivo de dicha propuesta es caracterizar de manera general, el mercado de larga distancia internacional, sin realizar análisis particulares sobre el comportamiento de algún proveedor en específico. En este sentido, la CRC reitera que dio traslado a las autoridades de vigilancia y control, de las comunicaciones de los proveedores donde se alegaba la presunta práctica de trato no discriminatorio e incumplimiento de la regulación y las normas de competencia, para el ejercicio de sus facultades legales en dicha materia.

Por otra parte, frente al argumento según el cual la situación del mercado de larga distancia internacional, sólo sería atenuada de manera efectiva con medidas regulatorias que eviten que los operadores verticalmente integrados monopolicen el tráfico terminado en sus respectivas redes móviles, resulta claro para la CRC que dicho riesgo de monopolización se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante terminado tanto en redes móviles como fijas, cuando los proveedores se encuentran verticalmente integrados. Esta situación ha sido reconocida por el regulador y por tal razón existe en la regulación la regla de no discriminación establecida desde tiempo atrás para evitar tal situación y que en este momento la Comisión pretende fortalecer, en uso de sus facultades de promoción de competencia y desde la perspectiva regulatoria, con el fin de corregir aquéllas situaciones que la puedan distorsionar.

En este sentido, la medida regulatoria pretende promover la competencia en el mercado de larga distancia internacional entrante y garantizar el principio de trato no discriminatorio, estableciendo una regla de liquidación de cargos de acceso, así como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, dirigida a todos los proveedores de servicios de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas, se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante.

Adicionalmente, es importante señalar que, dado que algunos proveedores se encuentran bajo el esquema de remuneración por uso así como por capacidad, el cálculo de la regla de precio mayorista pretende no desincentivar ningún esquema de remuneración, al contemplar los dos esquemas de interconexión, tal y como se verá en el siguiente capítulo de este documento.

3. LDIE- Medida de monitoreo propuesta - Regla de Precio Mayorista

TELEFÓNICA

En cuanto a la regla de monitoreo y teniendo en cuenta los reparos que ya Telefónica realizó a la metodología de costos, encontramos que de mantenerse esta metodología los resultados que pueda tener este cálculo son inocuos, no reflejan los costos eficientes y no le otorgan mayores elementos de juicio al estudio al mercado de LDIE.

Asimismo, solicitamos a la CRC que informe suficientemente el uso, finalidad, posibles acciones regulatorias, y los objetivos que pretende obtener al usar esta regla, elementos que no se desarrollan en el proyecto de Resolución. Si el Regulador, no le informa de manera suficiente al mercado los efectos que genera aplicar determinada herramienta, difícilmente se van alcanzar los objetivos que se pretende en términos de competencia efectiva.

(...)Telefónica solicita a la Comisión de Regulación de Comunicaciones que para lo que corresponde al mercado de larga distancia internacional entrante revalúe implementar las obligaciones de información, revise la eficiencia de aplicar una regla de monitoreo sin un objetivo regulatorio específico y que si se va aplicar algún mecanismo de costeo se ampare bajo los principios de eficiencia y de utilidad razonable.

AVANTEL

En relación con la fórmula propuesta en el artículo 3, se considera importante, con el fin de evitar errores, que se precise la metodología a seguir para el cálculo de los costos totales reportados; toda vez que, ni en el proyecto de resolución, ni en el documento soporte de éste, se especifica el criterio para determinar dichos parámetros y por ende los resultados entre los diferentes operadores no podrían ser comparables. Adicionalmente se solicita tener en cuenta los costos de entrada al mercado de los operadores nuevos.

ANDESCO

...nos parece preocupante que con dicho problema plenamente identificado por la CRC, se opte por la aplicación de un esquema de monitoreo de los precios y costos de las operaciones de larga distancia internacional entrante, ya que a diferencia del mercado móvil, la aplicación de dicho remedio retrasa la acción del regulador y da tiempo a que se desplace la oferta de servicios de operadores sin relevancia en la terminación móvil, en detrimento de la competencia, la competitividad y los usuarios.

COLOMBIA MÓVIL

(...) resulta necesario manifestar que el análisis de concentración que hace la CRC da cuenta de un mercado en plena competencia con índices de concentración que lo demuestran (su crecimiento apenas se inicia realmente en el 2009), lo que haría necesario verificar por parte de la CRC si en la actualidad una intervención regulatoria podría antes que generar mayor competencia o identificar una falla de mercado, la que no existe, frenar ese crecimiento que esta beneficiando (según las propias estimaciones del documento) a los usuarios de los servicios Involucrados (reducción de precios y multioferta).

(...) tal y como lo reconoce la propia CRC, el mercado y por ende el negocio de llamadas salientes depende de la negociación que hacen los operadores nacionales del mercado de terminación de llamadas de LD, por ello resulta necesario que la CRC estudie con minucioso detenimiento si el hecho de imponer condiciones al operador saliente puede generar un desequilibrio en el mercado que no sólo conlleve a una pérdida neta de los operadores sino lo mas importante conlleve una

disminución del beneficio social representado en el decrecimiento del precio al usuario final que se ha dado desde 2009, por cuenta de las nuevas operaciones de larga distancia a través de operadores como Colombia Móvil (...)

(...) Es de señalar que la propuesta regulatoria presentada al sector no considera aspectos que causan un alto impacto a la operación móvil actual y particularmente a los usuarios del servicio de LDI en el país, en la medida en que se restringen las facultades para la negociación del servicio de LDI con los conectantes internacionales por ende para la obtención de mejores precios para el tráfico saliente internacional ofrecido a los usuarios (...)

TELMEX

(...)

Así las cosas, la fórmula de monitoreo que se propone debería simplificarse a monitorear únicamente que el precio promedio sea superior al cargo de acceso promedio para cada una de las tres categorías descritas, realizando, si se quiere, análisis posteriores de industria respecto a los márgenes brutos y la variabilidad de los mismos entre el precio promedio y los costos de cargos de acceso. (...)

TELMEX

(...) como se ha planteado el artículo 3 del proyecto de resolución, si bien se denomina como regla de monitoreo, pareciera imponer una regla de prueba de imputación obligatoria que no impediría la realización de promociones, empaquetamiento y otro tipo de actividad comercial en el caso de operadores entrantes al segmento de LDI –lo cual es totalmente válido a la luz de un mercado donde existen 3 grandes incumbentes y un número plural de operadores entrantes.

Dado lo anterior, solicitamos aclarar si lo que pretende la CRC con el proyecto propuesto es una prohibición de operar por debajo de dicho límite, pues ello se configuraría en una protección anticompetitiva de mercado a favor de los tres operadores incumbentes en el mercado de LD que ostentan la mayor proporción de este mercado, y que además tienen otras ventajas significativas como es el hecho del uso de prefijos de multimarcación mas cortos, la inexistencia de prefijos implementados para prescripción de fácil recordación para el usuario, condiciones de interconexión menos onerosas, una base instalada de accesos fijos que en su agregado es dominante respecto del mercado de LDN por medio de la cual pueden apalancar sus operaciones de LDI, entre otras.

COLOMBIA MÓVIL

(...) 2. De acuerdo con los argumentos presentados la intención de la CRC redundaría en obligar a los operadores a migrar hacia un esquema de cargo por capacidad

En la fórmula de monitoreo incluida en el artículo 3, se establece la relación entre el precio de terminación ponderado por minuto cobrado por el proveedor de larga distancia internacional para terminar tráfico en una red x, y los costos totales reportados y el cargo de acceso efectivamente pagado para esa red x.

Esta fórmula de monitoreo no refleja la realidad del mercado, toda vez que en la negociación y acuerdos entre un operador de LDI y sus Carriers internacionales, se realiza mediante acuerdos bilaterales, esto es que involucran el tráfico en ambos sentidos y no únicamente el tráfico en un sentido como lo pretende analizar la fórmula de monitoreo.

Particularmente dentro de las negociaciones entre Carriers internacionales con frecuencia se establecen acuerdos de valores por tipos de tráfico, esto es por tipos de redes destino y no discriminado cada red en particular, salvo por casos específicos de una red en particular.

Pretender que el análisis del valor que cobre el operador de larga distancia internacional a sus Carriers, dependa exclusivamente de una red en particular y de un solo sentido de tráfico, es no ir en consecuencia con la realidad, toda vez que dichos acuerdos se rigen por muchas variables involucradas tales como volúmenes de tráfico en ambos sentidos, costos asociados a los mismos, y diferentes condiciones técnicas y financieras particulares del negocio propio del operador de LDI.

Al ligar, mediante la fórmula de monitoreo, para una determinada red X con la que el operador de LDI ha escogido la opción por minuto, en razón a sus volúmenes de tráfico, el operador de LDI queda sin margen de acción pues ya está obligado a vender la terminación en niveles muy superiores a los valores de mercado, toda vez que los mismos están afectados por los operadores de LDI, que tienen opción de pago de cargo de acceso por capacidad con esa misma red X. En conclusión está forzando a los operadores de LDI a migrar a capacidad en todas sus redes sin importar si la misma es costo efectiva o no.

Finalmente consideramos que medidas de monitoreo como la propuesta antes de generar competencia puede desincentivar la entrada de nuevos operadores y lo que es mas importante la inversión en infraestructura de los existentes, al no reconocerse claramente los beneficios de prestar un multiacceso a operadores que no remuneran la red, se genera un beneficio regulatorio a quien no invierte, contrario a la tendencia mundial que en la actualidad demanda inversiones en red para mejorar la prestación de los servicios y expandir el uso de los existentes (...)

COMCEL - INFRACEL

Consideramos que la CRC debe aplazar la adopción de cualquier medida sobre los temas propuestos en el documento "Análisis de las Condiciones de Competencia del Mercado de larga distancia internacional" y, en su lugar, respetuosamente agradeceríamos que se celebrara una reunión con las empresas interesadas, con el fin de que podamos presentar con mayor claridad nuestras preocupaciones y opiniones, las cuales sabemos son en la mayoría de los temas, comunes a otros operadores. Así mismo, agradecemos que nos indiquen la fecha en la que la CRC puede recibir a los técnicos de COMCEL S.A. para que expliquen con mayor detalle las razones por las cuales es imposible que nuestra plataforma soporte la carga de multiacceso.

COMCEL - INFRACEL

El proyecto regulatorio va en contra de la Ley 1341 de 2009 y la política regulatoria tantas veces expresada por la CRC, en relación con la necesidad de adoptar medidas proactivas que reconozcan la convergencia tecnológica, lo que no se ve representado en el proyecto porque exige a los operadores discriminar su operación cuando tecnológica y jurídicamente la dinámica está orientada hacia la convergencia. Por lo tanto, consideramos que la regulación debería ser simple y orientada de forma tal que posibilite a un proveedor prestar todo tipo de facilidades sin hacer distinciones entre las prestaciones que realiza.

UNE EPM TELCO S.A.

(...)

Así las cosas, ante la inminente concentración y pérdida de dinámica competitiva en el mercado LDI entrante y sus consecuencias (riesgo sistémico) frente al resto de mercados de TIC, resulta evidente que la aplicación de monitoreo como remedio regulatorio no guarda proporción con el

problema de mercado detectado y no es un medio efectivamente conducente para la solución de la problemática existente en el mercado de larga distancia. Por ello, aún sin analizar los demás elementos de Impacto Regulatorio, solicitamos a la CRC reconsiderar el remedio propuesto y aplicar medidas de impacto inmediato proporcionales a la problemática analizada.

(...)

(...) solicitamos respetuosamente que se revise de nuevo la información de mercado y la evidencia aquí presentada con el objeto de valorar si la intervención regulatoria propuesta es proporcional a lo diagnosticado por el regulador.

(...) se encuentra que la CRC propone como remedio regulatorio un monitoreo del mercado, ya que aparentemente ésta entidad estima que el comportamiento de los precios mayoristas se refleja en los minoristas y que además las reducciones drásticas de precios se constituyen en un rasgo estructural del mercado.

En el statu quo, es decir la situación sin intervención regulatoria, es claro que el efecto de corto plazo será la salida gradual de las operaciones no integradas con red móvil.

Al respecto, UNE estima que en menos de 1 año la terminación entrante a Colombia se reducirá a 3 operadores (INFRACEL/COMCEL, Telefónica y TIGO), siendo la terminación en la red de COMCEL la que presentará la mayor concentración por parte del dominante. De ahí lo indeseable de la situación y de ahí la urgencia de la intervención regulatoria.

(...)

Por ello, atendiendo los principios de regulación por mercados relevantes, si el regulador se enfrenta a un problema estructural que no puede ser resuelto por la autoridad de competencia, éste debe intervenir, pero la intervención debe generar un costo – beneficio positivo de acuerdo con los principios orientados del análisis de impacto regulatorio.

La opción regulatoria propuesta de la CRC no dista mucho de la situación que se presentaría en el statu quo. Esto se puede predecir fácilmente por varias razones:

- Las medidas de la CRC no tienen efecto inmediato en el mercado y la implementación de un reporte de información puede tardar.*
- La CRC sigue confiando en que el problema se corrige con intervención de la autoridad de competencia, siendo que hasta ahora eso no ha sucedido porque con la fórmula precio mayorista = costos reportados por INFRACEL más cargo de acceso imputado, a INFRACEL/COMCEL no será posible demostrar tarifas predatorias.*
- La CRC asume que las operaciones no integradas pueden soportar mark-up negativo por más tiempo.*
- La CRC asume que su señal regulatoria no va a desalentar a las operaciones que están simplemente esperando un ajuste de la regulación para tomar su decisión de salida.*
- La distorsión precios – cargos de acceso puede seguir por un tiempo y puede volver a repetirse más adelante.*

Por lo anterior,

Como la propuesta regulatoria de la CRC no genera cambios significativos frente al statu quo del mercado sin intervención, es muy probable que se expulse rápidamente competencia del mercado y se llegue a la situación de monopolio en la terminación de llamadas desde el exterior hacia móviles en Colombia.

No sobra decir, que incluso la propuesta de la CRC puede llevar a una aceleración de la problemática descrita en este documento por las siguientes razones, desde la óptica del beneficio - costo:

- *Se generan costos de monitoreo y envío de información incrementales para los operadores.*
- *La implementación de la regulación le permite al operador dominante, seguir ejerciendo el aplastamiento sin que haya ninguna consecuencia.*
- *Se envía una señal de que la distorsión cargos – precios mayoristas va a perdurar en el tiempo, lo que puede desatar la salida de jugadores que estaban pendientes de una regulación específica para este mercado en materia de interconexión.*

Por ello,

Como la propuesta regulatoria de la CRC no genera cambios significativos frente al statu quo del mercado sin intervención y en cambio trae consigo costos, desde la óptica del beneficio – costo, se tiene que la regulación propuesta disminuye al bienestar social aún frente al statu quo.

(...)

La medida planteada de monitoreo que se identifica como temporal, obligaría a que los competidores en el mercado de LDIE tengan dos alternativas con mínimas probabilidades de prosperar, antes de desaparecer del mercado. La primera consiste en tener que resistir el embate competitivo a nivel de precio en el mercado internacional con el fin de mantener su nivel de clientes y evitar en mayores pérdidas por sobrecostos en la administración del esquema de capacidad que imponen las reglas de dimensionamiento establecidas en la regulación, vendiendo por debajo del costo real de la terminación en la red del operador que posee posición dominante en la red de acceso y mercados conexos, lo cual si bien le permitiría sostenerse en el mercado y sus clientes, lo haría incurrir en un castigo irrecuperable de sus ingresos que lo lleve a pérdidas que finalmente lo obliguen al retiro del mercado, en perjuicio de la competencia y de los mismos usuarios.

Una consideración adicional que debe tenerse al analizar las medidas regulatorias en el mercado de LDIE y para la utilización de la red de acceso del dominante, es su legitimidad, además de su razonabilidad y proporcionalidad con los fines y objetivos dispuestos por la normatividad...

Dicha legitimidad debe analizarse a la luz de la evidencia encontrada: se muestra o ya sea la existencia fallas en el mercado que han conllevado a que los operadores alternativos en el mercado hacia la red del operador dominante estén participando bajo márgenes negativos que no pueden mantener en el tiempo, o, dicho de otra manera, que del análisis de precios en el mercado se muestra la presunta ocurrencia de comprensión de márgenes por el operador dominante dado que el precio ofertado para si mismo a través de su filial es y puede ser ostensiblemente más bajo del que pueden ofrecer sus competidores y su mark-up puede ser positivo mientras que el de los competidores normalmente es negativo.

Cuando la medida propuesta le permite al operador dominante mantener en el mercado una tarifa ostensiblemente más baja que sus competidores, lo que se puede acentuar por condiciones regulatorias en el precio de acceso definida por el regulador que incentivan esta conducta, o cuando la medida puede conllevar a mayores restricciones en la competencia o se hace inefectiva ya que la información que se prevé como corrección es de difícil control y monitoreo dadas las condiciones del mercado (diversidad de acuerdos para el manejo del tráfico algunos de los cuales pueden hacer ocultable o distorsionable la información de precios, imposibilidad de control de la

información suministrada por los operadores por presencia de operadores internacionales, entre otros), se podría estar instituyendo vía regulación un monopolio técnico o monopolio de privilegio.

Para determinar si esto ocurre, bastaría analizar cómo operaba el mercado de LDIE antes de expedirse las recientes medidas sobre cargos de acceso a redes móviles y ante de la expedición de la norma propuesta que dispone como medida el monitoreo. Si las condiciones antes de las medidas permitían competencia efectiva en el mercado así fuera de pocos operadores y la nueva medida no lo permite, con lo que se llevaría al mercado a una concentración, estaríamos en el caso de un monopolio de privilegio.

Téngase en cuenta que el monopolio de privilegio puede conllevar no sólo a la exclusión de competidores en perjuicio de los consumidores de minutos de LDI sino también a que se incentive la acción del monopolio, en la medida en que éste puede encontrar legitimada su conducta en la misma normatividad. Esto acarrearía a que ni siquiera vía ex post se pueda controlar la conducta indebida del dominante, por que se cuestionaría si ésta es ilegal o no, dado que su actuación está acorde con la regulación. Con lo cual, la conducta que genera la restricción de la competencia no sería en sí misma reprochable al operador dominante o monopólico.

En consecuencia,

El diagnóstico presentado por la CRC obliga a ésta necesariamente a aplicar remedios ex ante específicos para el mercado de larga distancia que trasciendan potenciales acciones ex post.

UNE EPM TELCO S.A.

Al respecto, con el objeto de minimizar los costos de implementación y monitoreo, consideramos que la CRC puede definir una regla retail – minus complementaria al valor regulado definido por la regulación y que insistimos debería tender a la baja y no al alza.

Consideramos que la CRC ya cuenta con suficientes elementos de juicio para definir una regla retail – minus de sencilla verificación que reduzca cualquier incentivo de aplastamiento o trato discriminatorio.

Por ejemplo, la CRC tiene una cota hacia arriba o tope para los cargos que viene dada por los valores regulados tanto por minuto como por capacidad.

Una regla sencilla, basada en un reporte de ingresos y tráfico hacia operadores internacionales bastaría para complementar dicha regla con una previsión frente a evidencia de que un operador se encuentra auto – imputándose valores de cargos de acceso menores a los regulados e imputando el tope regulado a terceros.

Dicha regla puede consistir en definir vía regulación un % de descuento sobre dicho valor de ingreso medio final de la siguiente manera:

Retail – Minus =

Ingreso medio - %Costos downstream - %utilidad razonable

En el caso que nos atañe, al menos se conoce que la utilidad razonable reconocida por CRC es del 13%. También es bien conocido que los costos downstream oscilan entre valores que van del 7% hasta el 15% del costo total. Luego es posible definir una regla sencilla sin recurrir a ejercicios de auto – imputación de costos por parte de los operadores que terminan incrementando los costos de monitoreo, reporte y, peor, inducen un comportamiento en los operadores a auto – imputarse costos distorsionados.

Luego, con un reporte sencillo de tráficos terminados e ingresos y un parámetro razonable de % Minus (20% - 30%) se puede definir una regla eficiente de la siguiente forma:

El valor que un operador que termine tráficos en una red en Colombia debe reconocer a dicha red viene dado por:

Mínimo: {Valor negociado libremente, Valor regulado (uso o capacidad), Valor Retail – Minus}

Para el cumplimiento de dicha disposición los operadores deberán reportar mensualmente a la CRC los valores de ingresos y tráficos por operador internacional para obtener una Proxy del precio en el mercado mayorista. Una regla similar se aplicó por muchos años exitosamente por la CRC para el caso de la telefonía local extendida.

Debe advertirse que las reglas retail – minus presentan dos problemas básicos, incluso detectados por la misma CRC:

- *Riesgo de promover ineficiencia.*
- *Implementación y monitoreo.*

Sin embargo, en el caso que nos atañe dichos riesgos se minimizan como se muestra a continuación.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que si la regla retail - minus es coherente con los cargos de acceso regulados como se propone, los riesgos de promover ineficiencia son despreciables.

La CRC ya definió valores eficientes para los cargos por minuto en un monto aproximado de \$104. Dicho cargo corresponde a la situación de menor eficiencia, mientras que cargos de capacidad con niveles máximos de utilización implican valores que oscilan entre \$70 y \$80 por minuto equivalente de elevadas eficiencias.

Nótese que las tarifas actuales de mercado según los cálculos presentados por CRC se encuentran debajo de dichos valores y por tanto, resulta poco probable que un cargo definido a través de la regla retail – minus si quiera se acerque al valor regulado de \$104 que aún así es reconocido como eficiente por la CRC.

En cuanto a la implementación y monitoreo, los ingresos, precios y tráficos se constituyen en variables de fácil captura y verificación ya que están implícitas en los contratos o facturas de terminación de los operadores.

Cosa distinta ocurre si se implementa un reporte de costos como el propuesto por CRC, donde los operadores a quienes son aplastados sus costos tienen un incentivo a sobre-reportar y los operadores que ejercen aplastamiento tienen un incentivo a sub-reportar.

En dicho escenario, la regulación no hará más que incrementar los conflictos entre operadores, los costos de información e incluso las asimetrías de información, ya que los operadores integrados pueden alterar sus costos redistribuyendo estos entre la operación móvil y la filial de larga distancia.

Luego el mecanismo propuesto permite superar los problemas que presentan generalmente las reglas retail – minus, ya que en este caso puede servir de acompañamiento a la regla de cargos de acceso y con bajos requerimientos de información.

Una regla como la propuesta, minimiza las prácticas tendientes a la monopolización ya que el operador pierde el incentivo a preñar si el daño que aplica a su competidor ya no es lo suficientemente grande como para compensar los costos de un menor margen auto-inflingido.

La propuesta también resulta ventajosa para los usuarios ya que deja espacio para que haya competencia en precios y no permite que éstos se alejen de costos al seguir atados a los cargos de acceso.

Asimismo, con la aplicación periódica de la regla, se cuenta con instrumentos de también fácil verificación por parte de las autoridades de control y de la competencia, en caso que un operador mantenga una práctica sostenida de fijación de precios alejados de costos.

No sucede lo mismo con la propuesta de monitoreo de la CRC, ya que el costo se determina endógenamente, cosa nunca vista en las regulaciones de cargos de acceso que la CRC ha definido en Colombia.

Por todo lo anterior, a continuación se resumen los costos y beneficios de la medida propuesta: Tabla Resumen 4. Beneficio - costo de la implementación de una regla retail – minus para el mercado LDI entrante... .. (Presentada por UNE EPM TELCO S.A.)

....Por todo lo anterior sugerimos respetuosamente sean estudiadas ambas propuestas mencionadas en este capítulo:

- *Eliminación restricciones regulatorias a la capacidad y,*
- *Aplicación inmediata de una regla retail – minus complementaria a los cargos regulados,*

con el fin de solucionar las fallas de mercado identificadas y maximizar los beneficios sociales netos de la intervención regulatoria.

ANDESCO

(..) Solicitamos al regulador para que fije reglas de cargo de acceso diferenciales, previniendo que se dé lo que ella misma ya detectó: que los cargos de acceso (al menos los cargos por minuto) superen a las tarifas finales del mercado de terminación internacional en Colombia.

(...) Consideramos que la CRC debe centrar su regulación en dos medidas fundamentales: i) fijar un cargo de acceso y reglas de comportamiento de aplicación inmediata (no de posterior verificación) que eviten ex ante que ningún jugador termine fijando tarifas por debajo de costos y mucho menos en un nivel muy cercano al cargo regulado (....)

R/La CRC acoge los comentarios frente a la medida regulatoria propuesta inicialmente en cuanto a la carga que supondría el reporte detallado de costos, así como la dificultad en la estimación

precisa de los ponderadores de la distribución de los mismos. En este sentido, esta Comisión elimina la regla de monitoreo en comento y, en consecuencia, establece una regla de liquidación de cargos de acceso, así como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, las cuales se describen más adelante. En este orden de ideas, la CRC no se referirá a aquellos comentarios puntuales sobre la regla de monitoreo inicialmente propuesta.

En relación con la medida propuesta por UNE, sobre una regla sencilla, basada en un reporte de ingresos y tráficos *"Retail Minus"*, esta Comisión procedió a estudiarla en detalle realizando todos los análisis teóricos y los cálculos pertinentes.

En este orden de ideas, esta Comisión realizó un análisis teórico de la regla de *"Retail Minus"*, encontrando que dicha metodología ha sido utilizada para sectores de rápido crecimiento y perspectivas de elevada competencia, así como su capacidad de rectificar anomalías dentro de una estructura de corto plazo lo que constituiría un elemento importante hacia un mercado más competitivo. De igual forma, dicha medida tiene efectos inmediatos, además de garantizar el principio de trato no discriminatorio. En materia de reporte de información, tiene amplios beneficios en cuanto a que la carga de reporte de la misma no es elevada frente a la regla de monitoreo inicialmente propuesta por esta Comisión. En virtud de lo anterior, la CRC acoge las propuestas presentadas efectuando las modificaciones que son del caso.

Bajo este contexto, esta Comisión de manera general y abstracta, con el fin de promover la competencia en el mercado de larga distancia internacional y garantizar el principio de trato no discriminatorio, diseñó una regla de liquidación de cargos de acceso así como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, dirigida a todos los proveedores de servicios de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas, se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante.

En este sentido, la medida regulatoria adoptada por esta Comisión se constituye en una medida adicional a la ya existente fortaleciendo la aplicación práctica del principio y la obligación de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente.

Adicionalmente, y en complemento a la regla de precio mayorista propuesta por UNE, esta Comisión consideró pertinente fijar una regla de liquidación de cargos de acceso con base en los valores resultantes de la regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas, a los proveedores de servicios de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial.

Ahora bien, a diferencia de la regla propuesta por UNE, donde el valor resultante de la regla de precio mayorista, es un valor por minuto (\$/min), la CRC en vista de la existencia de interconexiones entre los proveedores de larga distancia internacional y matrices o controlantes fijas y/o móviles, bajo el esquema de capacidad y uso, definió que la regla de precio mayorista se

determinara acorde a las diferentes modalidades de interconexiones existentes: Precio mayorista por capacidad y Precio mayorista por uso, tal y como se verá a continuación.

En virtud de lo anterior, esta Comisión a continuación describe la metodología tanto de la regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional adoptada, así como también la regla de liquidación asociada a la misma.

Por una parte, los proveedores de larga distancia internacional que sean filiales, subordinadas o subsidiarias de operadores de TPBCL o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, en sus relaciones de interconexión, deberán dar aplicación a la siguiente regla de remuneración:

1. CA a remunerar: Valor mínimo {valor negociado*; CA regulado**; Regla de precio mayorista ***}

Donde:

- * Valor libremente negociado entre el proveedor de larga distancia internacional y el proveedor de acceso
- ** Valor regulado del CA por uso y por capacidad establecido en la Resolución CRT 1763 de 2007, modificado por la Resolución CRC 2354 de 2010
- *** Regla de precio mayorista, se indica a continuación de acuerdo al esquema de remuneración de las interconexiones

1.1 Para el caso de las interconexiones que se encuentren bajo el esquema de remuneración de cargos de acceso por uso, la anterior regla de precio mayorista, se define de la siguiente forma:

$$PMU = P_m - \%C_m - \%U_r$$

Donde:

- **PMU:** Regla de precio mayorista por uso
- **P_m:** Corresponde al precio promedio mensual ofrecido a los carriers internacionales para la terminación de tráfico en Colombia en la red del proveedor fijo con carácter de matriz o controlante, o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial, de las cinco (5) principales rutas originadoras de tráfico de larga distancia internacional entrante.
- **%C_m:** Corresponde al 9% del precio medio mensual. Dicho valor se refiere a los costos de la operación del proveedor de larga distancia internacional⁸.
- **%U_r:** Se refiere al 13%, cifra que corresponde al costo de capital promedio ponderado (WACC por sus siglas en inglés) para las redes fijas⁹.

1.2 Para el caso de las interconexiones que se encuentren bajo el esquema de remuneración de cargos de acceso por capacidad, la anterior regla de precio mayorista, se define de la siguiente forma:

$$PMC = I_m - \%C_m - \%U_r$$

⁸ Independientemente si el tráfico termina en redes fijas y/o móviles

⁹ Valor calculado por la CRC en los estudios llevados a cabo para la elaboración del modelo de costos de redes fijas HCMCRFIX.

$$(I_m) = (P_m * T_m) / E_1$$

Donde:

- **PMC:** Regla de precio mayorista por capacidad
- **I_m:** Ingreso Medio mensual por E1 (\$/E1)
- **P_m:** Precio promedio mensual ofrecido a los carriers internacionales por el proveedor de larga distancia internacional para la terminación de tráfico en Colombia en la red del proveedor fijo con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial, de las cinco (5) principales rutas originadoras de tráfico de larga distancia internacional entrante.
- **T_m:** Tráfico cursado mensual entre el proveedor de larga distancia internacional y el proveedor de acceso fijo con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial.
- **E1:** Número de E1's operativos totales mensuales correspondientes al tráfico entrante¹⁰, de las relaciones de interconexión entre el proveedor de larga distancia internacional y el proveedor de acceso fijo con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial.
- **%C_m:** corresponden al 9% sobre el ingreso medio mensual. Dicho valor se refiere a los costos de la operación del proveedor de larga distancia internacional.
- **%U_r:** se refiere al 13%, cifra que corresponde al costo de capital promedio ponderado (WACC por sus siglas en inglés) para las redes fijas.

Por otra parte, los proveedores de larga distancia internacional que sean filiales, subordinadas o subsidiarias de operadores de TMC, PCS y/o Trunking, o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TMC, PCS y/o Trunking o que hagan parte del mismo grupo empresarial, en sus relaciones de interconexión, deberán dar aplicación a la siguiente regla de remuneración:

1. CA a remunerar: Valor mínimo {valor negociado*; CA regulado**}; Regla de precio mayorista *** }

Donde:

- * Valor libremente negociado entre el proveedor de larga distancia internacional y el proveedor de acceso
- ** Valor regulado del CA por uso y por capacidad establecido en la Resolución CRT 1763 de 2007, modificado por la Resolución CRC 2354 de 2010
- *** Regla de precio mayorista, se indica a continuación de acuerdo al esquema de remuneración de las interconexiones

¹⁰ Dichos E1's entrantes serán calculados teniendo en cuenta la proporción que representa la cantidad de tráfico entrante dentro del total de tráfico que sea reportado para cada uno de los enlaces.

1.1 Para el caso de las interconexiones que se encuentren bajo el esquema de remuneración de cargos de acceso por uso, la anterior regla de precio mayorista, se define de la siguiente forma:

$$PMU = P_m - \%C_m - \%U_r$$

Donde:

- **PMU:** Regla de precio mayorista por uso.
- **P_m:** Precio medio mensual ofrecido por el proveedor de larga distancia internacional a los carriers internacionales para la terminación de tráfico en Colombia. Corresponde al precio promedio mensual ofrecido a los carriers internacionales para la terminación de tráfico en Colombia en la red del proveedor móvil con carácter de matriz o controlante, o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TMC, PCS y/o Trunking o que hagan parte del mismo grupo empresarial, de las cinco (5) principales rutas originadoras de tráfico de larga distancia internacional entrante.
- **%C_m:** corresponden al 9% sobre el ingreso medio mensual. Dicho valor se refiere a los costos de la operación del proveedor de larga distancia internacional¹¹.
- **%U_r:** se refiere al 13.62%, cifra que corresponde al costo de capital promedio ponderado (WACC por sus siglas en inglés) para las redes móviles¹².

1.2 Para el caso de las interconexiones que se encuentren bajo el esquema de remuneración por cargos de acceso por capacidad, la anterior Regla de precio mayorista, se define de la siguiente forma:

$$PMC = I_m - \%C_m - \%U_r.$$

$$(I_m) = (P_m * T_m) / E_1$$

Donde:

- **PMC:** Regla de precio mayorista por capacidad.
- **I_m:** Ingreso Medio mensual por E1 (\$/E1).
- **P_m:** Precio promedio mensual ofrecido a los carriers internacionales por el proveedor de larga distancia internacional para la terminación de tráfico en Colombia en la red del proveedor móvil con carácter de matriz o controlante, o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TMC, PCS y/o Trunking o que hagan parte del mismo grupo empresarial.
- **T_m:** Tráfico cursado mensual entre el proveedor de larga distancia internacional y el proveedor de acceso móvil con carácter de matriz o controlante, o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TMC, PCS y/o Trunking o que hagan parte del mismo grupo empresarial.

¹¹ Independientemente si el tráfico termina en redes fijas y/o móviles

¹² Valor utilizado por la CRC en el modelo de costos de redes móviles con ocasión de la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007.

- **E1:** Número de E1's operativos totales mensuales correspondientes al tráfico entrante¹³, de las relaciones de interconexión entre el proveedor de larga distancia internacional y el proveedor de acceso móvil con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TMC, PCS y/o Trunking o que hagan parte del mismo grupo empresarial.
- **%Cm:** corresponden al 9% sobre el ingreso medio mensual. Dicho valor se refiere a los costos de la operación del proveedor de larga distancia internacional.
- **%Ur:** se refiere al 13.62%, cifra que corresponde al costo de capital promedio ponderado (WACC por sus siglas en inglés) para las redes móviles.

Es necesario tener en cuenta que para el caso de las interconexiones que se encuentren bajo el esquema de cargos de acceso por uso, los proveedores de larga distancia internacional y sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, deberán establecer la liquidación de los cargos de acceso con base en el menor valor entre el valor negociado, el cargo de acceso regulado y el valor resultante de la aplicación de la regla de precio mayorista por uso.

En cuanto a las interconexiones que se encuentren bajo el esquema de cargos de acceso por capacidad, los proveedores de larga distancia internacional y sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, deberán establecer la liquidación de los cargos de acceso con base en el menor valor entre el cargo de acceso regulado y el valor resultante de la aplicación de la regla de precio mayorista por capacidad.

Ahora bien, en virtud del artículo 50 de la Ley 1341 de 2009 y el artículo 4.2.1.5 de la Resolución CRT 087 de 1997, todo proveedor de acceso fijo y/o móvil está en la obligación de ofrecer de manera inmediata a cualquier proveedor de larga distancia internacional que así lo requiera, el valor mínimo del cargo de acceso a remunerar su red, que resulte de aplicar la fórmula contenida en los numerales 1 del presente apartado. En caso que el valor mínimo a ofrecer corresponda al de la regla de precio mayorista, dicho valor deberá ser ofrecido de manera inmediata a partir de la publicación del mismo por parte de la CRC.

Por su parte, la información requerida para la regla de precio mayorista sería solicitada a todos los proveedores de LDI respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial. Dicha información será reportada mensualmente a la CRC.

Para tal fin, la estructura del reporte de información se hará a través de un aplicativo que deberá ser diligenciado por los proveedores de larga distancia internacional en el Sistema de Información Unificado del Sector de las Telecomunicaciones (SIUST). Dicha información, deberá reportarse con corte al último día del mes inmediatamente anterior, dentro de los diez (10) primeros días calendarios de cada mes. No obstante, para el caso del primer reporte de información, deberá efectuarse a partir del 10 de septiembre de 2010 y corresponderá a la información del mes de agosto de 2010.

¹³ Dichos E1's entrantes serán calculados teniendo en cuenta la proporción que representa la cantidad de tráfico entrante dentro del total de tráfico que sea reportado para cada uno de los enlaces.

Ahora bien, la estructura del reporte para las relaciones de interconexión del proveedor de larga distancia internacional respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes de acceso fijo, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, se hará a través del diligenciamiento de los siguientes campos:

Tabla 1. Información general

1	2	3	4	5	6	7
Proveedor LDI	Periodo	Grupo (Anexo 2 Res. 1763 de 2007)	Ingresos facturados (\$) por terminación en la red del operador fijo por grupo	Precio promedio mensual ofrecido a los carriers internacionales para la terminación de tráfico en Colombia en la red fija por grupo (\$)	Cantidad de E1 operativos en la interconexión LDI con la red fija propia o con la red fija por grupo	Valor del cargo de acceso por uso negociado entre el proveedor de LDI y el proveedor de red fija
	Mes n	Grupo 1				
		Grupo 2				

Donde:

- **(3) Grupo (Anexo 02 Res CRT 1763 de 20007):** Se refiere a los grupos establecidos para la remuneración de los cargos de acceso, contenidos en el Anexo 02 de la Resolución CRT 1763 de 2007.
- **(4) Ingresos mensuales (\$) facturados por terminación en la red fija:** Corresponde al valor total mensual de los ingresos facturados por concepto de tráfico de larga distancia internacional entrante terminado en la red del proveedor fijo con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios tanto de larga distancia internacional como TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial, para cada uno de los grupos.
- **(5) Precio promedio mensual (\$) ofrecido a los carriers internacionales por el proveedor de LDI para la terminación de tráfico en Colombia en la red fija por grupo:** Corresponde al precio promedio mensual ofrecido a los carriers internacionales para la terminación de tráfico en Colombia en la red del proveedor fijo con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios de larga distancia internacional como de TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial, de las cinco (5) principales rutas originadoras de tráfico de larga distancia internacional entrante y terminado en cada uno de los grupos. Para la conversión de los precios ofrecidos a los carriers internacionales, los proveedores de larga distancia internacional deberán utilizar la tasa de cambio representativa del mercado reportada por el Banco de la República para el mes correspondiente.
- **(6) Cantidad de E1 operativos mensuales en la Interconexión LDI con la red fija por grupo:** Número de E1's operativos totales mensuales correspondientes al tráfico entrante, de las relaciones de interconexión entre el proveedor de larga distancia internacional y el proveedor de acceso fijo con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial.
- **(7) Valor del cargo de acceso por uso negociado entre el proveedor de LDI y el proveedor de red fija por uso por grupo:** Corresponde al valor mensual del cargo de acceso libremente negociado entre el proveedor de larga distancia internacional y el proveedor de red fija con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios tanto

de larga distancia internacional como de TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial, si el esquema de remuneración de la interconexión es por uso, por cada grupo definido en el Anexo 02 de la Resolución CRT 1763 de 2007.

Tabla 2. Detalle de tráfico

Detalle de tráfico por E1 grupo 1			Detalle de tráfico por E1 grupo 2		
1	2	3	1	2	3
E1 operativos grupo 1	Tráfico mensual (minutos) por E1 entrante en la red fija	Tráfico mensual (minutos) por E1 saliente en la red fija	E1 operativos grupo 2	Tráfico mensual (minutos) por E1 entrante en la red fija	Tráfico mensual (minutos) por E1 saliente en la red fija
Enlace 1			Enlace 1		
Enlace 2			Enlace 2		
Enlace 3			Enlace 3		
...			...		
Enlace n			Enlace n		

- **(1) E1 operativos grupo 1 y 2:** Corresponden a los E1 de cada uno de los grupos reportados en el campo (6) de la Tabla 1. Información general.
- **(2) Tráfico mensual (minutos) por E1 entrante en la red fija:** Corresponde al valor mensual del tráfico de larga distancia internacional entrante terminado en la red del proveedor fijo con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial, para cada uno de los grupos, por cada uno de los E1 operativos en la relación de interconexión.
- **(3) Tráfico mensual (minutos) por E1 saliente en la red fija:** Corresponde al valor mensual del tráfico de larga distancia internacional saliente originado en la red del proveedor fijo con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios tanto de larga distancia internacional como de TPBCL o que hagan parte del mismo grupo empresarial, para cada uno de los grupos, por cada uno de los E1 operativos en la relación de interconexión.

Por su parte, la estructura del reporte para las relaciones de interconexión del proveedor larga distancia internacional respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes de acceso móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, se hará a través del diligenciamiento de los siguientes campos:

Tabla 3. Información general

1	2	3	4	5	6
Proveedor LDI	Periodo	Ingresos mensuales facturados (\$) por terminación en la red móvil	Precio promedio mensual ofrecido a los carriers internacionales para la terminación de tráfico en Colombia en la red móvil (\$)	Cantidad de E1 operativos en la interconexión LDI con la red móvil	Valor del cargo de acceso por uso negociado entre el proveedor de LDI y el proveedor de la red móvil
	Mes n				

Donde:

- **(3) Ingresos mensuales facturados (\$) por terminación en la red móvil:** Corresponde al valor total de los ingresos mensuales facturados por concepto de tráfico de larga distancia internacional entrante terminado en la red del proveedor móvil con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios tanto de larga distancia internacional como móvil o que hagan parte del mismo grupo empresarial.
- **(4) Precio promedio mensual ofrecido a los carriers internacionales para la terminación de tráfico en Colombia en la red móvil (\$):** Corresponde al valor reportado a la CRC por el proveedor de larga distancia internacional sobre el precio promedio mensual ofrecido a los carriers internacionales para la terminación de tráfico en Colombia en la red del proveedor móvil con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios tanto de larga distancia internacional como móvil o que hagan parte del mismo grupo empresarial, de las cinco (5) principales rutas originadoras de tráfico de larga distancia internacional entrante. Para la conversión de los precios ofrecidos a los carriers internacionales, los proveedores de larga distancia internacional deberán utilizar la tasa de cambio representativa del mercado reportada por el Banco de la República para el mes correspondiente.
- **(5) Cantidad de E1 operativos en la interconexión LDI con la red móvil:** Número de E1's operativos totales mensuales correspondientes al tráfico entrante, de las relaciones de interconexión entre el proveedor de larga distancia internacional y el proveedor de acceso móvil con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten los servicios tanto de larga distancia internacional como móvil o que hagan parte del mismo grupo empresarial.
- **(6) Valor del cargo de acceso por uso negociado entre el proveedor de LDI y el proveedor de la red móvil:** Corresponde al valor mensual del cargo de acceso por uso libremente negociado entre el proveedor de larga distancia internacional y la red del proveedor móvil con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios tanto de larga distancia internacional como móvil o que hagan parte del mismo grupo empresarial.

Tabla 4. Detalle de tráfico

1	2	3
E1 operativos	Tráfico mensual (minutos) por E1 entrante en la red móvil	Tráfico mensual (minutos) por E1 saliente en la red móvil
Enlace 1		
Enlace 2		
Enlace 3		
...		
Enlace n		

- **(1) E1 operativos:** Corresponden a los E1 reportados en el campo (5) de la Tabla 3. Información general.
- **(2) Tráfico mensual (minutos) por E1 entrante en la red móvil:** Corresponde al valor mensual del tráfico de larga distancia internacional entrante terminado en la red del proveedor móvil con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios tanto de larga distancia internacional como móvil o que hagan parte del mismo grupo empresarial, por cada uno de los E1 operativos en la relación de interconexión.

- **(3) Tráfico mensual (minutos) por E1 saliente en la red móvil:** *Corresponde al valor mensual del tráfico de larga distancia internacional saliente originado en la red del proveedor móvil con carácter de matriz o controlante o que al mismo tiempo presten servicios tanto de larga distancia internacional como móvil o que hagan parte del mismo grupo empresarial, por cada uno de los E1 operativos en la relación de interconexión.*

El diligenciamiento por parte de los proveedores de larga distancia internacional de los campos de información anteriormente descritos en las tablas 1,2,3 y 4, servirá de insumo para el cálculo que realizará el aplicativo implementado en el (SIUST), del valor mensual de la regla de precio mayorista por uso (\$/min) y capacidad (\$/E1), descritas en los numerales 1.1 y 1.2 de la presente sección. La Comisión publicará dicho valor mensualmente.

Finalmente, la CRC monitoreará las cifras base para el cálculo de la regla de precio mayorista tanto por uso como por capacidad, con el fin de hacer seguimiento a las condiciones de competencia en el mercado de terminación de llamadas de larga distancia internacional entrante en todo el territorio nacional, para efectos de determinar si se hace necesario adoptar medidas regulatorias adicionales o complementarias. En caso de encontrarse presuntas inconsistencias en dichas cifras, esta Comisión podrá solicitar información aclaratoria y, de ser el caso, remitirá a la autoridad de inspección, vigilancia y control para lo de su competencia

Ahora bien, en cuanto a comentarios particulares presentados en esta sección, a continuación esta Comisión se pronuncia al respecto.

Frente al comentario de COLOMBIA MÓVIL en el sentido que en la actualidad una intervención regulatoria en el mercado de larga distancia internacional saliente, podría antes que generar mayor competencia frenar ese crecimiento que está beneficiando a los usuarios de los servicios involucrados, esta Comisión precisa que este mercado no es objeto de la imposición de alguna medida regulatoria específica en el marco del presente proyecto regulatorio, dado que con ocasión a los comentarios recibidos por los diferentes agentes del sector, en cuanto al asunto de multiacceso para usuarios en modalidad prepago, la CRC reitera que la interpretación del artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007 debe efectuarse a la luz de la definición de tarjeta prepago dispuesta en el artículo 7° de la resolución en comento, en consecuencia en la propuesta regulatoria adoptada la CRC no incluirá modificación alguna al artículo 39 citado, en los términos de lo mencionado en el capítulo 4 del presente documento.

Adicionalmente, frente al tema del cobro revertido, esta Comisión en pronunciamientos previos ha sido clara en manifestar que el acceso de los usuarios a los servicios de larga distancia a través de numeración de cobro revertido (NDC 800) o numeración de servicios semiautomáticos y especiales -marcación 1XY asignados al proveedor de larga distancia-, deben ser remunerados por el proveedor de larga distancia al proveedor de la red de acceso fija y/o móvil a través del pago del cargo de acceso correspondiente, en tal sentido, no se considera necesario introducir modificaciones a la regulación vigente en torno a la materia, en los términos de lo expuesto en el capítulo 5 del presente documento.

Ahora bien, frente al comentario respecto a que la medida regulatoria para el mercado de larga distancia internacional entrante restringe las facultades para la negociación del servicio de larga distancia internacional con los conectantes internacionales, esta Comisión considera que si bien la situación mencionada por este proveedor podría generarse, también considera que de no intervenir en el mercado de larga distancia internacional entrante, puede derivar en la monopolización de

dicho tráfico, situación que traería una pérdida de bienestar mayor para el usuario que la planteada por este proveedor en su comentario.

En relación con las supuestas ventajas de los operadores establecidos de larga distancia sobre la numeración 1XY y la 1XYZZ' asignada a los nuevos operadores de larga distancia, argumentadas por TELMEX, es importante recordar lo mencionado en el documento de respuesta a comentarios del sector correspondiente al proyecto de modificación de la matriz 1XY y a la Resolución CRT 1914 de 2008, en el siguiente sentido:

"..., no se puede desconocer que las condiciones jurídicas para la operación de los operadores de TPBCLD establecidos fueron determinadas y reconocidas mediante actos administrativos debidamente expedidos y que se encuentran en plena operatividad para sus titulares. El derecho a que dicha numeración no sufra ninguna modificación se entiende con base en las disposiciones establecidas por parte del Ministerio de Comunicaciones, contenidas en el artículo 5 del Decreto 2926 de 2005 y a su vez en la respectiva habilitación del servicio, las cuales indicaron que el operador preservará el prefijo interurbano e internacional así como la codificación correspondiente para los servicios semiautomáticos con el cual ha venido prestando su servicio, mientras conserve su condición de operador habilitado, bajo las condiciones establecidas por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, por lo tanto los actos administrativos en comento, que son actos de carácter particular y concreto generaron una situación jurídica particular asociada al compromiso del Estado adquirido a través de la manifestación expresa de su voluntad

(...)

Ahora bien, en cuanto a la diferencia en la longitud de marcación de los números destinados a nuevos operadores de TPBCLD en la matriz de servicios semiautomáticos y especiales 1XY, ésta parte de un esquema de identificación que sea totalmente concordante con el ya establecido en cuanto a códigos de operador contenido en la Resolución CRT 1720 de 2007, es así como se permite el acceso de los usuarios a los servicios semiautomáticos y especiales al lograr una mayor recordación de las líneas habilitadas para tales fines, asociado al nuevo código de operador.

Según la regulación vigente, los operadores establecidos cuentan con un código de operador de 1 dígito, al cual se le han asociado 2 dígitos adicionales dentro de la matriz 1XY para que los usuarios accedan a servicios de información y operadora; a su vez los nuevos operadores cuentan con un código de operador de 3 dígitos al cual, en la propuesta regulatoria presentada, se le asocian igualmente 2 dígitos adicionales bajo el esquema ampliado de la matriz 1XY, para que puedan ofrecer a los usuarios el acceso a servicios de información y operadora, manteniendo así dentro del esquema de la matriz la asociación al código del operador, para facilidad de identificación por parte de los usuarios. En cuanto a los derechos concedidos en las habilitaciones a los operadores establecidos, sobre la numeración de servicios semiautomáticos 1XY, y el derecho a que dicha numeración no sufra ninguna modificación, debe referirse a lo que ya fue indicado en la respuesta anterior (1.2.1), por lo que no resulta discriminatorio el establecimiento de 5 dígitos para el acceso a servicios de información y operadora de los operadores entrantes del servicio de TPBCLD."

De lo anterior resulta claro que la mencionada diferencia no responde a asuntos discriminatorios de la regulación entre proveedores de redes y servicios, sino a asuntos establecidas por el artículo 5° del Decreto 2926 de 2005 y que a su vez fue contemplado en la respectiva habilitación del servicio de dichos proveedores, lo cual es de competencia del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, lo que genera una situación jurídica particular asociada al compromiso del Estado, adquirido a través de la manifestación expresa de su voluntad, y que sustenta a su vez el sentido actual de la diferencia entre los números de información y operadora asignados a los proveedores de redes y servicios de larga distancia.

Por su parte, frente al comentario de COLOMBIA MÓVIL en el sentido que la medida regulatoria propuesta está forzando a los operadores de larga distancia internacional a migrar a capacidad en todas sus redes sin importar si la misma es costo efectiva o no, si bien el comentario está dirigido a la regla de monitoreo propuesta por esta Comisión en el mes de Mayo del presente año, y que es sustituida por una nueva regla descrita al inicio de este capítulo acogiendo los comentarios y propuestas presentadas, esta Comisión aclara que el cálculo de la regla de precio para el mercado mayorista de terminación de larga distancia internacional no pretende desincentivar ningún esquema de remuneración, dado que se contemplan los dos esquemas de interconexión.

Finalmente, respecto al comentario de COMCEL e INFRACEL, sobre el aplazamiento de la adopción de cualquier medida sobre los temas propuestos en el documento "Análisis de las Condiciones de Competencia del Mercado de larga distancia internacional" y, en su lugar, propone que se efectúen reuniones con las empresas interesadas, la CRC considera que realizó todos los análisis correspondientes al estudio profundo del mercado de larga distancia internacional, así como todos los cálculos correspondientes para el diagnóstico de dicho mercado, en el mes de junio llevó a cabo una nueva ronda de reuniones¹⁴ entre esta Comisión y diferentes proveedores de redes y servicios de larga distancia internacional así como agremiaciones del sector, incluyendo a COMCEL e INFRACEL, quienes expusieron sus argumentos frente a la propuesta regulatoria y proyecto de resolución publicado por la CRC el 11 de mayo de 2010. En este sentido, es deber de la CRC establecer medidas regulatorias pro competitivas dirigidas al problema de competencia identificado, de manera oportuna en términos de mercado y en ejercicio de sus facultades legales.

4. LDIS- Multiacceso a usuarios en prepago móviles

TELEFÓNICA

(...) Telefónica considera que el análisis de la CRC es parcial y no tiene en cuenta las particularidad y complejidad técnica que tiene el uso de las plataformas prepago en móvil, ya que este no es solo un medio de pago de cara al usuario, sino un complejo mecanismo de tasación y facturación, cuyo único objetivo es garantizar que el abonado tenga control directo del dinero destinado para el uso de Telefonía Móvil y servicios adicionales que a su voluntad decida o no utilizar.

De insistir la CRC en habilitar el multiacceso para este tipo de abonados, consideramos que se ven afectados negativamente los usuarios por cuanto se genera incertidumbre respecto del costo de los servicios utilizados y también por el consecuente aumento de reclamaciones de los usuarios frente a los operadores por los valores descontados de su saldo.

Adicionalmente, para la modificación regulatoria propuesta los operadores de acceso tendrían que implementar mecanismos que afectan, tanto la relación de interconexión, como el esquema de

¹⁴ UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – junio 8, INFRACEL S.A. ESP – junio 16, ANDESCO – junio 17, AVANTEL S.A – junio 23, TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A. – junio 29

funcionamiento de los sistemas de facturación, al tener que generar facturas para incluir los servicios de LDI utilizados.

Esto genera impactos para el operador de LDI, en cuanto a costos de facturación exclusivos, riesgo de cartera, etc. y para el Operador Móvil en cuanto a tiempos y costos por las adecuaciones técnicas y operativas.

Es de anotar que las calidades de un abonado prepago, son diferentes de uno pospago y hay temas como la identificación plena del abonado (dirección para remisión de facturas, actividad económica, etc.), estudio crediticio y otros que hacen inviable la propuesta de la CRC.

(...)

Telefónica no comprende por qué la Comisión considera que para el caso de los PIN o recargas electrónicas si deba aplicar el multiacceso cuando las plataformas y tecnologías en estos casos son similares o inclusive mas complejas que las que se usan para las tarjetas y cuando el efecto es el mismo, en tanto que la adquisición del PIN o de la tarjeta prepago le permite pagar anticipadamente unos servicios de telecomunicaciones.

Adicionalmente, el estudio tampoco contempla las particularidades y la complejidad que enfrentaría un operador móvil al facturar y conciliar con el operador de LDI las diferentes combinaciones que conllevaría el uso del multiacceso en prepago en conjunto con las promociones que tienen los operadores de LDI, que pueden variar según la hora, tiempo de llamada, etc, así como el manejo de los descuentos de los valores utilizados por los usuarios (en línea).

Por lo tanto, Telefónica Colombia le pide a la CRC que le permita exponer sus argumentos técnicos que explican la complejidad que tiene en las condiciones tecnológicas actuales la implementación plena del multiacceso para los usuarios en prepago de las redes móviles, así como requerir a todos los operadores móviles del sector, quienes son los dueños de las plataformas y los directos prestadores del servicio.

Finalmente, y en caso de que la CRC persista en efectuar la modificación regulatoria incluida en el proyecto, se solicita, dadas las implicaciones ya mencionadas que establezca un plazo razonable, para que se puedan adelantar las adecuaciones que sean necesarias, y someta a discusión de los operadores los mecanismos de remuneración de las inversiones requeridas para dar cumplimiento a la propuesta que realiza el Regulador en este proyecto.

UNE EPM TELCO S.A.

Si bien la CRC dispone que va a precisar el alcance del artículo 39 del Régimen de protección de usuarios para definir que el hecho de que la condición de prepago de una línea no puede desnaturalizar el servicio de LD y por ende debe darse multiacceso, también establece que con tarjeta prepago el operador de LD puede tener acuerdos exclusivos con operadores de LD.

Esto sin lugar a dudas es una regla que debe revisarse, dado que la modalidad de tarjetas prepago es utilizada por usuarios que incluso tienen líneas pospago para cuando sus minutos incluidos en la renta mensual se consumen, y hace que se pueda incentivar en mayor medida la concentración en el mercado de LDIS.

Esto es, si un operador de acceso posee el mayor nivel de participación en redes de acceso y decide vender el tráfico internacional por tarjetas prepago ofrecidas a sus clientes prepago y postpago, no queda claro cuál regla aplicaría.

Por un lado puede interpretarse que aplicaría el multiacceso. Sin lugar a dudas ésta permitiría al operador competidor ofrecer a los usuarios llamadas de LDIS pero no queda claro cómo las cobraría si no tiene acceso al medio de pago prepago ofrecido por el dueño de la plataforma de la línea prepago.

Sin embargo, si el medio de pago utilizado por el usuario es una tarjeta prepago, entonces aplicaría la segunda regla, lo que haría inocuo el derecho al multiacceso.

Lo mismo ocurriría respecto de una línea prepago o postpago que utiliza una tarjeta de minutos que permita llamadas de LDIS, y que realiza la llamada a través de una tarjeta que se utiliza para realizar recargas para llamadas hacia otras redes incluidas de LDIS. De ahí que la acepción utilizada por la CRC de tarjetas prepago, cuando estas se utilizan como tarjetas de llamadas, se presta a confusión y hace que el derecho a multiacceso del usuario quede sujeto a una condición que no es claramente diferenciable.

Adicionalmente, si bien existen pronunciamientos de la CRC sobre la necesidad de multiacceso en tarjetas prepago, vemos que aquí el principal cuello de botella no es la posibilidad de realizar la marcación de multiacceso, sino la imposibilidad del operador de LD de replicar las instalaciones de facturación de la línea prepago o tarjeta prepago que posee en operador de acceso.

En consideración, será esencial que en complemento a la medida planteada de modificación del artículo 39 se adicione con la declaración de instalación esencial de la plataforma prepago de los operadores de acceso incluido el cobro y descuento vía la plataforma prepago.

De esta forma, si un consumidor que hace uso de una línea prepago cuyo consumo paga vía tarjeta prepago utilizando el multiacceso realiza una llamada de LDIS esa llamada podría ser descontada por la plataforma prepago del operador de acceso y carga a la tarjeta prepago. Lo mismo si un usuario de una línea prepago o postpago hace uso de una tarjeta prepago a través de multiacceso el valor de la misma se puede descontar del valor consumible de la tarjeta prepago.

En conclusión y en procura de los principios de libre competencia y de protección al usuario se solicita que se modifique el artículo 39 del régimen de protección de usuarios para que el multiacceso para LDIS se predique de las líneas prepago y de las llamadas realizadas de cualquier línea mediante los sistemas prepagados ofrecidos por el operador móvil de acceso, y que en uso de las facultades conferidas a la CRC se declare como instalación esencial la plataforma prepago y la facturación del consumo que se realice por ella para líneas prepago, de tal forma que el consumo de LDIS que se realice a través de éstas se descuenta del valor prepago por el cliente.

SYSTEM NETWORKS

Tal y como lo manifestó en varias oportunidades SYSTEM NETWORKS al regulador, es preciso que la CRC fije normativamente y con efectos inmediatos y vinculantes, las aclaraciones que se hacen en el proyecto de regulación sometido a comentarios de la industria en relación con la obligación de multiacceso que deben atender todos operadores, incluidos los operadores móviles (...).

AVANTEL

(...) el análisis no incluye los aspectos técnicos, operativos y financieros que conlleva el hecho de permitir el multiacceso a los usuarios de líneas o modalidad prepago.

En efecto, lo propuesto en el segundo inciso del artículo 5, resulta de muy difícil implementación técnica para el proveedor de redes y servicios, en la medida que exigiría aplicarle a un usuario en

modalidad prepago que origina la llamada internacional, la tarifa en tiempo real establecida por el operador de LDI seleccionado por dicho usuario. (...)

(...) se solicita a la CRC, en caso de insistir en la propuesta, indicar el procedimiento para aplicar el correcto cobro de dicha tarifa al usuario, cobro que por tratarse de modalidad prepago debe efectuarse en el momento mismo de la llamada. Adicionalmente, indicar el procedimiento operativo, jurídico y financiero aplicable a la gestión de reclamos y PQR, para aquellas relacionadas por ejemplo, con la tarifa aplicable al servicio.

Ahora bien, si bien corresponde a la CRC promover la competencia en el mercado, vale la pena señalar que tal competencia no puede servir de óbice para generar una competencia desleal en el mismo. En efecto, si los operadores de LDI deben informar a todos los operadores de acceso sus tarifas promocionales e incluso no promocionales, propio es concluir que aquellos que tienen integradas operaciones LDI de sus filiales utilizarán dicha información para ofrecer tarifas más reducidas y así captar la clientela de sus competidores, defraudando y poniendo en riesgo la viabilidad financiera de aquellos operadores, especialmente, de los entrantes.

COLOMBIA MÓVIL

(...) decisiones como la habilitación del multiacceso a usuarios en la modalidad prepago, no sólo requieren de una manifestación regulatoria o de la verificación de información por parte del regulador, tal y como se prevé en el proyecto regulatorio, sino también de una serie de modificaciones tanto en la gestión técnica y comercial interna de los operadores como de la propia regulación en el sentido que se expondrá adelante. De hecho algunos países en Latinoamérica han iniciado proyectos regulatorios que involucran una serie de precisiones y que van dirigidos a habilitar la multimarca a través de redes móviles (ej. OSIPTEL) (...)

(...) los conceptos que expone el documento como base de la argumentación se relacionan con actos de carácter particular de solución de controversias entre operadores, frente a los cuales Colombia Móvil no ha podido ejercer su derecho de defensa y contradicción pues no es parte en los mismos (Resolución CRT 1999 de 2008, la Resolución CRT 2110 de 2009 y Resolución 2082 de 2009) (...)

(...) Tampoco puede decirse que está interpretación que hace la CRC se relacione con un precedente administrativo válido, pues debe recalarse que Colombia Móvil no ha sido afecto, notificado o ha tenido conocimiento formal (por parte de la autoridad), de los actos particulares mencionados. Y es que lo expuesto guarda especial coherencia con la teoría de la irrevocabilidad del acto propio y de la obligatoriedad de los actos administrativos pues preguntamos a la Comisión, respetuosamente, cómo Colombia Móvil podría aplicar esta general y abstracta sin tener conocimiento de ella a través de los mecanismos legales previstos en el Código Contencioso Administrativo (...)

(...) el concepto desconoce la propia definición que da la Resolución 1732 de 2007 sobre Tarjeta Prepago que en el artículo 2 de la Resolución 1732 de 2007 establece que se considera como tarjeta prepago: cualquier medio impreso o electrónico que proporcione una capacidad anticipada de comunicación. En este sentido, los conceptos (sobre los que no ha intervenido Colombia Móvil) desconocen una disposición regulatoria de carácter general, que inequívocamente ordena que “En la operación de teléfonos públicos y tarjetas de prepago no es obligatorio ofrecer las facilidades de multiacceso y prescripción, definición que cubre a los usuarios en modalidad prepago, pues como se vio el artículo 2 de la regulación general de protección establece que todo aquel medio físico o electrónico se entiende como tarjeta prepago.

Ahondando en lo anterior, se puede mencionar que la definición de tarjeta prepago a la que se refiere el artículo 2 y el 39 de la res. CRT 1732 tiene un antecedente regulatorio de vieja data, al respecto fue la Resolución CRT 469 de 2002, (...) Definición que se repite en la Resolución 575 de 2002; Resolución 1040 de 2004 y por supuesto en la Resolución 1732 de 2007, y ya en la Resolución 575/02 se establecía la misma restricción para los usuarios prepago en cuanto el multiacceso.

Consideramos que si la CRC en uso de sus facultades legales pretende realizar un cambio a estas reglas, la vía expedita es la modificación regulatoria a nivel general tal y como lo realiza con el presente proyecto. Sin embargo, no puede generarse duda sobre la restricción que la misma regulación impuso al usuario en modalidad prepago y que los operadores de acceso han seguido al pie de la letra como lo manda una disposición legal de este tenor.

Es tan cierto lo anterior que los medios prepago físicos o electrónicos precisamente configuran al usuario prepago y es por ello que el artículo 39 se refiere a tarjetas prepago y no a tarjetas de llamada como parece interpretarlo los conceptos expuestos en las resoluciones particulares citadas por la CRC.

a) Imposibilidad de Ofrecer los servicios que se pretenden regular con la actual plataforma.

Pero es que esta restricción tiene antecedentes que se relacionan especialmente con la imposibilidad técnica de que las plataformas prepago acepten un numero ilimitado de códigos de operador, en la actualidad las plataformas prepago aceptan un numero limitado de códigos, adoptar el proyecto regulatorio en los términos expuestos por la CRC generaría que los actuales operadores de acceso tuvieran que modificar sus plataformas, cuestión que no ha sido prevista ni desde el punto de vista técnico ni económico en la actualidad y que en un futuro esa inversión no sería remunerada, en clara contravía de los principios enumerados en el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 (...)

(...) es de resaltar la imposibilidad técnica de que la plataforma automatice sus sistemas de información con la anticipación que las ofertas a los usuarios deberían prever, en la medida que en el mejor de los panoramas cuando menos las ofertas deberían programarse con 8 días de anticipación y la conciliación de cuentas tomaría otro tiempo mas para poderse llevar a cabo entre los operadores (...)

(...) Imposibilidad Técnica de Gestión del Multiacceso en las plataformas Prepago.

En la actualidad las plataformas de Prepago habilitadas por los operadores móviles para la gestión de sus usuarios no se encuentran técnicamente dispuestas para la generación de llamadas de usuarios prepago a través de una multitud de códigos de larga distancia, tal y como lo prevé el proyecto. En la medida que la plataforma prepago dispuesta por Colombia Móvil según Las previsiones del proyecto sería utilizada, por una multitud de operadores de larga distancia, (considerar que se han otorgado más de 40 códigos en Colombia y en dado caso, habría que considerar que todos deberían tener acceso al mismo servicio), la situación se torna compleja para la gestión de esa plataforma y por ende para su estabilidad, ya que su dimensionamiento y configuración solo permite un numero reducido de operaciones (destino, ofertas, códigos), de acuerdo con los volúmenes que actualmente maneja y a la que habría que adicionar las especificaciones propias de los otros operadores que accederían a nuestra red, las cuales -muy probablemente- serán diferentes a las establecidas por Colombia Móvil. Lo dicho tiene un impacto importante en el tiempo que tardarán las empresas móviles para habilitar y programar en sus

plataformas los sistemas que puedan administrar las tablas de tarifas y promociones de todos los concesionarios de larga distancia, entre otros asuntos.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que para la ejecución de los referidos trabajos resulta necesario que las solicitudes de configuración sean revisadas y autorizadas - adicionalmente- por áreas internas de la compañía o por el área responsable de Las actividades involucradas en los trabajos necesarios para la programación de tarifas y promociones, de acuerdo a los procesos de control internos a que estamos sometidos en virtud del cumplimiento de la normativa SOX2, que nos obliga a controlar los propios accesos y programación de las plataformas de facturación, accesos que por supuesto al ser referidos a terceros, se vuelve más exigente.

Finalmente, debe tomar en cuenta la CRC que la actividad principal de Colombia Móvil es la prestación del servicio a sus clientes así como la supervisión de la normal operación comercial, por lo que la gestión de servicios a operadores de larga distancia es una actividad secundaria a nuestra actividad principal y en dicha medida la CRC debe evaluar detenidamente los costos, tiempos, y en general las condiciones en que estos servicios sean prestados (...)

A continuación se describen algunos de los condicionamientos mencionados: Tiempos de configuración: (...), Costos de Infraestructura CAPEX: (...), Operación: (...), Competencia: (...), Costos de Distribución:(...).

(...) Costos Asociados a la Gestión de usuarios Prepago en Multiacceso.

En la actualidad Colombia Móvil incurre en diversos costos para la generación y distribución de las tarjetas prepago entre ellos se cuentan, i) Inversiones en CÁPEX (maquinas configuración de las tarifas otros operadores por destino, etc.), Distribución Scratchcards, Costo tarjetas prepago, Comisiones de recarga - a través Scratchcards, Comisiones de recarga - a través e-pin y medios electrónicos, configuración de destinos, Costos de Facturación (Carriers), Costos conciliación (Carriers), Riesgo de cartera con Carriers entre otros Los que deben ser recuperados por Colombia Móvil cuando la operación de los mismos beneficia a otros operadores como en el caso propuesto por la CRC (...)

COMCEL - INFRACEL

En el proyecto de resolución se insiste en la obligatoriedad de abrir el multiacceso a los usuarios en modalidad de prepago. Al respecto, debemos manifestar que es imposible para COMCEL S.A. que nuestra plataforma pueda soportar técnicamente esta carga, por las razones que a continuación se explican:

- Imposibilidad técnica de configurar para cada operador de LDI la variedad de oferta de tarifas para los diferentes destinos internacionales, con diferencias por horario, fechas, promociones, grupos de usuarios. La recepción de tarifas de otros operadores y su configuración no puede ser soportada por nuestra plataforma y, hasta donde conocemos, no existe en el país alguna plataforma que pueda soportar esta nueva carga.
- Imposibilidad técnica de configurar tarifas en línea, debido a que no se cuenta con la facilidad para tener un sistema interconectado y seguro. Es necesario usar, dentro de nuestra plataforma, memoria para programar las distintas tarifas. El tamaño de esta memoria varía (y considerablemente) dependiendo de la oferta de planes.
- Es muy complejo transmitir información comercial sin que otros operadores en tiempo de configuración se enteren, lo cual puede ser causa de permanentes conflictos entre operadores

por tratarse de información que tiene carácter confidencial y, que comercialmente, desde el punto de vista de la competencia en el mercado, resulta absurdo.

- *El sistema no permite llevar seguimiento de llamadas a otros operadores en términos de reclamaciones o servicio al usuario.*
- *Puede implicar necesidad de personal adicional y de horas extras porque muchas de las promociones tienen una vigencia específica (día/hora) que implica la presencia de Ingenieros para garantizar las configuraciones.*
- *Imposible garantizar por limitantes técnicos de nuestra plataforma, las mismas condiciones a los usuarios prepago que a los pospago.*

El artículo 37 (SIC) establecía como excepción al multiacceso la modalidad de prepago, pero no es una circunstancia exclusiva de nuestro ordenamiento, pues las razones técnicas que imposibilitan la medida también han llevado a otros reguladores a adoptar medidas similares.

ETB

(...) Por su claridad, proponemos no modificar la norma que establece la libre elección del operador para los servicios de larga distancia, en razón a que existen conflictos y denuncias en trámite, una reforma al artículo podría derivar en que las autoridades de inspección, control y vigilancia, de cara a las investigaciones correspondientes, en ejercicio de las competencias que a cada una le correspondan, decidan no sancionar a las empresas investigadas con fundamento en una supuesta falta de claridad regulatoria para la fecha en que se produjeron las conductas investigadas, cuando es a todos luces claro desde el año 1998 que el multiacceso es un derecho de los usuarios.

En tal sentido, no consideramos necesaria la redacción propuesta para el artículo 39 de la Resolución 1732, no solo porque siempre ha tenido una redacción coherente con el esquema regulatorio, sino porque en sus conceptos y decisiones el regulador ha tenido certeza en su interpretación, es diferente el medio de pago al derecho al multiacceso. No podemos validar lo que ha ocurrido, que los operadores móviles aprovecharon la norma de manera artificiosa para arrebatarse a sus competidores el derecho a originar llamadas desde usuarios en prepago y cuenta control, lo que sí podría incluirse en los considerandos es una advertencia respecto a la violación al régimen de telecomunicaciones cuando se impida el derecho al multiacceso en condiciones no discriminatorias (artículo 120 de la Resolución 1732), de igual forma debe garantizarse la apertura de la numeración 018000 y 1XY, remunerada vía el cargo de acceso a la red móvil.(...)

R/ Es pertinente recordar que la propuesta regulatoria publicada expresó que con ocasión a la información suministrada por algunos proveedores de redes y servicios de larga distancia, tanto en las reuniones llevadas a cabo en el marco del presente proyecto¹⁵ como por escrito¹⁶, quienes manifestaron que actualmente se está restringiendo a los usuarios bajo la modalidad de prepago de proveedores móviles la facilidad del multiacceso a los proveedores de larga distancia internacional, lo cual perjudica no sólo a los usuarios de los servicios al limitar su derecho a elegir el proveedor, sino a los nuevos proveedores de larga distancia internacional que no se encuentran integrados con una empresa que posea una red de acceso.

En este orden de ideas, esta Comisión identificó la necesidad de revisar lo dispuesto por el artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007 y como consecuencia hizo referencia a anteriores

¹⁵ ETB -febrero 24 y marzo 5, SYSTEM NETWORKS- febrero 25, UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A - febrero 26, TELEFÓNICA COLOMBIA -marzo 3, INFRACEL S.A. ESP - marzo 5.

¹⁶ SYSTEM NETWORKS S.A. E.S.P y UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., mediante comunicaciones con radicación 201030479 y en carta de respuesta al Rad. 201050601, respectivamente, manifestaron que existe una limitación al multiacceso para los usuarios bajo la modalidad de prepago.

pronunciamientos, como son las Resoluciones CRT 1999 de 2008, 2110 de 2009 y 2082 de 2009, actos administrativos de carácter particular.

Es así como, contrario a lo manifestado por COLOMBIA MÓVIL, no se considera pertinente revisar la procedencia de irrevocabilidad del acto propio, toda vez que los pronunciamientos de la Comisión citados en la motivación de la propuesta regulatoria, únicamente hicieron referencia al artículo 39 de la Resolución CRT 087 de 1997, para medios y alternativas diferentes a las contenidas en la definición de tarjeta prepago a la que hace referencia el artículo 1.2 de la misma resolución. De esta forma, las resoluciones en comento no tienen relación específica respecto del concepto regulatorio de tarjetas prepago y su interpretación armónica frente al artículo 39 en comento, de tal suerte que se evidenció que la obligación de multiacceso a la que hace referencia el comentario, es decir, la relativa al concepto contenido en la definición de tarjetas prepago y su efecto frente al artículo 39 citado, no ha sido plasmada en la regulación general y, ante las dificultades técnicas identificadas, no resulta procedente implementar dicha obligación con ocasión del presente proyecto regulatorio.

De otra parte, consciente de la armonía que debe existir entre los artículos 7 y 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007, de acuerdo con lo expuesto por COLOMBIA MÓVIL, habiendo éste citado el artículo 2° queriendo referirse al artículo 7° de la Resolución CRT 1732 citada (por contener éste la definición de las tarjetas prepago), la CRC precisa que efectivamente la definición de tarjetas prepago prevista en el artículo 7° citado, incluye cualquier medio impreso, como tarjetas de llamadas, o electrónico, que mediante el uso de claves de acceso u otros sistemas de identificación, permita a un usuario acceder a una capacidad predeterminada de servicios de telecomunicaciones que ha adquirido en forma anticipada con un proveedor en particular.

Así las cosas, en atención a los comentarios recibidos por parte de los diferentes proveedores móviles, la Comisión llevó a cabo nuevamente una revisión del artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007 a la luz de la definición prevista en el artículo 7° de la misma resolución aunado a todos los argumentos de índole técnico planteados en los comentarios, encontrándose la CRC de acuerdo con los análisis y conclusiones efectuadas por los distintos proveedores de redes y servicios y en tal sentido, acogiendo los comentarios recibidos sobre el particular, no procede a realizar ajuste alguno sobre el artículo 39 citado, el cual en todo caso debe interpretarse en concordancia con la definición de tarjetas prepago dispuesta en el artículo 7° de la Resolución CRT 1732 de 2007.

Lo anterior, según información suministrada por los proveedores en cuanto a que la implementación del multiacceso a los diferentes proveedores de larga distancia internacional desde usuarios prepago de las redes móviles, implica para esta últimas ajustes técnicos y operativos con múltiples limitantes en materia del alto volumen de códigos, rutas y tarifas asociadas, y la implementación de múltiples proveedores y su manejo podría incidir en la estabilidad de la plataforma prepago, por lo cual no se considera técnicamente viable el multiacceso a comparación de las condiciones que disfrutaban los usuarios pospago. Adicionalmente, dado que la exigencia técnica de programación de tarifas previa a su entrada en vigencia no es posible realizarla en tiempo real, esto implica una situación que no sería conveniente para la competencia dado que un proveedor móvil con operación integrada de larga distancia internacional conocería con anticipación las tarifas de sus competidores. Lo anterior conduciría a tarifas únicas de equilibrio (sin promociones) y esto no generaría beneficios para los usuarios y la competencia.

Así las cosas, para efectos de verificar esta posición, la CRC adelantó consultas con proveedores de tecnología en relación con las posibles limitantes que podrían existir para la implementación de multiacceso, así como reuniones aclaratorias con los diferentes proveedores de acceso móvil en

relación con sus observaciones sobre la materia. De aquí que nuevamente se haya evidenciado, que el mecanismo para el manejo confidencial de tarifas/promociones de cada proveedor de larga distancia internacional así como de la opción de actualización en tiempo real de dicha información, sería a través de la implementación de una plataforma centralizada (*clearing house*) a la cual accedieran las diferentes empresas, situación que representa mayores cargas operativas y elevadas inversiones financieras que las previamente identificadas para la implementación del multiacceso. Por su parte, la realidad técnica mencionada de las plataformas prepago en uso por parte de los proveedores móviles les implican limitaciones para ampliar de manera apropiada el manejo de códigos, rutas y tarifas de múltiples operadores de larga distancia internacional, no obstante se observa que se podrían manejar especificaciones de carácter limitado bajo condiciones de acuerdo comercial.

En cuanto al comentario relacionado con la imposibilidad del operador de larga distancia de replicar las instalaciones de prepago que posee el operador de acceso y por ende la necesidad de declararla como instalación esencial, de los comentarios recibidos se observa por un lado que las plataformas actuales no permiten la flexibilidad requerida para el soporte de múltiples operadores de larga distancia internacional y que existen alternativas de cobro directo al usuario a través de plataformas propias a las cuales se accede desde numeración de cobro revertido. Adicionalmente, se adelantó una revisión de las instalaciones esenciales definidas a nivel internacional por diferentes autoridades y la plataforma prepago no está incluida de manera explícita en dichas instalaciones. Por lo tanto, no se considera indispensable en el marco del presente proyecto regulatorio, modificar el listado de instalaciones esenciales contempladas en el artículo 4.2.2.8 de la Resolución CRT 087 de 1997.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, en atención a la argumentación técnica presentada por los diversos proveedores de redes y servicios, se reitera que respecto de los servicios en los que se utilicen tarjetas prepago no es obligatorio a los proveedores de redes y servicios el ofrecimiento del multiacceso a sus usuarios.

No obstante lo anterior, la CRC en procura de la protección a los derechos de los usuarios, especialmente el derecho asociado a la libertad de elección de los proveedores de larga distancia, identifica la necesidad de recordar que como alternativa a estas limitantes, el acceso de todos los usuarios prepago a los números de cobro revertido, de manera que, en todo caso, al usuario le sea factible elegir el proveedor y la tarifa que le resulte más conveniente a través de la utilización de la numeración 018000, tal y como se explicará más detalladamente en el siguiente capítulo.

Por último, frente al comentario de ETB, vale la pena mencionar que siendo la CRC la autoridad a la cual en virtud del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 corresponde expedir el régimen de protección de los derechos de los usuarios, aún en los eventos en que se estén surtiendo investigaciones o procesos en curso, de considerarlo pertinente, esta Comisión en cumplimiento de su función de promover la competencia y los derechos de los usuarios, puede proceder a modificar la regulación cuando así lo considere pertinente con base en sus facultades legales.

5. LDIS- Acceso de números con cobro revertido (01-800)

COLOMBIA MÓVIL

Propuesta de Colombia Móvil Numeración de Cobro Revertido.

Consideramos respetuosamente que el camino regulatorio mas apropiado que genere incentivos a todas las partes, reconociendo los costos de los operadores involucrados y que al final modifique las reglas regulatorias generales hoy establecidos es el que la CRC reconoce a través de la numeración de cobro revertido 1800 a través de esta alternativa los operadores de TPCLD interesados en prestar sus servicios a los usuarios de servicios móviles instalan una plataforma, comercializan sus servicios, y presentan una oferta comercial sin afectar la operación propia de los operadores de acceso móvil (...)

(...) la propuesta se asienta sobre dos bases fundamentales i) incentivar la inversión en infraestructura por parte de los operadores involucrados, en especial los de LD, en claro desarrollo de los presupuestos previstos en la Ley 1341 de 2009 Art. 2, y por otra parte ii) Generar un incentivo adecuado a la competencia en el que el operador móvil no asuma costos por una gestión que complica en gran medida su operación, que no forma parte de su estrategia comercial y sobre la que no se prevé que tenga ninguna retribución, todo lo cual lo pone en desigualdad para competir en este negocio.

Para demostrar los beneficios, a continuación presentamos la comparación entre la solución propuesta y la presentada por la CRC en el documento:

Escenario Multiacceso para prepago	Llamadas usuarios prepago usando Calling Card del operador dueño del código de LDI.
<p>Marcación. El usuario marca el código de LDI de su preferencia + CC+SN. Llamada se establece.</p>	<p>Marcación. En este escenario el usuario establece la llamada a través de numeración de cobro revertido 1800 conectándose con la plataforma de calling card del operador de LD quien gestiona los saldos de sus usuarios y comercializó con anterioridad sus medios de saldos. Tanto la numeración 1800 como el código del operador se encuentran en la publicidad del operador de LD.</p> <p><i>Ejemplo de Calling Cards LD (...)</i></p>
<p>Cobro al usuario. El cobro se hace en línea, se descuenta del saldo que tenga el usuario de Colombia Móvil, en caso de que el usuario disponga o de que se haya acordado una tasa con el operador de LD.</p>	<p>El Cobro al usuario se gestiona por el operador de LD a través de múltiples opciones e-pines, tarjetas físicas, etc. Se incrementa la comercialización creando diversos canales que benefician la competencia.</p>
<p>El Operador dueño del código de LDI debe enviar a Colombia Móvil las tarifas por destino a programar en la plataforma prepago de Colombia Móvil. Colombia Móvil es el responsable de hacer las validaciones de saldos para que el usuario pueda realizar las llamadas. Como se expuso tanto la programación de promociones como las validaciones toman tiempo y reducen la competencia que podría promover la medida.</p>	<p>El operador de LD gestiona sus tablas de tarifas y no tiene que informar a su competencia sobre las promociones y tarifas que planea ofrecer a los usuarios.</p>
<p>Ingreso para el Operador. Se deben conciliar los minutos cursados y se paga el 100% a las tarifas definidas por el Operador.</p>	<p>Ingreso para el Operador. Lo que descuenta al usuario mediante sus plataformas prepago.</p>
<p>Sería necesario definir un valor a favor de Colombia Móvil correspondiente al uso de los medios de recarga y plataforma prepago de Colombia Móvil.</p>	<p>Se define el cargo correspondiente con el operador de LD por el uso de la red.</p>
<p>Deben tenerse en cuenta los costos asociados a los cargos de acceso y a la gestión de PQRs y demás</p>	<p>La gestión de las PQR debe ser asumida por el LD, sin embargo el operador de acceso puede llegar a</p>

<i>incidencias.</i>	<i>acuerdos para gestionar dicho servicio.</i>
---------------------	--

(...)

TELEFÓNICA

(...) el Documento no es lo suficientemente explícito y no se detalla de manera precisa y con las suficientes cifras el problema a solucionar. Asimismo, no se entiende la finalidad de modificar algunos apartes de la regulación de numeración para aclarar algún inconveniente sobre la remuneración de las redes o los cargos de acceso.

Por tal motivo Telefónica le solicita a la CRC que detalle y cuantifique el problema, y que si da lugar a una modificación o aclaración sobre la remuneración de las redes se realice en un proyecto particular y lo suficientemente explícito; y no bajo la eventual intervención de la larga distancia internacional.

SYSTEM NETWORKS

Conforme a lo solicitado por SYSTEM NETWORKS, es procedente que la CRC fije normativamente y con efectos inmediatos y vinculantes (...) que los proveedores de redes móviles no pueden efectuar cobros adicionales al cargo de acceso a los operadores de LDI cuando sus abonados marcan los números 01-800 o 01-8000 que dan acceso a las plataformas prepago de los operadores de TPBCLDI.

(...)

Por lo mencionado anteriormente, SYSTEM NETWORKS está de acuerdo con la propuesta regulatoria de la CRC en cuanto a estos dos aspectos, con las siguientes dos precisiones adicionales (...) en relación con el multiacceso y la remuneración de la numeración de cobro revertido:

Artículo 5. Modificar el artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007, el cual quedará de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 39. LIBRE ELECCIÓN DEL OPERADOR DE SERVICIOS DE LARGA DISTANCIA. Los usuarios de TPBCL, TPBCLE y TMR, tienen derecho a acceder a cualquiera de los operadores de TPBCLD; y los usuarios de TMC, PCS y de los operadores que utilicen sistemas de acceso troncalizado, Trunking, a los operadores de TPBCLDI, en condiciones iguales, a través de los sistemas de multiacceso y prescripción previstos por la regulación para el efecto.

El acceso a los servicios de larga distancia a través del multiacceso, prescripción y utilización de la numeración de cobro revertido, que los operadores de TPBCLD requieran para que los usuarios de las redes de TPBCL, TPBCLE, TMR, TMC, PCS y redes de proveedores que utilicen sistemas de acceso troncalizado Trunking, accedan a dichos servicios, serán remuneradas por el proveedor de servicios de TPBCLD única y exclusivamente con el cargo de acceso por uso o por capacidad.

En cuanto a las facilidades de multiacceso y prescripción, independientemente de la modalidad de pago elegida por el suscriptor y/o usuario, todos los proveedores de redes y servicios deben ofrecerlas, salvo en la prestación de servicios a través de teléfonos públicos o tarjetas prepago, cuando estas últimas son utilizadas como tarjetas de llamadas.

Los proveedores de TPBCL, TPBCLE, TMR, TMC, PCS y redes de proveedores que utilicen sistemas de acceso troncalizado Trunking, deberán habilitar en sus respectivos nodos de interconexión, la numeración servicios asignada a los proveedores de redes y servicios de larga distancia, tales como

la numeración 17XYZ y 19XYZ asignada por la CRC para los servicios de operadora e información, así como la numeración de cobro revertido que le haya sido asignada a éstos conforme al procedimiento de asignación establecido en la regulación vigente”.

ETB

En relación con las llamadas de cobro revertido desde operadores móviles y teléfonos prepago, temas que han sido abordados por la CRC en repetidas ocasiones y que los operadores móviles se han negado a aceptar argumentando que se debe remunerar el tiempo al aire, debe aclararse de manera inequívoca (al igual que en la numeración 1XY) que se remunera vía cargo de acceso y se debe hacer referencia tanto a las llamadas internacionales como las nacionales, pues la lógica e interpretación en ambos casos es la misma (...)

R/ La CRC en pronunciamientos previos¹⁷, ha sido clara en indicar que el régimen integral de cargos de acceso dispuso como mecanismo de remuneración entre redes el pago de cargos de acceso y, en particular, en relación con servicios de larga distancia internacional y el uso de numeración de cobro revertido, se citan los siguientes pronunciamientos de la Comisión:

Resolución CRC 2524 de 2010

*“Así pues, en el concepto aludido por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, cuyo radicado obedece al número 200851004 del 6 de mayo de 2008 el cual además fue expresamente mencionado¹⁴ en la Resolución CRC 2113 de 2009, hace referencia a la aplicación de los cargos de acceso por concepto del tráfico que se cursa a través de numeración 018000, oportunidad en la cual la Comisión además sostuvo que el tráfico originado por esta clase de llamadas, debido a sus connotaciones técnicas era propio del servicio de TPBCLDI :*

“(…) En relación con las llamadas de cobro revertido y uso de tarjetas prepago, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

...

b) Para las llamadas de TPBCLDI que originan los usuarios de redes móviles marcando los números 01 -800 o 01-8000 mediante los cuales se accede a las plataformas prepagos de los operadores de TPBCLDI, aplicará el pago de cargos de acceso a la red móvil por parte del operador de TPBCLDI, debido a que se está incurriendo en un uso de la red, tal y como se indica en el literal anterior.
(…)”¹⁸ (SFT)

Resolución CRC 2544 de 2010

“Lo anterior toda vez que de conformidad con lo dispuesto en la regulación vigente, la interconexión entre las redes de TPBCLDI y de TMC debe ser remunerada a través del

¹⁷ Resolución CRT 2113 de 2009, confirmada por la Resolución CRC 2186 del mismo año, Resolución CRC 2524 de 2010 y Resolución CRC 2544 de 2010.

¹⁸ Resolución CRC 2524 de 2010 “Por la cual se resuelve un conflicto entre COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP y COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.”

esquema de cargos de acceso¹⁹, independientemente de la numeración que se utilice para el efecto.

Lo anterior, toda vez que el hecho de utilizar un tipo de numeración específica no incorpora diferencias a la relación de interconexión entre la red de TMC y de TPBCLDI que impliquen que la misma debe ser remunerada a través de un mecanismo diferente al cargo de acceso.²⁰ (SFT)

Es por esto que resulta claro que el acceso de los usuarios a los servicios de larga distancia a través de numeración de cobro revertido (NDC 800) o numeración de servicios semiautomáticos y especiales -marcación 1XY utilizada por el proveedor de larga distancia internacional-, deben ser remunerados por dicho proveedor al proveedor de la red de acceso (fija o móvil) a través del pago del cargo de acceso correspondiente, conforme la regulación vigente. Ahora bien, para diferenciar las llamadas originadas en la red móvil con destino a numeración 01-800 de usuarios (empresas) activadas por el proveedor de larga distancia de aquéllas utilizadas para las plataformas prepago o servicios de información propia del proveedor de larga distancia internacional, deben estar plenamente identificados los números asignados al proveedor de larga distancia que son utilizados para su propio servicio.

En cuanto a lo expuesto por SYSTEM NETWORKS, es de recordar que la habilitación de la numeración de servicios constituye una obligación atada al concepto de interconexión mismo y, por lo tanto, los diferentes proveedores de redes de acceso deben habilitar la numeración de servicios de los proveedores de larga distancia internacional en sus centrales, así como la numeración de servicios semiautomáticos y especiales- marcación 1XY, máxime si el curso de este tráfico se encuentra relacionado en el contrato de acceso, uso e interconexión suscrito entre las partes.

Dado lo anterior, no se considera necesario introducir modificaciones a la regulación vigente en torno a la materia.

6. Cargos de acceso

UNE EPM TELCO S.A.

Como se demostrará en el análisis anexo, la presencia en el mercado de larga distancia internacional entrante presenta hoy un elevadísimo riesgo para quienes competimos en él, ya que el monopolio natural en la terminación de la red móvil más grande puede traducirse en un monopolio en la terminación de llamadas desde el exterior, en ausencia de una adecuada intervención regulatoria que necesariamente involucre una redefinición en el esquema de cargos de acceso que regula las relaciones entre operadores LDI y operadores móviles.

También se demostrará que dicho riesgo se dispara con la reciente modificación en enero de 2010 de los cargos de acceso y por ende le asiste al regulador ajustar su regulación por mercados relevantes tal que se diferencien las reglas de juego entre el mercado de voz móvil (two way y con altas barreras de entrada) y entre el mercado LDI entrante (one way hacia móviles, sin barreras y centrado en competencia en precios).

¹⁹ Resolución CRT 2113 de 2009, confirmada por la Resolución CRC 2186 del mismo año.

²⁰ Resolución CRC 2544 de 2010 "Por la cual se resuelve un conflicto entre COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P y COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A."

De no aplicarse entonces un régimen de cargos de acceso y de reglas de dimensionamiento de las interconexiones que respete dichas diferencias entre el mercado móvil y el mercado LDI entrante, se estará enviando una señal clara a quienes hoy competimos en él de que no hay cabida para nuestras operaciones no integradas con móviles lo que acelerará aún más la tendencia al monopolio que el regulador está obligado a evitar.

Por todo lo anterior, consideramos que la flexibilización de las reglas de dimensionamiento de las interconexiones y la inclusión de una regla de inmediata aplicación de pago de cargos de acceso que elimine los incentivos a aplastar márgenes y a discriminar, son suficientes para garantizar que el mercado de larga distancia continúe reflejando un entorno competitivo con cabida para proveedores de redes fijas y móviles y proveedores de servicios y no como un espacio exclusivo para operaciones móviles integradas.

También consideramos que la CRC debe retomar la iniciativa regulatoria de reducción gradual de cargos de acceso que inició con la Resolución 1763 de 2007 siguiendo la práctica regulatoria mundial y abandone cualquier revisión de cargos de acceso al alza, que como ha mostrado el mercado de larga distancia, genera costos muy elevados en términos de competencia.

En tal sentido apoyamos adicionalmente cualquier iniciativa que busque reducir los cargos de acceso o que busque iniciar una migración hacia esquemas Bill & Keep, en línea con los planteamientos del grupo de reguladores europeos – ERG, ya que está más que demostrado que siempre que exista cobro de cargos de acceso, nos veremos atrapados en monopolios en las terminaciones que generan ineficiencia, inclinan el mercado hacia los jugadores dominantes y en general, son indeseables socialmente en el mundo convergente e IP, donde el costo de transportar un minuto tiende a cero.

En segundo lugar, debe advertirse que en la actualidad el precio de terminación en COMCEL (<\$80) y en algunos operadores (Entre \$110 y \$90) se encuentra por debajo del cargo de acceso regulado por minuto (\$104), es decir se da un aplastamiento de jure, ya que a los cargos regulados actuales existe la posibilidad de ofrecer tarifas por debajo de los mismos, sin ninguna consecuencia. Dicha situación hace inminente la salida de los operadores no integrados que no puedan aprovechar las ventajas que ofrece la opción de capacidad, la cual sólo es razonable a ciertos niveles de ocupación de red. Es decir, que de las 17 interconexiones analizadas por la CRC en su documento (Tabla 3), 8 ya son inviables.

En tercer lugar, con la expedición de la Resolución 2354 del 31 de enero de 2010 la cual incrementó los cargos de acceso por capacidad (en cerca de \$4 millones), también se hace inviable esta última opción, a menos que se logren eficiencias elevadas de uso. Es decir, que de las restantes 9 relaciones de interconexión, 6 más se harían inviables a los precios de mercado, lo que lleva a la ineludible conclusión que para finales de 2010, la opción de capacidad será de uso exclusivo de los operadores móviles integrados.

En cuarto lugar, la única salida viable para los operadores sin red móvil integrada consistirá en pasar a la opción minuto y resignarse a ir perdiendo el tráfico poco a poco desde el que representa menores márgenes hasta el de mayores márgenes. Dicha tendencia ya incluso se observa de manera dramática si se involucra en el análisis el comportamiento más reciente del tráfico hacia COMCEL en la opción capacidad, la cual dejó de ser viable con el incremento atípico de los cargos de acceso que trajo la resolución 2354 de enero de 2010 sumado a la situación actual de las tarifas.

(...)

Desafortunadamente, la regulación vigente impone dos restricciones a dicha capacidad de respuesta que viene dadas por:

- *La exigencia de dimensionar las interconexiones con base en niveles de ocupación máximos del 85% y mínimos del 60% y,*
- *La exigencia de implementar rutas de desborde para el tráfico.*

Ambas exigencias limitan la eficiencia de un operador en diversos sentidos:

- *Obligan a mantener niveles de uso inferiores al máximo posible, tal como muestra la figura 2, donde se observa que generalmente los niveles de utilización rara vez superan el 85%.*
- *Obligan a incrementar el número de enlaces cuando se incrementan los tráficos, aún cuando dicho aumento sea temporal, tal como lo muestran las reducciones amplias en la eficiencia de la figura 2, después de alcanzado un pico.*
- *Obligan al pago de enlaces que pueden no usarse.*
- *Obligan a tener una ruta de desborde que es inaplicable al negocio de larga distancia internacional teniendo en cuenta la pluralidad de posibilidades que tiene un operador para enrutar una comunicación a través de otros carriers.*

Por lo anterior,

Causa 2: independiente de otras consideraciones regulatorias, las cuales se analizarán más adelante, es evidente que las restricciones regulatorias a los niveles de utilización agravan la tendencia a la monopolización de la terminación en este mercado y por ende impactan negativamente la competencia.

En segundo lugar, a partir de enero de 2010 se da un cambio fundamental que altera el equilibrio del mercado, el cual viene dado por la expedición de la Resolución 2354 de enero de 2010. Dicha resolución mantuvo el statu quo de las restricciones a los niveles de utilización, e incrementó los cargos de acceso en la modalidad de capacidad, que como ya se vio, es el único instrumento que concede margen de respuesta frente a una rebaja tarifaria que busque acaparar mercado por parte de la empresa verticalmente integrada.

Nótese que la CRC advierte en la página 45 (Gráfica 45) de su Propuesta Regulatoria que UNE es el único operador que mantiene un mark-up positivo hasta diciembre de 2009 en virtud de su elevada eficiencia que le permite incurrir en bajos costos de cargos de capacidad por minuto.

Dicha posibilidad se restringe por la citada decisión de la CRC cuya aplicación UNE considera debió limitarse al mercado móvil, respetando el principio de regulación por mercados relevantes. Sin embargo, al extenderse dicha disposición a un mercado con tarifas decrecientes y bajos mark-ups no se evaluó impacto de la misma para la competencia, y creemos que este es el espacio propicio para hacerlo.

Al respecto, los resultados hablan por sí mismos. (...), en menos de tres meses UNE perdió el tráfico de terminación en COMCEL que gradualmente había venido ganando en los últimos 2 años, posición que se había logrado a través de grandes esfuerzos para mejorar su eficiencia, los cuales estaban dando réditos aún con los problemas de mercado ya mencionados.

Por lo anterior,

Causa 3: independiente de otras consideraciones regulatorias, las cuales se analizarán más adelante, es evidente que el incremento en los cargos de capacidad hacia móviles introducido en enero de 2010 impactó negativamente la competencia en el mercado de LDI entrante.

COLOMBIA MÓVIL (...)

Así mismo, en este documento la CRC pasa por realizar un ejercicio que varias veces la comisión ha informado a Colombia Móvil (entre ellas en la solicitud de revocatoria directa Res. 2207 de 2009) no es procedente, esto es encontrar una equivalencia entre el cargo de acceso por capacidad y el cargo de acceso por minuto (...)

(...) apreciamos que la CRC haya planteado el ejercicio de minuto equivalente de la opción capacidad con relación a La opción por uso, considerando que la facturación de servicios a los usuarios se hace por minuto, con lo que es más simple la determinación de los costos involucrados en el uso de las redes en origen o en destino, mediante el cálculo del costo promedio por minuto que dicho uso representa, reflejado en el precio por minuto equivalente.

Es importante que La CRC considere dicho análisis como un resultado válido de una estimación de costos promedio por minuto, que puede ser utilizada en otros proyectos de costos que emprenda la comisión (...)

COMCEL - INFRACEL

La CRC también afirma lo siguiente: "Se observa que en enero de 2010 la gran mayoría de los valores convergen al valor regulado que aplicó hasta diciembre de 2009, es decir \$30.941.100, siendo inferiores los valores calculados para las relaciones de interconexión ETB-COMCEL e INFRACEL-COMCEL. Particularmente para esta última relación de interconexión se observa una gran diferencia en los valores unitarios por E1 de capacidad efectivamente pagados por INFRACEL por originación/terminación en la red de COMCEL, en el periodo reportado desde junio de 2008 hasta enero 2010, sin llegar aún a valores máximos regulados. Es de recordar que a partir de febrero de 2010, el nuevo valor fijo de cargo de acceso de capacidad por E1 es de \$34.595.229" Esa afirmación no es cierta porque COMCEL S.A. le cobra a INFRACEL S.A. E.S.P. el cargo máximo regulado.

COMCEL – INFRACEL

No se observa que la CRC haya revisado la trayectoria histórica de los cargos por terminación, toda vez que es conocida la caída constante de los mismos desde mucho tiempo atrás. Es así como, el mismo documento muestra que los ingresos reportados por concepto del tráfico entrante en 2009 corresponden al 43% del total de los ingresos, cifra que al ser comparada con la participación de estos ingresos en los años 2008 (60%) y 2007 (67%), indica que la disminución en los ingresos totales del servicio de larga distancia internacional fue consecuencia de la reducción de los ingresos por concepto del tráfico de LDI entrante, que pasaron de \$501 mil millones en 2008 a \$ 331 mil millones en el 2009 (página 16 párrafo 1), ni hay un análisis sobre la base de esta disminución.

Para concluir este punto, la aseveración que hacen algunas empresas, según expresa la CRC en el documento, no llega a demostrarse en el estudio y, por el contrario, los datos pueden ser leídos de diversas maneras.

ANDESCO

Aunque la CRC detecta problemas en dicho mercado, como son: i) la concentración del tráfico hacia empresas móviles verticalmente integradas, ii) la destrucción de valor con retornos negativos generalizados, se abstiene de promover una regulación de fondo a través de la revisión del cargo de acceso de las redes identificadas con la problemática y en cambio opta por igualar este mercado a otros en el nivel de cargas regulatorias de información.

UNE EPM TELCO S.A.

De no aplicarse entonces un régimen de cargos de acceso y de reglas de dimensionamiento de las interconexiones que respete dichas diferencias entre el mercado móvil y el mercado LDI entrante, se estará enviando una señal clara a quienes hoy competimos en él de que no hay cabida para nuestras operaciones no integradas con móviles lo que acelerará aún más la tendencia al monopolio que el regulador está obligado a evitar.

R/ En cuanto a la solicitud en el sentido de modificar las reglas de dimensionamiento eficiente contempladas en el artículo 12 de la Resolución CRT 1763 de 2007, consistentes en remover el límite de la utilización promedio por enlace máxima del 85% como una alternativa temporal que ayudaría a los proveedores de larga distancia internacional que tienen pactados cargos de acceso por capacidad para obtener un costo marginal más bajo en el corto plazo, se presentan las siguientes consideraciones.

En términos de oportunidad, la solicitud de una medida regulatoria de aplicación inmediata que alivie la condición de los proveedores de larga distancia internacional, se obtiene a través de la medida adoptada de liquidación de cargos de acceso asociada al cálculo de la regla de precio para el mercado mayorista de terminación de larga distancia internacional (desarrollada en el capítulo 3 del presente documento), mientras que la opción de cambios en el dimensionamiento no está enfocada ni soluciona el fondo del problema de mercado observado.

Ahora bien, en relación con los argumentos de eficiencia asociados a los límites de sobre y sub-dimensionamiento contemplados en el artículo 12 de la Resolución CRT 1763 de 2007, es de tener en cuenta que el valor de 85% es un dato promedio medido respecto de un período de dos meses en la interconexión, es decir, sí pueden existir ocupaciones temporales superiores a dicho valor que en promedio bajaran los costos marginales de operación del proveedor de larga distancia internacional. Ahora bien, en caso tal de modificar el tope a un valor superior (86-100%) siempre sin exceder el grado de servicio), esto implicaría de manera automática un aumento en el cargo de acceso por capacidad dado que es uno de los criterios de diseño técnico utilizados en la red eficiente contemplada en el modelo de costos de redes móviles a partir del cual la CRC ha fijado los valores de cargos de acceso regulados, resultando así en un efecto contrario a lo esperado por los proveedores de larga distancia internacional que experimentarían márgenes más negativos.

En cuanto al límite inferior para considerar que existe sobre-dimensionamiento (utilización promedio del 60% en un lapso bimensual), el mismo genera seguridad para ambas partes involucradas en la interconexión, de una parte para el proveedor de acceso que no existirán devoluciones a partir de criterios subjetivos de terceros que generan incertidumbre respecto de las condiciones de manejo del tráfico en la interconexión que podrían llegar a degenerar la calidad del servicio y, de otra parte, para el proveedor de larga distancia internacional, la certeza de poder hacer la devolución de enlaces sin lugar a objeciones por parte del otro proveedor tal como se establece en la regulación en la Resolución CRT 1763 de 2007:

“ARTÍCULO 12. REGLAS DE DIMENSIONAMIENTO EFICIENTE DE LA INTERCONEXIÓN. (...)

En caso de presentarse sobredimensionamiento de la interconexión, y vencido el plazo antes indicado, el operador que remunera el uso de la red podrá proceder de manera unilateral a la desconexión de los E1 de interconexión que generan el sobredimensionamiento”.

En cuanto a la afirmación en el sentido que existe un descenso apreciable en volumen de tráfico cursado por una interconexión LDI-Móvil, es precisamente a partir de esta regla de sobredimensionamiento que pueden entrar a hacerse devoluciones de E1, y más aún el mismo artículo 12 citado previamente, contempla un ajuste de criterios que para el caso expuesto favorecería al proveedor de larga distancia internacional al indicar que puede tomar un valor de referencia de tráfico inferior al típicamente utilizado para el cálculo de enlaces, tal como la indicado la UIT-T, así:

“c. (...) En el caso de evidenciarse una tendencia decreciente del tráfico de una ruta se utilizará para el cálculo de enlaces el dato de tráfico de carga normal en lugar del tráfico de carga elevada.”

Es de recordar que durante el anterior proceso de discusión del régimen integral de cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia (años 2006-2007), se indicó la necesidad de contar con valores de referencia para los límites de sobre y sub-dimensionamiento a efectos de incorporar criterios técnicos objetivos a ser aplicados por las partes involucradas en una interconexión, de manera tal que se garantizaran adecuados niveles de calidad, el contar con la capacidad disponible para soportar parcialmente tráfico ante fallas de rutas y se minimizaran las posibles situaciones de conflicto²¹. Es por esto que a través del artículo 12 de la Resolución CRT 1763 de 2007, se incorporaron criterios de ingeniería de tráfico utilizados en el dimensionamiento de recursos de la red a partir de la recomendaciones de la UIT-T E.492 y E.500, que venían siendo ampliamente utilizados por los diferentes operadores del sector desde años atrás, así como por la Comisión en diferentes actos de carácter particular en los cuales se fijaron reglas de dimensionamiento.

Por lo tanto, las anteriores apreciaciones se ven reflejadas en el hecho que desde la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007 no se han presentado conflictos en torno a temas de dimensionamiento ante la CRC, en razón a que las reglas claras han dotado a los proveedores con las herramientas necesarias para manejar de manera objetiva y adecuada el dimensionamiento, situación que podría verse afectada por la propuesta de eliminar los criterios de sobre y sub-dimensionamiento.

Finalmente, en cuanto al argumento expuesto por COLOMBIA MÓVIL sobre el hecho de considerar el ejercicio de realizar una equivalencia entre el cargo de acceso por capacidad y el cargo de acceso por minuto, como un resultado válido de una estimación de costos promedio por minuto, que puede ser utilizada en otros proyectos de costos que emprenda la Comisión, la CRC aclara tal y como fue citado en la página 38 del documento de propuesta regulatoria publicado por esta Comisión el pasado mes de mayo, que dicha estimación se realizó con el único fin de obtener una aproximación financiera para efectos de identificar el costo de cargos de acceso por capacidad con base en la información disponible. En tal sentido, la CRC, sin perjuicio de las diferencias existentes y revisadas regulatoriamente entre las dos opciones de cargos acceso, procedió a realizar dichas estimaciones tal y como se describió en la página 38 del documento en comento. En este orden de ideas, la CRC reitera que los esquemas de cargos de acceso por uso y cargos de acceso por

²¹ Documento de Respuesta a Comentarios del Sector a la Propuesta Regulatoria sobre Cargos de Acceso (2007). Páginas 12,47 y 56.

http://www.crcm.gov.co/images/stories/crt-documents/ActividadRegulatoria/CA/RespuestaComentarios_Dic2007.pdf

capacidad, son dos alternativas de remuneración, que reconocen los costos eficientes y la utilidad razonable por el uso de la red, que si bien pueden ser comparadas para efectos de su elección teniendo en cuenta un nivel de tráfico determinado en un momento en el tiempo, no deben ser utilizadas para establecer valores diferenciales de cargos de acceso por minuto, asociados a niveles de tráfico que resulten cambiantes en el tiempo.

7. Intervención de la Autoridad de Competencia – Vigilancia y control

UNE EPM TELCO S.A.

(...)

Aún si en el statu quo, la autoridad de competencia pudiese encontrar que los precios del mercado se constituyen en una práctica restrictiva, como el problema es estructural del mercado, eso no limita la capacidad que a futuro se apliquen nuevas reducciones con el objeto de aplastar margen en LDI para maximizar ingresos por cargos de acceso.

UNE EPM TELCO S.A.

(...)

La segunda opción que tampoco le aseguraría seguir compitiendo en el mercado es recurrir a las medidas ex post ante la autoridad de competencia.

En primer lugar por que esta medida tomaría su tiempo, y mientras se realiza el proceso de investigación, el operador ya habría desaparecido del mercado.

En segundo lugar porque se cumplen los criterios para regulación ex ante tal y como se deduce de la Resolución CRC 2058 de 2009, del mismo estudio presentado por la CRC y la evidencia presentada en el presente escrito.

Y tercero, por que se cumplen los parámetros reconocidos por la doctrina internacional para que la medida escogida sea obligatoriamente regulación ex ante: (i) Necesidad de normas que beneficien al mercado en general y no sólo a las partes de un proceso de control de competencia. (ii) por que las medidas ex post están más orientadas para corregir conductas y no para promover la competencia y los demás principios regulatorios de mercados relevantes y de TIC, como se requiere en el presente caso. (iii) Porque la regulación evitaría que se mantenga o continúen causando los daños ocurridos para los competidores del dominante en la red de acceso en el mercado de LDIE en un menor tiempo posible y/o haría que se mitigarían los perjuicios que se están sufriendo, mientras que la corrección ex post haría que los perjuicios existan hasta que se produzca la decisión del proceso de competencia después de largos procedimientos. (iv) Porque la regulación ex ante es obligada cuando existe un monopolio o una alta concentración u oligopolio en el mercado relevante o con posiciones dominantes en mercados relevantes complementarios; (v) Porque las medidas ex post no asegurarían las finalidades sociales, o como ocurre acá cuando no se garantizan o reconocen los principios regulatorios de mercados relevantes o dispuestos en la Ley TIC. (v) Por la necesidad de que no sólo se dispongan obligaciones de no hacer como pueden consistir las medidas que se obtienen en el control ex post, sino por las obligaciones de hacer que se requieren en el mercado y que sólo pueden disponerse mediante regulación ex ante.

Por lo anterior, se hace indispensable la intervención del Regulador mediante aplicación de remedios ex ante en el mercado de LDIE, que abran la posibilidad de que continúe existiendo

competencia efectiva en el mercado, y que ésta no quede sujeta al resultado de procesos ex post de duración larga en el tiempo que arrojaría medidas insuficientes para los problemas evidenciados.

AVANTEL

Considera importante manifestar su preocupación en cuanto al traslado a la Superintendencia de Industria y Comercio anunciado en el documento soporte, dado que por un lado, dentro de la definición regulatoria de tarjeta prepago, el artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007 de ninguna manera extiende la obligación de garantizar el multiacceso en los términos en que lo señala la CRC en dicho documento.

Dicho traslado a la SIC representa un juicio de valor apresurado por parte de la CRC, dado que aún cuando opera de facto el principio general de que nadie está obligado a lo imposible, si bien la regulación otorga un derecho a los usuarios que representa una obligación para los operadores, la misma no explica ni dispone cómo debe garantizarse tal derecho estando la CRC en posibilidad de hacerlo en atención a su carácter técnico y a su conocimiento del sector de telecomunicaciones, ya que en la práctica para los operadores es imposible su implementación.

ETB

(...)

Es claro que el tráfico que manejan hacia operadores fijos es prácticamente nulo, situación que debería ser analizada por el Ministerio de TIC en su condición de entidad de vigilancia y control, en la medida que las licencias de LD (THC) otorgada a nuevos operadores contemplaba la obligación de interconexión con todos los operadores fijos y la prestación de Larga Distancia Nacional e Internacional, situación fácilmente verificable con la ausencia de tráfico y el poco interés en incentivar el tráfico a través de redes fijas.

El control que venimos manifestando por parte de los operadores móviles integrados verticalmente se evidencia aun más, cuando se analiza el mercado de larga distancia internacional saliente, en el cual el usuario podría decidir que operador cursa sus comunicaciones, pues es quien finalmente toma la decisión de compra, pero el comportamiento del mercado, en términos de participación y precios, es contrario al que se presenta en el mercado de LDI entrante. Tal conclusión también se desprende del análisis de los índices concentración que realiza la CRC.

ETB

(...) es necesario que el MINTIC se manifieste en relación con los resultados obtenidos por la apertura, especialmente en relación con legalidad y cumplimiento de obligaciones por parte de todos los proveedores habilitados, pese a tener facultades fuertes para sancionar a los operadores hoy no se han iniciado las investigaciones respecto al efectivo cumplimiento de las obligaciones regulatorias.

Pero no solo se presentan fallas en este aspecto, al facilitar el acceso a los títulos habilitantes para prestar LDI, los operadores móviles vía sus propias compañías convirtieron el acceso desde sus redes en un monopolio, con prácticas violatorias del régimen de usuarios e interconexión como la restricción a los prepago y cuenta control, la desviación del tráfico cuando se marca el código de otro operador, el aprovechamiento de la información de interconexión con fines comerciales, bloqueo y altas tarifas para los números 01800, cobro de tiempo al aire para acceso a los números 1XY (debe ser cargo de acceso según la resolución 1763), mensajes que desvían clientela reemplazando la señalización, etc.(...)

R/ En relación con los comentarios, resulta importante destacar que en caso de existir ciertas conductas típicas de los proveedores de redes y servicios que permitan determinar si se está ante

un incumplimiento de la regulación, el análisis de las mismas exceden el ámbito de las facultades legales de esta Comisión. No obstante estar la CRC facultada para promover la competencia desde la perspectiva regulatoria, la Entidad que debe velar por su protección en materia control y vigilancia es la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Adicionalmente, esta Comisión carece de facultades de inspección, vigilancia y control sobre los proveedores sujetos de su regulación, siendo por lo anterior el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Entidad que tiene a su cargo adelantar las actuaciones pertinentes así como la supervisión en lo que al cumplimiento de la regulación en materia de interconexión o cargos de acceso se refiere.

Por su parte, en cuanto a la regulación ex ante, es de mencionar que la misma se constituye en una herramienta primordial de intervención del Estado en la economía, de la cual es parte el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y su finalidad es la de garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos segmentos del mercado, en los que, dados sus problemas de competencia, se justifique cierto grado de intervención. Precisamente, la aplicación de la regulación ex ante a cargo de la CRC, entre otros fines, comprende la corrección de las fallas de mercado que, en términos económicos, indican aquéllas situaciones en las cuales la libre interacción entre oferta y demanda no permite lograr la maximización del bienestar de la sociedad.

En consonancia con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la regulación que corresponde expedir a la CRC es de carácter ex ante o de orden preventivo, entendida como una regulación que pretende la promoción de la competencia en el mercado, identificando las fallas que se presenten en el mismo, que busca garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva, en aquéllos mercados que en razón a sus particulares circunstancias ameritan dicha intervención. Es decir, respecto de la regulación ex ante el propósito de la misma es distinto del que persigue la normatividad aplicada por los organismos de inspección, control y vigilancia a través de la regulación ex post, por lo que las reglas incorporadas en la presente propuesta regulatoria no desconocen ni desnaturalizan el régimen de competencia vigente, y cualquier incumplimiento de la regulación deberá ser conocido por las autoridades de control y vigilancia a las que se ha hecho referencia, según el caso.

En este orden de ideas, en cuanto al argumento en el sentido que es indispensable la intervención del regulador mediante la aplicación de remedios ex ante en el mercado de larga distancia internacional entrante que permita la existencia de competencia efectiva, en razón a estos argumentos, esta Comisión reitera su regla fijada de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, dirigida a todos los proveedores de servicios de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas, se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante, con el objetivo de promover la competencia en dicho mercado y fortalecer la aplicación práctica del principio y la obligación de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente.

Adicionalmente, y en complemento a la regla de precio mayorista, esta Comisión consideró pertinente fijar una regla de liquidación de cargos de acceso con base en los valores resultantes de la regla de precio mencionada anteriormente, a los proveedores de servicios de larga distancia

internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial.

Ahora bien, contrario a lo manifestado por AVANTEL, es pertinente precisar que de ninguna manera la CRC ha emitido juicio alguno de valor, de haberlo hecho estaría usurpando facultades propias de la autoridad de control y vigilancia, motivo por el cual habiendo considerado apropiado poner en conocimiento de la SIC toda la información recibida por parte de los proveedores de redes y servicios del mercado de larga distancia internacional, esta Comisión dio traslado de dicha información con el objeto de que tal Entidad conociera las denuncias y planteamientos manifestados por cada uno de los proveedores así como la problemática planteada por cada uno de ellos, no habiendo concluido en ningún momento la CRC incumplimiento o vulneración alguna de la normatividad vigente. De igual manera, esta Comisión procedió a dar traslado de tales comunicaciones al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para lo de su competencia.

Así mismo, frente a lo expuesto por AVANTEL en relación con el artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007, debe mencionarse que con ocasión a los comentarios recibidos por los diferentes agentes del sector, la CRC reitera que la interpretación del artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007 debe efectuarse a la luz de la definición de tarjeta prepago dispuesta en el artículo 7° de la resolución en comento, en consecuencia la propuesta regulatoria adoptada por la CRC no incluirá modificación alguna al artículo 39 mencionado, en los términos de lo mencionado en el capítulo 4 del presente documento.

8. Propuestas de los operadores

UNE EPM TELCO S.A

UNE presenta la siguiente tabla:

Problema y causas	Potenciales remedios
<u>Problema a resolver por la regulación:</u> evitar tendencia marcada a la monopolización de la terminación en la red móvil de mayor tamaño	Regulación ex ante específica para el mercado de larga distancia y de efecto inmediato
<u>Causas del problema:</u>	Remedios potenciales:
Monopolio en la terminación de llamadas LDIE	Esquema específico de cargos de acceso para LDIE
Restricciones regulatorias que limitan la eficiencia	Reducción de las restricciones a la eficiencia
Incremento en el cargo de acceso en la opción capacidad	Esquema específico de cargos de acceso para LDIE
Potencial aplicación discriminatoria de cargos de acceso	Esquema específico de cargos de acceso para LDIE y reglas de no discriminación
Distorsión cargos de acceso vs. precios mayoristas LDIE hacia móviles	Esquema específico de cargos de acceso para LDIE

Sobre la cual define que:

Nótese de la tabla anterior, que necesariamente debe darse una nueva definición de cargos de acceso para LDIE para que la acción regulatoria sea coherente con el problema a resolver detectado.

Nótese además que la tabla pone en evidencia la falta de proporcionalidad de la propuesta regulatoria ya que sólo se enfoca en una causa del problema y deja de lado el resto, lo que permite anticipar una vez más que la propuesta regulatoria no va a ser efectiva ni va a producir costo – beneficio social.

UNE EPM TELCO S.A

(....)

En concomitancia con las causas de la falla de mercado detectada se tienen entonces dos remedios básicos, no excluyentes que la CRC puede implementar con efectos inmediatos sobre el mercado:

- Eliminar las restricciones impuestas por las reglas de dimensionamiento de las interconexiones (tanto para el nivel máximo como el mínimo de utilización de los enlaces y la obligación de desbordes).*
- Fijar una nueva regulación de cargos de acceso que minimice el espacio para el aplastamiento.*

A continuación se examina el beneficio – costo de cada una para identificar si éstas representan mejoras en el bienestar social frente al statu quo.

Propuesta 1: Eliminar restricciones de capacidad y dimensionamiento.

Las restricciones a la capacidad (máximo del 85% y mínimo del 60%) más la ruta de desborde representan costos de inversión y operativos a los operadores.

Por un lado, los operadores deben invertir en controles adicionales de tráfico y en la ruta de desborde. Pero dichos costos en términos marginales no son significativos teniendo en cuenta que dichos controles deben implementarse aún en ausencia de la restricción regulatoria.

De otro lado, se encuentran los costos operativos, dichos costos solo en el caso de UNE para el período 2008 – 2009 ascienden a \$20.132 millones de pesos corrientes, debido al exceso de capacidad ociosa que el operador debe contratar en presencia de la restricción regulatoria.

Por extrapolación, la restricción le puede estar costando fácilmente a la industria más de \$50.000 millones. Podría plantearse que este costo representa un ingreso adicional para los operadores, sin embargo bajo condiciones de óptimas de eficiencia, dicho importe no existiría y en tal sentido se constituye en un costo neto social de la regulación.

La restricción regulatoria trae otros problemas, como costos de monitoreo y conciliación de enlaces entre operadores que no se presentarían si se trabajara por ejemplo, con grado de servicio. La restricción trae además a los operadores costos adicionales de administración de tráfico ya que una vez aplicados los dimensionamientos ante tráfico que superen las capacidades reguladas, el

operador debe reprogramar toda su gestión para tener en cuenta las nuevas rutas que debe contratar.

En cuanto a los beneficios de esta medida no resulta claro que éstos si quiera existan. En primer lugar, la medida regulatoria no garantiza o incrementa significativamente la utilidad de los usuarios, ya que la calidad que recibe el usuario final viene determinada por diversos puntos en la cadena de valor que se escapan de la regulación de capacidad.

Asimismo, es posible garantizar calidades óptimas de comunicación a través de indicadores de grado de servicio. Al respecto vale la pena recordar que dicho indicador fue suficiente para mantener los servicios de larga distancia como los de mayor NSU, previa la introducción de la restricción regulatoria, luego no existe evidencia que la calidad de las comunicaciones entrantes a Colombia haya mejora por cuenta de la restricción regulatoria.

Tampoco es posible encontrar un beneficio neto para los operadores móviles derivado de las restricciones de capacidad. Aún en gracia de discusión si se acepta la tesis de que con las restricciones de capacidad éstos pueden cubrirse de potenciales excesos de tráfico que deben gestionar en detrimento de su propios tráficos; también lo es que la regulación debe ser neutral y debe abstenerse de producir efectos distributivos evitando privilegiar unos tráficos (móvil – móvil) frente a otros (LDI entrante a móvil). Por ello, no hay un beneficio neto para los operadores ya que los beneficios de unos son costos para otros.

En contraste con todo lo anterior, ya se ha mostrado los efectos nocivos de la medida para la competencia y la eficiencia e incluso para la misma innovación en la gestión de tráficos, ya que la inversión en una óptima gestión de tráficos no se remunera adecuadamente debido a que las mayores eficiencias se castigan en el límite con mayores costos por enlaces adicionales.

Existen incluso, distorsiones de mercado adicionales que UNE ha detectado en ciertos operadores pequeños quienes prepagan cantidades limitadas de enlaces que se llenan al máximo lo que les permite ofrecer reducciones importantes en tarifas, sin cumplir con la regulación, cosa que operadores de mayor tamaño como ETB, UNE o Telefónica no pueden hacer, debido a que la vigilancia de dichas relaciones de interconexión es más efectiva por parte del operador móvil debido al volumen.

Tabla Resumen 3. Beneficio - costo de las restricciones regulatorias de dimensionamiento de las IX y de la implementación de una ruta de desborde..... (Presentada por UNE EPM TELCO S.A.)

....Con base en lo anterior, queda más que demostrado que la eliminación de las medidas regulatorias de restricciones al dimensionamiento e implementación de rutas de enlace conllevan a un mayor bienestar social y por ende deben evaluarse por parte de la CRC.

Propuesta 2: Definir un esquema de cargos de acceso que restrinja la posibilidad de aplastamiento y prácticas tendientes a la monopolización.

Resulta evidente que en un mercado que funciona bajo la lógica "One Way" y ante la ausencia de relaciones recíprocas de cargos de acceso, siempre va a darse un monopolio en la terminación con la posibilidad de que en ausencia de regulación, la red de mayor tamaño termine monopolizando el tráfico.

El Grupo de Reguladores Europeos ERG y OFCOM han postulado que la única forma de evitar dicho problema estructural consiste en la eliminación de los cargos de acceso por minuto y el avance

hacia esquemas Bill & Keep, reciprocidades absolutas, cargos por capacidad o simplemente hacia la reducción gradual de los cargos hacia valores cada vez menores.

UNE comparte dicha posición y por ello, en la medida que la CRC trace una ruta siempre descendiente de los valores de cargos de acceso, se irá minimizando la posibilidad de monopolización de las terminaciones y se enviará una señal clara a quienes invertimos en el sector de las telecomunicaciones siguiendo una lógica capitalista y no una lógica de arbitrio rentístico.

En tal sentido, consideramos que el incremento en el valor del cargo de capacidad aplicado en enero de 2010 debería ser revisado y debería definirse una senda de reducción de los cargos de largo plazo. Sin embargo, una medida como ésta puede tomar algún tiempo y por ello se precisa de una regla más expedita para frenar la monopolización de la terminación LDI entrante hacia móviles.

ANDESCO

Sugerimos que a la CRC opte por medidas que eliminen todas cargas regulatorias de dimensionamiento de interconexiones que se han extrapolado de la regulación del mercado móvil hacia el mercado de larga distancia, que insistimos, cuya dinámica, actualmente, nada tiene que ver con el primero.

(...) eliminar las restricciones de dimensionamiento a las interconexiones. Si y sólo si se aplican dichas medidas, hace sentido una regulación adicional de información que consideramos debería limitarse a precios y cantidades, ya que la CRC a hoy cuenta con suficientes herramientas e información para fijar cargos de acceso o cargos mayoristas, o reglas retail – minus hacia cualquier red.

TELMEX

(...) Sea esta la oportunidad para solicitar a la CRC que las mencionadas ventajas de los operadores incumbentes deben ser evaluadas y considere que todos los operadores sean homogéneos en la asignación de códigos, por cuanto existe asimetría frente a códigos de tres (3) dígitos y los incumbentes que cuentan con códigos de un (1) dígito que permite una mayor recordación al usuario y por lo consiguiente una ventaja significativa, luego de diez (10) de la apertura y que actualmente no encuentra sustento alguno.

Por todo lo anterior, en caso de que se entienda que dicha regla es mandatoria, solicitamos que lo sea solamente respecto de los tres operadores incumbentes en el mercado de LD (...)

(...) solicitamos a la CRC establecer un mayor lapso de estudio del presente proyecto, antes de expedir la decisión definitiva sobre el mismo, teniendo en cuenta los impactos que este genera en el mercado (...)

R/ En cuanto a la propuesta de UNE y ANDESCO de eliminar los límites establecidos por la regulación al dimensionamiento de las interconexiones, esta Comisión no acoge dichos comentarios dados los argumentos expuestos en el capítulo 6° de este documento, en el sentido que las reglas establecidas en el artículo 12 de la Resolución CRT 1763 de 2007, han contribuido a la correcta gestión del tráfico en las interconexiones, evitan la degradación de la calidad del servicio y han evitado conflictos en la interconexión y ante todo dicha propuesta no se dirige a la solución de fondo del problema de competencia identificado.

De otra parte, en relación con las supuestas ventajas de los operadores incumbentes de larga distancia sobre la numeración 1XY y la 1XYZZ' asignada a los nuevos operadores de larga distancia, aplica la respuesta dada anteriormente por parte de la CRC en el presente documento.

Ahora bien, frente a la obligatoriedad de la medida propuesta por la CRC a los tres operadores incumbentes en el mercado de larga distancia, si bien el comentario está dirigido a la regla de monitoreo propuesta por esta Comisión en mayo del presente año, y que es sustituida por una nueva regla descrita en el numeral 3 del presente documento dado que la Comisión acoge los comentarios presentados por el sector, se reitera que ésta aplica a todos los proveedores de servicios de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas de larga distancia internacional, se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante.

COLOMBIA MÓVIL

(...) es necesario que la CRC estudie la integración vertical no solamente de los operadores TMC-PCS-Trunking con LD, como lo hace el documento publicado, sino que también abarque el estudio de mercado en análisis (TPBCLD) con integraciones entre operadores TPBCL y LD que por lo menos cuentan con 13 años más en el mercado (...)

R/ Atendiendo a estos comentarios, precisamente la CRC con el fin de promover la competencia en el mercado de larga distancia internacional y garantizar el principio de trato no discriminatorio, estableció tanto una regla de liquidación de cargos de acceso como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, dirigida a todos los proveedores de servicios de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas, se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante

ETB

(...)

Tales remedios tienen aun más justificación con los análisis económicos adelantados por la Comisión, especialmente los relacionados con el markup de los operadores, los cuales cuentan con los elementos necesarios para considerarlos una prueba de imputación general, que deben llevar a una intervención inmediata de los precios de terminación y cargos de acceso que actualmente se le aplica a los operadores fijos para terminar tráfico en los operadores móviles (...)

Por razones como las expuestas, reguladores de países como Inglaterra o Nueva Zelanda han implementado la separación funcional y/o estructural. El mejor ejemplo de ellos es British Telecom, quienes como consecuencia de esta medida hoy cuenta con una unidad de negocio conocida como

“Openreach”, cuyo objetivo es permitir el acceso a su infraestructura por parte de terceros en las mismas condiciones que a sí mismo.

No estamos afirmando que en Colombia se debe adelantar este tipo de medidas en este momento, pues para ello sería necesario evidenciar ciertas condiciones que posiblemente hoy no existan, sin embargo, si consideramos prudente analizar las razones que llevaron a estos reguladores a tomar tales medidas extremas, entre ellas el aprovechamiento de la integración vertical de algunas compañías en detrimento de otros operadores, quienes estaban obligados a aceptar las condiciones de acceso impuestas para llegar a los usuarios finales de dichos operadores (...)

(...) La CRC debe establecer en la resolución misma, la independencia que tiene la regulación respecto de la investigación de prácticas realizadas por los proveedores de servicios de LD, dado que este tipo de conductas además contravienen normas específicas del RUDI como el artículo 4.2.1.23. y el artículo 4.2.1.20.(...)

(...) No sobra recordar que estamos en mora de fomentar y acelerar las medidas necesarias para la interconexión de redes y no de servicios, donde se simplifique el modelo y lo único relevante sea la cantidad de enlaces entre unos y otros sin diferenciación por móvil, local extendida, local, larga distancia, etc., pudiéndose usar esquemas como el “Sender Keep All” respetando la simetría de tráfico y entendiendo la simetría de costos que existe hoy entre redes fijas y móviles.

Si bien las normas regulatorias actualmente vigentes hacen referencia a la distinción entre servicios de telecomunicaciones, y son válidas jurídicamente con fundamento en la disposición contenida en el Decreto 2888 de 2009, la realidad jurídica y práctica demuestra que en casos como el que aquí nos ocupa (la facilidad del multiacceso a los operadores de LDI) este tipo de normas debería ser de orden general y por ende, aplicable a todo proveedor de redes y/o servicios de telecomunicaciones, y no sólo a aquellos que puedan identificarse como dentro de una determinada categoría de servicios.

Cosa diferente, es que desde el punto de vista regulatorio sea necesario, por ejemplo, establecer con claridad suficiente la diferencia entre las posibilidades o modalidades de pago que las empresas pueden ofrecer a sus clientes (prepago-post pago), y su no incidencia en relación con el servicio prestado, tal y como lo señala la Comisión en su documento así: “sin que ello implique la desnaturalización del servicio a prestar y mucho menos que por ello se modifiquen per se las condiciones para la prestación del mismo o se alteren los derechos estatuidos a favor de los usuarios que reciben dicha prestación”, y cuya claridad regulatoria aplaude ETB sea una propuesta concreta de la Comisión.(...)

R/ Respecto al comentario realizado por ETB en el sentido que los análisis económicos adelantados por la Comisión, especialmente los relacionados con el markup de los operadores, cuentan con los elementos necesarios para considerarlos una prueba de imputación general, esta Comisión aclara que dichos análisis de márgenes no constituyen una prueba de imputación, en razón a que no presenta las formalidades, procedimientos y pasos metodológicos que sí contempla dicha prueba como son (decreto de pruebas, etcétera).

Si bien la CRC considera que la prueba de imputación por sí misma, constituye un mecanismo idóneo para evidenciar problemas de trato discriminatorio, esta Comisión considera que la nueva medida regulatoria adoptada (reglas de liquidación de cargos de acceso y precio mayorista) es una medida con efectos inmediatos en el mercado de larga distancia internacional, en razón a que no exige información de costos detallada que sí implica la prueba de imputación, generando una

mayor carga regulatoria y además atendiendo el efecto de dicha medida en el mercado dado el carácter que comporta como norma general y de aplicación inmediata.

Ahora bien, en cuanto al análisis que la CRC debería realizar sobre la separación funcional y separación de costos, como de una medida de *Bill and Keep*, dichas medidas caracterizadas en el primer caso, por presentar un elevado nivel de intervención, exceden el ámbito de estudio del presente proyecto.

Por otra parte, en cuanto a la independencia que deba establecer la regulación respecto de las investigaciones a que hubiera lugar sobre las prácticas realizadas por los proveedores de servicios de larga distancia, esta Comisión considera pertinente recordar que la regulación que corresponde expedir a la CRC es de carácter ex ante o de orden preventivo, entendida como una regulación que pretende la promoción de la competencia en el mercado, identificando las fallas que se presenten en el mismo, que busca garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos mercados que en razón a sus particulares circunstancias ameritan dicha intervención.

Lo anterior significa que el propósito de la regulación ex ante es distinto del que persigue la normatividad aplicada por los organismos de inspección, control y vigilancia a través de la regulación ex post, por lo que las reglas incorporadas en la presente propuesta regulatoria no desconocen, ni desnaturalizan el régimen de competencia vigente, y cualquier incumplimiento de la regulación deberá ser conocido por las autoridades de inspección, vigilancia y control a las que se ha hecho referencia, según el caso. De lo anterior se desprende que la CRC carece de facultades investigativas y sancionatorias sobre el particular, las cuales son propias de las autoridades de control y vigilancia, motivo por el cual no se considera necesario advertir en la regulación la independencia que existen entre el regulador y las autoridades de control, dado que dichas facultades han sido atribuidas por expresa disposición legal y son de conocimiento de todos los agentes del sector.

Por su parte, en cuanto a la distinción por servicios, esta Comisión considera pertinente reiterar que si bien la Ley 1341 de 2009 estableció un marco general para el sector de las TIC, dejando de lado la antigua clasificación legal por servicios, ello no implica que hayan desaparecido los mismos, dadas las particularidades, las condiciones técnicas y comerciales de los distintos bienes y servicios prestados por los sujetos de regulación por la Comisión.

Adicionalmente, no debe pasarse por alto, que en la actualidad los diferentes servicios de telecomunicaciones prestados por los proveedores de redes y servicios cuentan con habilitaciones expedidas en vigencia del régimen anterior, razón por la cual estas habilitaciones necesariamente reflejan la clasificación por servicios que establecía el Decreto Ley 1900 de 1990 y demás normas concordantes. En este orden de ideas, la CRC al expedir su regulación debe reconocer algunas diferencias para que las medidas regulatorias que se expidan sean acordes con la realidad técnica y la industria del sector. Bajo este entendido, es importante destacar que técnicamente es posible establecer distintos tipos o capas de servicios de telecomunicaciones, a partir de las facilidades que cada uno de éstos puede soportar, tal y como puede evidenciarse en el modelo OSI (Open System Interconnection), que recogía la clasificación legal prevista en el Decreto ley 1900 de 1990, el cual se sustenta en la interoperabilidad de servicios y el interfuncionamiento de redes. Así las cosas, esta clasificación no se derivaba de acepciones legales, sino que por el contrario se basaba en aspectos técnicos, por lo que muy difícilmente, una vez derogada la norma, deba eliminarse en forma definitiva la clasificación técnica por servicios. Así las cosas, el modelo OSI tiene su

fundamento en aspectos naturalísticos de los servicios, que no son simplemente extinguidos porque se elimine la norma que los contenía.

En consecuencia, dado que la clasificación prevista en el Decreto Ley 1900 de 1990 surgió a partir de las facilidades técnicas que cada servicio podía soportar de acuerdo con el modelo OSI (Open System Interconnection), independientemente de la derogatoria de dicha norma, permanece vigente. En este sentido, para que las medidas regulatorias sean acertadas se tendrá que reconocer la posibilidad de la expedición de regulación de carácter general que podría ser, por un lado, sin distinciones respecto de ningún sujeto destinatario de tal regulación y, del otro, que reconozca la existencia de grupos de servicios destinatarios de diferentes reglas regulatorias.

Adicionalmente, debe recordarse que la distinción por servicios no obedece a una mera categorización jurídica. De manera tal que, estas acepciones se utilizan ordinariamente para designar entes amplios del sector (ejemplo: telefonía), como también para nombrar facilidades dentro de los mismos, así estas divisiones no pueden suprimirse por mandato legal, ya que se ciñen a criterios naturalísticos y, en especial, están ligados a la identidad técnica propia del servicio, al otorgamiento de facilidades asociadas a otro servicio, a las funciones de los equipos terminales utilizados, entre otros aspectos.

Por último, debe tenerse en cuenta que las clasificaciones en tal sentido son guías que permiten presentar una diferenciación técnica de los servicios, y ellas son susceptibles de conservarse independientemente de las modificaciones o supresiones legislativas, ya que pueden diferenciarse a partir del tipo de aspectos como el aprovechamiento de la red, la transmisión de señales entre puntos de terminación de red definidos, la red de comunicaciones sobre la que se soportan, si la comunicación se realiza en un sólo sentido a varios puntos de recepción simultáneamente, o se ciñe a la tecnología o tecnologías utilizadas para la provisión del mismo.

9. Proyecto de Resolución

AVANTEL

En el segundo inciso del artículo 5, se deben precisar claramente los conceptos: "usuario prepago", y "tarjeta de llamadas", toda vez que dichos términos no se encuentran definidos en la regulación vigente y por tanto, un análisis técnico de dichos conceptos podría generar ambigüedad en la interpretación de la norma.

AVANTEL

Al respecto, es importante resaltar que la regulación vigente establece la definición de "Tarjeta Prepago" (...). En consecuencia, la propuesta de la CRC desconoce su propia definición, pues la "tarjeta de llamada" en la práctica corresponde de manera integral a la definición de tarjeta prepago.

TELEPALMIRA

La nota dos (2) del Artículo 4 del proyecto de resolución, debe incluir también la remuneración de las redes del operador de origen cuando el tráfico sea dirigido a plataformas prepago de proveedores de redes y servicios de larga distancia nacional. Esta remuneración no debe limitarse solamente para el tráfico internacional.

En relación con el Artículo 5, sugerimos en virtud de la libre competencia y elección del operador del servicio de larga distancia, modificar el texto puesto a consideración para comenariarios de la siguiente manera:

"Los usuarios de TPBCL, TPBCLE, TMR TMC, PCS y de los operadores que utilicen sistemas de acceso troncalizado, Trunking, tienen derecho a acceder a cualquiera de los operadores de TBCLD en condiciones iguales, a través de los sistemas de multiacceso y prescripción previstos por la regulación para tal efecto.

En cuanto a las facilidades de multiacceso y prescripción, independientemente de la modalidad de pago elegida por el suscriptor y/o usuario, todos los proveedores de redes y servicios deben ofrecerlas, salvo en la prestación de servicios a través de teléfonos públicos o tarjetas prepago, cuando estas últimas son utilizadas como tarjetas de llamadas".

ETB

(...) Si bien la Comisión en el proyecto de resolución hace referencia a las normas que en la Ley 1341 de 2009 le otorgan competencia para expedir la regulación que se comenta, si finalmente se realiza la modificación de una disposición contenida en el Régimen de Protección a los usuarios, [revisión del artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007], recomendamos hacer referencia a las normas legales que sirven de sustento, en particular, a lo establecido en los numerales 1 y 12 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009.

Pese a que en el documento soporte, se hace mención a los derechos de los usuarios establecidos en el Régimen de Protección contenido en la Resolución CRT 1732/07, no sobra incorporar en los considerandos de la resolución, al menos alguna referencia general a las disposiciones legales anteriormente citadas (...)

ETB

Artículo 4: En el cuadro se hace alusión al "Acceso a Internet cuando no se usan los planes de tarifa reducida o plana, según lo dispuesto en el artículo 7.2.1 de la Resolución CRT 087 de 1997." (Negrilla y subrayado fuera de texto). Dicha norma no existe en la vida jurídica; la Resolución CRT 087 de 1997 no tiene un artículo 7.2.1, en su lugar se encuentra el TITULO VII que trataba de la protección de los derechos de los suscriptores y usuarios, y que fuera derogado en su integridad por la Resolución 1732 de 2007.

Igual situación acontece cuando en el mismo cuadro se cita la "Numeración para la prestación del servicios de acceso a Internet Local según lo dispuesto en la Resolución 307 de 2000.", Resolución ésta "Por la cual se promueve el acceso a Internet a través de planes tarifarios para el servicio de TPBCL y se dictan otras disposiciones" que fuera en su momento modificatoria de la Resolución 087 de 1997, pero que, precisamente con ocasión de la expedición de la Ley 1341 de 2009, que estableció el principio de libertad tarifaria como regla general para la regulación de los precios de los servicios de telecomunicaciones (art. 22 Ley 1341 de 2009), fue derogada en virtud de la Resolución 2347 de 2010.

Artículo 5: Ya hemos manifestado que el artículo siempre ha sido claro y lo que se ha dado en el mercado es una conducta contraria a la regulación.

R/ Respecto al artículo 4° del proyecto de resolución publicado por esta Comisión, la CRC no acoge el comentario de la Empresa de Teléfonos de Palmira, en virtud a que esta Comisión en pronunciamientos previos²² ha sido clara en indicar que el régimen integral de cargos de acceso

²² Resolución CRT 2113 de 2009, confirmada por la Resolución CRC 2186 del mismo año, Resolución CRC 2524 de 2010 y Resolución CRC 2544 de 2010.

dispuso como mecanismo de remuneración entre redes el pago de cargos de acceso y, en particular, en relación con servicios de larga distancia internacional y el uso de numeración de cobro revertido.

Es por esto que resulta claro que el acceso de los usuarios a los servicios de larga distancia a través de numeración de cobro revertido (NDC 800) o numeración de servicios semiautomáticos y especiales -marcación 1XY asignados al proveedor de larga distancia internacional-, deben ser remunerados por dicho proveedor al proveedor de la red de acceso (fija o móvil) a través del pago del cargo de acceso correspondiente. Ahora bien, para efectos de diferenciar las llamadas originadas en la red móvil con destino a numeración 01-800 de usuarios (empresas) activadas por el proveedor de larga distancia de aquéllas utilizadas para las plataformas prepago o servicios de información propia de proveedor de larga distancia internacional, deben estar plenamente identificados los números utilizados por el proveedor de larga distancia destinados para su propio servicio. Dado lo anterior no se considera necesario introducir modificaciones a la regulación vigente en torno a la materia.

Ahora bien, frente a lo expuesto por AVANTEL, ETB y la Empresa de Teléfonos de Palmira, frente al artículo 5° del proyecto de resolución en comento, esta Comisión con ocasión a los comentarios recibidos por los diferentes agentes del sector, reitera que la interpretación del artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007 debe efectuarse a la luz de la definición de tarjeta prepago dispuesta en el artículo 7° de la resolución en comento, en consecuencia en la propuesta regulatoria adoptada la CRC no incluirá modificación alguna al artículo 39, en los términos de lo mencionado en el capítulo 4° del presente documento. En tal sentido, esta Comisión no acoge los comentarios realizados por los operadores en comento.

10. Reporte de información

TELFÓNICA

En los últimos meses, observamos con preocupación que cada nueva regulación propuesta por la CRC, incluye un componente adicional que implica el cumplimiento de nuevas obligaciones de información, que deben ser diligenciados por las compañías, sin que existan las suficientes justificaciones regulatorias que las ameriten.

Estos nuevos formatos, introducen motivos adicionales de incertidumbre sobre la administración de la información sectorial por parte del Gobierno Nacional, en especial en la actual coyuntura en la que se adelanta el diseño del sistema integral de información (SII), por parte del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

(...)

El artículo 2 del proyecto de resolución propone implementar tres (3) nuevos formatos para ser diligenciados por los prestadores de larga distancia internacional. En dichos formatos la CRC aumenta las obligaciones de información de larga distancia y vuelve permanente en el tiempo parte de la información que las empresas previamente habían reportado en meses anteriores.

En primera instancia, Telefónica no considera oportuno que la CRC decida volver permanente y obligatorio el diligenciamiento de la información de larga distancia, cuando la CRC ya tiene los suficientes datos y cifras para tomar determinada acción regulatoria.

Adicionalmente, la gestión operativa que implica diligenciar los nuevos formatos, el cargue de datos y la consolidación de cifras, le representa a Telefónica incurrir en importantes gastos y costos adicionales de gestión de la información, adecuación de plataformas tecnológicas, contratación de personal y labores adicionales de auditoría; gastos que no se justifican suficientemente frente a la propuesta de la CRC de limitarse únicamente a monitorear el mercado, labor que puede realizar sin necesidad de recurrir al levantamiento de información periódica.

Como se mencionó con anterioridad, para Telefónica es preocupante que la CRC en lugar de tomar las acciones regulatorias a que haya lugar, decida incrementar la cantidad y complejidad de los reportes.

Con la información ya reportada, la CRC tiene los suficientes elementos para realizar los estudios respectivos y evaluar la pertinencia de determinada medida regulatoria. Por tal motivo, Telefónica le solicita a la CRC reevaluar la obligación de enviar información adicional, agregar más formatos al SIUST y elevar las cargas operativas de las empresas.

Frente a los formatos previstos, Telefónica reitera los comentarios que se le hicieron en su momento a la CRC, sobre la imposibilidad de discriminar el tráfico por operador de destino, (columna 4 formato 5) para las redes fijas. Debido a que bajo las condiciones que tiene Telefónica para registrar su información, en las interconexiones con los operadores de TPBCL/LE no se puede discriminar o diferenciar el tráfico de LDI, dado que este tráfico se encuentra agrupado con los otros tráficos (LDN) que involucran las interconexiones con los operadores locales.

A diferencia de las interconexiones con los operadores de TPBCL, con los operadores móviles (Comcel, Movistar y Tigo) existen rutas exclusivas de LDI, lo cual posibilita diligenciar la información de manera mensual para este tipo de operadores.

En relación con el formato B (condiciones de interconexión), Telefónica, reitera a la CRC que al revisar las conciliaciones, no se encuentran los datos asociados a los erlangs y en caso en que se presentan interconexiones pactadas con el esquema por capacidad, la información se reporta por E1 y no por minutos, lo cual puede alterar o desvirtuar el cálculo del costo por minuto que pretende la CRC obtener.

Formatos de Costos

En primera instancia, Telefónica reitera a la CRC la necesidad de reevaluar la imposición de medidas regulatorias basadas en el uso de métodos de costeo contable.

Como se ha observado, en la literatura especializada en regulación, el uso intensivo por parte de un Regulador de metodologías basadas en la información contable de las empresas puede generar problemas de información asimétrica, desvirtúa el uso de modelos de costeo eficiente y probablemente no soluciona de manera completa las fallas de mercado asociadas a los niveles de precios, en parte porque el Regulador no conoce la imputación de los costos que realizan las empresas de sus diferentes actividades o áreas del negocio.

En este contexto, consideramos oportuno que la CRC revise la relevancia de solicitar los costos de larga distancia internacional y que asimismo reevalúe la oportunidad y necesidad de implementar o desarrollar medidas regulatorias amparadas en el uso de información contable.

Por último, en lo que concierne a los costos y de acuerdo con lo previsto en la Ley 1341 de 2009, la CRC no informa los criterios que consideran deben cumplirse para cumplir con el principio de

eficiencia en el costeo y el reconocimiento de la utilidad razonable que debe reconocerse en la prestación de la larga distancia internacional.

Periodicidad y Uso de la Información

En el Documento publicado por la CRC, se destaca que el Regulador asume que la publicación permanente y periódica de las cifras de LDIE en el sistema de información (SIUST), va a permitir solucionar en parte los problemas de discriminación de precios que tiene la terminación de la larga distancia en las redes móviles.

Si bien es cierto, que avanzar en la publicación de la información puede servir para conocer algunas prácticas anticompetitivas en determinados mercados, para el caso que nos ocupa, difícilmente se puede suponer que este método sirva porque la información del SIUST de LDI tiene rezagos, no se puede consultar en tiempo real para la negociación de precios, y carece de la suficiente funcionalidad para que un operador evalúe determinada acción.

Adicionalmente, y como la CRC lo resalta en su documento, los problemas de competencia en LDI ya fueron suficientemente soportados por las condiciones que tienen algunas interconexiones y no por la publicación de determinada información.

SYSTEM NETWORKS

Para garantizar veracidad del reporte, se sugiere incluir que el reporte de la información en los nuevos formatos que se incluyan en el Anexo 2 de la Resolución CRT 1940 de 2008, traiga como consecuencia en caso de falsedad la responsabilidad del Representante Legal del proveedor.

Adicionalmente, se solicita que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones revise y verifique mediante pruebas contables in situ la información remitida por los proveedores en los nuevos formatos.

AVANTEL

En el literal B del Artículo 2, "Condiciones de Interconexión", se solicita indicar cómo se debe relacionar la información en el cuadro para el caso en que la interconexión entre el operador de LDI y el operador de redes y servicios de telefonía fija se realiza de forma indirecta.

Así mismo, respecto a la columna 4 "Capacidad Operativa", se sugiere adoptar una definición más amplia, de manera que se pueda reflejar la información de operadores que no necesariamente destinan E1 completos a las interconexiones, sino que disponen de algunos canales. En este sentido se propone la siguiente redacción:

Capacidad Operativa: Corresponde a los puertos dispuestos para atender la interconexión entre las redes, los cuales pueden ser expresados en circuitos (canales de 64 Kbps) o en E1s (2 Mbps).

En el párrafo 2 del Artículo 3, se sugiere precisar el concepto de "costos de terminación/originación", toda vez que éste no está definido ni se contempla en la regulación vigente, por lo que se entendería que se hace referencia a los cargos de acceso de terminación/originación, para los cuales la CRC ya ha establecido un tope.

(...) la información de carácter comercial tal como el nombre del carrier, estructura de precios, intereses de tráfico cursado, entre otros aspectos, con la que se negocian acuerdos con los operadores de LDI y con los carriers, hace parte de la estrategia comercial de cada operador. Por lo

anterior, preocupa de sobremanera a Avantel que la misma sea de carácter público, específicamente, que pueda ser consultada y/o conocida por parte de sus directos competidores ya que amenaza negativamente la viabilidad comercial de la misma.

En el texto del proyecto de resolución se evidencia una posible incongruencia en relación con el plazo y contenido de la información a reportar, teniendo en cuenta que mientras el parágrafo del artículo 2 señala que la información relacionada con el formato 5 deberá ser remitida a la CRC a partir del tercer trimestre de 2010, el artículo transitorio del proyecto dispone que la misma información debe ser remitida antes del 15 de julio de 2010, es decir, a partir del segundo trimestre del año. Teniendo en cuenta que la información se pide por primera vez, de manera atenta se solicita conservar el plazo de que trata el artículo 2 propuesto para el primer reporte.

TELMEX

(...) debe advertirse que en el contexto internacional no se negocian tarifas por cada una de las redes individualmente, sino tarifas agregadas promedio que incluyen básicamente 3 categorías: (i) redes móviles, (ii) principales capitales – red fija, (iii) Resto de Colombia –denominado ROC-.

Así las cosas, es complejo poder determinar costos y tráficos individuales por cada una de las redes ofrecidas a los operadores internacionales pues ellos responden a estimaciones promedio de tráficos y costos combinados de múltiples rutas, donde si bien en algunas rutas puede haber bajo margen o incluso margen negativo, este se compensa con rutas de margen positivo, pues el mercado impone la promediación de costos de las múltiples rutas y no es posible ofrecer rutas separadas con costos diferenciales.

En consideración a lo anterior, el nivel de detalle que se pretende en la resolución debería ser reemplazado por información que considere la agrupación descrita, de modo tal que se reporte sólo los tráficos y costos promedio de las 3 categorías citadas (...)

TELMEX

(...) los costos de Interconexión, estos han sido regulados por la CRC con un criterio de eficiencia; así mismo, ya existe una previsión general sobre pruebas de imputación que la CRC de oficio o a solicitud de parte puede aplicar a casos particulares en los que se sospeche que pueda existir un trato contrario a los principios previstos en la regulación respecto de los cargos de acceso, por lo cual no consideramos adecuado establecer una carga adicional de cálculo mensual de costos por servicio cuando muchos de ellos son costos comunes y en gran porción fijos, en lo que toca a la parte administrativa y operativa, por lo que los criterios de asignación de costos son diversos y no necesariamente comparables entre empresas.

En este orden de ideas, pueden existir tratamientos de costos en un amplio espectro, desde costos puramente marginales para negocios que hayan surgido con posterioridad en el tiempo al negocio principal de una empresa, hasta asignación de costos totales con ponderadores de diversa naturaleza, lo cual genera múltiples posibilidades técnicas y económicamente válidas de cálculo de costos, lo cual haría inmanejable el ejercicio de monitoreo para el regulador de no fijar antes unas políticas de distribución de costos comunes a todos los operadores y para todos los servicios que éstos presten –situación a todas luces inconveniente en un mercado competido y en proceso de desregulación como el nuestro-.

ETB

(...) Con respecto a la información de costos detallados, creemos que es altamente complejo, dada la compartición de muchos de ellos con otros servicios, donde no es factible diferenciar unos de

otros, en especial LDI y LDN. Adicionalmente, creemos que el problema central son los cargos de acceso y/o terminación, por lo tanto consideramos que la CRC no requiere de dicha información para tomar las medidas inmediatas que requiere el sector.

Recomendamos que en materia de reporte de costos, se lleve a cabo un taller con los operadores para determinar qué información es relevante y factible de detallar (...)

TELMEX

(...) en lo relacionado con el reporte establecido en la sección C del formato 5, este tipo de información no debería ser de forma trimestral dado que es un seguimiento constante a la estrategia de precios establecida como operador y generaría cargas administrativas innecesarias, adicionalmente es necesario que la entidad considere que la información requerida es considerada como confidencial, y no puede ser publicada de manera particular, toda vez que de la misma se desprenden estrategias comerciales de las empresas (...)

ETB

(...) Artículos 1 y 2: La fecha límite para presentar los reportes trimestrales de LDI no deberían ser 15 días después de cerrado el trimestre sino 45 días, toda vez que la información solicitada es compleja y en la mayoría de los casos sólo está disponible con un mes de posterioridad al cierre de cada mes. Si a ello se le suma los tiempos de procesamiento requerido, 45 días calendario serían razonables.

Artículo 3: Se hace referencia al costo por minuto asociado al cargo de acceso efectivamente pagado en cada mes a la red x. Consideramos que esta redacción no refleja algunos modelos de remuneración como el cruce de capacidades, ni el tratamiento contable de las empresas integradas, por lo tanto se recomienda un término más amplio como "efectivamente pagado o causado".

ETB

FORMATO No.5.

La tabla 5 A solicita información sobre los nombres de los operadores con los que se tienen los acuerdos de terminación de tráfico, los minutos cursados por tipo de red y los precios de venta. Es necesario ser cuidadosos con la información solicitada, pues se podría estar violando la condición de confidencialidad de los acuerdos con los operadores internacionales. En su momento esta información se presentó sin indicar el nombre del operador más sí el país de origen.

El reporte de esta información se puede hacer en lo que tienen que ver con minutos de LDI clasificados en entrante y saliente, pero no es viable el reporte de las mediciones de tráfico pico de carga elevada solamente del tráfico LDI dado que con excepción de las rutas de interconexión con los operadores móviles, en las rutas de interconexión con operadores fijos, el tráfico de LDN y LDI está mezclado y comparten las mismas rutas.

Adicionalmente en relación con la columna número 7, información de cargos acceso pagados, se deben tener en cuenta dos observaciones:

- *No es viable reportar el valor del cargos de acceso pagados para interconexión en capacidad dado que en éstas se incluye el tráfico LDN y LDI y,*
- *Las conciliaciones financieras se realizan dos meses después de cursado el tráfico, por lo tanto no es posible reportar el tráfico pagado en el término exigido por el reporte. Lo único posible sería reportar el valor de cargos de acceso con tráfico cursado medido en los sistemas de ETB, pero no sería el valor definitivo que se toma de las conciliaciones financieras.*

En relación con la columna 8, para operadores en el esquema de remuneración por capacidad es necesario calcular el valor de la eficiencia por ruta de interconexión.

Artículo 8 transitorio: consideramos necesario que el primer informe se realice el 15 de agosto (...)

R/ En la medida en que se elimina la regla de monitoreo propuesta por parte de la CRC y, en consecuencia, se establece una regla de liquidación de cargos de acceso, así como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, para la cual el nuevo reporte de información se describe en el capítulo 3° del presente documento, la CRC no se referirá a aquéllos comentarios puntuales sobre la regla de monitoreo inicialmente propuesta.

No obstante lo anterior, en cuanto a comentarios particulares presentados en esta sección, a continuación esta Comisión se pronuncia al respecto.

Respecto a los comentarios realizados por TELEFÓNICA y TELMEX sobre la imposibilidad de discriminar el tráfico por operador de destino, (columna 4 formato 5) para las redes fijas y la complejidad para determinar (...) tráficos individuales por cada una de las redes ofrecidas a los operadores internacionales, se recuerda que dichos proveedores en la solicitud de información efectuada en el mes de marzo, reportaron el volumen total de tráfico de larga distancia internacional terminado por sus redes en Colombia, discriminado por red de destino (fija o móvil) y operador de acceso según dicha red de destino.

Por otra parte, en cuanto a la solicitud de AVANTEL para que se indique cómo se debe reportar la información para el caso en que la interconexión entre el operador de larga distancia internacional y el operador de redes y servicios de telefonía fija se realiza de forma indirecta, si bien se refiere a la regla de monitoreo propuesta inicialmente se considera que dicha observación es válida. Sin embargo, se aclara que la nueva regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional (LDI), respecta de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial y, en tal sentido, no existen incentivos para la interconexión indirecta entre el proveedor de larga distancia internacional y su matriz o controlante de acceso fijo y/o móvil.

De otra parte, frente a la preocupación expresada por AVANTEL sobre la publicación de información de carácter comercial, si bien se refiere a la regla de monitoreo propuesta inicialmente, se aclara que con ocasión de la nueva regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, la CRC publicará en la página de Internet del Sistema de Información Unificado del Sector de las Telecomunicaciones (SIUST), los valores resultantes de la regla de precio mencionada de cada red de acceso, reportados directamente por los proveedores.

Por último, frente a los comentarios presentados con relación a la información que la CRC solicita en las actividades regulatorias que adelanta y en particular en las resoluciones que expide, debe tenerse en cuenta que si bien la Comisión ha sido la primera en plantear la necesidad de una mayor simplificación y normalización de los reportes de información por parte de los proveedores, es claro que la información técnica y de mercado se constituye en un elemento fundamental no sólo para el debido sustento que deben tener las propuestas regulatorias que esta Entidad publica para

retroalimentación sectorial sino también para el cabal y oportuno desarrollo y aplicación práctica de las disposiciones que la CRC expide con base en las facultades legales que le han sido conferidas por la Ley 1341 de 2009.

11. Otros aspectos a ser tenidos en cuenta dentro del análisis

COMCEL - INFRACEL

Según explica la CRC, en opinión de algunos proveedores de larga distancia, las empresas de telefonía móvil han integrado a su estructura de servicio la prestación del servicio de larga distancia internacional, lo cual da una ventaja de mercado sobre los demás proveedores de larga distancia que no disponen de integración con redes de acceso.

El objetivo de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante, regular mercados y buscar eficiencia en el sector no debe ser planteado a través de restricciones a la integración vertical. La integración vertical no debería ser el argumento que sustente la razón de ser del proyecto, sino el velar por los objetivos propios de incentivar la competencia.

Analizando los estudios y conclusiones a los que llegó la CRC, se evidencia que no se consideró que el hecho de que las empresas evolucionen no significa que suceda algo extraño porque precisamente esas son las reglas del mercado y para ello es perfectamente válido que las empresas busquen nuevas alternativas.

Además, debe señalarse que esos mismos proveedores de larga distancia que manifiestan su inconformidad porque consideran que la integración de los servicios de larga distancia con la operación de telefonía móvil les genera una desventaja (página 7, nota al pie 3), llevan mucho más tiempo integrando la prestación de servicios, tienen, directa o indirectamente, mayor participación en los mercados de larga distancia y en el de telefonía fija y, al tiempo, tiene una participación significativa en una de las empresas de telefonía fija y móvil, además de otros, servicios.

En consecuencia, el documento no presenta un análisis de integración entre las redes fijas y las redes de larga distancia, el cual debía ser incluido pues fueron los primeros que se integraron y sobre esta integración vertical la CRC, a pesar del largo tiempo transcurrido, nunca hizo un análisis.

R/ La CRC coincide con COMCEL respecto a que el objetivo de una intervención regulatoria debe ser promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante, regular mercados y buscar eficiencia en el sector. Bajo este entendido, esta Comisión en ningún momento pretende con el establecimiento de la medida regulatoria adoptada, restringir o limitar la posibilidad de competir a los proveedores integrados verticalmente.

En efecto, dada la posición de dominio que con respecto a la terminación de tráfico ostenta cualquier operador que controla una red de acceso y a la vez compite en el mercado de larga distancia, se considera que la misión del regulador consiste en evaluar la pertinencia de tomar de manera oportuna medidas ex ante orientadas a preservar la posibilidad de que tanto los operadores verticalmente integrados como sus competidores disputen el tráfico de larga distancia en igualdad de condiciones, en beneficio de los usuarios.

No obstante lo anterior, si bien el regulador no puede desconocer los beneficios implícitos que trae la integración de operaciones, como economías de escala, etcétera, los proveedores no pueden usar dicho incentivo económico para fijar precios mayoristas que no guarden relación con los costos mayoristas regulados. En tal sentido, la medida regulatoria dispuesta por esta Comisión pretende

promover la competencia en el mercado de larga distancia internacional entrante y garantizar el principio de trato no discriminatorio tanto en las relaciones de interconexión entre proveedor LDI-red de acceso fija y proveedor LDI-red de acceso móvil, estableciendo una regla de liquidación de cargos de acceso, así como una regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, aplicable a todos los proveedores de servicios de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial, dado que el problema en la terminación de las llamadas se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante, con el objetivo de promover la competencia en dicho mercado y fortalecer la aplicación práctica del principio y la obligación de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente.

Dado lo anterior, frente al comentario que la presente propuesta regulatoria debe ampliarse a las interconexiones LDI-red de acceso fija, como se mencionó anteriormente, la regulación expedida contempló dicha situación.

COMCEL – INFRACEL

Dentro de las obligaciones de los operadores de LDI, consagradas en el Decreto 2926 de 2005, se encuentra la de cubrimiento, esto es, que dentro de los seis (6) meses contados a partir del otorgamiento de la licencia, el operador debe estar interconectado con todos los operadores de telecomunicaciones móviles, TPBCL y TPBCLE del país, pero la regulación no contempla que se deba cursar tráfico a través de esas interconexiones, o la imposición de terminar tráfico entrante al país con todos o con X o Y operador, porque esto dependerá de las condiciones propias del mercado y la mejor oferta tarifaria.

De hecho, la regulación permite la interconexión indirecta, figura que promueve este tipo de comportamiento que hoy preocupa a la CRC pero que fue consagrado como una alternativa eficiente para favorecer la competencia.

R/ En relación con este comentario vale la pena traer a colación que en el mismo documento regulatorio comentado se expone lo siguiente:

“En el caso de los proveedores del servicio de larga distancia que a su vez son proveedores de telefonía móvil (INFRACEL, COLOMBIA MÓVIL LD y AVANTEL LD) se encuentra que el 100% del tráfico de LDI entrante que terminan en Colombia es terminado en la misma red del proveedor de telefonía móvil del cual son filiales o comparten infraestructura (ver gráficos 29 a 31).

(...)

De acuerdo con lo anterior, se establece que la red de proveedor con mayor interés del tráfico de LDI entrante es la red de COMCEL y que los proveedores del servicio de LD integrados verticalmente con el servicio de telefonía móvil se encuentran concentrados solamente en terminar llamadas de LDI entrante en su red de telefonía móvil.

De lo anterior resulta evidente que se pone de presente una situación de mercado actual sin entrar en ningún momento a juzgar si se trata de una práctica debida o indebida, dado que quién es competente para realizar dichos juicios de valor es la respectiva entidad de vigilancia y control.

Así las cosas, como se expuso en el capítulo 1 del presente documento, el problema en la terminación de las llamadas se debe al monopolio que tienen todos los proveedores en la terminación de las mismas en sus redes, y que se constituye en la falla que altera el equilibrio competitivo en el mercado de larga distancia internacional entrante, con el objetivo de promover la competencia en dicho mercado y fortalecer la aplicación práctica del principio y la obligación de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente.

Adicionalmente, y en complemento a la regla de precio para el mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional adoptada, esta Comisión consideró pertinente fijar una regla de liquidación de cargos de acceso con base en los valores resultantes de la regla de precio mencionada, a los proveedores de servicios de larga distancia internacional (LDI), respecto de sus relaciones de interconexión con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial.

COMCEL – INFRACEL

En el caso concreto de los ingresos por tráfico que presenta UNE (gráfica 4), no es compensada por los otros operadores, lo cual puede deberse a motivos muy diversos, como un cambio en la estrategia comercial o el crecimiento del tráfico de voz sobre Internet, servicio en el que según otros estudios de la CRC, éste operador tiene una alta participación.

No sobra también mencionar que en algunos periodos se han presentado situaciones anómalas que el estudio no parece haber tenido en cuenta, como pueden ser los casos de fraude, by-pass y la presencia de proveedores de voz sobre Internet como Skype o Net2phone, que el estudio no incluye.

R/ Sobre este comentario resulta importante mencionar que el estudio publicado para comentarios del sector se desarrolla expresamente sobre el análisis de las condiciones de competencia del mercado de larga distancia internacional, el cuál es independiente de la tecnología utilizada para la transmisión de dicho tráfico. Es decir, el volumen de tráfico de larga distancia internacional entrante cursado, se analizó sin realizar distinción alguna de la tecnología establecida para dicha transmisión.

En el mismo sentido, en relación con lo mencionado sobre el fraude y el by-pass, vale la pena mencionar que si bien el estudio analizó las condiciones del mercado de larga distancia internacional, y la solicitud de información que se hizo por parte de la CRC estaba dirigida a tener un insumo para hacer un análisis integral del mercado, incluyéndose variables como: tráficos, precios etcétera, en ningún momento el estudio regulatorio pretendió hacer un análisis de fraude o by-pass, a su vez es clara la dificultad para obtener información sobre dichas prácticas.

COMCEL - INFRACEL

La distribución de tráfico en redes móviles no tiene relación con la participación en el número de usuarios que tienen los proveedores de telefonía móvil, pues la participación de INFRACEL S.A. E.S.P. es muy inferior, teniendo en cuenta el número de usuarios de COMCEL S.A.

El documento concluye que los operadores establecidos conservan cerca del 78% del mercado (página 15, párrafo 2), mientras que un operador entrante como INFRACEL S.A. E.S.P. apenas alcanza un 14%.

R/ Se aclara que el porcentaje de participación del 14% a que hace alusión COMCEL en su comentario, se refiere a los ingresos totales del mercado de larga distancia en el segundo semestre de 2009, sin discriminar si estos son por concepto de larga distancia nacional o internacional.

Si bien no siempre existe una relación directa entre el porcentaje de participación del tráfico de larga distancia internacional entrante terminado en una red de acceso móvil y su número de usuarios, no se puede desconocer que, no obstante los beneficios implícitos que trae la integración de operaciones, como economías de escala, etcétera, los proveedores no pueden usar dicho incentivo económico para fijar precios mayoristas que no guarden relación con los costos mayoristas regulados

COMCEL – INFRACEL

Los costos de los operadores de larga distancia son distintos y si bien un operador entrante puede tener algunas eficiencias mayores, también los operadores establecidos tienen ventajas como la amortización de costos, la participación en el mercado, la recordación de la marca y de la marcación, la diferencia en los códigos de acceso, que para unos son tres dígitos y para otros cinco, por mencionar algunos, por lo que resultaría inaudita una medida regulatoria dirigida al operador entrante.

En todo caso, la revisión de los costos de las empresas debe basarse en la metodología de costos incrementales de largo plazo, la cual ha sido utilizada en la definición de las tarifas de los servicios, los costos de interconexión (incluyendo los cargos de acceso) y los costos de facturación y recaudo. Esta metodología también ha sido recomendada por organismos internacionales como la UIT y consultores ampliamente reconocidos a nivel mundial.

R/ Es preciso mencionar alrededor de este comentario que la CRC en ninguna parte del documento soporte o del proyecto de resolución publicados, propone establecer medidas regulatorias particulares a operadores entrantes o establecidos; por el contrario, lo que se propuso en dichos documentos fue el establecimiento de una medida regulatoria de carácter general, procompetitiva de comportamiento de mercado, que permitiera a través del suministro de información estricto y periódico, monitorear las condiciones de competencia del mercado, para lograr un adecuado funcionamiento del mismo tanto para los proveedores como para los usuarios y con la cual se pudiera garantizar el cumplimiento efectivo del principio de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente.

En relación con la metodología de costos incrementales de largo plazo citada en el comentario, si bien es cierto que tal metodología es la mayor utilización por parte de los reguladores a nivel internacional, en razón a sus ventajas ampliamente discutidas en la literatura económica, lo es también la utilización de medidas de costeo alternas que permitan la estimación de dichos costos, igualmente utilizadas a nivel mundial. Sin embargo, no se ahonda más en este asunto, en la medida que al haber sido sustituida la medida propuesta inicialmente, no habría lugar a estimación de costos alguna para la nueva regulación establecida.

12. Varios

SYSTEM NETWORKS

Aclaración modalidad de interconexión con MOVISTAR y TIGO

Finalmente, es preciso aclarar que el documento de análisis presentado por la CRC, en su página 50 establece erróneamente que SYSTEM NETWORKS optó por la modalidad de cargos de acceso por minutos para remunerar el acceso a las redes de MOVISTAR y TIGO, ya que en realidad la opción escogida para estas dos interconexiones es la de cargos de acceso por capacidad, tal y como se evidencia en los contratos de interconexión publicados en el SIUST.

R/ Se acoge el comentario de SYSTEM NETWORKS en el sentido de corregir la tabla 3 del documento "Análisis de las condiciones de competencia del mercado de larga distancia internacional" indicando que este operador presenta interconexiones por capacidad y no por minuto.

ANDESCO

Esta Asociación considera necesario que se promuevan las medidas necesarias que permitan una competencia sostenible en dicho mercado, que en un ámbito de servicios de TIC convergentes, son esenciales dentro del portafolio de ofertas de las empresas del sector. En ambientes de elevadísima competencia es necesario que los reguladores migren desde medidas proteccionistas y de altas cargas regulatorias hacia medidas regulatorias flexibles y liberales.

No sobra incluso recordar que la última reducción del PIB (tercer trimestre de 2009) del sector de servicios de radio y comunicaciones, publicada por el DANE se debió en parte a una menor dinámica en la generación de ingresos de los servicios de larga distancia. En tal sentido, nos parece adecuado que el mercado de larga distancia, de libre entrada y salida y centrado en la competencia en precio, goce de reglas diferenciales que respondan a su realidad.

R/ Vale la pena indicar, en la misma línea que señala ANDESCO, que la razón de ser de la propuesta regulatoria y del mismo estudio publicado en la página Web de la CRC, es generar un escenario regulatorio propicio para la conservación de la competencia actualmente presente en el mercado de larga distancia internacional, así como también es necesario señalar que la CRC es consciente de que sus intervenciones regulatorias deben aplicarse solamente en aquéllos casos en los que sea estrictamente necesario y que se tenga una justificación para ello.

Teniendo en cuenta lo anterior, el estudio publicado para comentarios del sector pone en evidencia una situación de mercado y sustenta ampliamente mediante la información reportada por el sector a la CRC, la necesidad de implementar una medida regulatoria procompetitiva de comportamiento de mercado, que permita a través del suministro de información estricto y periódico, monitorear las condiciones de competencia del mercado, para lograr un adecuado funcionamiento del mismo tanto para los proveedores como para los usuarios y con la cual se pudiera garantizar el cumplimiento efectivo del principio y la obligación de trato no discriminatorio previsto en la regulación vigente.

COLOMBIA MÓVIL

(...) Tal y como lo reconoce el documento publicado por la CRC las negociaciones que se establecen entre los operadores se determinan tanto en razón del tráfico saliente como del tráfico entrante y depende necesariamente de los volúmenes que cada operador puede garantizar al otro en uno y otro sentido, "Acuerdos de intercambio 1-1 (SWAPS 1-1): Se intercambia uno o varios destinos con el mismo volumen de tráfico en sentido entrante y saliente, con la misma tasa de liquidación para ambos durante un período específico de tiempo, sea mensual, trimestral, semestral, etcétera. Adicionalmente, se pacta un período específico de gracia en caso de que una de las partes pueda

enviar el tráfico que le quedó faltando para cumplir el compromiso. Pude ser un acuerdo Send or Pay (así no envíe el tráfico lo debe pagar), o Mejor esfuerzo."

Dichos acuerdos hacen depender las negociaciones, no de una voluntad individual de la empresa, sino de un negocio complejo, en la medida que el obtener unas buenas tarifas para el interesado, depende inequívocamente, del volumen de tráfico que garantice cada parte y del mejor esfuerzo que se realice; es decir el precio negociado depende no de una sola variable sino de una suma de factores que acompañan a ese mejor esfuerzo de cada operador. Producto de estas negociaciones será el precio que pueda ofrecerse a Los usuarios móviles para sus llamadas de LDI saliente.

Es por ello, que la CRC, debe considerar previamente si el proyecto regulatorio puede afectar las negociaciones e impactar el precio final que puede ofrecerse a los usuarios y además poner en desventaja competitiva al operador Colombiano frente a los carriers internacionales, tanto desde el punto de vista de la negociación y el balance de los flujos de tráfico en ambas direcciones, como del hecho de ser forzados a tener que asumir inversiones y costos adicionales y reducir los márgenes del negocio de LDI hasta límites que lo desestiman y que impactan la oferta del servicio a los usuarios, por tener además que poner a disposición de los carriers nacionales el uso de las plataformas de prepago y toda la estructura de comercialización del servicio prepago, el cual requiere de grandes esfuerzos técnicos, económicos y comerciales, sin que estos carriers deban realizar ninguna inversión ni esfuerzo para manejar su negocio prepago por sí mismos, sumado a la gravedad de que en la actualidad algunos operadores de LDI desconocen el pago de cargos de acceso.

Ahora bien, es necesario destacar que las normas del Acuerdo General de Servicios GACS privilegian la negociación entre las partes para este tipo de acuerdos referidos al intercambio de tráfico de LDI, cuestión que viene referida así mismo en varios tratados multilaterales y bilaterales firmados por Colombia (...)

R/ Frente al comentario en el sentido que la CRC debe considerar previamente si el proyecto regulatorio puede afectar las negociaciones e impactar el precio final que puede ofrecerse a los usuarios, esta Comisión considera que si bien la situación mencionada por este proveedor puede darse, también considera que de no fortalecer la aplicación práctica del principio y la obligación de trato no discriminatorio vigente en la regulación, dicha situación traería una pérdida de bienestar mayor para el usuario que la planteada por este proveedor en su comentario.

Ahora bien, con relación al comentario relacionado con el uso de las plataformas de prepago y toda la estructura de comercialización del servicio prepago, el cual requiere de grandes esfuerzos técnicos, económicos y comerciales, debe mencionarse que con ocasión a los comentarios recibidos por los diferentes agentes del sector, la CRC reitera que la interpretación del artículo 39 de la Resolución CRT 1732 de 2007 debe efectuarse a la luz de la definición de tarjeta prepago dispuesta en el artículo 7° de la resolución en comento, en consecuencia en la propuesta regulatoria adoptada la CRC no incluirá modificación alguna al artículo 39, en los términos de lo mencionado en el capítulo 4 del presente documento.