

Bogotá D.C., 28 de Noviembre 2014

Doctor
JUAN MANUEL WILCHES
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones
Calle 59ª Bis No.5-53 Piso 9
Ciudad

Asunto: Comentarios a la actualización de la propuesta regulatoria “Revisión de Cargos de Acceso de las redes móviles” contenida en el documento soporte “Revisión de Cargos de Acceso de las redes móviles” y en el respectivo proyecto de resolución.

Estimado Doctor Wilches:

Colombia Móvil S.A. ESP y UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., se permiten presentar sus comentarios al documento soporte “Revisión de Cargos de Acceso de las redes móviles”, así como al proyecto de Resolución “Por la cual se modifican la Resolución CRT 1763 de 2007, la Resolución CRC 3136 de 2011, la Resolución CRC 3496 de 2011 y la Resolución CRC 4112 de 2013”, documentos publicados por la CRC el 14 de noviembre de 2014.

COMENTARIOS GENERALES

En primer lugar es importante reconocer el esfuerzo de la Comisión para promover la intensificación de la competencia en el mercado móvil. Consideramos acertado extender la vigencia de la medida de cargos de acceso diferenciales. Tal medida, al igual que la de restricción tarifaria al operador dominante, deben mantenerse al menos por cuatro años más puesto que este es el mínimo plazo necesario para que la intervención regulatoria promueva el equilibrio de las condiciones de competencia en el mercado de voz móvil, y por tanto propicie que las empresas rivales del operador dominante se conviertan en una amenaza competitiva creíble.

Los indicadores de la evolución del mercado han probado que los cargos de acceso diferenciales es la medida que viene produciendo el mayor impacto sobre la promoción del equilibrio competitivo. Por ello resulta crucial mantenerlos hasta finalizar el 2018, con el propósito de garantizar que luego de su desmonte las fuerzas del mercado podrán contrarrestar la dominancia en telefonía y neutralizar la fuerte tendencia a la concentración del internet móvil. Tales condiciones de funcionamiento del mercado son cruciales para la generación de beneficios sostenibles a los usuarios de ambos servicios, los cuales se materializan en ahorros en tarifas para llamadas a cualquier destino o en tarifas de planes de internet por suscripción o por demanda, mejoramiento de la calidad de servicio y real libertad de elección de una diversidad de paquetes comercialmente atractivos.

S

Dos firmas expertas apoyan la medida y recomiendan su permanencia

Los estudios desarrollados por Telecom Advisory Services (dirigida por los Doctores Katz y Flores-Roux) y Capital Advisory (encabezada por el Doctor Rudolf Hommes) concluyen que en Colombia los cargos de acceso asimétricos han demostrado ser efectivos para mejorar las condiciones de competencia en los mercados de servicios móviles.

La evaluación de los resultados de la medida que efectuó Telecom Advisory concluyó lo siguiente con respecto a las participaciones de mercado y el tráfico de interconexión:

- A partir del establecimiento de cargos asimétricos, **Claro ha ido perdiendo cuota de mercado.**¹
- Las participaciones en el crecimiento de mercado (net adds) se han estabilizado en números sustancialmente diferentes a las participaciones de mercado, lo cual ha **interrumpido el efecto de “bola de nieve”** que permite que la empresa dominante incremente su poder.
- Claro ha perdido **8 puntos porcentuales** de participación en el tráfico originado.
- El tráfico on-net del mercado se ha reducido de 90% a 82%. Las redes han comenzado a **“reinterconectarse comercialmente”.**²
- Los índices de concentración de mercado (HHI) para suscriptores y para tráfico se encuentran en su **nivel más bajo de la última década.**

El estudio realizado por Capital Advisory sobre la aplicabilidad de la medida al mercado colombiano y el proyecto de resolución publicado por la CRC en agosto de 2014, formuló las siguientes recomendaciones principales:

- Para que la regulación sobre cargos asimétricos logre mejor efecto podría considerarse **extender la medida**³ o **modificar la senda decreciente** ampliando el gap hacia la simetría.
- Es importante **regular las ofertas y paquetes que ofrece Claro**, ya que siendo el operador dominante y controlando casi el 90% del tráfico en su red, tiene una ventaja que le permite ofrecer soluciones anti-competitivas en el mercado.
- La duración de la senda decreciente hacia la simetría debe determinarse por las **razones de mercado**, y no por los ciclos regulatorios.⁴
- El mercado colombiano es inmaduro, concentrado en un jugador y poco competitivo, así que se recomienda prorrogar los cargos diferenciales y considerar **otro tipo de normas regulatorias complementarias** que continúen impulsando la competitividad.

Las anteriores conclusiones y recomendaciones de expertos que han asesorado a varios gobiernos y organismos internacionales ratifican que **la decisión del regulador colombiano ha sido acertada** por cuanto ha frenado la creciente concentración del mercado de voz móvil a través de la fijación de medidas asimétricas. Resta ahora que su vigencia se extienda hasta cuando exista razonable certeza de que las fuerzas del mercado lograrán que continúe avanzando en la dirección correcta, de forma que los beneficios en intensificación de competencia y bienestar de los usuarios **no se reviertan** al producirse el desmonte de la intervención regulatoria. Dado que los indicadores aún

¹ Los cambios en las participaciones de mercado en términos de **suscriptores** se han acelerado desde el 2013, con una **reducción de 4 puntos porcentuales de la empresa dominante.**

² El tráfico de interconexión ha crecido en todas las direcciones y ha disminuido el bypass por parte de los usuarios.

³ La firma señala que la experiencia en otros países y las sugerencias de los analistas recomiendan su extensión por mínimo 4 años prorrogables. Advierte que en Europa su duración promedio fue de 8 a 10 años.

⁴ La firma puntualiza que los cargos diferenciales responden a condiciones del mercado, y como tal deben ser introducidos y extendidos en el momento en que el mercado lo necesite, como ha sido la experiencia en otros países que tienen constantes revisiones del tema.

están lejos de evidenciar que el mercado podrá contrarrestar la dominancia en telefonía móvil y neutralizar la fuerte tendencia a la concentración del internet móvil, resulta indispensable extender la vigencia de los cargos asimétricos por el tiempo que recomiendan los expertos. Habida cuenta de las muy perjudiciales consecuencias que desde el 2006 viene produciendo la dominancia, el gobierno no puede correr el riesgo de que un prematuro desmonte de esta medida revierta sus efectos positivos y eventualmente conduzca a una fuerte concentración de los mercados de telefonía e internet móvil,⁵ con las consecuentes pérdidas de bienestar para los usuarios.

El alcance de lo recomendado por la OCDE

En su estudio sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia, la recomendación fundamental de la OCDE en relación con el mercado móvil consiste en abogar por una intervención regulatoria que contribuya a resolver los serios problemas de competencia.⁶

En el capítulo donde profundiza el alcance de sus recomendaciones, este organismo califica positivamente las medidas adoptadas por la CRC para contrarrestar el dominio de Claro.⁷ Dicho organismo resalta los grandes esfuerzos regulatorios en tarifas de terminación asimétricas por lo cual no recomienda a la CRC que se retiren dichas medidas inmediatamente.

Al respecto debe ponerse de presente que la obligación impuesta a Claro de cumplir para todas las llamadas con la condición de tarifa off-net no superior a la on-net (off-net = on-net), hizo que la gran mayoría del tráfico de las redes móviles se esté cursando bajo una tarifa uniforme a todo destino. Este hecho determina que en cualquier modalidad de cargos de acceso (simétricos o asimétricos) se tienda al balanceo de los flujos de tráfico de interconexión entre el dominante y sus retadores. En consecuencia, una fijación de cargos simétricos decrecientes no hubiese generado ganancias netas importantes en las cuentas de interconexión de los retadores de Claro (ingresos menos pagos por cargos de acceso), ninguno hubiese tenido estímulo económico para reducir su tarifa promedio al usuario ni la CRC hubiese tenido justificación para imponer la obligación de trasladar como beneficios a los usuarios las ganancias netas en sus cuentas de interconexión.

Lo anterior implica que si bien la imposición al dominante de una tarifa off-net = on-net ha sido clave para neutralizar el “efecto club”, en un ambiente de cargos simétricos tal imposición no hubiese generado mayor efecto sobre la tarifa promedio a usuario y por ende sobre la reacomodación de cuotas de mercado. En realidad el traslado a los usuarios de las apreciables ganancias netas en las cuentas de interconexión que produjo la fijación de cargos asimétricos, es el factor que explica la significativa reducción de la tarifa promedio (inicialmente para los usuarios de los competidores de Claro y recientemente también para los usuarios de este operador). Quizás

⁵ A junio de 2014 la participación de Claro en internet móvil por suscripción era del 50% en ingresos y 41% en suscriptores.

⁶ En la primera recomendación sobre promoción de la competencia en los mercados de telecomunicaciones, la OCDE plantea que “La CRC debe continuar atendiendo las serias preocupaciones en relación con la competencia en el mercado móvil” (Resumen Ejecutivo, página 12).

⁷ En el capítulo sobre evaluación y recomendaciones (página 164), la OCDE señala que La CRC y la SIC están abordando los crecientes problemas de competencia en el mercado de telefonía móvil, principalmente a través de menores cargos de terminación móvil y controles tarifarios con el fin de garantizar que el mayor operador no utiliza el “efecto club” para reforzar su posición dominante. Advierte también que el cumplimiento de esta regulación debe ser cuidadosamente monitoreado para asegurar la efectividad de las medidas regulatorias.

un análisis similar a este motivó a la CRC -no obstante las recomendaciones formuladas por la OCDE- a extender la vigencia de los cargos asimétricos decrecientes, conservando la imposición de reglas precisas para garantizar el traslado como beneficios a los usuarios de las ganancias netas en las cuentas de interconexión de los retadores de Claro. Tales reglas atienden la objeción de la OCDE acerca del riesgo de fomento de ineficiencias.

COMENTARIOS A ESTIPULACIONES PARTICULARES DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

1. **Senda de reducción de los cargos asimétricos para tráfico de voz.** Tomando en cuenta el lento ritmo de disminución de la concentración del mercado de voz móvil y la inquietante tendencia a la concentración del de internet móvil (que está asociada a la dominancia en voz), así como las recomendaciones de los expertos arriba referenciados, consideramos necesario que **los cargos asimétricos para tráfico de voz rijan hasta el final del año 2018**, bien sea fijando para los años 2017 y 2018 los mismos valores previstos para el 2016, o calculando una senda de reducciones anuales en línea recta.
2. **Remuneración del roaming automático nacional para servicios de voz y SMS.** La mayor cobertura de la red 2G y 3G de Claro, que abarca áreas donde acapara casi la totalidad del tráfico originado por la población residente, se ha constituido en una de las ventajas competitivas que soportan la dominancia. Dado que para cualquier otro operador resulta inviable disputar el mercado en zonas de baja densidad de tráfico donde Claro es un cuasi-monopolio, lo cual implica que sería ineficiente desplegar allí redes 2G y 3G paralelas básicamente con el propósito de reducir la desventaja en cobertura, resulta plenamente justificada la aplicación de topes tarifarios por los próximos cinco años para el servicio de roaming de voz y SMS que demanden los usuarios de los operadores entrantes y de los dos retadores de Claro.

En consecuencia solicitamos que en la propuesta de modificación del artículo 8 de la Resolución CRC 4112 de 2013, el literal a. estipule que **el plazo de cinco años se contará a partir de la fecha de vigencia de la resolución a expedirse**⁸. Esta estipulación hará innecesaria la inclusión del texto del literal b. puesto que al vencer el plazo de regulación tarifaria resulta evidente que los operadores quedarán abocados a negociar directamente los valores de remuneración del roaming.

3. **Aspectos contables.** Solicitamos a la CRC que revise de acuerdo con las normas contables la contabilización del cálculo numérico en pesos de la diferencia por la disminución de los cargos de acceso y la transferencia de los beneficios a los usuarios, ya que estos no son ingresos efectivos para el PRST. También verificar las cuentas donde solicitan que se consigne ese valor, además porque en la forma considerada en el proyecto se impactarían los conceptos base para efectos de contraprestación por la provisión de redes y servicios.

Tenemos certeza de que la CRC evaluará detenidamente lo planteado en esta comunicación, incluyendo las conclusiones y recomendaciones formuladas por las firmas aquí referenciadas, y confiamos que la resolución a expedirse defina una regulación de cargos de acceso que garantice la neutralización de los problemas de competencia que se han presentado en el mercado

⁸ De manera que dicho plazo no quede sujeto a las fechas de asignación de bandas de espectro IMT, y el texto de la norma no dé lugar a dudas acerca de si esta estipulación aplica a quienes se les haya adjudicado espectro IMT antes de la subasta de 2013.



colombiano de servicios móviles por más de ocho años, de forma que la configuración de un entorno competitivo más equilibrado permita la gradual intensificación de una rivalidad entre un número plural de proveedores.

Consideramos que siendo Colombia uno de los cuatro mercados de mayor tamaño en América Latina, tal estructura de mercado no sólo resulta viable sino que atraerá la inversión requerida para que nuestro país alcance índices de penetración de servicios móviles similares a los de los mercados más desarrollados de la región.

Cordialmente,

ANA MARINA JIMÉNEZ

Representante Legal suplente

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. y UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.