

VPJ-0074-12

Bogotá D.C., 8 de junio de 2012.

Doctor

CARLOS ANDRÉS REBELLÓN V.

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59A Bis No. 5-53 Ed. Link Siete Setenta piso 9

Bogotá

Asunto: Comentarios al proyecto de Resolución "Por la cual se modifica la Resolución CRT 1763 de 2007"

Apreciado doctor Rebellón:

De conformidad con la invitación efectuada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) para formular comentarios respecto del documento citado en la referencia, **AVANTEL SAS**, en adelante **AVANTEL**, presenta sus consideraciones sobre el particular, las cuales, para mayor claridad respetarán el orden de los artículos propuestos:

AVANTEL comparte y coincide con los argumentos expuestos en los considerandos, así como en la parte resolutive del Proyecto de Resolución, por cuanto pretenden corregir graves fallas del mercado y promover mayores grados de eficiencia que se traduzcan en beneficios para los usuarios.

El presente documento está estructurado como se indica a continuación:

1. Consideraciones jurídicas sobre la competencia de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.
2. Análisis conceptual, desde el punto de vista de teorías y modelos aplicables para la remuneración y fijación de precios para redes de telecomunicaciones móviles a nivel internacional.
3. Enfoque práctico de la aplicabilidad de las fórmulas propuestas para el cálculo de las tarifas y los procedimientos para obtener los valores correspondientes.

1. COMPETENCIA DE LA CRC

El proyecto bajo análisis modifica el artículo 8º de la Resolución CRT 1763 de 2007, adoptando un cargo de acceso diferencial en función de dos grupos:

Cargo de acceso	Grupo 1	Grupo 2
Uso (COL\$/min)	42.49	70.26
Capacidad (COL\$/E1)	21.040.878	26.934.705

Los precios del grupo 1 se aplican al proveedor cuyo tráfico saliente sea igual o mayor al 42%, mientras los precios del grupo 2 se aplican a los demás proveedores.

Elo significa que al grupo 1 se aplica el precio objetivo que la Resolución 3136 de 2011 preveía se aplicara en el año 2015, según el marco plurianual de reducción de precios (glide path) que dicha Resolución adoptó, mientras al grupo 2 se aplica el precio que el mencionado marco preveía para el 2013.

Como es de público conocimiento, la CRC adelanta una actuación administrativa relacionada con el proveedor COMCEL, cuyo objeto, entre otros aspectos, incluye la posibilidad de aplicar anticipadamente a dicho proveedor la reducción de los cargos de acceso a que se refiere la Resolución 3136, llegando inmediatamente al precio objetivo.

Dicha circunstancia, sin embargo, no supone un impedimento legal para que la CRC adopte mediante acto administrativo general y abstracto, las medidas mayoristas propuestas y de hecho requeridas por el mercado.

En efecto, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, la CRC es el órgano encargado de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad.

El numeral 2º del artículo 22 de la misma Ley atribuye a dicha entidad 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.

El numeral 3º del mismo artículo dispone que corresponde a la CRC expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión, así como los precios mayoristas.

Finalmente el artículo 23 dispone que la CRC sólo podrá regular precios, haciendo énfasis en la regulación de mercados mayoristas, cuando no haya suficiente

competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos.

Del articulado anteriormente citado se desprende que, cuando la CRC constate la existencia de fallas en el funcionamiento de mercados mayoristas y/o minoristas de redes y servicios de telecomunicaciones, podrá fijar precios mayoristas o minoristas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores en los mercados respectivos.

Partiendo de la base de que todo proveedor es monopolista en su red, la CRC ha considerado, inicialmente en relación con la redes fijas, y después también en relación con las redes móviles, que los cargos de acceso a dichas redes deben estar sujetas a regulación.

Por otra parte, la Resolución CRT 2058 de 2009, en desarrollo del párrafo del artículo 23 de la Ley 1341, dispuso en el literal a) del artículo 7º que, en caso de evidenciarse la existencia de fallas de mercado a nivel minorista, se deben estudiar los mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor de dichos mercados, mandato que refleja la necesidad de corregir las fallas de los mercados aguas abajo, en la medida de lo posible, a través de intervenciones regulatorias en los mercados aguas arriba.

Sobre esa base, la regulación *ex ante* de cargos de acceso o terminación, como insumos mayoristas de la cadena de valor de la telefonía fija y móvil, se ha efectuado, siempre, a través de actos administrativos de carácter general y abstracto, y nunca, a la fecha, a través de actos administrativos de carácter particular y concreto¹.

Respecto de la diferencia entre estos dos tipos de acto administrativo, ha señalado la Corte Constitucional:

"Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular.

A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.

¹ Para estos efectos, adviértase que la regulación de cargos de terminación producto de la función de solución de controversias a cargo de la CRC, no tiene el carácter de regulación *ex ante* sino *ex post*.

No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados.

En otras palabras, "puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas"²³ (SFT)

Así las cosas, lo que caracteriza un acto administrativo general no es que no afecte a las personas (pocas o muchas) que se hallen dentro de los supuestos normativos que aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta en la norma, sino que éstos no estén efectivamente individualizados e identificados en su texto.

Contrario sensu, lo que caracteriza un acto administrativo de contenido particular y concreto es que su contenido sea aplicable exclusivamente a las personas efectivamente individualizados e identificadas, y no a otras que puedan encontrarse en la misma situación.

Esto ha sido señalado de tiempo atrás el Consejo de Estado:

"(...) el carácter individual de un acto no está dado por la posibilidad de que los sujetos a los cuales está dirigido sean fácil o difícilmente individualizables o identificables, sino que ellos están efectivamente individualizados e identificados, de tal manera que el contenido del acto sea aplicable exclusivamente a esas personas y no a otras que puedan encontrarse en la misma situación, de no entenderse así, todos los actos podrían ser calificados de individuales o subjetivos en la medida en que, por principio, los actos de las autoridades públicas tienen vocación de aplicación individual a quienes se encuentren en la situación prevista por el acto."⁴ (SFT)

De ahí que la CRC pueda regular los cargos de terminación en redes móviles, adoptando reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores en el mercado, a través de la expedición de un acto administrativo general y abstracto que establezca disposiciones jurídicas dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas -proveedores de redes y servicios móviles-, que se encuentran comprendidas en los supuestos normativos que aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta.

El hecho de que sean uno o varios los proveedores que se que se hallen dentro de los supuestos normativos que aparecen enunciados de esa manera, o el hecho de que

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Sentencia Consejo de Estado. Exp. N1570A de 1997.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-620 de 2004.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto de L 11 de Marzo de 1994. Expediente 2756, C.P Libardo Rodríguez Rodríguez.

sean fácil o difícilmente individualizables o identificables, no desnaturaliza el acto administrativo como general y abstracto.

Ha sido ese precisamente el común denominador de la práctica administrativa regulatoria de la CRC, en la que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, se dirigen a una pluralidad indeterminada de proveedores de servicios de telecomunicaciones, y resultan aplicables y con efectos frente a uno o pocos de tales proveedores en cada supuesto normativo, máxime tratándose de normas que regulan generalmente mercados monopólicos u oligopólicos.

No es tampoco la primera vez que la CRC adopta medidas diferenciales en mercados de telecomunicaciones, a través de actos administrativos de carácter general y abstracto. Para el efecto basta remitirse a la resolución CRT 1250 de 2005, mediante la cual la entonces CRT estableció de manera general y abstracta, dos grupos de operadores del servicio de TPBCL, y los sujetó a distintas condiciones especiales de fijación de tarifas.

A nadie se le ocurrió en ese entonces, faltaba más, sostener que la CRC no podía adoptar reglas de comportamiento diferenciales, o que no podía hacerlo mediante acto administrativo general y abstracto, o señalar que por adoptar reglas diferenciales el acto administrativo no era general y abstracto, o que la diferenciación así expresada lo viciaba de nulidad.

Inclusive, el Consejo de Estado ha reconocido la existencia y validez de los denominados actos administrativos mixtos, esto es, aquellos que, no obstante ser generales, afectan derechos subjetivos y particulares, produciendo efectos individualmente aplicables a personas determinadas.⁵ Ello confirma la validez del proceder propuesto por la CRC, no obstante se aduzca que una de las disposiciones de la mencionada resolución sólo resulta aplicable y surte efectos frente a un proveedor, por ser el único que se encuadra en el supuesto de hecho enunciado de manera abstracta.

El hecho de que la CRC haya decidido adelantar una actuación administrativa de carácter particular y concreto en relación con COMCEL, orientada a analizar, entre otras cosas, la posibilidad de aplicar anticipadamente a dicho proveedor la reducción de los cargos de acceso a que se refiere la Resolución 3136 de 2011, no significa que la CRC no hubiera podido, desde un principio, adoptar tal regla a través de un acto administrativo que la enunciara de manera indeterminada, resultando aplicable a quien se hallara dentro de los supuestos descritos de manera objetiva y abstracta, independientemente de que X o Y disposición sólo resultara aplicable y surtiera efectos frente a un proveedor.

La CRC podía haber adoptado la decisión que hoy propone a través de un acto administrativo general y abstracto, y no mediante un acto administrativo particular y concreto en relación con COMCEL, y es ello lo que la habilita a hacerlo hoy, pese a

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. C.P. ERNESTO FORERO VARGAS. Bogotá, D. C., noviembre cuatro (4) de dos mil siete (2007). Radicación número: 63001-23-31-000-2002-00264-01(5857-05)

haber abierto la actuación particular, y aunque la misma esté actualmente suspendida con ocasión de la recusación al señor Comisionado Rebellón.

En otras palabras, si la CRC no estaba obligada a iniciar una actuación administrativa particular y concreta para reducir anticipadamente el cargo de terminación de COMCEL, el haberlo hecho, y la circunstancia misma de estar suspendida tal actuación por una recusación, no impide, en absoluto, que la CRC adopte hoy en día una regulación mayorista de cargos de terminación, mediante un acto de carácter general y abstracto, que establezca reglas de comportamiento diferenciales a partir de la distribución de tráfico en el mercado de voz saliente móvil.

Igualmente resulta irrelevante, a esos efectos, que los motivos que inspiran la expedición de un acto administrativo de carácter general y abstracto, sean los mismos, o guarden similitud o relación con aquellos que inspiraron la apertura de una actuación de carácter particular y concreto.

Es un hecho, demostrado y confirmado, que el mercado relevante de voz saliente móvil en Colombia presenta graves fallas de mercado que hacen de éste un mercado no sujeto a competencia efectiva. Es deber de la CRC, en consecuencia, adoptar las medidas necesarias -generales o particulares, iguales o diferenciales-, para corregir dichas fallas de mercado.

Corresponde a un ámbito de discrecionalidad administrativa de dicha entidad decidir si las decisiones regulatorias tendientes a corregir las fallas mencionadas, se reflejan en actos administrativos generales y abstractos o a través de actos de carácter particular y concreto.

En cualquier caso, los fines que inducen al Estado a intervenir regulatoriamente en los mercados, no determinan la naturaleza de los actos administrativos como generales y abstractos, o particulares y concretos. De ahí que resulte irrelevante el hecho de que los motivos que indujeron a la CRC a iniciar una actuación particular y concreta en relación con COMCEL, resulten o no iguales, similares o relacionados, con aquellos que la conducen a expedir un acto administrativo general y abstracto, inclusive si el objeto mismo de ambos actos es igual o similar, total o parcialmente.

Ya se ha dicho que la CRC podía, desde el principio, haber ordenado la reducción anticipada del cargo de terminación de COMCEL como una medida mayorista proporcional y eficaz para promover la competencia en el mercado minorista, a través de un acto que estableciera precios de terminación diferenciales, dirigidos a una pluralidad indeterminada de proveedores móviles, y aplicables según cada uno de ellos se hallara dentro de uno u otro de los enunciados normativos objetivos y abstractos allí establecidos.

Por ende, mal puede afirmarse que el hecho de que la actuación particular incluyera entre su objeto múltiple, la posibilidad de adoptar dicha medida, impide ahora a la CRC expedirla por vía de acto general, pues siempre pudo y podrá hacerlo.

2. ANÁLISIS CONCEPTUAL

AVANTEL adjunta el estudio elaborado por Telecommunications Management Group, TMG, firma consultora de larga trayectoria y experiencia en el sector de telecomunicaciones a nivel internacional y en Colombia.

- a. **AVANTEL** respalda la propuesta de la CRC de acortar el cronograma de reducciones graduales (glide path) de cargos de acceso de 39 meses a cerca de 10 meses. Se estima que esta medida es consistente con la práctica previa de la CRC y que el alto grado de concentración de tráfico on-net en Colombia y la ausencia de ingresos mayoristas por las llamadas fijo-móvil hacen innecesario un prolongado cronograma de reducciones graduales en Colombia. Además, se aprecia que este tipo de medidas está en consonancia con la práctica reciente a nivel internacional.
- b. Con respecto a la determinación de los cargos del operador dominante, las diferencias entre los costos unitarios de operadores con diversas escalas son significativas.

Como lo ilustra la CRC en su documento soporte, se espera entonces que con una escala de tráfico superior al 70%, el operador dominante en Colombia goce de eficiencias de costos unitarias muy superiores al operador hipotéticamente eficiente modelado por la CRC. En vista de ello, al permitir al operador dominante cobrar los cargos definidos para el operador hipotéticamente eficiente, la propuesta regulatoria una vez más otorgaría a dicho operador dominante el derecho de cobrar cargos de acceso por encima de sus costos.

Por tanto, para evitar distorsiones competitivas, **AVANTEL** propone que en caso de superarse el umbral crítico identificado por la CRC, el regulador ajuste los cargos de acceso del operador en cuestión en función de su escala real. Ello podría realizarse de manera periódica (una vez al año), corriendo el modelo de costos desarrollado por la CRC usando la escala del operador dominante en ese momento. Este mecanismo resultaría en cargos orientados a costos para el operador dominante, generaría los incentivos de eficiencia adecuados para dicho operador y eliminaría los subsidios indirectos al operador dominante por parte de los suscriptores sus competidores.

- c. En cuanto a la obligación de no discriminación en la tarifa off-net, medida regulatoria que no ha tenido el efecto esperado, **AVANTEL** estima que la CRC debe ordenar que los precios on-net sean iguales a los precios off-net, y, por , desmontar el incentivo que le fue otorgado, sin fundamento legal, al operador dominante, de cobrar precios off-net elevados, que desincentivan el tráfico hacia las redes más pequeñas, y facilitaría las labores de verificación y control del cumplimiento de la regla por parte de la CRC.
- d. Sin embargo, si la CRC estima que debe reconocerse algún diferencial basado en costos entre los precios on-net y los precios off-net del operador dominante, la nueva regla de no discriminación debería tener en cuenta que ambos tipos de

llamadas tienen dos segmentos: (i) la originación (en red propia) y (ii) la terminación (en red propia o de terceros).

Desde la perspectiva de costos, de haber un diferencial entre ambos tipos de llamadas este debería ser igual la diferencia entre el cargo regulado de terminación en red de un tercero (CA¹) y el cargo regulado de terminación en red propia del operador dominante (CA²). Debe señalarse que la regla vigente no hace esta diferenciación y, en consecuencia, ha permitido al operador dominante incluir en el precio off-net tanto el costo de la terminación en red propia como el costo de la terminación en red de terceros, inflando así el precio off-net.

- e. Finalmente, la obligación debe aplicar a todos los planes y ofertas comerciales del operador dominante, incluyendo planes u ofertas promocionales. De lo contrario, se continuaría permitiendo al operador dominante continuar con la aplicación de la restricción por la vía de continuas ofertas promocionales que mantengan diferenciales de precios on-net/off-net.

3. ENFOQUE PRÁCTICO

En relación a lo establecido en el Artículo 1 del proyecto regulatorio, **AVANTEL** se permite exponer las siguientes consideraciones:

- a. Se sugiere incluir la definición de cada uno de los términos utilizados en la fórmula para cálculo del cargo de acceso o grupo en el cual el PRSTM debe ubicarse:
- "Tráfico saliente del proveedor 1" Corresponde al tráfico saliente mensual medido en minutos, del operador móvil que realiza el cálculo del valor del cargo de acceso que ofrecerá a los PRSTM y a los proveedores de larga distancia internacional. Este tráfico corresponderá al reportado por el PRSTM en el Formato 13 de la Resolución 3523 de 2012. (redacción sugerida)
 - "Tráfico total saliente" Corresponde a la sumatoria del tráfico reportado por todos los PRSTM expresado en minutos, y consolidado por la CRC, incluyendo tanto el tráfico de operadores móviles virtuales, como operadores móviles con infraestructura de red propia. (redacción sugerida)
 - "Grupo 1" y "Grupo 2" Corresponde a la clasificación del PRSTM resultante luego de aplicar la fórmula para determinar el valor del cargo de acceso a ofrecer. (redacción sugerida)

- b. Teniendo en cuenta que las conciliaciones financieras entre operadores móviles se realizan mensualmente, es importante que el tráfico total saliente la CRC lo consolide y publique durante los primeros cinco (5) días de cada mes, con el fin de que el cálculo del valor del cargo de acceso no retrase los respectivos procesos de conciliación.
- c. Se debe señalar que existe diferenciación en los denominados "Grupo 1" y "Grupo 2" de los que trata el artículo 1 del Proyecto de Resolución y los "Grupo 1" y "Grupo 2" con la misma denominación, a que hace referencia el Anexo 02 de la Resolución 1763 de 2007 (Clasificación de operadores de TPBCL).
- d. Con el fin de ser consecuente con la definición de "Tráfico saliente total", se requiere que la CRC corrija la información que utilizó en el Documento Soporte6 de tal forma que se considere la el tráfico reportado por la totalidad de los PRSTM que generan tráfico saliente, entre ellos AVANTEL y los operadores móviles virtuales; así el tráfico que aportan estos últimos corresponda a un porcentaje marginal al reportado por los otros PRSTM, pues garantiza la rigurosidad del cálculo.
- e. La CRC debe establecer cuál será la fuente oficial de la información para el reporte y consulta del tráfico total saliente y además, establecer la frecuencia de actualización, por cuanto en la actualidad la información que permitiría realizar el cálculo de la fórmula, aparece en el SIUST actualizada hasta el tercer trimestre de 2010, y sólo muestra información de tráfico de tres (3) operadores móviles (COMCEL, MOVISTAR Y TIGO).

AVANTEL presenta sus comentarios sobre el proyecto publicado.

Cordialmente,

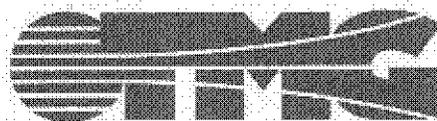
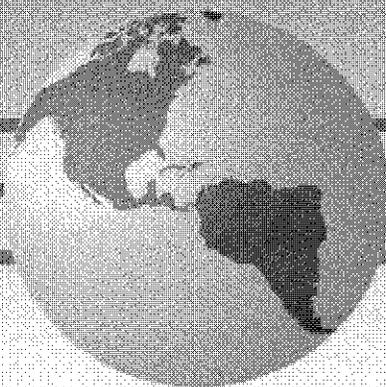

Ximena Barberena Nisimblat
Representante Legal
Avantel SAS

Adjunto: Lo anunciado

* Gráfica 1. Evolución de los niveles de tráfico saliente (en minutos) 2011-2012, del documento denominado "Revisión de cargos de acceso para redes móviles. Propuesta Regulatoria Regulación de Mercados".

Radicación:	
	
* 2 0 1 2 3 2 2 1 *	
Fecha:	06/06/2012 02:42:05 P.M.
Remitente:	AVANTEL S.A.
Asunto:	COMENTARIOS AL PROYECTO DE RES. POR LA CUAL SE MODIFICA LA RES. CRT 1763 DE 2007

**Comentarios a la propuesta
regulatoria “Revisión de cargos de
acceso para redes móviles” emitida
por la Comisión de Regulación de
Comunicaciones de Colombia**



Telecommunications Management Group, Inc.

1600 Wilson Blvd, Suite 710

Arlington, Virginia 22209 USA

TEL + 1 (703) 224 1501 • FAX + 1 (703) 224 1511

www.tmgtelecom.com

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	3
1. Contenido de la Propuesta regulatoria de la CRC.....	4
1.1. Implementación de cargos diferenciados.....	4
1.2. Reducción del <i>glide path</i>	5
2. El establecimiento de cargos diferenciados.....	5
2.1. Alternativa para establecer cargos diferenciados.....	6
3. Sobre el ajuste del cronograma de reducciones graduales.....	7
3.1. El impacto de acortar el <i>glide path</i> probablemente será limitado.....	8
3.2. La propuesta de la CRC está en consonancia con la reciente experiencia internacional de reducir la extensión de los <i>glide paths</i>	8
4. La regulación minorista actual no ha logrado los objetivos propuestos y es aconsejable que sea reformulada.....	10
4.1. La regla de no discriminación vigente no ha tenido el efecto esperado.....	10
4.2. Es aconsejable reformular la obligación minorista de no discriminación.....	10
4.3. Revisión de la experiencia internacional.....	11
5. Conclusiones.....	16

Figuras

Figura 1: Porcentaje de tráfico on-net, tráfico off-net y cargos de acceso (CTM) en Turquía, 2007-2011.....	14
Figura 2: Porcentaje de tráfico on-net, tráfico off-net y cargos de acceso (CTM) en Portugal, 2004-2011.....	16

Cuadros

Cuadro 1: Propuesta de cargos de acceso diferenciados, mayo 2012.....	5
Cuadro 2: Cronograma de reducción de cargos de acceso, Resolución 3136 de 2009.....	5
Cuadro 3: Comparación entre la ronda actual y la ronda anterior de regulación de cargos de acceso en ciertos países miembros de la UE.....	9
Cuadro 4: Ejemplos de reglas de no discriminación de precios <i>on-net/off-net</i>	11
Cuadro 5: Reducciones de cargos de acceso en Turquía, Euro ¢/min.....	13
Cuadro 6: Reducciones de cargos de acceso en Portugal, Euro ¢/min.....	15

Resumen Ejecutivo

AVANTEL, SAS ha solicitado a Telecommunications Management Group, Inc. (TMG) elaborar el presente informe con el objeto de revisar, a la luz de la experiencia internacional, la propuesta regulatoria publicada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (CRC) de 25 de mayo de 2012 denominada "Revisión de cargos de acceso para redes móviles" (Propuesta regulatoria). En vista de este requerimiento, este documento aborda tres puntos específicos:

- (i) La justificación del uso de cargos de acceso diferenciados;
- (ii) El ajuste del cronograma de reducciones graduales de cargos (*glide path*) a la luz de los recientes desarrollos internacionales en la materia; y
- (iii) El posible impacto de la implementación de cargos diferenciados, teniendo en cuenta la regla minorista de no discriminación para llamadas móviles originadas y terminadas dentro la misma red (llamadas *on-net*) y llamadas móviles originadas en una red y terminadas en otra red móvil (llamadas *off-net*) existente en Colombia.

En vista de lo anterior, nuestras principales observaciones sobre la Propuesta regulatoria son las siguientes:

- Considerando las particularidades del mercado colombiano, se estima que la introducción de cargos de acceso diferenciados que tomen en cuenta las desigualdades de escala entre los operadores móviles nacionales podría beneficiar a los consumidores en el largo plazo. Cabe apuntar igualmente que este tipo de política debería ser transitoria y ser derogada una vez que cesen las condiciones de hecho que la justifican.
- Sin embargo, se estima que la Propuesta regulatoria podría resultar en cargos por encima de costos, lo cual perjudicaría a los consumidores. Una posible alternativa para evitar este resultado podría ser que el diferencial de cargos sea calculado de manera distinta, a saber:
 - (i) La escala eficiente del mercado actual (i.e., teniendo en cuenta los problemas de competencia identificados a nivel minorista por la CRC) sea establecida con base en la escala de los operadores que superen el umbral fijado para ser incluidos en el Grupo 1. Ello sería el caso si, al correr el modelo de costos desarrollado por la CRC con la escala real de los operadores del Grupo 1, el cargo de acceso resulte menor que el cargo fijado por la CRC de acuerdo a la Resolución 3136 de 2011. Este enfoque eliminaría el posible subsidio implícito que permitido por la Propuesta regulatoria, pues el cargo regulado tendría en cuenta las eficiencias asociadas con la escala real de los operadores incluidos en el Grupo 1.
 - (ii) El cargo de los restantes operadores, Grupo 2, sería igual al cargo del Grupo 1 más un diferencial (*mark-up*). El *mark-up* sería equivalente a la diferencia entre el cargo de acceso de los operadores en el Grupo 1 y los costos esperados de un operador con una escala igual a $1/n$, siendo n el número de operadores activos en el mercado. En la práctica, ello implicaría asignar el cargo objetivo contenido en la Resolución 3136 de 2011 a los operadores del Grupo 2, lo cual se estima que otorgaría señales apropiadas a tales operadores para que incrementen su eficiencia productiva.
- Se estima que la propuesta de acortar el cronograma de reducciones graduales beneficiará a los consumidores colombianos y está en consonancia con la práctica reciente en esta materia a

nivel internacional. Entendemos igualmente que esta medida es consistente con la práctica previa de la CRC. Asimismo, es esperable que el alto grado de concentración de tráfico *on-net* en Colombia y la ausencia de ingresos mayoristas por las llamadas fijo-móvil limitarán el posible impacto de la reducción del *glide path*.

- La introducción de cargos diferenciados en el mercado colombiano, por sí sola, probablemente no tendrá los efectos pro competitivos esperados. Las experiencias internacionales revisadas indican que en países en los que existen distorsiones competitivas en el mercado de origenación móvil como consecuencia de la marcada discriminación de precios *on-net/off-net*, se requiere de una combinación efectiva de medidas mayoristas y minoristas. En el caso de Colombia, la regla de no discriminación adoptada a finales de 2009 no ha alcanzado sus objetivos. Por tanto, se aconseja que la CRC reformule la regla minorista e imponga una obligación de no discriminación que restrinja la diferenciación de precios *on-net* y *off-net* ($P_{on} = P_{off}$) y que aplique a todos los planes comerciales del operador dominante en el mercado de origenación móvil.

El resto de este informe está estructurado de la siguiente forma: la sección 1 resume brevemente la Propuesta regulatoria de la CRC; la sección 2 aborda una propuesta alternativa para el establecimiento de cargos diferenciados; la sección 3 analiza la propuesta de reducir el *glide path*; la sección 4 revisa el posible impacto de los cargos diferenciados propuestos a la luz de la regla vigente de no discriminación *on-net/off-net*; y finalmente la sección 5 presenta nuestras conclusiones.

1. Contenido de la Propuesta regulatoria de la CRC

La Propuesta regulatoria introduce dos modificaciones frente a la regulación vigente contenida en la Resolución 3136 de 2011: (i) la implementación de cargos diferenciados; y (ii) la reducción del *glide path*.

1.1 Implementación de cargos diferenciados

La primera propuesta de la CRC es introducir cargos diferenciados en función de la escala (medida por tráfico) de los operadores móviles activos en Colombia. Ello implica una modificación de la política implementada por la CRC desde 2007 de establecer cargos simétricos modelados con base en una empresa hipotéticamente eficiente que cubre 33% de la demanda del mercado.

Al efecto, la CRC propone un umbral de tráfico crítico de 42% de la demanda total, superado el cual se relajaría el principio de simetría de cargos¹. Aquellos operadores que originen más del 42% del tráfico total del mercado serán incluidos en el Grupo 1, mientras que aquellos que se encuentren por debajo del umbral serán clasificados en el Grupo 2. El Cuadro 1 detalla la propuesta de cargos para cada grupo de operadores a partir del 1 de agosto de 2012.

¹ Este umbral es calculado con base en la metodología propuesta por Melnik, Arie, Shy, Oz, Stenbacka, Rune. (2008). Assessing market power. *Journal of Economic Behavior and Organization* 68, 63-72.

Cuadro 1: Propuesta de cargos de acceso diferenciados, mayo 2012

	Grupo 1	Grupo 2
Uso (COL\$/min)	42.49	70.26
Capacidad (COL\$/E1)	21,040,878	26,934,705

Fuente: Propuesta regulatoria, p. 19

1.2 Reducción del glide path

Por medio de la Resolución 3136 de 2011 la CRC estableció un cronograma de reducciones graduales para alcanzar el cargo objetivo en un período de 39 meses contados a partir de su publicación en el Diario Oficial, es decir, a partir del 27 de septiembre de 2011 (Cuadro 2).

Cuadro 2: Cronograma de reducción de cargos de acceso, Resolución 3136 de 2009

	Abril 1, 2012	Enero 1, 2013	Enero 1, 2014	Enero 1, 2015
Uso (COL\$/min)	84.15	70.26	56.38	42.49
Capacidad (COL\$/E1)	29,881,618	26,934,705	23,987,791	21,040,878

Fuente: Artículo 1 de la Resolución 3136 de 2011

La Propuesta regulatoria reduciría este cronograma a alrededor de 10 meses, adelantando la aplicación de los cargos fijados para 2015 y 2013 a agosto de 2012, según el grupo en el que se clasifique cada operador como se detalló en el Cuadro 1.

2. El establecimiento de cargos diferenciados

Considerando las particularidades del mercado colombiano, estimamos que la introducción de cargos de acceso diferenciados con base en la escala entre los operadores móviles nacionales podría beneficiar a los consumidores colombianos en el largo plazo. Como se ha señalado, los cargos de acceso simétricos vigentes fueron calculados asumiendo un proveedor hipotéticamente eficiente que atiende un tercio (1/3) de la demanda del mercado. Dada la ausencia de competencia efectiva en el mercado de originación de voz minorista móvil² y las importantes diferencias de escala entre los operadores existentes en el mercado, con uno de ellos manteniendo de forma estable más del doble de la escala del operador hipotéticamente eficiente³, se estima que los fundamentos teóricos que sustentan el modelo original empleado por la CRC son cuestionables y es procedente revisar la forma como se fijan y la cuantía de los cargos de acceso. Ahora bien, debe señalarse que una política de cargos diferenciados debe ser transitoria y ser derogada una vez que cesen las condiciones de hecho que la justifican.

² Así lo ha indicado la CRC por medio de la Resolución 2066 de 2009, ratificada en reconsideración por la Resolución 2171 de 2009.

³ Uno de los operadores activos en el mercado, Comcel, cubre cerca del 73% de la demanda de tráfico a marzo de 2012. Vid. Propuesta regulatoria, p. 13.

Por otro lado, es posible que la revisión contenida en la Propuesta regulatoria resulte en cargos por encima de costos tanto para los operadores del Grupo 1 como los operadores del Grupo 2. Ello afectaría negativamente a los consumidores, quienes deberán pagar cargos por encima de costos sin una limitación temporal clara, y a la competencia, al mantener subsidios implícitos entre operadores. En vista de ello, en la siguiente sección se plantea una propuesta alternativa para el establecimiento de cargos de acceso diferenciados.

2.1 Alternativa para establecer cargos diferenciados

En la política de cargos simétricos empleada por la CRC desde 2007, claramente influenciada por la experiencia regulatoria Europea⁴, subyace la presunción de que el mercado de origenación móvil es competitivo. En este contexto, el establecimiento de cargos simétricos tiene por objeto crear incentivos para promover la eficiencia productiva, entendiendo que las condiciones de mercado son tales que permitirían a todos los operadores alcanzar la escala eficiente del operador hipotético. Ahora bien, a diferencia del caso de los principales mercados móviles europeos, en Colombia no existe competencia efectiva en el mercado minorista móvil, lo cual desvirtuaría los fundamentos teóricos del modelo de cargos simétricos⁵. Por tanto se propone la siguiente alternativa para establecer cargos diferenciados:

2.1.1 La escala escogida para el operador eficiente debe ser revisada

El modelo de operador hipotético eficiente está basado en un conjunto de suposiciones que pueden resultar desvirtuadas. En vista de ello, la evolución del mercado en Colombia durante los últimos cinco años sugiere que al menos una de dichas suposiciones, en concreto la escala escogida para el operador hipotético modelado por la CRC para fijar el cargo de terminación, debe ser revisada.

Al efecto, se propone asumir que la escala eficiente real del mercado es la alcanzada por el (los) operador(es) del Grupo 1, sí, al correr el modelo de costos desarrollado por la CRC con la escala real de los operadores del Grupo 1, el cargo de acceso resultante es menor que el cargo fijado por la CRC de acuerdo a la Resolución 3136 de 2011. En dado caso, y teniendo en cuenta el objetivo de la política de comunicaciones de promover competencia en el mercado de telefonía móvil, se propone que el cargo de acceso sea definido empleando la escala de tal(es) operador(es) en vez de la escala del operador hipotético definida en la Resolución 3136 de 2011 (i.e., 1/3 de la demanda).

⁴ Vid. Commission Staff Working Document accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU, Explanatory Note, 7 May 2009, p. 26, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/implementation_enforcement/eu_consultation_procedures/explanatory_note.pdf ["The Recommendation thus takes account of these market share developments and considers that the model should lead to results which also allow a mobile operator with a market share lower than the average market share of an efficient operator (as represented by an average market share of 1/Number of Mobile Network Operators) to be able to recover the long-run incremental costs of providing termination services. As indicated by the Competition Commission, a mobile operator with a lower than average market share has the opportunity to capture at least an average share of the market over time."]

Igualmente, ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates, ERG (07) 83 final 080312, 28 February 2008, http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf

⁵ Entendemos que ello no se debe a las ineficiencias de los restantes operadores, según determinaciones de la CRC sobre la competencia en el mercado minorista.

Así, de superarse el umbral crítico identificado por la CRC y cumplirse la condición referida en el párrafo precedente, esta propuesta implicaría que el regulador ajuste los cargos de acceso en función de la escala real del (los) operador(es) en cuestión, asumiéndose que esta es la nueva escala eficiente del mercado. Ello podría realizarse de manera periódica (vgr., una vez al año), corriendo el modelo de costos desarrollado por la CRC usando la escala del (los) operador(es) incluidos en el Grupo 1. De lo contrario, teniendo en cuenta la evolución y particularidades del mercado colombiano, se permitiría a aquellos operadores en el Grupo 1 beneficiarse a través del cobro de cargos de acceso por encima de sus costos, obteniendo así subsidios indirectos por parte de los usuarios de sus competidores de menor escala⁶.

2.1.2 El cargo diferenciado aplicable a los operadores en el Grupo 2

En la práctica internacional no existe un mecanismo único para establecer el diferencial entre cargos terminación móvil. Dadas las particularidades del mercado en Colombia, y en vista de lo señalado en la Sección 2.1.1, se propone que los operadores incluidos en el Grupo 2 obtengan un *mark-up* equivalente a la diferencia entre el cargo de acceso de los operadores en el Grupo 1 y los costos esperados de un operador con una escala igual a $1/n$, siendo n el número de operadores activos en el mercado⁷. En la práctica, ello implicaría asignar el cargo objetivo contenido en la Resolución 3136 de 2011 a los operadores del Grupo 2.

Ello, conjuntamente con la medida minorista discutida en la Sección 4.2 de este documento, generaría los incentivos apropiados para que los operadores del Grupo 2 alcancen la escala eficiente en un hipotético mercado competitivo (i.e., en el que cada operador cubra un tercio (1/3) de la demanda) y a la vez beneficiaría a los consumidores, quienes no se verían forzados a pagar cargos por encima de los costos de un operador eficiente según la política de promoción de competencia vigente hoy en día.

3. Sobre el ajuste del cronograma de reducciones graduales

El uso de *glide paths* por parte de los reguladores sectoriales suele justificarse como una medida para prevenir un impacto desproporcionado de las reducciones de cargos de acceso sobre los ingresos de los operadores. Así, el objetivo de este tipo de medidas es permitir a los operadores adaptarse paulatinamente al nuevo entorno regulatorio. Como contracara, los *glide paths* tienen como efecto postergar en el tiempo la implementación de cargos orientados a costos, obligando a los usuarios a continuar pagando precios por encima de costos por el servicio mayorista de terminación. Ello deviene en un sistema de subsidios implícitos por parte de los usuarios de los operadores que son exportadores netos de tráfico a los operadores que son importadores netos de tráfico.

En vista de lo anterior, dadas las condiciones del mercado móvil colombiano se estima que la Propuesta regulatoria de ajustar el *glide path* beneficiaría a los consumidores pues reduciría el retraso de la

⁶ Las diferencias entre los costos unitarios de operadores con diversas escalas son significativas. Por ejemplo, en el reciente procedimiento regulatorio adelantado en Nueva Zelanda para fijar cargos de terminación móvil, Wik-Consult, asesor del regulador, estimó las diferencias de costos en función de la escala del operador hipotético (empleando el modelo de costos Australiano) y determinó una diferencia de costos cercana al 14% entre un operador que sirve un 33% del mercado y un operador que sirve el 45% de la demanda del mercado. Vid. WIK-Consult, Support to the Commerce Commission in its current Standard Terms Determination for the MTR, 1 November 2010, p.16, <http://www.comcom.govt.nz/mobile-termination-access-services-mtas-std/>

⁷ Ello sería igual a la escala del operador modelado en por la CRC a los fines de la Resolución 3136 de 2011.

introducción de cargos orientados a costos, probablemente tendrá un impacto limitado sobre los ingresos mayoristas de los operadores y está en línea con la experiencia internacional reciente en la materia.

3.1 El impacto de acortar el *glide path* probablemente será limitado

El impacto de las reducciones de cargos de acceso tiene relación directa con la relevancia que esta fuente de ingresos mayoristas tiene para los operadores móviles. El hecho que en Colombia más del 90% del tráfico originado en redes móviles termina on-net reduce de manera significativa el posible impacto de acortar el *glide path*. Ello se debe a que al existir muy poco tráfico cursado entre redes móviles y el relativo balance de tráfico entre redes, es esperable que los ingresos por terminación no sean elevados. Ello limita la justificación de un periodo de adaptación prolongado al cambio de regulación.

Adicionalmente, a diferencia de la mayoría de países regidos por el principio "el que llama paga", las llamadas fijo-móvil en Colombia no están sujetas al régimen de interconexión, sino a regulación minorista. Por tanto, la reducción de la duración del *glide path* propuesta por la CRC no afectará directamente los ingresos mayoristas de los operadores móviles por llamadas fijo-móvil.

En vista de lo anterior, es razonable esperar que, al igual que en anteriores oportunidades en las cuales se han implementado reducciones de cargos inmediatas significativas, por ejemplo cercanas al 50%⁸, los operadores colombianos podrán ajustarse a las reformas propuestas por la CRC.

3.2 La propuesta de la CRC está en consonancia con la reciente experiencia internacional de reducir la extensión de los *glide paths*

La experiencia internacional reciente evidencia cómo los reguladores están realizando reducciones más pronunciadas de cargos de acceso y empleando al efecto *glide paths* más cortos. Como se muestra en el Cuadro 3, en los países Europeos que han implementado la metodología LRIC puro para fijar el cargo de acceso móvil, los mecanismos de reducciones graduales se han acortado en promedio de 32.5 meses a 19.75 meses de la ronda de regulación precedente a ésta. En algunos casos, como Portugal, se verificarán reducciones de hasta 64% en un periodo de nueve meses.

Cabe señalar, igualmente, que en varios países se redujeron significativamente los *glide paths* inicialmente propuestos como consecuencia de objeciones formuladas por la Comisión Europea: Italia lo hizo de 36 meses a 12 meses⁹ y España de 30 meses a 15,5 meses¹⁰. Asimismo, en el Reino Unido la reducción del *glide path* de 48 meses a 36 meses devino de una reciente decisión emitida por la

⁸ Esta reducción fue producto de la entrada en vigencia de la Resolución 1763 de 2007.

⁹ Vid. Commission decision concerning case IT/2011/1219: Voice call termination on individual mobile network in Italy, SG-Greffe (2011) D/10737.

¹⁰ En España, la Comisión Nacional de Competencia también objetó la duración del *glide path* inicial presentado por la CMT lo cual también resultó en reducciones del *glide path*. Vid. CMT, Resolución por la cual se aprueba la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (MTZ.2011/2503), 10 de mayo de 2012, p. 53.

Comisión de Competencia al resolver una apelación contra la decisión del regulador, Ofcom, sobre la materia¹¹.

Cuadro 3: Comparación entre la ronda actual y la ronda anterior de regulación de cargos de acceso en ciertos países miembros de la UE

	Duración del <i>glide path</i>		Reducción total (%)		Cargo objetivo (€ /min)	Fecha
	Ronda anterior	Ronda actual	Ronda anterior	Ronda actual		
Bélgica	36 meses	28 meses	-43%	-85%	1.08	Enero 2013
España	30 meses	15,5 meses	-43%	-73%	1.09	Julio 2013
Francia	42 meses	18 meses	-53%	-60%	0.8	Enero 2013
Italia	24 meses	12 meses	-33%	-83%	0.98	Enero 2013
Portugal	15 meses	9 meses	-46%	-64%	1.25	Noviembre 2012
Reino Unido	48 meses	36 meses	-23%	-83%	0.83	Abril 2013

Nota: Estas cifras se refieren a los cargos de acceso de los principales operadores en cada mercado.

Fuente: TMG basado en decisiones de autoridades nacionales de regulación.

En Latino América, resalta el caso de México en donde el regulador, Cofetel, recientemente acordó reducciones inmediatas de cargos de acceso equivalentes a cerca de un 60% del cargo preexistente - pasando de MXP 1 por minuto a MXP 0.3912 por minuto. Tales reducciones derivaron de un conjunto de decisiones dictadas a partir de mayo de 2011 en el marco de conflictos de interconexión¹². Si bien este enfoque difiere de la regulación *ex ante* empleada en Colombia (i.e., diferenciación de cargos de manera general), lo cierto es que el caso de México resulta ilustrativo dada la verificación por parte de las autoridades de ambos países de la ausencia de competencia efectiva en sus respectivos mercado minorista de origenación móvil¹³.

En vista de lo anterior, la reducción del *glide path* para alcanzar el cargo objetivo puede afirmarse que está en consonancia con la tendencia general observada a nivel internacional recientemente.

¹¹ Vid. Competition Commission, Case 1180/3/3/11, Determination, 9 February 2012;

http://www.competition-commission.org.uk/assets/bispartners/competitioncommission/docs/appeals/telecommunications-price-control/appeals/final_determination.pdf.

¹² Vid. COFETEL, Comunicado de Prensa 12/2011, 12 de mayo de 2011,

http://www.cft.gob.mx/swb/Cofetel_2008/122011; COFETEL, Comunicado de Prensa 16/2011, 6 de julio de 2011, http://www.cft.gob.mx/swb/Cofetel_2008/162011; COFETEL, Comunicado de Prensa 24/2011, 28 de septiembre de 2011, http://www.cft.gob.mx/swb/Cofetel_2008/242011

¹³ Vid. Comisión Federal de Competencia, Resolución del Pleno DC-08-2007, 21 de enero de 2010,

<http://resoluciones.cfc.gob.mx/Docs/Procesos%20de%20Privatizacion%20y%20Licitaciones/V123/10/1371532.pdf>. Debe señalarse que esta decisión fue impugnada por Telcel y la decisión del recurso se encuentra pendiente.

4. La regulación minorista actual no ha logrado los objetivos propuestos y es aconsejable que sea reformulada

Conjuntamente con las modificaciones de regulación mayorista propuestas para el mercado de terminación móvil, se estima crítico que la CRC modifique la obligación minorista de no discriminación de precios on-net/off-net adoptada a mediados de 2009. Ello se debe a que, en sus términos actuales, esta regla no ha sido efectiva para alcanzar los objetivos esperados. Dadas las condiciones del mercado móvil en Colombia, y así lo confirma la experiencia internacional que se revisa en esta sección, en ausencia de una regla efectiva a nivel minorista la regulación mayorista de cargos de acceso, incluso los cargos diferenciados propuestos, no alcanzarán los resultados esperados por la CRC. Por tanto, se aconseja que la CRC revise la obligación de no discriminación existente e imponga una que no permita la diferenciación de precios on-net y off-net (i.e., que el diferencial *on-net/off-net* sea igual a cero).

4.1 La regla de no discriminación vigente no ha tenido el efecto esperado

Como es reconocido por la CRC, tras dos años y medio de vigencia de la regla de no discriminación: (i) no ha habido cambio en la estructura del mercado; (ii) el porcentaje de tráfico on-net del operador dominante, Comcel, ha incrementado; y (iii) Comcel mantiene aún un alto diferencial de precios on-net/off-net.¹⁴

En particular, el hecho que aún con la regla vigente se mantenga un "alto diferencial de precios on-net/off-net" evidencia que ésta, en los términos enunciados por la CRC, no ha tenido el impacto esperado en el mercado. A los efectos prácticos, ello es equiparable a señalar que la obligación de no discriminación adoptada en 2009, vale decir, que el precio de llamadas off-net sea igual o menor al precio de las llamadas on-net más el cargo de acceso ($P_{off} \leq P_{on} + CA$), ha creado un estado de cosas igual a la que existiría si no hubiera regulación minorista.

4.2 Es aconsejable reformular la obligación minorista de no discriminación

Dada la persistencia de problemas competitivos en el mercado de originación minorista en Colombia, es aconsejable que, conjuntamente con la introducción de cargos de acceso diferenciados, la CRC proceda de manera expedita a reformular la regla de no discriminación de precios adoptada en 2009. Al efecto, se propone que la CRC adopte una obligación minorista aplicable al operador dominante en el mercado de originación móvil que tenga las características que se detallan a continuación:

4.2.1 Mantener una regla de no discriminación

Entre las diversas opciones regulatorias disponibles a nivel minorista¹⁵, se estima que la mejor opción para el caso de Colombia es mantener el uso de una regla de no discriminación. Esta opción otorgará más flexibilidad de precios al operador sujeto a la medida pues, si bien afecta la estructura de precios, no incide sobre el nivel de precios. Ello deja libre al operador en cuestión para fijar sus precios a niveles que permitan recuperar costos y obtener un retorno sobre el capital.

¹⁴ Propuesta regulatoria, p. 4, Tabla 1.

¹⁵ La experiencia internacional revisada evidencia que con el objeto de controlar las distorsiones asociadas a la discriminación de precios *on-net/off-net* los reguladores han optado entre: (i) reglas minoristas de no discriminación, vale decir, la regulación del diferencial de precios *on-net/off-net* como lo ha hecho Colombia o (ii) la regulación de precios minoristas, fijando pisos de precios para llamadas *on-net* y/o topes de precios para llamadas *off-net*.

4.2.2 Formulación de la regla

En cuanto a la formulación de la obligación, se propone que la regla de no discriminación debería limitar la posibilidad de diferenciar precios, requiriendo que el diferencial sea igual a cero. Es decir, la nueva regla establecería que los precios on-net deben ser iguales a los precios off-net ($P_{on} = P_{off}$). Ello controlaría el incentivo estratégico de cobrar precios off-net elevados del operador dominante y facilitaría las labores de verificación y control del cumplimiento de la regla por parte de la CRC. Como se evidencia en el Cuadro 4, este tipo de regla es empleada en la mayoría de los países revisados que regulan el diferencial de precios mediante obligaciones de no discriminación.

Cuadro 4: Ejemplos de reglas de no discriminación de precios on-net/off-net

Regla	Países	Suposiciones	Descripción
$P_{on} = P_{off}$	Bolivia (2007), Kenia (2010), Namibia (2011), Paraguay (2010), Qatar (2011) y Singapur (2000)	Asume que los costos de terminar una llamada on-net y de terminar una llamada off-net son iguales.	Establece la diferenciación ente precios on-net y precios off-net igual a cero
$P_{off} - P_{on} \leq CA - C_t^*$	Bahréin (2010) y Francia, Territorios de Ultramar (2003/2009)	Asume diferencias de costos entre terminar una llamada on-net y terminar una llamada off-net y que los costos de originar una llamada on-net y una llamada off-net son equivalentes.	Establece el diferencial ($P_{off} - P_{on}$) igual o menor a la diferencia entre el cargo de acceso y el costo marginal de terminación de una llamada on-net (C_t)
$P_{off} \leq P_{on} + CA$	Colombia (2009)	Asume diferencias de costos entre terminar una llamada on-net y terminar una llamada off-net y parece fijar $C_t = 0$	Establece el cargo de terminación igual o menor al precio on-net más el CA

*Nota: *Los países que han formulado esta regla lo han hecho para el caso de intervención ex post.*

Fuente: TMG basado en decisiones de autoridades nacionales de regulación

4.2.3 La obligación debería abarcar todos los planes del operador dominante, incluso los promocionales

Finalmente, la obligación debe aplicar a todos los planes y ofertas comerciales del operador dominante, incluyendo planes u ofertas promocionales. De lo contrario, se continuaría permitiendo al operador dominante eludir la aplicación de la restricción por la vía de continuas ofertas promocionales que mantengan diferenciales de precios on-net/off-net.

4.3 Revisión de la experiencia internacional

La experiencia internacional revisada indica que en mercados móviles en los cuales existen significativas distorsiones a nivel minorista derivadas de la diferenciación de precios on-net/off-net, la regulación mayorista por sí sola ha sido insuficiente para resolver los problemas de competencia identificados.

Como se ha señalado en la Sección 4.1, la regla de no discriminación aplicable en Colombia no ha sido efectiva, permitiendo que aún exista un alto diferencial de precios. Desde un punto de vista práctico, esta situación es equivalente a la ausencia de regulación minorista en Colombia.

Ello así, la revisión de los casos de Portugal y Turquía ilustra el impacto limitado de las reducciones de cargos de terminación para resolver los problemas minoristas derivados de la diferenciación de precios on-net/off-net. Estos ejemplos demuestran como la ausencia de una combinación efectiva de medidas mayoristas y minoristas es necesaria para resolver los problemas competitivos asociados con la diferenciación de precios.

4.3.1 Turquía

El caso de Turquía muestra que la regulación mayorista por sí sola posiblemente tendrá efectos limitados en mercados donde un operador dominante es capaz de mantener precios off-net elevados a pesar de que los cargos de acceso estén regulados a costos marginales o niveles cercanos a ellos. Y es que solo fue hasta que el regulador, Information and Communication Technologies Authority (ICTA), implementó regulación minorista efectiva, que el operador dominante lanzó planes comerciales con tarifas planas y se observó un incremento significativo en el tráfico entre redes móviles.

- Regulación mayorista

En 2005, ICTA determinó que los tres operadores móviles activos en el mercado turco gozaban de poder significativo en el mercado de terminación móvil y que Turkcell, además, tenía poder significativo en el mercado minorista de origenación móvil¹⁶. Para promover la competencia en el mercado de terminación de llamadas, ICTA reguló los cargos de acceso de todos los operadores de manera asimétrica, teniendo en cuenta las participaciones de mercado relativas de los operadores.

Hasta 2008, ICTA estableció los cargos de acceso con base en una comparación internacional (*benchmark*). Desde entonces, el regulador ha usado la modelación de costos para ir progresivamente reduciendo los cargos de terminación, acercándolos a costos¹⁷. Para mediados de 2009, ICTA había reducido los cargos de acceso a un promedio de 3.19 centavos de Euro por minuto, menos de la mitad del promedio de la Unión Europea (UE) para la misma fecha, el cual era de 6.71 centavos de Euro por minuto.¹⁸ Ello fue seguido por una reducción de más de 50% del cargo de acceso en abril de 2010, llevando el cargo a 1.67 centavos de Euro por minuto.¹⁹ Como resultado, el cargo promedio en Turquía era más bajo que el cargo promedio de cualquier país miembro de la UE²⁰. Para finales de 2011, el cargo promedio en Turquía estaba en 1.45 centavos de Euro por minuto, vale decir, la tercera parte del promedio europeo (Cuadro 5)²¹.

¹⁶ ICTA, Wholesale Tariff Regulations in Turkey (2010), <http://www.cullen-international.com/cullen/cipublic/presentations/ICTA-Wholesale-Tariff-Regulations-in-Turkey.pdf>.

¹⁷ ICTA, Call Termination on Public Mobile Telephony Networks, Final Document and Response to Consultation, Ref: 2009.T.16.2 (Dic. 2009).

¹⁸ ERG, MTR Benchmark snapshot (Julio, 2009), http://www.erg.eu/streaming/ERG%20%2809%29%2035%20MTR%20snapshot%20July%202009.pdf?contentId=546428&field=ATTACHED_FILE.

¹⁹ Turkcell, U.S. SEC Form 20-F (2010), p. 65; Turkcell, Quarterly Report (Nov. 2010), p. 39.

²⁰ BEREC, MTR Benchmark snapshot, p. 8 (Enero 2010), disponible en: http://berec.europa.eu/doc/berec/bor_10_30rev1_mtr.pdf.

²¹ Vid., http://www.tk.gov.tr/kutuphane_ve_veribankasi/pazar_verileri/ucaylik11_3.pdf.

Cuadro 5: Reducciones de cargos de acceso en Turquía, Euro €/min.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Turkcell	7,04	7,04	6,83	4,57	3,29	1,57	1,42
Vodafone	8,98	7,64	7,29	4,77	3,39	1,62	1,47
Avea	11,75	8,79	8,39	5,63	3,89	1,86	1,68
UE+							
Promedio*	12,65	11,01	9,67	8,23	6,71	6,07	4,5

Nota: UE+ se refiere a todos los países miembros de la UE más Croacia, Islandia, Macedonia, Noruega, Suiza y Turquía.

* Cifras a julio del año en cuestión.

Fuentes: Basado en ICTA, Reportes Trimestrales y ERG/BEREC MTR Snapshot.

- Regulación minorista

En 2007, Turkcell aún controlaba cerca del 60% del mercado por suscriptores y, tras denuncias de sus competidores sobre la oferta de precios on-net por debajo del cargo de acceso, ICTA impuso a Turkcell las obligaciones siguientes: (i) un piso de precios que prohibía la oferta de precios on-net por debajo del cargo de acceso cobrado por Turkcell a sus competidores; y (ii) un tope de precios para las llamadas off-net originadas en la red de Turkcell²². Debe señalarse que, a diferencia de Colombia y de los países de la UE, en Turquía la regulación del precio minorista móvil es una medida empleada comúnmente por el regulador.

Turkcell impugnó la decisión del regulador²³ y logró su suspensión hasta la entrada en vigor de la Ley de Comunicaciones Electrónicas de 2008²⁴. En ejercicio de estas nuevas competencias, en marzo de 2009 ICTA ratificó el piso de precios impuesto a Turkcell y extendió el tope de precios a los tres operadores activos en el mercado²⁵. En 2010, ICTA redujo una vez más el tope de precios off-net de 37 centavos de Euro por minuto a 19 centavos de Euro por minuto²⁶.

- Impacto de la regulación mayorista y minorista sobre el tráfico

Es de hacer notar que, a pesar de que Turquía tenía cargos de acceso inferiores a casi todos los Estados miembros de la UE al inicio de 2009, fue sólo cuando se implementaron las reglas minoristas dictadas por ICTA durante el primer trimestre de ese año que los diferenciales de precios se redujeron y el tráfico off-net incrementó de manera significativa –cerca de 172% entre 1T y 3T de 2009 (Figura 1).

²² Turkcell, U.S. SEC Form 20-F, p. 54 (2008), disponible en: <http://google.brand.edgar-online.com/displayfilinginfo.aspx?FilingID=5878992-908-971782&type=sect&tabindex=2>.

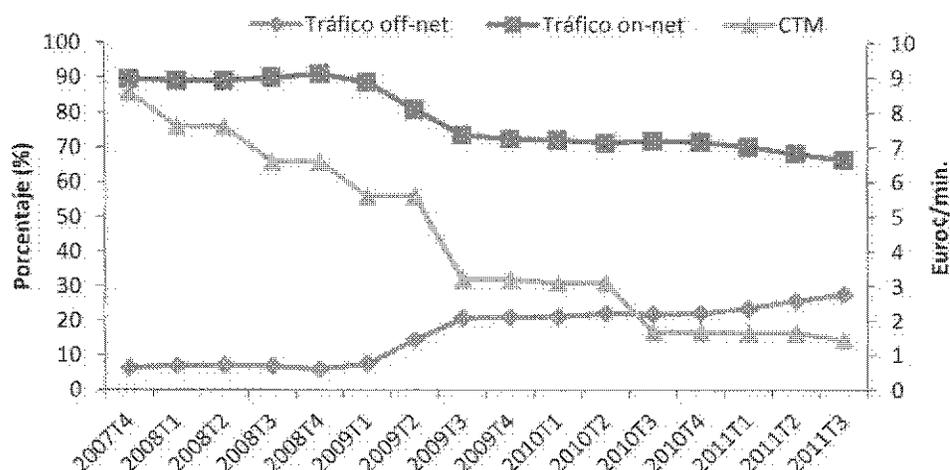
²³ Turkcell, U.S. SEC Form 20-F (2008), p. 54.

²⁴ Esta ley otorgó a ICTA la competencia para imponer obligaciones a operadores con poder significativo de mercado, incluyendo pisos de precios. Vid., Artículo 13 de la Ley de Comunicaciones Electrónicas de 2008.

²⁵ Turkcell, U.S. SEC Form 20-F (2010), p. 60.

²⁶ Atiyas, I. y Doğan, P. (2007). When Good Intentions Are Not Enough: Sequential Entry and Competition in the Turkish Mobile Industry, Telecommunications Policy 31(8-9), 502-523. Disponible en: https://research.sabanciuniv.edu/4797/2/Atiyas_dogan_Tr_mobile.pdf. Igualmente, vid., Turkcell, U.S. SEC Form 20-F (2010), p. 60; Turkcell, Quarterly Report (Nov. 2010), p. 39.

Figura 1: Porcentaje de tráfico on-net, tráfico off-net y cargos de acceso (CTM) en Turquía, 2007-2011



Fuentes: Basado en ERG/BEREC; MTR Snapshot; ICTA, Reportes Trimestrales

A partir de este momento, el tráfico móvil se incrementó en 58% y el tráfico off-net de móvil a móvil aumentó 3.5 veces, revirtiéndose así la tendencia de concentración de tráfico on-net que existió hasta comienzo de 2009 – cuando más del 90% del tráfico móvil era terminado on-net.

4.3.2 Portugal

El caso de Portugal igualmente sugiere que la regulación mayorista del cargo de acceso por sí sola probablemente tendrá un impacto limitado sobre los desbalances de tráfico. Asimismo, este caso muestra cómo la introducción de cargos diferenciados no tuvo efectos sobre la concentración de tráfico on-net; al contrario el porcentaje de tráfico on-net aumentó durante el período de cargos diferenciados.

- Regulación mayorista del cargo de acceso

En la revisión del mercado mayorista de terminación en redes móviles llevada a cabo en 2005 el regulador portugués, Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), determinó que existían significativas distorsiones de mercado asociadas con la práctica de diferenciación de precios on-net/off-net en ese país²⁷. Al efecto, señaló que esta práctica, implementada por los dos operadores de mayor escala (TMN y Vodafone), era facilitada por la existencia de cargos de acceso por encima de costos y estaba dirigida a restringir la capacidad competitiva del operador de menor escala (Optimus)²⁸. No obstante, ANACOM optó por solamente regular a nivel mayorista, argumentando que²⁹:

- El mercado móvil minorista no estaba incluido en la lista de mercados susceptibles de regulación publicada por la Comisión Europea; y

²⁷ Vid., ANACOM, Mercados Grossistas de Terminação de Chamadas Vocais em Redes Móveis Individuais, Obrigação de Controlo de Preços, ICP-ANACOM – Fevereiro 2005, p. 10. (ANACOM – Revisión de 2005), disponible en: http://www.anacom.pt/streaming/déc_controlopreços.pdf?contentId=258996&field=ATTACHED_FILE.

²⁸ Idem., p. 8.

²⁹ Idem., p. 10.

- La regulación minorista era desproporcionada, ya que sería muy intrusiva y limitaría "excesivamente" las estrategias comerciales de los operadores.

En este proceso de revisión, los cargos de acceso se fijaron mediante una comparación internacional³⁰. Ello resultó en reducciones de hasta 40% por año, dependiendo del operador, hasta llegar a 11 centavos de Euro por minuto en 2006. En la siguiente ronda de análisis del mercado de terminación móvil, concluida en 2008, ANACOM determinó que los problemas estructurales de competencia asociados con la práctica de diferenciación de precios persistían³¹ y señaló que los cargos de acceso permanecían por encima de costos³². Sin embargo, el regulador nuevamente optó por regular los cargos con base en una comparación internacional, más reintrodujo asimetrías para favorecer al operador de menor escala³³. Al efecto, ANACOM ordenó una reducción gradual de cargos hasta llegar nuevamente a cargos simétricos de 6.5 €¢/minuto en octubre de 2009. Como se evidencia en el Cuadro 6, los cargos de acceso durante este período (2008-2009) se encontraron a niveles por debajo del promedio de la UE, a excepción de Optimus.

Cuadro 6: Reducciones de cargos de acceso en Portugal, Euro ¢/min.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TMN -								
Vodafone	18,5	13	11	11	7,5	6,5	5	3,5
Optimus	27,79	18,2	11	11	9	6,5	5	3,5
UE +								
Promedio *	14,71	12,65	11,01	9,67	8,23	6,71	6,07	4,5

Nota: UE+ se refiere a todos los países miembros de la UE más Croacia, Islandia, Macedonia, Noruega, Suiza y Turquía.

* Cifras a julio del año en cuestión.

Fuentes: Basado en ANACOM, Reportes Trimestrales, ERG/BEREC MTR Snapshot

Ahora bien, como se evidencia de la más reciente revisión del mercado mayorista de terminación móvil iniciada en el tercer trimestre de 2011, los cargos en Portugal aún se encontraban significativamente por encima del costo marginal de terminación de llamadas. El ejercicio de modelación de costos realizado para ANACOM determinó que el cargo de 3,5 €¢/minuto aplicable a comienzos de 2012 era casi tres veces superior al cargo objetivo basado en costos incrementales a largo plazo puros (*pure LRIC*) de 1,27 €¢/minuto³⁴. En el marco de este procedimiento regulatorio, ANACOM ha implementado reducciones de cargos de acceso para alcanzar el cargo objetivo a final de 2012.

³⁰ *Idem.*, p. 5, 16. ANACOM empleó al efecto el ERG, MTR Snapshot – July 2004, disponible en:

[http://www.erg.eu/streaming/Plen%20\(04\)%2032a%20MTR%20Jul04.pdf?contentId=544623&field=ATTACHED_FILE](http://www.erg.eu/streaming/Plen%20(04)%2032a%20MTR%20Jul04.pdf?contentId=544623&field=ATTACHED_FILE).

³¹ ANACOM - Decisão - Mercados Grossistas de Terminação de Chamadas Vocaís em Redes Móveis Individuais, Especificação da Obrigação de Controlo de Preços, p. 14. (ANACOM – Revisión de 2008) Disponible en:

http://www.anacom.pt/streaming/decisao02072008.pdf?contentId=600897&field=ATTACHED_FILE.

³² *Idem.*, p. 17.

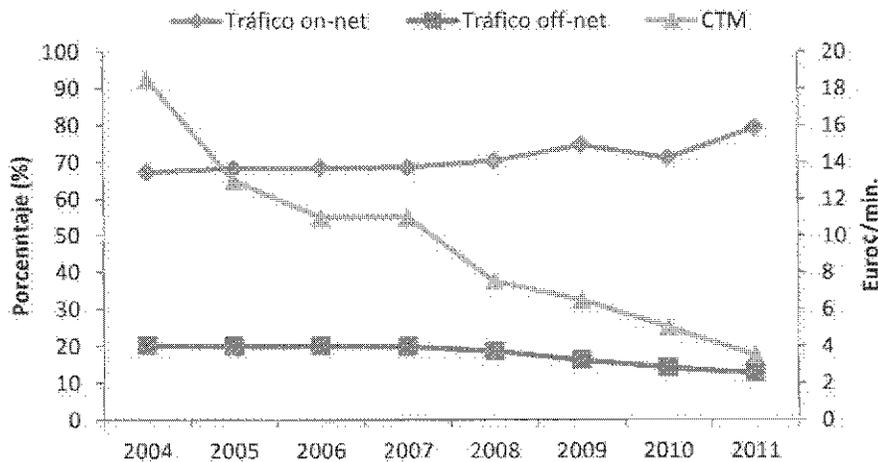
³³ ANACOM consideró otros posibles mecanismos como el uso de las llamadas *on-net* como referencia para el cargo de acceso pero fijó el cargo principalmente con base en el ERG, MTR Snapshot – January 2008, disponible en: http://www.erg.eu/streaming/erg_08_17_mtr_upd_snap_final_080604.pdf?contentId=544611&field=ATTACHED_FILE.

³⁴ *Vid.* ANACOM, Proyecto de decisão obrigação de controlo de preços, Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, Mar. 2012, (ANACOM – Revisión de 2012), disponible en:

- Impacto de la regulación mayorista

Tal y como lo ha reconocido el propio ANACOM en su último análisis del mercado de terminación móvil, las distorsiones competitivas asociadas con la diferenciación de precios on-net/off-net en Portugal persisten³⁵. Como se muestra en la Figura 2, el porcentaje de tráfico on-net ha crecido constantemente desde que ANACOM reguló los cargos de acceso en 2005. Ello se debe a que, a pesar de que el tráfico móvil total ha crecido durante este período – cerca de 68% entre 2005-2007 – la mayor parte de este crecimiento puede ser atribuido a un aumento de tráfico on-net – este tipo de tráfico representó 79.3% del tráfico móvil en 2011. Mientras tanto, el tráfico off-net como porcentaje del total del tráfico saliente móvil permaneció estable en alrededor de 20% por varios años, y en los últimos tres ejercicios ha seguido una tendencia decreciente hasta llegar a 12.6% en 2011.

Figura 2: Porcentaje de tráfico on-net, tráfico off-net y cargos de acceso (CTM) en Portugal, 2004-2011



Nota: CTM se refiere al cargo regulado de TMN y Vodafone.

Fuente: Basado en ANACOM, Reportes Trimestrales y ERG/BEREC, MTR Snapshot

Asimismo, conviene apuntar que la adopción de cargos diferenciados en 2008 no tuvo un impacto positivo sobre el tráfico off-net en Portugal. Por el contrario, a partir de este momento comenzó a observarse una reducción constante del total de tráfico móvil off-net en el país. El resultado anterior es consecuencia de que el diferencial de precios continúa siendo alto y no tiene relación directa con los costos de terminación de llamadas off-net.

5. Conclusiones

Revisado el contenido de la Propuesta regulatoria y con base en las consideraciones presentadas en este informe, formulamos las siguientes conclusiones generales:

http://www.anacom.pt/streaming/projetodecisaocontroloprecos_23032012.pdf?contentid=1122397&field=ATTACHMENT
CHED FILE

³⁵ Idem., p. 24.

- Dadas las particularidades del mercado colombiano, se estima que la introducción de cargos de acceso diferenciados que tomen en cuenta las diferencias de escala entre los operadores móviles nacionales podría beneficiar a los consumidores en el largo plazo, más esta medida debería ser transitoria.
- La Propuesta regulatoria en sus términos actuales podría resultar en cargos por encima de costos en perjuicio de los consumidores sin límite temporal definido. Por tanto, es recomendable que el diferencial de cargos sea calculado de manera distinta, para tomar en cuenta la escala real de aquellos operadores incluidos en el Grupo 1 y los problemas de competencia identificados a nivel minorista por la CRC. Ello eliminaría el subsidio implícito que probablemente permitiría la Propuesta regulatoria ya que el cargo regulado tendría en cuenta las eficiencias asociadas con la escala real de los operadores incluidos en el Grupo 1. El cargo de operadores incluidos en el Grupo 2, por otro lado, sería igual al cargo del Grupo 1 más un diferencial (*mark-up*). En la práctica, este *mark-up* resultaría en el cargo objetivo contenido en la Resolución 3136 de 2011 a los operadores del Grupo 2, lo cual se estima que otorgaría señales apropiadas a tales operadores para que incrementen su eficiencia productiva.
- Se estima que la propuesta de acortar el cronograma de reducciones graduales beneficiará a los consumidores colombianos y está en consonancia con la práctica reciente a nivel internacional.
- La introducción de cargos diferenciados en el mercado colombiano, por sí sola, probablemente no tendrá los efectos pro competitivos esperados si no se corrige la regla de no discriminación en el mercado minorista de origenación adoptada en 2009. Las experiencias internacionales revisadas evidencian en los casos en que existan distorsiones competitivas derivadas de la marcada discriminación de precios *on-net/off-net*, se requiere de una combinación efectiva de medidas mayoristas y minoristas. En el caso de Colombia, la regla de no discriminación existente no ha alcanzado sus objetivos y por tanto es recomendable reformularla. Se propone al efecto que se imponga una obligación de no discriminación que fije el diferencial de diferenciación de precios *on-net* y *off-net* igual a cero ($P_{on} = P_{off}$) y que aplique a todos los planes comerciales del operador dominante en el mercado de origenación móvil. Se estima que esta regla creará los incentivos apropiados para que el operador dominante cese en el uso estratégico de la práctica de diferenciación de precios para concentrar tráfico *on-net*.