



Bogotá D.C., 30 de julio de 2024.

Doctora
LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva
Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC
Calle 59 A bis No. 5- 53
Ciudad.

Asunto: Comentarios al documento de formulación del problema y alternativas regulatorias para el proyecto regulatorio “*Revisión de los esquemas de remuneración de redes fijas*”.

Respetada doctora Duque,

De conformidad con el plazo concedido por su entidad para la remisión de comentarios al proyecto regulatorio del asunto, desde UNE EPM Telecomunicaciones S.A. y EDATEL S.A., en adelante TIGO, nos permitimos presentar para su consideración nuestros comentarios.

COMENTARIOS GENERALES

El planteamiento presentado en las alternativas regulatorias respecto a actualizar el modelo de “*Empresa Eficiente de Telefonía Fija*” resulta una medida positiva, ya que consideramos es un paso necesario para realizar una revisión integral de los esquemas de cargos de acceso para remunerar el uso de la red con ocasión de la interconexión de los servicios de voz, así como, en los cargos de acceso para la prestación de los servicios de Larga Distancia Internacional “LDI”. Esta actualización permitirá dentro del Análisis de Impacto Normativo evaluar los cambios que ha tenido el servicio de telefonía fija y comprender de mejor manera la situación actual, lo cual es fundamental para decidir si se debe mantener la metodología de remuneración actual con el ajuste de los valores de cargos de acceso, o si es el momento de modificar el esquema de remuneración, a la luz de una competencia efectiva.

En este sentido, al revisar el modelo de costos, es crucial que la medida regulatoria seleccionada, de acuerdo con el análisis de impacto normativo, represente el mejor resultado en términos de costos y beneficios para el mercado. Este análisis debe considerar de manera articulada los efectos que la decisión puede tener en la competencia, especialmente dada la estructura actual del mercado colombiano en la que se ha identificado un operador con posición dominante en el mercado móvil de voz y datos y que de acuerdo con los análisis pudiera estar “contaminando” el mercado fijo o las ofertas convergentes.

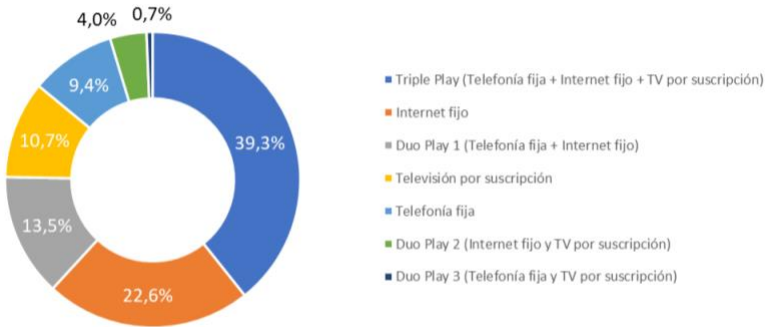


En todo caso, cualquier actualización de los cargos de acceso debería introducirse de manera paulatina, como bien lo menciona la CRC en el “Documento de respuesta – Revisión de los esquemas de remuneración móvil”¹ y siguiendo la línea de las intervenciones regulatorias de 2011 y 2014.

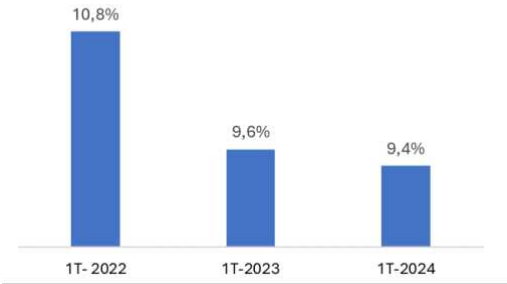
Lo anterior, no necesariamente tendría que terminar con la eliminación de los cargos de acceso, sino que podría incluso derivar en la desregulación del mercado mayorista de telefonía fija, como ocurrió recientemente en el mercado español². En este caso, el regulador español llegó a esta conclusión, analizando que el mercado de telefonía fija se encuentra en fase de declive dado que tan solo 10 por ciento de los hogares que contratan telefonía fija en el último año, lo hicieron en modalidad *single play*, cifra que viene cayendo sostenidamente en los últimos años.

Esta es la misma situación del mercado colombiano, si se analizan las últimas cifras de empaquetamientos menos del 10%, de los usuarios tienen solo el servicio de voz fija, y la cifra cae sostenidamente en los últimos años. Por lo tanto, la desregulación es una alternativa que resulta oportuna en la situación actual de este mercado.

Gráfica 1. Participación por tipo de empaquetamiento mercado fijo-móvil



Gráfica 2. Evolución de empaquetamiento solo voz fija



¹ <https://cocom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-2>

² <https://dplnews.com/espana-desregula-el-mercado-mayorista-de-telefonía-fija/>

Ahora bien, si de acuerdo con los resultados del análisis de impacto normativo, se considera necesario adoptar el esquema de remuneración donde la remuneración entre operadores de servicio fijo por concepto de utilización de sus redes se realice bajo el mecanismo en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de su usuario o Sender Keep's All "SKA". Sería necesario, revisar su impacto competitivo, previniendo que posterior a su aplicación no facilite el contagio de la posición de dominio declarada en el mercado de servicios móviles, al mercado de los servicios fijos.

En este sentido, la implantación del esquema SKA, debería igualmente responder a una reducción paulatina de dichos cargos de acceso, hasta alcanzar el estado deseado, y de esta manera, permitir la transición moderada de los impactos financieros, así como de los procesos operativos relativos a estas relaciones entre operadores.

En otro sentido, no consideramos oportuno implementar el esquema de SKA entre los servicios fijos y móviles. En primer lugar, porque podrían facilitar el contagio de la posición de dominio de los servicios móviles a los fijos, y segundo por la estructura de costos entre las redes móviles y fijas, que hace que no sean comparables las remuneraciones para cada tipo de red, como por ejemplo, el costo del espectro y la respectiva contraprestación del mismo que carga la estructura de costos de las redes móviles, en comparación con las redes fijas.

Aunado a lo anterior, debe evaluarse que hay operadores que solo ofrecen un tipo de servicio, ya sea servicios fijos o servicios móviles, pero no ofrecen ambos. Una eventual remuneración mediante SKA podría generar una ventaja competitiva en los operadores fijos sobre los móviles. Lo anterior, considerando que el tráfico de las redes móviles hacia las redes fijas es del orden del 85 al 90%, mientras que el tráfico de las redes fijas hacia las móviles es del orden del 10 al 15%. Lo anterior, significaría que, si quien se queda con el cargo de acceso es donde termina la llamada, los operadores fijos percibirían un mayor ingreso, con lo que se desconocería las inversiones que deben realizar los operadores móviles para el mantenimiento de sus redes para poder prestar el servicio en las condiciones de calidad establecidas en la regulación.

Finalmente, vale la pena incluir dentro del análisis el impacto de las aplicaciones OTT (Over The Top), dentro del declive del uso de la voz fija. Primero, por el hecho de que estas aplicaciones constituyen productos sustitutos de las comunicaciones de voz fija igualmente que de la móvil, y segundo, dado a que por su naturaleza de uso extensivo de datos, implican que los operadores de red tengan que enfocar sus inversiones precisamente en el fortalecimiento de la infraestructura que permiten la prestación de estos servicios intensivos en datos para garantizar su viabilidad en el mercado actual, generando de esta manera, una disminución indirecta de el énfasis comercial, así como las inversiones en las redes de voz fijas.

CONSULTA PÚBLICA

a) ¿Considera que el problema definido en este documento involucra todos los elementos sobre la mejora continua en la revisión de los esquemas de remuneración de la telefonía sobre redes fijas? En caso negativo, por favor justifique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.

RTA. TIGO considera que el planteamiento del problema definido en el documento recoge apropiadamente los elementos para tener en cuenta en la revisión de los esquemas de remuneración de la telefonía sobre redes fijas.

b) Frente al problema planteado, ¿Considera que las causas presentadas en este documento son las que generan el problema definido? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre tales causas y el problema definido.

RTA. TIGO considera que las causas presentadas en el documento corresponden a las principales que definen el problema planteado. En particular, identifica la necesidad de un modelo actualizado de empresa eficiente, la demanda decreciente por el servicio y la convergencia, son características actuales del mercado relevante de voz fija.

En suma, las causas identificadas por la CRC dejan ver claramente que la regulación vigente asociada a la remuneración mayorista del servicio de voz sobre redes fijas no recoge la realidad actual del mercado. Las estadísticas presentadas en el documento soporte permiten observar que, si bien el volumen de tráfico de voz en minutos, tanto residencial como corporativo, viene decreciendo, las líneas no lo están, por efecto del empaquetamiento.

Como complemento al análisis de la CRC, puede decirse que durante la pandemia de COVID-19, entre los años 2020 y 2022, la telefonía fija fue un recurso importante para los colombianos, ya que ofreció una alternativa de comunicación a las redes móviles. Esto se demuestra en el comportamiento del tráfico durante ese período, lo cual refuerza la necesidad de actualizar los esquemas de remuneración de los cargos de acceso a redes fijas.

Ahora bien, en cuanto a la asimetría en las metodologías de remuneración mayorista de las redes fijas y móviles, TIGO considera que, aunque esto es una realidad regulatoria que debe ser abordada sectorialmente para eliminarla, tal como lo plantea el proyecto regulatorio en cuestión, esto debe hacerse de manera gradual. Es necesario contar primero con un modelo actualizado de la empresa eficiente y analizar los efectos que tal decisión puede tener en la competencia. Esto es especialmente importante dado que en la estructura actual del mercado colombiano se ha identificado un operador con posición dominante en el mercado móvil de voz y datos. Generalizar el esquema Bill and Keep (decretado para redes móviles a partir del 1º de mayo de 2025) también a las redes fijas y, aún más, entre redes fijas y móviles, como se plantea en la Alternativa 4 del documento de la CRC, puede acentuar la dominancia de este operador y contagiarla incluso al mercado fijo. Con ello, podría permitírsele al operador dominante, dueño de las redes más grandes tanto móviles como fijas, no imputarse costos por el uso de sus propias redes ni las de los competidores en la formación de tarifas de sus ofertas empaquetadas, con lo cual, se le daría una ventaja competitiva adicional, dadas sus economías de escala y alcance diferenciales con las que cuenta.

c) Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una causa? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

RTA. Como se indicó en la respuesta anterior, desde la perspectiva de TIGO, las causas presentadas en el documento corresponden a las principales que definen el problema planteado. Sólo como complemento al argumento relacionado con que las redes IP convergentes que utilizan infraestructura común para soportar servicios de voz y datos, han desincentivado el uso de los servicios de voz tradicional, anotaríamos que ello también se debe a la brecha que se ha profundizado en la era de la información, en la que las nuevas generaciones acuden de forma casi exclusiva a una comunicación basada en las aplicaciones (OTTs) y a las redes sociales, cuyo fundamento es el uso de los datos, por lo que los PRSTs enfocan sus inversiones precisamente en el fortalecimiento de la infraestructura que permiten la prestación de estos servicios para garantizar su viabilidad en el mercado actual, siendo especialmente relevante el uso de Internet tanto a través de redes fijas como móviles.

d) Frente al problema planteado, ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre el problema definido y las consecuencias descritas.

RTA. TIGO considera que las consecuencias que presenta el documento no son directa y exclusivamente imputables a la materialización del problema con sus causas, e incluso las consecuencias planteadas deben moderarse en su real dimensión en cuanto a sus efectos sobre el mercado, por lo siguiente:

- Como el propio documento lo explica, actualmente el componente de la voz tiene una relevancia menor en las ofertas empaquetadas tanto de servicios fijos como de servicios móviles, a tal punto que se ha convertido en un commodity para todas ellas. En ese orden de ideas, a pesar de que se reconozca que la regulación general vigente asociada a la remuneración mayorista de las redes fijas no recoge la realidad actual del mercado, no se puede afirmar que exclusivamente por eso se esté afectando el bienestar económico de los consumidores por la fijación de los precios minoristas para las ofertas empaquetadas que incluyen ese insumo y que, además, exclusivamente por ello se esté distorsionando la competencia. Se reitera aquí que hay una causa aún más relevante en la distorsión del mercado y la competencia en Colombia y es la presencia de un operador dominante que, ahí sí, en función de la alternativa que finalmente se elija para resolver el problema planteado podrá profundizar y extender su dominancia al mercado fijo.
- En lo atinente a la consecuencia presentada en el documento que trata sobre los desincentivos a la inversión, es del caso indicar que, en concepto de TIGO, esta consecuencia tampoco está ligada de forma exclusiva a la materialización del problema descrito y de sus causas, sino que es también una consecuencia natural de la evolución tecnológica y la capacidad de adaptación de los PRSTs diversificando sus portafolios de servicios y con ello generado nuevos focos de inversión en sus redes, así como una nueva composición de los ingresos que perciben del mercado. Se reitera aquí que por el peso que actualmente tiene el componente de la voz en las ofertas empaquetadas tanto de servicios fijos como de servicios móviles, debe moderarse la conclusión de que el problema descrito conlleva al establecimiento de barreras de entrada y pérdida de competencia efectiva cuando, como se indicó en la viñeta anterior, hay una causa aún más relevante en la distorsión del mercado y la

competencia en Colombia, y es la presencia de un operador dominante. En este punto TIGO solicita que este proyecto se articule en debida forma con el proyecto de “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles – Fase II” que también adelanta la CRC, con miras a lograr un marco normativo armónico y debidamente enfocado en la causa principal de pérdida efectiva de competencia en Colombia y de desincentivos a la inversión.

e) Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una consecuencia? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

RTA. Como se indicó en la respuesta anterior, habiendo **una causa aún más relevante en la distorsión del mercado y la competencia en Colombia, como lo es la presencia de un operador dominante en el mercado móvil de voz y datos**, TIGO no considera que deba adicionarse otra consecuencia de la materialización del problema. Más bien, resulta ser de capital importancia evaluar cuál de las alternativas de solución planteadas será la que se implemente para evitar que la condición de dominancia se profundice e incluso se contagie del mercado móvil al mercado fijo.

f) En relación con las alternativas regulatorias expuestas ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? ¿Adicionaría otra(s) alternativa(s) o eliminaría alguna(s)? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarlas.

RTA. TIGO considera que no todas las alternativas planteadas son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto, máxime cuando existe una causa aún más relevante que las que plantea el documento y que tiene incidencia directa en las consecuencias. Así entonces a continuación TIGO presenta algunas consideraciones respecto de las alternativas que considera más pertinentes y adecuadas, razonando también sobre la forma cómo deberían implementarse:

Alternativa No. 1: Mantener los cargos de acceso vigentes para terminación de voz fija.

Como se comentó en la fase anterior de este proyecto, para el sector siempre será beneficioso tener los esquemas de remuneración de redes lo más actualizados posible, ya que esto permite mantener una mayor eficiencia del mercado y una mejor dinámica de la competencia.

En este sentido, considerando que la última actualización del modelo de costos se realizó con información disponible hasta 2017, es necesario actualizar el modelo con la información real del mercado disponible para el período comprendido entre 2018 y 2024, por lo tanto, TIGO considera que esta alternativa regulatoria no aporta valor.

Alternativa No. 2: Actualizar el modelo “Empresa Eficiente de Telefonía Fija” con el fin de obtener nuevos valores de cargos de acceso a partir de costeo LRIC puro.

TIGO considera que esta alternativa regulatoria es la más adecuada, dado que la última actualización del modelo se realizó con información disponible hasta 2017, no obstante, debe analizarse de manera articulada a la luz de los efectos que puede tener tal decisión en la

competencia, más aún, si se tiene en cuenta que en la estructura actual del mercado colombiano se tiene identificado un operador con posición de dominio en el mercado móvil de voz y datos, que podría extender su dominio al mercado fijo. Además, recoge la percepción general de la industria sobre la necesidad de una revisión integral y actualización de los esquemas de remuneración de redes fijas.

Adicionalmente, se insta a la Comisión a que, en caso de un eventual ajuste de los cargos de acceso, este se realice mediante una senda de reducción, de forma tal que coincida con las mejores prácticas internacionales y de continuidad con los criterios de las intervenciones regulatorias de 2011 y 2014.

Alternativa No. 3: La remuneración entre proveedores del servicio de voz fija por concepto de utilización de sus redes a nivel nacional se realizará bajo el mecanismo en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios.

Entendiendo que el Análisis de Impacto Normativo es una herramienta para la toma de decisiones que ha venido utilizando la Comisión dentro de su política de mejora regulatoria, se hace necesario abordar en sus análisis el impacto en la competencia que se tendría al implementar esta alternativa considerando que en la estructura actual del mercado colombiano se tiene identificado un operador con posición de dominio en el mercado móvil de voz y datos, por lo que generalizar a partir del mismo momento el esquema Bill and Keep (que ya está decretado para redes móviles a partir del 1º de mayo de 2025), también entre las redes fijas y, más extremo aún, extenderlo entre redes fijas y móviles, como se plantea en la Alternativa 4, puede acentuar la condición de dominancia y contagiarla incluso al mercado fijo, al permitírsele al operador dominante, dueño de las redes más grandes tanto móvil como fija, no imputarse costos por el uso de sus propias redes, ni las de los demás competidores en la formación de tarifas de sus ofertas empaquetadas, lo cual, si bien sería una condición que aplicaría a todos los demás agentes, el operador dominante podría tomar una ventaja adicional, si se tienen en cuenta sus economías de escala y de alcance diferenciales.

Adicionalmente, se insta a la Comisión a que, en caso de un eventual cambio de la metodología de cargos de acceso a un esquema Bill and Keep, este se realice mediante una senda de reducción, de forma tal que coincida con las mejores prácticas internacionales y de continuidad con los criterios de las intervenciones regulatorias de 2011 y 2014.

Asimismo, consideramos acertado que se realice la actualización de los cargos de acceso para para las llamadas provenientes de LDI mediante la actualización del modelo de empresa eficiente.

Alternativa No. 4: La remuneración por concepto de utilización de redes se llevará a cabo por medio de Bill & Keep incluyendo llamadas fijo – móvil y móvil – fijo.

Como se mencionó previamente, existen diferencias significativas en las tecnologías que implican costos que no pueden compartirse entre ambas redes. Un ejemplo de ello es el costo por el permiso de uso del espectro radioeléctrico. A diferencia de las redes fijas, donde una empresa invierte en el despliegue de fibra óptica, bien que queda a título del operador, el

espectro es un costo que los operadores móviles deben pagar sin poder ejercer propiedad sobre él.

Aunado a lo anterior, el tráfico entre la red móvil y la red fija no es uniforme. Hay diferencias significativas en la proporción de tráfico de voz que se cursa desde la red móvil hacia la red fija en comparación con el tráfico en sentido opuesto, condición que terminaría favoreciendo a los operadores fijos con el recaudo por el tráfico que termina en su red.

A su vez, es importante considerar que hay empresas que ofrecen únicamente el servicio fijo o únicamente el servicio móvil. Esta condición aumenta el riesgo de drenaje de ingresos de los operadores móviles, quienes deben continuar invirtiendo en sus redes para mantener o mejorar la calidad del servicio de voz.

Finalmente, como se mencionó en la alternativa 3, debe evaluarse el riesgo potencial de permear la posición de dominancia del mercado móvil al mercado fijo con la aplicación de esta alternativa considerando el tamaño de las redes de dicho operador y su economía de escala.

Alternativa No. 5: Los cargos de acceso vigentes para terminación fija se dejarán a libre negociación por la existencia de una tendencia a la competencia efectiva.

Esta podría ser una alternativa pertinente y adecuada sí se tiene en cuenta que actualmente el componente de la voz tiene un peso menor en la formación de precios de las ofertas empaquetadas de servicios fijos, a tal punto que se ha convertido en un *commodity* para todas ellas y, por ende, la libre negociación ahorraría costos de transacción para el sector, más aún, considerando que caso previamente señalado del mercado español donde se desreguló el mercado mayorista de telefonía fija.

g) En relación con las alternativas regulatorias expuestas ¿Qué otras variables consideran se deberían tener en cuenta para la fase de evaluación de las alternativas? ¿Qué otras metodologías consideran se deberían plantear para abordar la temática?

RTA. Se reitera aquí **que hay una causa o variable aún más relevante en la distorsión del mercado y la competencia en Colombia y es la presencia de un operador declarado como dominante en el mercado móvil de voz y datos** y, que ello no puede desligarse de este análisis. De allí que TIGO esté solicitando que este proyecto se articule en debida forma con el proyecto de “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles – Fase II*” que también adelanta la CRC, con miras a lograr un marco normativo armónico y debidamente enfocado en la causa principal de pérdida efectiva de competencia en Colombia y de desincentivos a la inversión en función de la alternativa que finalmente se elija para resolver el problema planteado podrá profundizar y extender su dominancia al mercado fijo.



En los anteriores términos ponemos en conocimiento de la CRC nuestros comentarios esperando que los mismos sean analizados y tenidos en cuenta para la expedición del documento definitivo.

Cordial saludo,




CARLOS ANDRÉS TELLEZ RAMÍREZ
Director de Asuntos Regulatorios e Interconexión
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos

