

116751000G-0010

Bogotá D.C., lunes, 17 de febrero de 2020

Doctora

**ZOILA CONSUELO VARGAS MESA**

Directora Ejecutiva (E.F.)

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

**Asunto:** Comentarios a la formulación del problema – Proyecto "Revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017"

Doctora Vargas,

Desde Telefónica apreciamos los espacios de discusión para debatir los proyectos regulatorios, que permiten una construcción conjunta de las decisiones normativas, con el fin de que estas sean eficientes, eficaces y respondan con pertinencia y realidad a las diferentes situaciones que se presentan en la industria entre los distintos agentes y mercados.

En ese contexto, enviamos los comentarios de Telefónica respecto a la Política Regulatoria en el mercado mayorista que se relaciona con la formulación del problema en el marco de la Revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017, que desde ya nos permitimos señalar, debe ser integral y adecuada a las condiciones propias de cada mercado, de forma tal que evite generar distorsiones en otros mercados conexos o complementarios, en tanto que no se tienen en cuenta ni estiman los efectos que medidas mayoristas aisladas podrían generar.

En ese sentido, reiteramos la posición de Telefónica en cuanto a la necesidad que tiene el sector para revisar los mercados mayoristas en su conjunto y que fue expuesta en la comunicación de diciembre de 2019, en tanto que no resulta comprensible que se analicen las tarifas de remuneración de los servicios de RAN sin revisar la remuneración por cargos de acceso y las reglas de acceso uso e interconexión, que, conforme con la posición adoptada por el regulador sectorial, de la que ha disentido esta empresa, se encuentran relacionados incluso en los elementos de red a remunerar. Por lo tanto, solicitamos que se anexe este proyecto a la Revisión del régimen de acceso uso e interconexión y se agregue la revisión de

los cargos de Acceso, y que se haga un análisis de impacto normativo completo e integral.

Ahora bien, luego de más de 3 años de presentado el modelo de empresa eficiente, resulta perentorio revisar si los supuestos bajo los que funcionaba el mercado en 2016 son los mismos que resulta aplicables en el año 2020, teniendo en cuenta la penetración de 4G, la elevada depreciación del peso, la presencia de un operador dominante que ha trasladado su poder de mercado a los servicios empaquetados móviles, los cambios regulatorios que han modificado las remuneraciones en los servicios mayoristas y las nuevas dinámicas de mercado que han llevado a que, si se sigue la tendencia de los últimos trimestres, las proyecciones del ARPM del mercado lleguen a ser menores al cargo de acceso para este 2020.

De igual manera, la Comisión debe entender que la revisión de los cargos de acceso resulta fundamental toda vez que, a través de esta, se corregirían diversos problemas en el mercado que finalmente guardan relación con el objeto o problema que lleva a la Comisión a adelantar el proyecto regulatorio dentro del cual se remiten estos comentarios. Por ejemplo, distintos estudios han señalado los efectos en el bienestar social, la mejora en la calidad de la red, la promoción de la competencia y la promoción a la entrada de nuevos agentes que tiene el sistema Bill & Keep (Cambini, 2003; Berger, 2005; Harbord & Pagnozzi, 2010; Harbord & Hoernig, 2015; Hawthorne, 2019).<sup>1</sup> Con lo cual incluso puede no resultar necesaria su intervención en la remuneración por el uso del servicio de Itinerancia Automática Nacional.

Teniendo esto en mente, no consideramos conveniente adelantar este proyecto de manera apresurada y aislada, teniendo en cuenta que los problemas que presenta el mercado son otros y requieren una mirada integral. Además, resulta incoherente que hace escasos seis (6) meses, en la evaluación de alternativas del proyecto de revisión a la resolución 5107 que derivó en el cambio de remuneración del tráfico entrante en RAN a cargo de acceso, el escenario de remuneración actual resultaba más beneficioso, según la metodología multicriterio de la evaluación de alternativas en mención, que adelantar la senda tarifaria en la remuneración de voz móvil.

---

<sup>1</sup> Berger, U. (2005). Bill-and-keep vs. cost-based access pricing revisited. *Economics Letters*, 107-112.

Cambini, C. &. (2003). Network competition with price discrimination: 'bill-and-keep' is not so bad after all. *Economics Letters*, 205-213.

Harbord, D., & Hoernig, S. (2015). Welfare analysis of regulating mobile termination rates in the UK. *The Journal of Industrial Economics*, 673-703.

Harbord, D., & Pagnozzi, M. (2010). Network-based price discrimination and bill-and-keep vs. cost-based regulation of mobile termination rates. *Review of Network Economics*.

Hawthorne, R. (2019). The impact of heterogeneous consumer preferences on welfare outcomes of government interventions. Diss. Faculty of Commerce.

Precisamente por ello, resulta difícil entender que ahora, sin que existan modificaciones o cambios drásticos en el mercado, más allá de los intereses particulares de un agente que estructuró su negocio en el RAN, la Comisión decida modificar esas conclusiones y decida adelantar la senda de remuneración por RAN, se insiste, pese a que el análisis multicriterio en julio de 2019 mostraba que no resultaba óptimo.

Igualmente no resulta comprensible que no contemple una revisión del esquema de remuneración en la terminación de las llamadas aun cuando en 2016 se contrató un modelo de costos para ello, y que, siguiendo las razones del análisis multicriterio adelantado por esa Comisión, este tipo de medidas podrían ser más eficientes para solucionar el problema que se pretende atacar.

Otro punto que no se tiene en cuenta en el proyecto normativo actual es la reciente asignación de espectro adelantada por el Mintic mediante el proceso de selección objetiva en la metodología de subasta, regido por la Resolución Mintic 3078 de 2019, y especialmente que de las condiciones fijadas en ese acto administrativo, se extrañan obligaciones de despliegue de cobertura como las que contenía la Resolución Mintic 449 de 2013, que fue la que determinó las condiciones de subasta de 4G, en tanto que esas cargas para los asignatarios fueron muy tenidas en cuenta por la CRC para señalar que complementaban los incentivos regulatorios y normativos correctos que evitaban esquemas de free riding por tarifas bajas de RAN y promovían el uso eficiente del espectro y el despliegue de infraestructura en beneficio del mercado y los usuarios.

Adicionalmente, también debemos señalar, respetuosamente, que preocupa que los motivos que lleven al regulador a modificar las conclusiones del proyecto regulatorio adelantado el año anterior para revisar el esquema de remuneración de RAN, se refieran a la situación particular y específica de la compañía Avantel, operador que a pesar de contar con tarifas preferentes de RAN y de incentivos para el despliegue de redes, sustentó su esquema de negocios en presionar al regulador a reducir las tarifas de RAN o mantenerle indebidamente el tratamiento de “entrante” en el mercado, en detrimento del despliegue de red propia y de la explotación eficiente del espectro como recurso público.

Al punto que Avantel, sin recato, incluye dentro de su plan de recuperación en el proceso de reorganización empresarial, la reducción de las tarifas generales de RAN, lo cual va en contravía de la buena fe de ese operador y supone un esquema de

busqueda de rentas derivadas de la presión a las autoridades sectoriales. Así lo expuso Avantel:

Dentro de las actividades adelantadas para superar la causal, están también las gestiones desarrolladas mancomunadamente entre la administración, el accionista y OPIC como acreedor principal, tendientes a contrarrestar el impacto financiero causado por el aumento de la tarifa de RAN de voz, respecto de lo cual Avantel con el apoyo de sus asesores legales externos ha ejecutado una hoja de ruta legal y regulatoria relacionada con el roaming con acciones tanto en el ámbito nacional como internacional.

La estrategia nacional, se basa en el hecho de que mediante las resoluciones 4421 y 4510 de 2014, actos administrativos particulares, concretos y en firme, la CRC definió en forma clara y definitiva las condiciones de acceso a la instalación de RAN entre AVANTEL y TIGO, Claro y Movistar, y se generaron situaciones legales específicas y concretas con respecto a la remuneración. Cumpliendo con lo ordenado por la CRC en 2014, Avantel tiene el derecho de continuar pagando por RAN de voz el valor final registrado en el artículo 4.7.4.1.1 de la Res. 5050 de 2016, modificado por el artículo 6 de la Res. 5107 de 2017 y lo está haciendo desde diciembre de 2018. Para los datos, Avantel está pagando el valor máximo en el artículo 4.7.4.2 de la Res. 5050 de 2016, modificado por el artículo 7 de la Res. 5107 de 2017, motivo por el cual los demás operadores o los operadores establecidos, están incumpliendo de manera palmaria los actos particulares aún vigentes.

El equipo de Avantel, la Embajada de EE.UU en Colombia, la IFC y OPIC, celebraron una reunión el 17 de enero de 2019 con representantes del gobierno colombiano tales como el Viceministro de TIC, el Ministro de Comercio Industria y Turismo, los 3 comisionados de la CRC y el Alto Consejero Presidencial del Sector Privado, en la que Avantel pudo comunicarles el impacto de la competencia en el mercado, destacando las importantes inversiones que Avantel está realizando para avanzar en la conectividad de datos y reflejar el impacto de la decisión de roaming pendiente de CRC.

El 5 de marzo de 2019, IFC (accionista de Acquisition) envió una carta al MINTIC y la CRC destacando la importancia de que se revisen las tarifas de manera consistente con un marco de costos eficiente para eliminar la senda decreciente de la Resolución 5107.

Se ha llevado a cabo igualmente una importante gestión en torno a la investigación de dominancia de Claro y el proyecto que busca declararlo en esa posición y establecer algunos remedios regulatorios para contrarrestarlo; uno de ellos es que Claro cobre una tarifa especial de Roaming equivalente al cargo de acceso.

Luego de la gestión adelantada por Avantel y sus accionistas, el 23 de julio de 2019, la CRC publicó la Resolución 5827 de 2019 y con ella una nueva modificación a la tarifa de RAN, esta vez haciendo una diferenciación de tarifas específicamente para las llamadas entrantes equiparándolas al cargo de acceso, pero dejando la misma tarifa de la Resolución 5107 para las llamadas salientes que utilicen Roaming.

2

Teniendo este contexto en mente, a continuación, puntualizamos nuestros comentarios con respecto a los dos problemas planteados:

---

<sup>2</sup> Folio 35 del escrito de solicitud de aceptación como empresa en reorganización empresarial de Avantel enviado a la Superintendencia de Sociedades.

## 1. Remuneración voz móvil.

### Hipótesis 1.1: las condiciones que menciona la CRC para establecer la senda ya las había contemplado desde 2017.

La CRC pone a disposición del público una presentación donde formula un presunto problema en la remuneración por el uso del servicio de RAN en voz, señalando que el valor regulado para la remuneración del RAN en voz móvil no refleja las actuales condiciones del mercado. En principio, no es claro a cuáles condiciones de mercado se refiere. Por un lado se habla que los ingresos por el servicio de RAN han incrementado, lo que reduciría en teoría el impacto financiero, sin embargo, no se observa un análisis de caja, porque un operador no ha pagado el total de lo adeudado por el uso del servicio, afectando el análisis de la CRC porque disminuciones adicionales en la tarifa no sólo generan inseguridad jurídica sino que significarían un impacto adicional al que se está dando por el no pago. Por otro lado, si bien la CRC habla de la comoditización, se debe aclarar que esta premisa ya hacía parte del análisis de la Comisión en 2017, como lo mencionó en su documento de respuesta a comentarios:

*“Teniendo en cuenta la tendencia a la “comoditización” que empieza a presentar el servicio de voz, y adicionalmente el nivel de los valores cobrados por minuto de RAN entre establecidos, (...) la CRC considera que con el fin de mitigar el impacto financiero que se podría generar por la reducción acelerada del valor de remuneración del RAN para servicios de voz entre establecidos, se estima necesario reducir gradualmente el mencionado valor, en un plazo de seis años con el fin de llegar al valor objetivo que arroja el modelo de costos LRIC puro con el que cuenta la CRC”. CRC (2017). Documento de respuesta a comentarios en el proyecto Condiciones para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional.*

Precisamente, a partir de este análisis se decidió establecer una senda por seis años desde el costo medio hasta el costo marginal, reduciendo el impacto de la regulación.

### Hipótesis 1.2: la Comisión ya había determinado que adelantar la senda no era óptimo.

A pesar de esta modificación, que a nuestro juicio fue errada dado que dejó de remunerar elementos de red que son inherentes a la prestación del servicio de RAN, hace seis meses el regulador decidió modificar la remuneración que se hace al tráfico

entrante con tarifa regulada, pasando de cargo por RAN a cargo de acceso, afectando de nuevo el equilibrio en el mercado mayorista y generando impactos financieros no previstos por los operadores. Dentro de la evaluación de alternativas que los operadores junto con la Superintendencia de Industria y Comercio solicitaron, la Comisión adelantó un análisis sobre alternativas, siendo estas: 1) no hacer nada, 2) eliminar la senda de reducción del cargo del RAN y 3) remunerar el insumo de terminación de RAN con un valor equivalente al del cargo de acceso a redes móviles.

En la Tabla 1 se puede observar que eliminar la senda de reducción del cargo de RAN no era lo óptimo, teniendo en cuenta diferentes criterios en esta evaluación. Si tenemos en cuenta que el escenario 3 es en el que nos encontramos en este momento, la alternativa de reducción de senda quedaría descartada como intervención regulatoria en las tarifas dado que resultaría incoherente que la Comisión se retractara de su análisis de hace sólo 6 meses.

**Tabla 1. Resultados de la evaluación de alternativas en relación al ajuste a la Tarifa Mayorista RAN.**

Criterios		Peso	Alternativa					
			1		2		3	
			Mantener estado actual		Eliminar la senda de reducción del cargo de RAN		Remunerar el insumo de terminación de RAN con un valor equivalente al del cargo de acceso a redes móviles	
			Calificación	Ponderación	Calificación	Ponderación	Calificación	Ponderación
A	Asimetría en la remuneración del tráfico entrante	40%	1	0,4	3	1,2	3	1,2
B	Afectación de los ingresos de los PRV	40%	3	1,2	1	0,4	2	0,8
C	Afectación a nuevos operadores entrantes	20%	1	0,2	3	0,6	3	0,6
<b>Totales</b>		<b>100%</b>		<b>1,8</b>		<b>2,2</b>		<b>2,6</b>

Fuente: Elaboración CRC

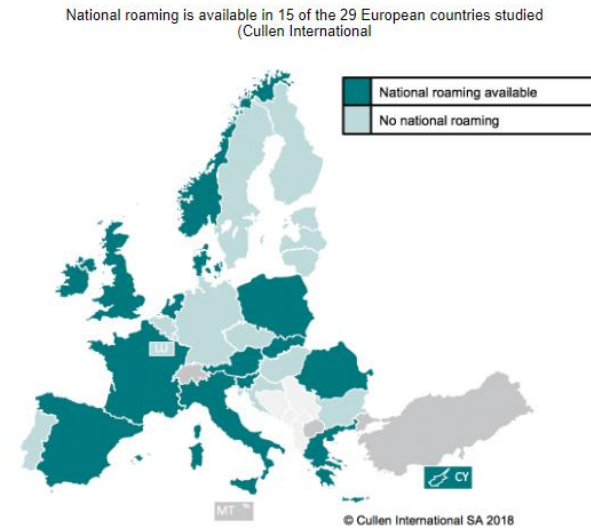
Hipótesis 1.3: no suele ser una buena práctica regular las tarifas de RAN y cuando se hace es aplicable únicamente a operadores con poder significativo de mercado.

Por otro lado, analizando los casos internacionales de regulación de Roaming Automático Nacional, se encuentra que el roaming nacional en Europa se ofrece en 15 de los 29 países que analizó Cullen de los cuales únicamente en Bélgica se regula la tarifa con una metodología de retail minus, en Noruega se aplica un test de



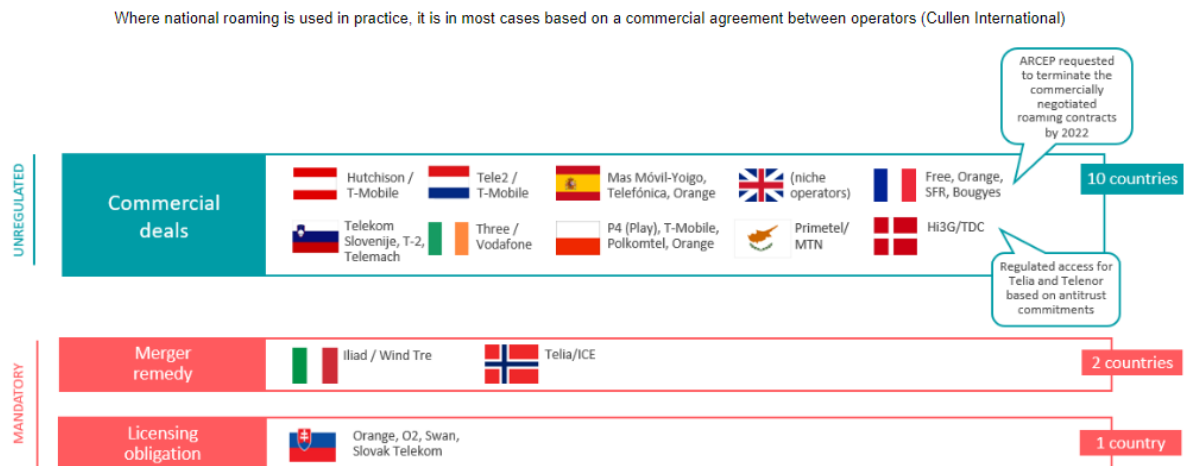
estrechamiento de márgenes al operador con peso significativo de mercado para evitar problemas de dominancia y abuso de su posición, y en Italia al operador resultado de la fusión entre Wind Tree y Iliad.

Figura 1. Disponibilidad de RAN en Europa



Fuente: Cullen International.

Figura 2. Regulación de RAN en Europa



Fuente: Cullen International.

Adicionalmente, en Estados Unidos no se regula este mercado mayorista, buscando que la libre negociación sea el instrumento natural de incentivos al despliegue de

redes y competencia por infraestructuras, mientras que en Canadá se regulan las tarifas de Roaming con un enfoque orientado a costos.

*Hipótesis 1.4: no es sostenible mantener una regulación obsoleta en interconexión cuando el mercado exige que “todo sea sobre IP”.*

Igualmente, también es evidente que la regulación se está quedando en el tiempo. El sector necesita que se establezcan reglas de interconexión sobre la red LTE, esto no sólo genera eficiencias en el uso de la red y mejora en la calidad de las llamadas, sino que también de una parte facilita que los operadores entrantes dependan en una menor medida de las redes 2G y 3G que nunca desplegarán y de otra parte que los operadores establecidos puedan migrar rápidamente a las redes de nueva generación, favoreciendo el proceso de migración tecnológica y definiendo el cronograma de apagado de redes 2G Y 3G.

Mientras no existan estas reglas de interconexión sobre la red LTE, ningún operador entrante podrá generar eficiencias a partir del uso de esa red, y dado que ya todos los operadores establecidos desarrollaron VoLTE, se hace necesario usar esta palanca para generar mayor competencia y eficiencia en el uso de las redes.

Con este contexto, damos respuesta a los interrogantes de la CRC:

**1.1. ¿Está de acuerdo con el problema identificado respecto del servicio de RAN de voz móvil, sus causas y consecuencias?, ¿Cuál o cuáles ajustes o complementos considera que se deben realizar a la formulación del problema?**

No existe el problema presentado por la Comisión. No se trata de que la tarifa refleje condiciones de mercado, sino de evaluar los niveles de competencia e inversión en el mercado, evitando regular para salvaguardar la posición financiera de un agente específico en el mercado.

Si ese fuera el problema, tendría la Comisión que abordar primero problemas similares que desde hace más tiempo vienen sucediendo, como por ejemplo que el costo de terminar una llamada M-F es hoy por hoy muy superior al ingreso promedio de las llamadas móviles, incluso mayor al de la tarifa de RAN, y entonces para ser coherente debería la CRC acelerar la senda de reducción de cargo de acceso a redes fijas.



En línea con la petición que de manera reiterada Telefónica ha realizado a la Comisión de revisar los mercados mayoristas en su conjunto, los problemas que surgen son:

- La regulación en RAN no ha servido para promover la competencia y la alta concentración en cabeza del operador dominante se mantiene.
- Las reglas actuales de interconexión en voz están obsoletas y no permiten que un operador use de manera eficiente su red LTE.

**1.2. ¿Qué alternativas regulatorias considera pueden ayudar a solucionar el problema identificado o mitigar su impacto?**

La Comisión debe anexar este proyecto al de Régimen de Acceso Uso e interconexión y sumar la revisión de los cargos de acceso en terminación de llamadas, de cualquier otra forma el análisis queda incompleto. Las alternativas regulatorias a los problemas planteados en el punto 1, y no en el problema planteado por la CRC, serían:

- Dejar en libertad vigilada la remuneración en el servicio de RAN en voz.
- Revisar nuevamente el modelo de costos que igualó el cargo de acceso con RAN para imputar los costos adicionales a RAN que implican las inversiones en infraestructura para este servicio en particular.
- Migrar a un sistema de remuneración en terminación de Bill & Keep como remuneración de redes móviles.
- Migrar a un sistema de remuneración de Bill & Keep con una banda de aplicación, con el propósito que continúe aplicando el actual esquema solo entre operadores cuyo desbalance de tráfico entrante y saliente sea superior al 20%.
- Revisar reglas de aplicación de remuneración tarifaria de RAN para pasar de aplicación por despliegue en sectores a regular tarifas a costo marginal en zona donde sólo tenga operación el operador dominante.

Solicitamos que las anteriores alternativas sean consideradas tanto individual como de manera conjunta.

**1.3. ¿Qué criterios considera se deben tener en cuenta para evaluar las alternativas regulatorias?**

Los criterios deben atender a la maximización del bienestar social a través de la competencia y la inversión en el mercado, en esta línea, consideramos que los criterios adecuados para analizar el proyecto deberían ser:

- Incentivos para desplegar infraestructura
- Impacto financiero en los operadores
- Promoción de competencia entre los agentes establecidos
- Regular al operador con poder significativo en el mercado para evitar que su dominancia se siga presentando en el mercado mayorista
- Certidumbre jurídica y regulatoria
- Promoción de migración tecnológica

## 2. Remuneración datos móviles.

*Hipótesis 2.1: los datos móviles son un mercado en crecimiento que requiere inversión en despliegue y que, por tanto, demanda que su uso se remunere al menos al costo medio más un costo de oportunidad como señal para invertir.*

El mercado de datos móviles es uno de los de más rápido crecimiento en el sector. De hecho, la Comisión ha reconocido en reiteradas ocasiones que este es un mercado donde se necesita seguir creciendo el ritmo de inversión y es un servicio que está en consolidación, en particular, según las cifras del boletín trimestral del Ministerio TIC, aún faltan 6394 de los 6903 centros poblados del país por ser conectados a 4G, lo que implica un reto enorme en inversión que debe estar acompañada de una remuneración de las redes al menos al costo medio más un costo de oportunidad que sirva como señal de inversión y que los operadores usen como incentivo para subir en la escalera de inversión.

*Hipótesis 2.2: la concentración del mercado de servicios móviles requiere una regulación tarifaria enfocada en el operador dominante.*

Por otro lado, si lo que se busca es la mejora de las condiciones competitivas en el mercado, la mejor alternativa regulatoria es la de combatir la dominancia del operador CLARO, que afecta de manera conjunta a todo el mercado, más aún cuando este ha trasladado de manera clara su dominancia al mercado de servicios móviles y genera presiones competitivas a todas las empresas a través de su flujo de caja con un EBITDA promedio de 40% en los últimos 25 trimestres registrados. Tal situación es anómala, ya que, como el regulador lo señaló en su resolución 2062 de 2009, en un mercado en competencia, una política agresiva de reducción de precios y por

ende de márgenes, debería ser generalizada para todos los operadores y, sin embargo, esto ocurre para los operadores de menor tamaño, mas no para CLARO.

La acumulación de medidas regulatorias que buscan dar condiciones benéficas a los operadores entrantes sin que resulte en mejores niveles de competencia y la falta de actuación para enfrentar el poder de mercado de un operador, hace que las empresas que se encuentran en el medio, como TELEFONICA sean las más afectadas. De un lado deben realizar esfuerzos para intentar competir en contra de un operador dominante que lanza ofertas empaquetadas (voz y datos móviles) aprovechando la concentración del mercado y sus altos niveles de ingresos y márgenes, y del otro, deben soportar las presiones competitivas de terceros. Por lo anterior, debería revisarse posibles alternativas para establecer medidas de regulación tarifaria donde sólo esté un operador.

*Hipótesis 2.3: la Comisión debe acabar con la temporalidad de la regulación tarifaria en el servicio de RAN.*

Igualmente, no resulta sensato mantener de manera indefinida la regulación tarifaria sobre el servicio de Roaming nacional. Como ejemplo, en la subasta de espectro no se establecieron obligaciones de despliegue para los entrantes más allá de las localidades ofertadas que se encuentran en sitios dispersos, siendo esto así, no existiría caso de negocio para estas empresas entrantes si no tuvieran presencia de manera paralela en las zonas más densamente pobladas del país. Queda entonces preguntarse: si las tarifas de RAN se encuentran reguladas, y sólo están reguladas para aquellos operadores que no desplieguen más de 3 sectores, ¿los entrantes desplegarán en otros sitios que no sean en los que ofertaron? ¿tendrán incentivos para invertir o usar el RAN como una herramienta para seguir conductas parasitarias? La respuesta es evidente: si se mantiene una regulación de tarifas de manera indefinida en el tiempo, se está minando la inversión y afectando la competencia. Al respecto, recalamos que la misma SIC ya se ha expresado con respecto a la temporalidad de la regulación tarifaria mencionando la importancia de no sostener cargos máximos de remuneración por tiempo indefinido para no afectar los incentivos a invertir:

*“Sin embargo, el modelo de provisión de instalación de Roaming Automático Nacional mencionado en el proyecto resolución debe reforzar las condiciones necesarias para que no afecte de manera negativa la calidad en la provisión de los servicios para ningún tipo de usuario y garantice la eficiencia en la utilización del espectro. En particular, el hecho de que no se establezca un término de duración definido para la utilización del servicio de Roaming en al menos las principales cabeceras municipales por parte del proveedor de la red visitante, podría inducir a que se desestime la inversión en infraestructura por parte de estos operadores en algunas regiones”<sup>3</sup>,*

Lo anterior fue ratificado en el concepto 17-011657 de 2017 de la misma SIC, evidenciando la necesidad de no extender condiciones regulatorias en la provisión de instalación de RAN que afecten las inversiones de los operadores.

De igual forma, a nivel internacional la regulación en RAN se ha enfocado principalmente en los casos donde hay un operador dominante y en los casos antimonopolio revisados por la Comisión Europea y las Autoridades Nacionales de Regulación se evidencia que, si bien el RAN puede permitir mejorar la competencia al favorecer la entrada, también debe equilibrarse con otras preocupaciones de competencia limitando la duración de otorgamiento de RAN a nivel regulado y el alcance geográfico del mismo.

**2.1. ¿Está de acuerdo con el problema identificado respecto del servicio de RAN de datos móviles, sus causas y consecuencias?, ¿Cuál o cuáles ajustes o complementos considera que se deben realizar a la formulación del problema?**

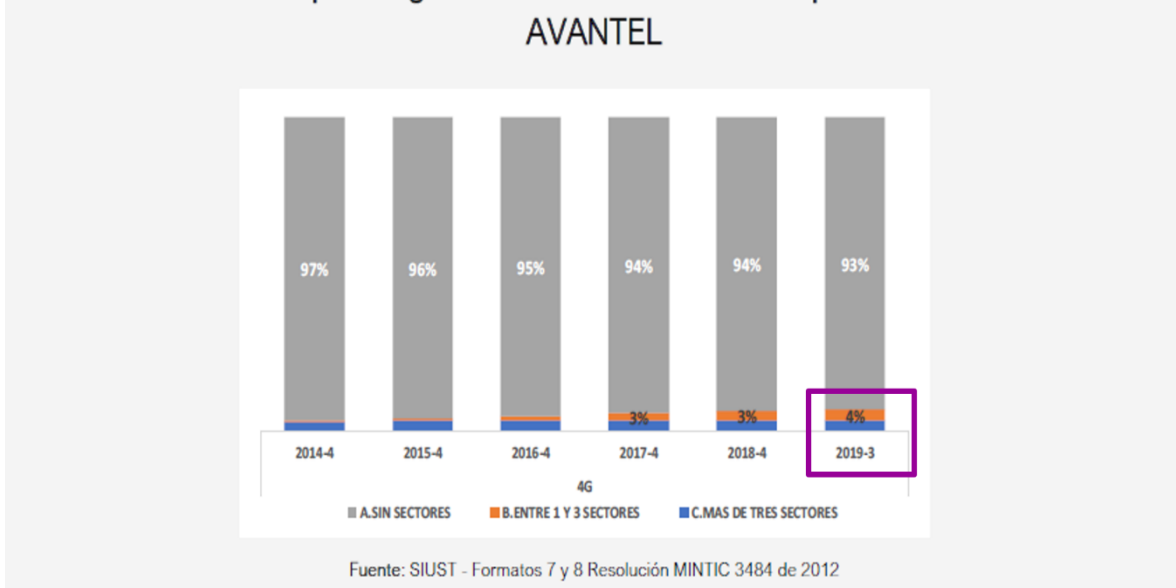
Ahora bien, en cuanto al problema planteado por la Comisión, desde Telefónica estamos seguros de que no existe tal problema, teniendo en cuenta que el RAN como instalación esencial tiene el objetivo de promover la competencia, facilitar la entrada a nuevos PRSTM, hacer uso eficiente de la infraestructura sin eliminar los incentivos a invertir. Con esto en mente, queda preguntarse si la regulación en RAN ha logrado su objetivo.

---

<sup>3</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura de Protección de la Competencia, Concepto de Abogacía de la competencia de Radicado 13-140440-2-0.

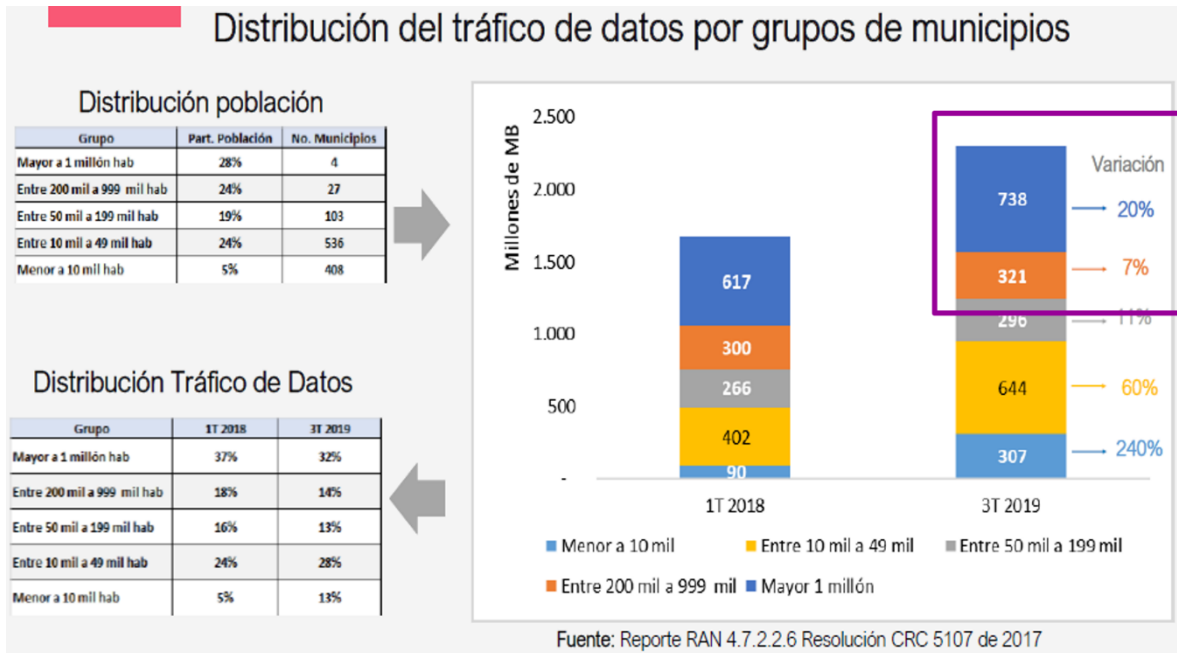
Primero, **la promoción de la competencia no se ha visto acelerada por la regulación en RAN**. En su momento, la SIC se pronunció sobre los efectos e incentivos perversos que puede generar una regulación tarifaria permanente. Como respuesta, la CRC estableció como condición que en los municipios donde se solicita RAN aplica una tarifa regulada si el Proveedor de Red de Origen no ha desplegado tres o más sectores. Esto genera a todas luces incentivos para no desplegar infraestructura en aquellos sitios donde es mejor usar la red de otro operador, lo cual no debe interpretarse como eficiencia sino como comportamientos de free-riding. Precisamente, las cifras presentadas por la CRC vistas desde esta perspectiva dan cuenta de ello:

Figura 3. Despliegue de infraestructura en municipios -Avantel  
Distribución de municipios según cantidad de sectores 4G para los años 2013 a 2019



Fuente: CRC.

Figura 4. Despliegue de infraestructura en municipios -Avantel



Fuente: CRC.

Lo anterior muestra que un operador luego de los 5 años de gracia en tarifas para alcanzar una masa crítica de usuarios cubrió en casi 6 años lo que Telefónica desplegó en menos de un año luego de la subasta en 2013, dado que para este entrante lo óptimo era usar RAN de manera indefinida y sin desplegar más de 3 sectores para no perder la tarifa regulada, con un gran foco en las ciudades principales e intermedias, donde el objetivo es generar competencia en infraestructuras y no usar el RAN como principal medio para prestar el servicio.

Lo segundo es que el problema no atiende a un concepto básico del sector y es la eficiencia en el despliegue para operadores de red. Si la tarifa regulada se encuentra por encima del ingreso por MB es porque la eficiencia se da por el despliegue de redes más que por el uso de RAN, lo que quiere decir que si un operador depende 100% de RAN para ofrecer sus servicio de datos jamás va a lograr un modelo de negocio rentable, porque su negocio es invertir, de cualquier otra forma, remunerar RAN a un costo medio, que es más alto que el ingreso marginal, facilita que aquellos operadores que necesiten usar la infraestructura de los otros lo hagan remunerando las inversiones con miras a realizar las propias y evitar el costo.

Unos problemas alternos que puede surgir es el siguiente:

- La regulación tarifaria indefinida en el tiempo genera incentivos para no subir la escalera de inversión.



- La condición para acceder a RAN por tarifa regulada en términos de despliegue por sectores no fomenta la competencia y la inversión.

## **2.2. ¿Teniendo en cuenta la promoción de la inversión, ¿Qué alternativas regulatorias considera pueden ayudar a solucionar el problema identificado o mitigar su impacto?**

Insistimos en que las alternativas regulatorias planteadas no responden al problema planteado por la CRC sino a los planteados en el punto 2.1.

- Mantener las condiciones como están.
- Imponer la tarifa regulada a costo marginal sólo en los municipios donde exista un solo operador, en el resto migrar a una libertad vigilada.
- Garantizar el acceso a las redes en los municipios donde sólo existe un PRSTM a costo marginal para evitar por un lado el abuso de su posición dominante y de otra parte evitar duplicar redes en zonas donde la cantidad total de tráfico no lo requiera y se puedan dirigir esas inversiones donde la demanda lo exige
- Imponer medidas para que los solicitantes de RAN cumplan con las proyecciones de tráfico y así evitar que los PRSTM tengan que realizar inversiones por tráfico que a la postre no se cursará

## **2.3. ¿Qué criterios, además de la promoción de la inversión, considera se deben tener en cuenta para evaluar las alternativas regulatorias?**

- Promoción de la competencia entre los operadores ya establecidos.
- Impacto financiero.
- Migración tecnológica
- Incentivos a invertir una vez se esté usando el servicio de RAN.

En conclusión, no vemos el problema demarcado por CRC en el mercado de RAN que amerite intervención del regulador, sin embargo, lo que si debe revisar la CRC en su conjunto son los mercados mayoristas móviles y realizar un ajuste integral que refleje las condiciones de mercado actual, incentive el despliegue de infraestructura y establezca condiciones para mitigar los riesgos de la concentración del mercado de servicios móviles que requiere centrar la regulación en el operador dominantes. Esperamos que estos comentarios sean recibidos y considerados de manera tal que se logre abordar la regulación de los mercados mayoristas de manera integral,

protegiendo la competencia y generando los incentivos a invertir en redes de nueva generación.

Cordial saludo,

**(Original firmado)**

**NATALIA GUERRA CAICEDO**

Vicepresidente Asuntos Públicos y Regulatorios