

116751100G-0056

Bogotá D.C., 19 de agosto de 2020

Doctor

CARLOS LUGO SILVA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: comentarios al “Documento de Objetivos y Alternativas” en el marco de la revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017

Respetado doctor Lugo,

Con un cordial saludo me dirijo a usted, para exponerle las principales consideraciones que desde Telefónica-Movistar vemos como necesarias frente al proyecto regulatorio sometido a comentarios de la industria, con el fin de contribuir de forma fundada y técnica, en la discusión regulatoria, propendiendo porque responda a las necesidades y realidades de la industria, y a los principios y criterios que establece el marco legal vigente para la intervención en los mercados y para la expedición de medidas regulatorias.

En primer término, debemos ratificar los argumentos que hemos enviado desde el inicio de este proyecto regulatorio, y en especial nuestras consideraciones sobre los motivos de la constante intervención regulatoria sobre las tarifas de RAN que ha realizado al CRC, incluso sin dejar que transcurran periodos suficientes que permitan realizar análisis sobre dichas decisiones en los mercados.

Vemos así como, mientras proliferan las intervenciones regulatorias para el servicio de RAN, no se realizan análisis de intervención en otros mercados mayoristas que tienen un mayor pesos sobre las relaciones de interconexión de los agentes de mercado, como por ejemplo en los cargos de acceso, permitiendo que se mantengan desbalances de tráfico para los servicios de voz saliente móvil que benefician primordialmente al operador que ostenta una persistente posición dominante, como falla de mercado plenamente identificada.

Precisamente, por la realización de intervenciones aisladas en los mercados mayoristas, consideramos que este proyecto tiene el potencial de generar un

impacto importante en el mercado, teniendo en cuenta los efectos que tienen las remuneraciones en los mercados mayoristas y sus efectos en la competencia para el mercado minorista y, por lo tanto, para los consumidores y las empresas.

Con el fin de impulsar el desarrollo de los mercados móviles en el país, la provisión de servicios móviles requiere de un mercado mayorista dinámico, que responda a las necesidades del país, que promueva adecuadas condiciones de competencia y el uso eficiente de la infraestructura, que se cimiente en las reglas y principios del régimen de acceso, uso e interconexión, en el que existan reglas claras y aplicables, evitando inseguridad jurídica e interpretaciones sesgadas o parciales, que en últimas afectan tanto las condiciones de competencia, como el bienestar de los consumidores y que ponen en riesgo la legalidad.

Es por esto que vemos con suma preocupación que mientras se está adelantando este proyecto regulatorio, en la Comisión se encuentren pendientes decisiones en materia de conflictos de interconexión que pueden poner en entredicho la aplicación real y efectiva, y no meramente nominal, de los principios de no discriminación, de acceso igual-cargo igual, que no sólo están desarrollados en la regulación, sino que se encuentran consagrados incluso en las normas andinas que integran el bloque de constitucionalidad.

En ese sentido, consideramos que atenta contra dichos principios el hecho que mientras se establezca una metodología basada en costos más utilidad razonable para la aplicación de las tarifas negociadas para la provisión de RAN por parte de Telefónica – Movistar, al mismo tiempo se tolere e incluso avale que las tarifas que le apliquen a esta empresa, cuando actúe como solicitante de RAN, se aparten de esa metodología, y que resulten discriminatorias y disímiles.

Si bien sobre este punto volveremos en detalle más adelante, queremos dejar por sentado que para Telefónica – Movistar, el principio de no discriminación y de acceso igual – cargo igual, es un pilar de las normas de acceso, uso e interconexión, como género al que pertenece el RAN, y también del marco de libre competencia en los mercados nacionales, toda vez que, la imposición de condiciones discriminatorias entre agentes de mercado que tienen relaciones de competencia, y a su turno verticales en mercados mayoristas en otros eslabones de la cadena de valor, pueden constituir conductas anticompetitivas, que deben ser prevenidas por el regulador, y castigadas por la autoridad de competencia.

En este contexto, la CRC señala dentro del árbol de problema que la reducción de los precios minoristas, los acelerados cambios en los servicios de telecomunicaciones y el uso de RAN en los municipios de mayor población causa que las remuneraciones de RAN por parte de proveedores establecidos no reflejen las actuales dinámicas de mercado lo que causa la imposibilidad de replicabilidad de algunas ofertas por parte de los PRO y menor número de alternativas de PRSTM para usuarios en algunas zonas geográficas.

Desde Telefónica consideramos que el problema observado por la Comisión no parte de las causas adecuadas. Por un lado, es evidente que la presencia de un operador dominante afecta toda la dinámica de mercado, dada presencia de economías de escala más pronunciadas con costos marginales más reducidos que sus competidores, lo que no sólo le entrega la ventaja de poder obtener rentas adicionales por el uso de su red con cobros a tarifa comercial un 39% por encima de la tarifa regulada, sino que, al tener costos marginales menores, puede entregar ofertas no replicables en algunos municipios, restringiendo la competencia en el mercado.

Por otro lado, la CRC no está teniendo en cuenta dentro del problema la asimetría regulatoria que se generó al establecer una metodología de tope a la tarifa comercial entre Movistar y Avantel mediante la resolución 5848 de 2019, mediante la cual se fijó como metodología un cobro máximo de un α % sobre la tarifa regulada, pero que genera un efecto adverso en el mercado, principalmente sobre Movistar, con lo cual consideramos que la CRC debe incluirlo dentro del análisis, siendo esto parte integral de las remuneraciones por el servicio de RAN para establecidos, que es precisamente el alcance del proyecto.

Como alternativas regulatorias, para el servicio de voz, la CRC se propone la modificación de las tarifas reguladas y el ámbito de aplicación, contemplando acelerar la senda de reducción, la implementación del retail minus con el costo marginal como tarifa piso, y la libre negociación. Por su parte, en el ámbito de aplicación, considera mantener la regla de sectores, pasar a municipios sin cobertura 2G y 3G o aplicar la tarifa regulada únicamente en zonas donde no es inviable desplegar infraestructura.

En este caso, consideramos que no se tiene en cuenta el despliegue de 2G y 3G que desde hace un tiempo se dejó de hacer, por lo cual no hay forma de que sea factible desplegar infraestructura para ningún operador; en ningún municipio existe un caso de negocio para invertir en infraestructura de estas generaciones, razón por la cual todo el tráfico de voz debería ser a tarifa regulada, o en los casos en los que el operador PRO ya tenga algún tipo de cobertura, se implemente una tarifa comercial que tenga como techo aquella establecida por la metodología que la CRC aplicó para la relación Movistar-Avante!, aspecto que también debió haber sido incluido en el actual proyecto regulatorio.

Con respecto a datos, se plantea mantener las tarifas reguladas, implementar la metodología de retail minus con el costo marginal como tarifa piso, y la libre negociación. En cuanto al ámbito de aplicación, se propone mantener la regla por sectores o aplicar la tarifa regulada en zonas donde no sea factible desplegar infraestructura.

Nuestro principal comentario con respecto a las alternativas en datos es la imposibilidad de la libre negociación cuando sólo existe un operador, por lo cual resultaría catastrófico para el mercado dejar que se libere la tarifa regulada, más aún cuando cursa una actuación administrativa contra Claro por el traslado de dominancia de voz al mercado de servicios móviles. Actualmente la tarifa comercial que Claro cobra por el uso de su red es un 37% por encima del costo medio.

En esta línea, expresamos la necesidad de revisar las alternativas regulatorias con una visión de corrección de fallas del mercado, de manera que se dinamice la competencia. Con este fin, realizaremos unos comentarios generales al documento, para luego responder a las preguntas de la CRC.

1. Las modificaciones regulatorias no han resultado en una mayor competencia efectiva.

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.

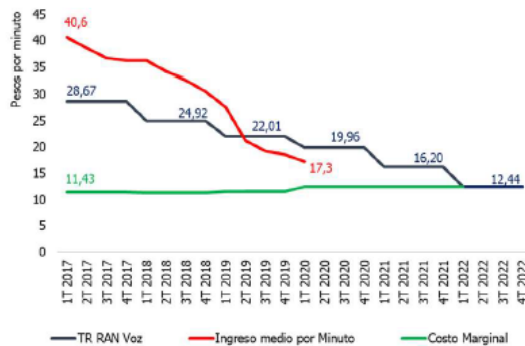
La acumulación de medidas regulatorias que han buscado dar condiciones benéficas a los operadores más pequeños sin que resulte en mejores niveles de competencia y la falta de actuación para enfrentar el poder de mercado de un operador, hace que las empresas que se encuentran en el medio, como TELEFONICA 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, y ahora empaquetando servicios fijos) 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.

2. Ingresos promedio por debajo de los costos medios.

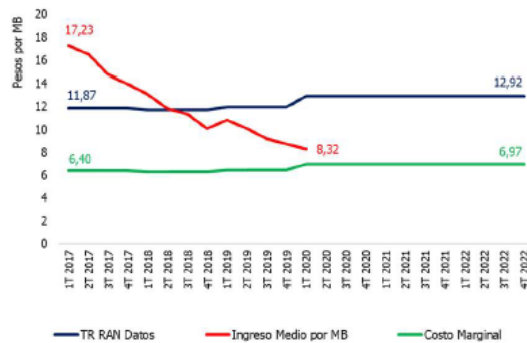
La CRC en su documento señala que los ingresos medios minoristas se encuentran por debajo de la senda, para el caso de voz, y por debajo del costo medio en el caso de datos.

Gráfica 1. IPROM voz y datos vs tarifas reguladas

Gráfica 4. Tarifa regulada de RAN para voz vs ingreso medio minorista de voz



Gráfica 5. Tarifa regulada de RAN para datos vs ingreso medio minorista de datos

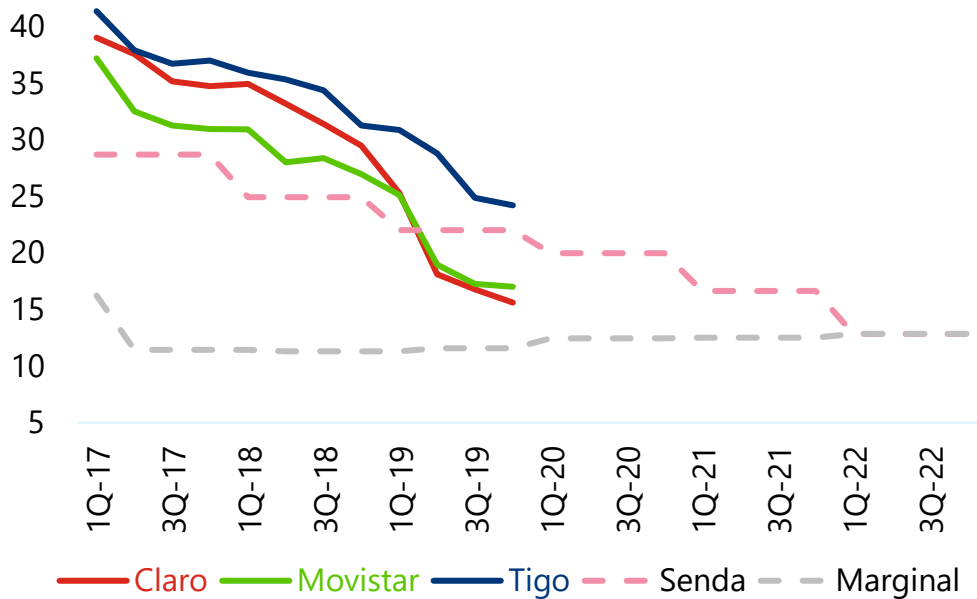


Fuente: Sistema Colombia TIC y Resoluciones CRC 5107 y 5108 de 2017. Cálculos CRC. Valor costo eficiente actualizado con IAT a partir del 2020.

Sin embargo, se debe hacer aclaración de esta premisa para cada caso. En voz, el ingreso promedio ha disminuido considerablemente, sin embargo, no en la misma proporción para todos los operadores. En la Gráfica 2 a continuación, se desagrega el ingreso promedio para los tres operadores con redes 2G y 3G. Se observa que la caída por debajo del valor de la senda no es generalizada para todos los operadores, lo que igual debe tomarse con precaución dado que aún no queda claro si todos los

operadores están tomando los mismos criterios de separación de ingresos entre voz y datos, junto con su planta y tráfico. Este caso sugiere la necesidad de mantener la senda hasta 2022 en cuyo año la tarifa regulada sea igual al costo marginal, sin afectar la certidumbre regulatoria y estableciendo remuneraciones iguales para todos los operadores.

Gráfica 2. IPROM voz vs tarifas reguladas por operador

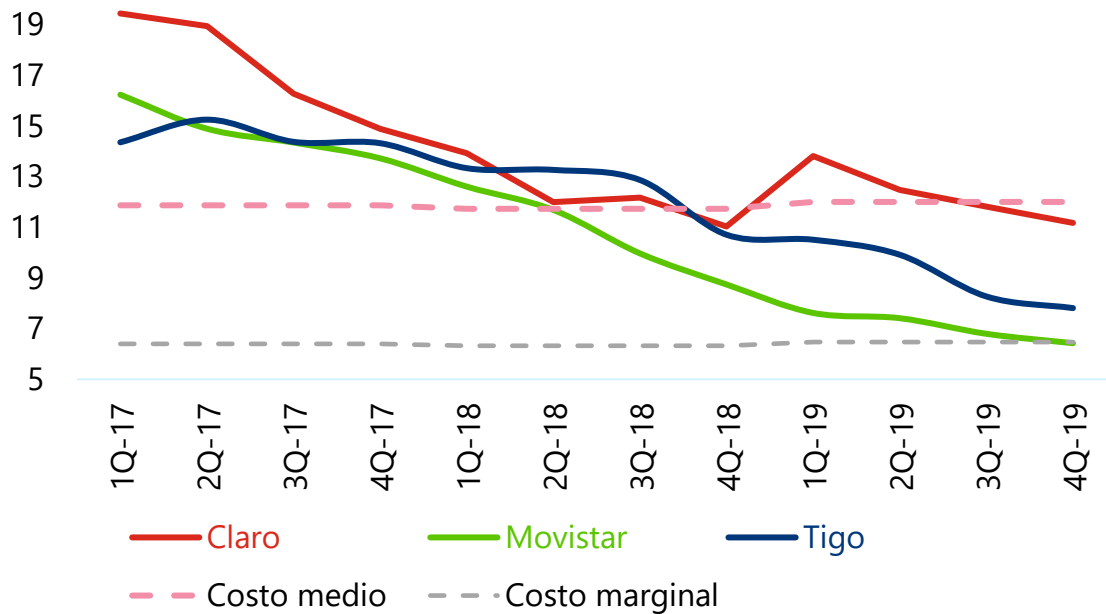


Fuente: CRC.

Por su parte, el ingreso promedio en datos ha mostrado una caída vertiginosa, incluso más pronunciada que en voz, con excepción de Claro el cual ha dejado de reportar una cantidad importante de tráfico de datos de demanda desde 2019, con lo cual aumentó artificialmente su IPROM.

Sin esas inconsistencias en los reportes de tráfico, estimamos que el IPROM de Claro a cierre de 2019 es muy cercano al de Tigo y Movistar, el cual es ligeramente superior al costo marginal, pero para este año muy seguramente se iguale o incluso sea menor al costo marginal.

Gráfica 3. IPROM datos vs tarifas reguladas por operador



Fuente: CRC.

La afectación de Claro sobre su IPROM no es trivial. No solo cierra su red a los operadores móviles virtuales, con un precio de entrada más alto para el uso de su red, sino que también inviabiliza cualquier alternativa que se plantee sobre la metodología de retail minus, ya que le permitiría cobrar precios más altos y extraer rentas de manera artificial.

Una alternativa que se puede plantear la Comisión no es la de implementar el Retail Minus, sino cobrar el costo marginal del modelo de costos eficientes de la CRC directamente, para que la tarifa sea igual para todos los operadores y el cobro remunerare los costos de operar la infraestructura.

Para la adopción de esta alternativa, consideramos que al CRC debe retornar a los fundamentos de sus decisiones regulatorias anteriores, especialmente en materia de dominancia, en las que ha reconocido que los costos de CLARO son inferiores a los de los demás competidores, precisamente por sus economías de escala y por la concentración en ingresos del sector.

En ese sentido, la estructura de costos del operador dominante, debe ser considerada para la determinación de las tarifas que ese agente de mercado puede cobrar, y por ende se debe incorporar inclusive, dentro de las metodologías de

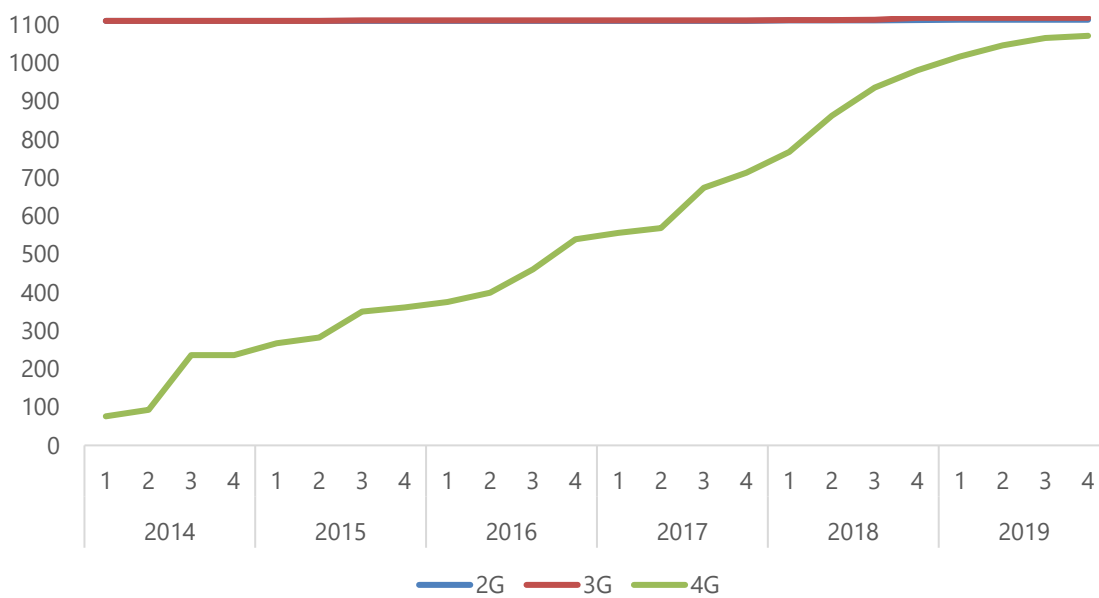
determinación de las tarifas de RAN que la CRC ha impuesto en procesos de solución de controversias, especialmente en las Resoluciones 5848 de 2019 y 5871 de 2019, para la determinación de tarifas negociadas entre proveedores para dar acceso a RAN para la prestación de servicios de datos móviles,

3. Cobertura en las redes 2G, 3G y 4G.

Otro tema importante para mencionar es el avance en cobertura de las redes. En la gráfica 4 se observa que la cantidad de municipios cubiertos con redes 2G y 3G no se ha incrementado (sustancialmente) desde 2014, esto se da por el traslado de inversión a 4G y la madurez de las redes 2G y 3G.

Los hechos indican que hay 3 operadores con redes 2G y 3G, y que en el futuro no existen razones para realizar inversiones de ampliación en estas tecnologías, punto que se debe tomar en cuenta ya que la escalera de inversión fue ya alcanzada para estas tecnologías.

Gráfica 4. Número de municipios cubiertos con cada tecnología



Fuente: MinTIC.

4. Conflicto de interconexión Movistar – Claro.

Un paso importante que debe dar la Comisión previo a la expedición de una regulación nueva en materia de remuneración al servicio de RAN es la solución del conflicto de RAN entre Movistar y Claro, que resulta determinante para la aplicación real y efectiva de los principios de no discriminación y de acceso igual-cargo igual en la provisión del RAN.

El antecedente se ubica en la Resolución 5848 de 2019 en la que se establece una metodología para establecer la tarifa comercial entre Movistar y Avantel. Esta metodología plantea un cobro de un $\alpha\%$ por encima de la tarifa regulada.

Consideramos erróneo que se haya establecido esta metodología únicamente para la relación Avantel-Movistar y se haya dejado por fuera de este proyecto regulatorio la inclusión de esta metodología. En aras de contar con una regulación simétrica, no parcializada y que busque promover la competencia, consideramos adecuado que se incluya dentro del proyecto actual el establecimiento de esta tarifa máxima comercial tanto para voz, sms como para datos, lo cual equilibraría las reglas de juego entre todos los operadores.

5. Operador Partners-Avantel (WOM) no es entrante.

Las principales intervenciones recientes del regulador se han centrado a promover la entrada de un mayor número de agentes, interviniendo los mercados mayoristas de Roaming Automático Nacional y Acceso a la Red para la Operación Móvil Virtual de forma independiente, sin revisar también los demás mercados mayoristas y los cargos de acceso para las redes móviles, lo cual, en el agregado, solamente ha beneficiado a COMCEL como operador dominante.

Sin entrar a exponer detalladamente como los actos de Avantel han constituido infracciones a la regulación sectorial vigente y actos de competencia desleal, debemos señalar que la situación de Avantel ha obedecido a deficiencias claras en sus estrategias y casos de negocio, las cuales ha pretendido solucionar con presiones ejercidas al regulador sectorial para buscar el mantenimiento de sus tarifas de entrante, al punto que descaradamente lo manifiesta en los planes de negocio que expone a sus acreedores dentro del proceso de restructuración empresarial, como lo puede verificar esa Comisión en el expediente que se surte en la Superintendencia de Sociedades.

Por lo anterior, con respecto Telefónica se ve compelida a solicitarle a la Comisión que no se deje llevar a error por parte de Avantel ni presionar indebidamente por su situación actual, dado que ese operador claramente pretende, como lo confiesa en sus planes de negocio del proceso de reestructuración, buscar reducciones adicionales en las tarifas de RAN que se asemejen a las de entrantes.

Nos referimos específicamente a que en la 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, no se impusieron 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.

Al no existir tales obligaciones de cobertura, y siendo reemplazadas por un esquema de puja para la banda de 700 MHz en el que se incluían localidades de un listado provisto por el MinTIC, sobre las cuales los operadores pujaban y que representan sitios alejados con baja densidad poblacional, se removieron los incentivos y cargas anteriores de despliegue de cobertura a nivel nacional y en las 58 principales ciudades del país para operadores entrantes, como PARTNERS, que era precisamente, según lo expuso la misma CRC, la principal herramienta para evitar ese esquema de free riding.

Con esa remoción, el MinTIC permite que al existir tarifas preferentes de entrantes para asignatarios que antes no tenían espectro (como lo es para el caso Partners), estos bien puedan acaparar el recurso y dejarlo sin mayor explotación, tomando la decisión de no desplegar infraestructura en cualquier otro sitio que no sea el de sus obligaciones de cobertura, utilizando las redes de los demás operadores en RAN en todas las demás localidades y municipios en donde no se tenga esa carga de despliegue, diluyéndose los incentivos a avanzar en la "escalera de inversión" como lo denomina la CRC.

Incluso, el MinTIC y la ANE llevan a cabo una investigación en contra de este operador por un uso indebido del espectro, lo que representa una prueba adicional de que no se comporta como un operador entrante.

Si durante 5 años se tienen privilegios como entrante, cuentan con 2.3 millones de abonados en telefonía móvil, 830 mil en datos, 15 años de operación, 7 años con espectro IMT, 20 MHz en la banda de 2.500MHz, 30MHz en la banda AWS y 20MHz en 700, no existe razón alguna para que la Comisión considere esta fusión como operador entrante.

PREGUNTAS CUESTIONARIO VOZ MÓVIL

¿Considera conveniente que las reglas regulatorias aplicables a la remuneración del acceso a la instalación de RAN para el servicio de voz y datos se mantengan sin modificaciones?

La remuneración del servicio de RAN debe siempre corresponder a los costos de red, para lo cual la CRC ya realizó una valoración de estos costos y determinó una senda bajo la cual se debe remunerar. Sin embargo, resulta relevante mencionar que la Comisión estableció ya una metodología para la definición de las tarifas negociadas en la resolución 5848 del 18 de septiembre de 2019. Esta metodología se refiere al incremento en un factor α sobre la tarifa regulada que permite cobrarse como tarifa comercial.

Actuando de manera ecuánime, y apegada a la legalidad, esta metodología aplicable entre Movistar y Avantel debería replicarse para el resto del mercado, con lo cual se obtendría de manera razonable incentivos para el uso eficiente de la infraestructura, la promoción de la competencia y el despliegue de infraestructura.

¿Cuáles características o variables usted considera que se deberían tener en cuenta para determinar si en un área geográfica es pertinente o no establecer un tope al valor de remuneración por el uso de RAN?

La variable más relevante para determinar una tarifa regulada es la **cantidad de operadores que existen en esa zona geográfica**. La Comisión debe tener muy presente que no es posible la libre negociación cuando un solo operador es el que puede regir las condiciones de mercado, ya que podría tener incentivos a cerrar su red a través de tarifas elevadas de manera que no sea viable usar esa infraestructura, perdiendo eficiencia en el mercado.

De manera que cuando exista un solo operador, la tarifa debería ser la regulada, en los demás casos, la existencia de diversos operadores puede llevar a una negociación por tarifas más bajas, con lo cual la tarifa comercial haría sentido, siempre y cuando aplique la metodología de la resolución 5848.

¿Considera que la delimitación geográfica para efectos de aplicar el valor de remuneración regulado por el acceso a la instalación de RAN se debe establecer por municipio o por localidad de municipio? Por favor explique las ventajas que identifica en cualquiera de los dos casos.

Por municipio.

El ámbito de aplicación actual sobre sectores ha resultado de difícil aplicación e interpretación, por lo cual consideramos relevante que se delimite como área geográfica a nivel municipal, de manera que la cobertura y las tarifas reguladas apliquen a esta desagregación. No obstante, esto debe reconocer que en los municipios donde exista cobertura, debe aplicar la metodología de tarifa comercial de la resolución 5848, mediante la cual se pueda cobrar un máximo de un porcentaje α sobre la tarifa regulada.

¿Qué otras alternativas consideran que se pueden implementar en materia de acceso a la instalación esencial de RAN? Por favor explique las ventajas y expectativas que se tienen de las alternativas por usted planteadas.

Como ya se mencionó, la CRC debe implementar la metodología de establecimiento de tarifa máxima comercial como precepto para todo el mercado y no sólo de manera asimétrica en una de las relaciones mayoristas, lo cual lleva a desbalances competitivos artificiales impuestos desde el regulador.

¿Considera conveniente que los proveedores asignatarios de permisos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres que no tienen desplegadas redes 2G o 3G puedan acceder a las redes de 2G y 3G de los otros operadores a través de la modalidad de Operación Móvil Virtual en lugar de hacerlo por medio del acceso RAN? Por favor explique su respuesta.

No es conveniente. El modelo de negocio para un Operador Móvil Virtual o para un Operador de red es totalmente distinto, sus flujos de caja proyectados difieren en el tiempo por las necesidades de inversión, por lo que equiparar la remuneración económica no resulta acertado.

Para los OMV la metodología resulta de deducir del ingreso promedio los costos que no son imputables al negocio de los OMV, para que su oportunidad de crecimiento se base en la eficiencia sobre costos de comercialización, dado que el 100% de su costo de infraestructura debe ser soportado por un operador de red (voz, sms y datos).

Para el caso de los operadores de red, la CRC usó un modelo de costos de empresa eficiente bajo el cual estableció una senda de remuneración, con la cual se

remuneraban los costos, y se permitía a los operadores usar la infraestructura de los demás operadores de red.

Bajo estas premisas, resulta evidente que la solución más eficaz y que no genera efectos adversos en el mercado es la interconexión por VoLTE. Si unos operadores en el mercado no tienen redes 2G o 3G, lo más lógico es permitirles el uso de su red 4G para poder transitar las llamadas, pero eso requiere que la Comisión establezca reglas de interconexión sobre la red 4G para el traspaso de llamadas y con esto se logra un segundo objetivo, que es la migración hacia la red LTE de las tecnologías 2G y 3G que van de salida.

¿Considera adecuada una medida encaminada a acelerar la senda establecida en el numeral 4.7.4.1.1 del artículo 4.7.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para la remuneración por el uso de la de la de la instalación esencial de RAN para el servicio de voz móvil? Por favor explique su respuesta.

No es adecuado. La Comisión ya había determinado que adelantar la senda no era óptimo. Hace un año 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 un año.

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
Totales		100%		1,8		2,2		2,6

Fuente: Elaboración CRC

¿Considera conveniente que para determinar el valor regulado para la remuneración por el uso de la instalación esencial de RAN para el servicio de voz se utilice la metodología Retail minus, con la condición de que el valor de remuneración no pueda ser inferior al cargo de acceso móvil? ¿Cuáles serían bajo su criterio las implicaciones y el impacto que tendría el uso de dicha metodología?

La metodología de retail minus no es conveniente.

La metodología de retail minus desdibuja la naturaleza del servicio de RAN y tiene un doble factor que puede afectar los mercados minoristas, que son los cobros diferenciados por operador.

Esta metodología está sujeta tanto al ingreso promedio de cada operador, como al tráfico que el proveedor de red de origen decida hacer. Lo anterior puede resultar en cobros diferenciados que favorezcan a los operadores con precios más altos en el mercado mayorista y donde ostenten la calidad de únicos proveedores de red visitada.

No tendría sentido aplicar esta metodología perversa que puede dar lugar a extracción de rentas de operadores que han demostrado tener la capacidad de manipular las cifras de mercado, incrementado o disminuyendo su IPROM para cobrar tarifas altas o cerrar su red. De hecho, en el Ministerio TIC y en la SIC cursan denuncias sobre Claro y su manipulación de cifras que afectan sustancialmente su

IPROM, que, si bien es el IPROM de datos, también debe revisarse la manera de distribuir sus ingresos en el mix voz-datos, el cual también pudo haber sido manipulado por este operador.

Por lo anterior, sumado a que ya existe un costeo de las redes, no resultaría lógico aplicar la metodología de Retail Minus en la provisión de Roaming Automático Nacional. Tampoco lo sería si tenemos en cuenta que existe información distorsionada en los reportes de CLARO que afectan la determinación del valor.

¿Resulta adecuado aplicar el valor de remuneración regulado solamente para áreas geográficas en donde el PRO no cuente con cobertura 2G y 3G? ¿Cuáles serían sus implicaciones?

Sí, pero aplicando la metodología de la resolución CRC 5848 de 2019 para todo el mercado.

Las redes 2G y 3G han perdido valor comercial en la medida en que la inversión en estas redes se ha estancado. En este sentido, reiteramos la necesidad de aplicar las tarifas reguladas en aquellas zonas donde el PRO no tenga cobertura, ya que de igual manera ninguna empresa de telecomunicaciones en Colombia, y casi ninguna en el mundo, planea realizar inversiones para expansiones futuras en estas redes. Pero aún más importante, en aquellas zonas donde no exista cobertura 4G, se debe aplicar la metodología de la resolución CRC 5848 de 2019 en la cual se establece un cobro adicional α sobre la tarifa regulada, metodología que, de aplicarse para todo el mercado de manera simétrica, no observamos afectación alguna sobre los incentivos a invertir, pero sí efectos positivos sobre la simetría regulatoria en el mercado.

¿Considera pertinente limitar la aplicación de valores de remuneración regulados por el uso de RAN para el servicio de voz móvil solo en aquellas áreas geográficas en las cuales sus características socioeconómicas indiquen que es inviable desplegar infraestructura para la provisión de servicios móviles? Por favor explique su respuesta.

No es pertinente, dado que hoy es inviable en todo el país.

Esta limitación reside en una posible afectación en los incentivos a invertir, usando RAN para evitar desplegar, sin embargo, como ya se mencionó, las redes 2G y 3G llevan años sin ampliaciones de cobertura significativas, alcanzando una cobertura poblacional, de acuerdo con cifras de GSMA Intelligence, de 95% de población. Lo

anterior implica que en los próximos años no se vislumbran inversiones en redes 2G y 3G, por lo cual aplicar criterios de replicabilidad no son necesarios, sino que se deben concentrar los esfuerzos regulatorios en el establecimiento de tarifas reguladas, y metodología para establecer topes sobre las tarifas comerciales.

¿Considera conveniente que el valor de remuneración regulado por el acceso a la instalación esencial de RAN para el servicio de voz móvil únicamente aplique cuando el PRO sea un proveedor asignatario por primera vez de permisos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT, por el término de cinco (5) años contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo mediante el cual le fue asignado dicho permiso, es decir, que en los demás casos no sea exigible un valor tope regulado? Por favor explique su respuesta.

Como se mencionó anteriormente, no hay necesidad de establecer diferenciación entre operadores para estas redes que ya son maduras y que no tendrán inversiones futuras. Los operadores entrantes deberían tener las mismas condiciones que los establecidos sobre estas redes. Como no se observan entrantes que puedan desplegar redes 2G y 3G, lo más adecuado es establecer reglas de interconexión en VoLTE, para que no implique inversiones del visitado en tecnologías que están de salida, por efecto de atender las necesidades de servicios en estas redes de operadores de origen.

De las diez (10) alternativas de intervención regulatoria identificadas para el caso del uso de RAN para la provisión del servicio de voz móvil, que se señalan en la sección 5.1 del presente documento, seleccione las tres (3) que considera contribuyen con mayor efectividad a reducir o eliminar las causas del problema identificado y, posteriormente, clasifíquelas en la siguiente tabla:

Clasificación	Alternativa para RAN de Voz Móvil
Primera alternativa de mayor efectividad	V2
Segunda alternativa de mayor efectividad	V1
Tercera alternativa de mayor efectividad	V3

Este orden de iniciativas se basa en los argumentos presentados a las preguntas predecesoras con el motivo de mantener un balance entre la certidumbre jurídica de una senda bajo la cual el mercado viene funcionando, y por el otro lado señalando los efectos perversos de la libre negociación en presencia de un operador dominante

que sería capaz de restringir aún más la competencia cerrando el acceso a sus redes. De igual forma, el ámbito de aplicación por sectores no ha funcionado y ha generado disputas entre los operadores, para lo cual resulta más eficiente ampliar la zona geográfica de aplicación a municipios donde no haya cobertura de redes 2G o 3G.

Sin embargo, también resaltamos que es necesaria la inclusión dentro de las alternativas para la remuneración de voz, la implementación de la metodología de la resolución 5848 de 2019 de la CRC con el objetivo de establecer unas condiciones equiparables para todos los operadores, bajo la premisa de mismo acceso – mismo cargo.

PREGUNTAS CUESTIONARIO DATOS MÓVILES

¿Considera conveniente que para determinar el valor tope de la remuneración por el uso de la instalación esencial RAN para el servicio de datos móviles se utilice la metodología Retail minus, con la condición de que el valor de remuneración no pueda ser inferior al valor equivalente al costo incremental de largo plazo o LRIC Puro? ¿Cuáles serían bajo su criterio las implicaciones y el impacto que tendría el uso de dicha metodología?

La metodología de retail minus no es conveniente, pero sí el costo incremental de largo plazo.

Esta alternativa tiene dos componentes, por un lado, la aplicación de la metodología de retail minus, y por otro lado el piso de la tarifa a costo incremental de largo plazo (o costo marginal).

Reiteramos que la metodología de Retail minus afecta el desarrollo de los mercados minoristas y puede favorecer a los operadores que manipulan las cifras. Como se observó anteriormente, Claro tiene un IPROM un 74% más alto que el de Movistar y 43% más alto que el de Tigo, lo que le permitiría cobrar tarifas más altas por el servicio de RAN, lo cual constituiría una grave afectación a la competencia, acentuando más la dominancia de Claro a partir de una manipulación artificial de su tráfico.

Es por eso por lo que consideramos que las tarifas deben ser iguales para todos los agentes en el mercado, razón por la cual esta alternativa debería modificarse para no considerar la metodología de retail minus, sino pasar a un cobro a costo incremental de largo plazo, lo que estaría acorde con la dinámica del mercado, que

evidencia ingresos marginales por debajo del costo medio y muy cerca del costo marginal (exceptuando a Claro que ha manipulado su tráfico).

¿Considera pertinente limitar la aplicación de valores de remuneración regulados por el uso de RAN para el servicio de datos móviles solo en aquellas áreas geográficas en las cuales sus características socioeconómicas indiquen que es inviable desplegar infraestructura para la provisión de servicios móviles? Por favor explique su respuesta.

La Comisión debe tener en cuenta que hay zonas donde los operadores estamos obligados a cubrir por las obligaciones de la subasta de espectro en 2013, pero que, por la inviabilidad comercial de desplegar dada una baja demanda y condiciones geográficas y sociodemográficas adversas, resulta imposible replicar infraestructura. En estas zonas resulta coherente aplicar una tarifa regulada con la cual pueda existir una competencia efectiva en estos municipios, teniendo en cuenta el bajo tráfico que cursa por las redes no presenta riesgo de deterioro en la capacidad de los operadores presentes y sí representa un uso eficiente de la infraestructura.

Precisamente gran parte de las obligaciones de despliegue que se han impuesto con ocasión de los procesos de asignación de permisos de uso del espectro adelantados en 2013 (subasta de 4G) y en 2019 (subasta de 700) parten de la base que no existen incentivos comerciales ni de negocio para que los operadores desplieguen infraestructura en ciertas localidades e incluso municipios del país.

Fue así como en la subasta de 2013 a los asignatarios de les impuso el despliegue de cobertura en diferentes cabeceras municipales para llegar a un 100% de cabeceras cubiertas con 4G, y que luego del 5 año de vigencia de la licencia, tuvieran cobertura propia o a través de RAN en todas las cabeceras municipales del país.

El paso siguiente fue el que se tuvo en cuenta para llevar cobertura a más de 3.000 localidades en zonas apartadas del país, por parte de los asignatarios de permisos de uso del espectro en la banda de 700 MHz, reconoce además como banda idónea para proveer mayor cobertura.

En ese orden de ideas, dado que no existen más incentivos, en principio, que los de cumplimiento de cargas de las licencias, y que en todo caso los operadores asignatarios tendrían que desplegar su red en dichas zonas, consideramos acertado que la CRC permita que el RAN en esas zonas geográficas sea regulado, desde una doble óptica, de un lado, para beneficiar a los usuarios en dichas zonas con la

competencia en los mercados, y del otro, en permitir que se haga uso de las redes e infraestructura desplegada de forma eficiente.

¿Considera conveniente que el valor de remuneración regulado por el acceso a la instalación esencial de RAN para el servicio de datos móviles únicamente aplique cuando el PRO sea un proveedor asignatario por primera vez de permisos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres en bandas utilizadas en Colombia para las IMT, por el término de cinco (5) años contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo mediante el cual le fue asignado dicho permiso, es decir, que en los demás casos no sea exigible un valor tope regulado?. Por favor explique su respuesta.

No es conveniente. Reiteramos que la lógica económica contradice un escenario de libre negociación entre establecidos. Cuando existe un solo operador, no existen incentivos para abrir su red a otros operadores, por lo cual consideramos necesario que la tarifa regulada aplique entre establecidos cuando sólo un operador opere como proveedor de red visitada, sin esta tarifa regulada, se corre el riesgo de restringir la competencia en pro del operador más grande, con dominancia declarada en el servicio de voz y el cual ya trasladó su dominancia al mercado de servicios móviles, poniendo en riesgo la masificación de la conectividad en el país, especialmente en las zonas apartadas del país.

En los casos donde exista más de un operador o se utilice transmisión satelital, la tarifa puede ser negociada entre los diferentes operadores, sujeto a la metodología de la resolución CRC 5848 de 2019, la cual no debe aplicarse de manera particular a la red de Movistar, sino que debe ser una regla general para el mercado.

De las cinco (5) alternativas de intervención regulatoria para el caso del uso de RAN para la provisión del servicio de datos móviles, que se señalan en la sección 5.2 del presente documento, seleccione las tres (3) que considera contribuyen con mayor efectividad a reducir o eliminar las causas del problema identificado y, posteriormente, clasifíquelas en la siguiente tabla:

Clasificación	Alternativas para RAN de Datos Móviles
Primera alternativa de mayor efectividad	D4
Segunda alternativa de mayor efectividad	D3
Tercera alternativa de mayor efectividad	D1

Como se mencionó en las preguntas anteriores, consideramos que la regulación tarifaria se debe centrar en los municipios donde se cuente sólo con un operador, dado que allí no existe libre negociación, dado que debe supeditarse a las condiciones que este operador establezca, y como la CRC ha señalado, el ingreso promedio es virtualmente igual al costo incremental de largo plazo, para lo cual resulta sensato que en aquellos municipios con un solo operador se establezca este costo como tarifa regulada.

De igual manera, reiteramos que la asimetría regulatoria en la resolución 5848 de 2019 de la CRC debe contemplarse para incluir en los demás casos un tope a la tarifa comercial, dado que este ya aplica para Movistar y Avantel, y no resulta lógico que no aplique para todo el mercado.

Las tres alternativas seleccionadas son las más cercanas a lo propuesto, pero insistimos en que la aplicación de Retail Minus no es conveniente para el mercado, y más aún en un entorno donde el operador más grande tiene en curso una denuncia por manipulación de cifras que resulta en un IPROM más alto, con lo cual esta metodología le otorga una ventaja competitiva, que se une a su red más grande y a su poder de mercado, con lo cual sería capaz de cobrar precios más altos que sus competidores, incluso teniendo costos marginales más bajos que los demás por su escala.

Solicitamos que las alternativas de remuneración para las opciones D3 y D4, excluyan la aplicación de la metodología Retail Minus y sólo aplique el costo incremental de largo plazo.

Cordial saludo,

Original firmado

NATALIA GUERRA CAICEDO

Vicepresidenta de Relaciones Institucionales, Regulación y Fundación