

116751000G-008

Bogotá, D.C., 22 de marzo de 2019

Doctor
CARLOS LUGO SILVA
Director
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

CRC

RADICADO No. 2019300896

FECHA: 22-03-19

ASUNTO: Solicitud de archivo de proyecto regulatorio sobre modificación de las condiciones de remuneración de la instalación esencial de RAN

Apreciado Doctor Lugo,

Con un atento saludo nos dirigimos a usted, con motivo del proyecto regulatorio señalado en el asunto, toda vez que conocimos el concepto de abogacía de la competencia que emitió la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC, frente al Proyecto regulatorio en comento.

Al respecto, la Superintendencia recomendó i) Modificar estructuralmente la redacción de parágrafo 2 propuesto o incluso eliminarlo de tal manera que las llamadas On-net que utilicen la facilidad de RAN sean remuneradas de acuerdo con los principios descritos en el artículo 3 de la Ley 1341 de 2009. ii) Evaluar el impacto que tendrá en la operación de las OMV incumbentes y en la entrada de nuevas OMV la modificación de la metodología para el cálculo de los precios máximos mayoristas para la provisión de servicios de voz y de datos bajo la figura de operación móvil virtual. Iii) En esa misma dirección sugiere a la CRC realizar el análisis de impacto normativo para identificar todos los potenciales efectos que tendría tanto la redefinición de la variable ingresos promedio para calcular el precio mayorista máximo de acceso a red para OMV y también la modificación en la remuneración de la instalación esencial de RAN.

Teniendo esto en cuenta, debemos reiterar la posición que desde el inicio de este proyecto regulatorio se ha expresado fundadamente a esa Comisión, solicitando que se abstenga de adoptar esa decisión regulatoria por los efectos adversos que genera sobre el mercado, por las afectaciones que implica sobre la debida remuneración de la red como principio regulatorio contenido en la Ley 1341 de 2009 y por la indebida equiparación de entre figuras regulatorias que tienen finalidades y deberes y derechos disimiles, como no podría ser de otra forma teniendo en cuenta que se debe mantener la sostenibilidad de las infraestructuras requeridas para la prestación de los servicios de telecomunicaciones a nivel nacional.

Adicionalmente, confiamos en que la redacción que deja sin remuneración el tráfico on-net sea modificada, en tanto que entendemos que se trata de un yerro en la redacción de la propuesta normativa, como lo ha expuesto esa Comisión en diferentes reuniones adelantadas con actores de la industria.

Sin embargo, dicho cambio no resulta suficiente para solucionar la principal preocupación expuesta por esta empresa, que a su turno se erige como un defecto de la propuesta regulatoria, consistente en mantener la debida remuneración de la red, cuando menos en cuanto a sus costos, en tanto que una medida que pretenda equiparar las tarifas de RAN con

el cargo de acceso, dejaría de remunerar elementos de red efectivamente requeridos y utilizados para la provisión del RAN, intentando equiparar dos formas de acceso mayorista que en la práctica no son equiparables técnicamente.

Resaltamos que la provisión de servicios móviles requiere de un mercado mayorista dinámico, que promueva el despliegue de infraestructura y el uso eficiente de ella. En definitiva, los servicios minoristas recibidos por los colombianos están condicionados por su contraparte mayorista, y las difíciles realidades verificables en ese mercado que evidencian un traslado de la posición dominante de Claro en el mercado de voz saliente móvil, solamente se verán acrecentadas por medidas regulatorias como la propuesta, impactando en una magnitud adicional a los proveedores que como Telefónica se han caracterizado por abrir sus redes y que no se ven beneficiados de las rentas adquiridas con la explotación efectiva de una posición dominante, ni con las condiciones diferenciales de las que disfrutaban competidores catalogados como entrantes.

Por lo anterior, a continuación, le presentamos diversos puntos que consideramos afectarían la competencia en el mercado y ponen en riesgo su sostenibilidad:

1. Económicamente no es comparable el servicio de RAN con el servicio de OMV.

Parte de la motivación expuesta del cambio regulatorio radica en pretender equiparar el uso de la red en RAN con la operación de un OMV, aun cuando ello desconoce incluso las definiciones y antecedentes decisionales de la misma CRC, y es impreciso y contrario a los diseños y operación de las redes. La CRC plantea en el documento soporte de la propuesta regulatoria que, si bien los dos servicios pertenecen al mismo mercado relevante mayorista, sus modelos de negocio de ninguna forma pueden considerarse sustitutos:

"la CRC manifestó que estos modelos de acceso pertenecen al mismo mercado mayorista. Así mismo, la Comisión indicó que, de manera preliminar, se podría considerar que las diferentes formas de acceso mayorista ofrecidas por los operadores de red no son sustituibles entre sí, ya que cada una depende del modelo de negocio adoptado por el prestador de servicios. En este sentido, la sustituibilidad de la demanda entre los tipos de acceso mayorista es restringido por el nivel o grado de inversión requerido o deseado por el prestador de servicios, lo que esencialmente cambia dependiendo de cuál es el objetivo perseguido entre diferentes estrategias de entrada al mercado". Documento soporte proyecto "Ajustes a las Resoluciones CRC 5107 y 5108 de 2017" (2018)

Sin embargo, más adelante señala que, como la terminación de llamadas no se realiza en las redes del operador de RAN ni del OMV, se propone establecer condiciones equivalentes de remuneración. Debemos señalar que este punto carece de fundamento técnico, económico e incluso jurídico.

Ese desconocimiento implica que se pase por alto, que los proveedores de servicios móviles tienen la potestad de escoger libremente el modelo de negocio a través del cual prestar el servicio. Dentro de las opciones pueden determinar, por ejemplo, si escogen un modelo de operación móvil virtual, que implica no contar con red ni espectro propios sino utilizar totalmente el de un tercero que los aloje, o un modelo de operador móvil de red (OMR) que haga uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional **temporalmente**, con

espectro asignado y la responsabilidad de desplegar infraestructura para explotarlo ¹, que pueda acceder a las redes de terceros mediante el RAN para poder prestar servicios (competir) en zonas geográficas en las que no cuenta con cobertura directa propia, y mientras puede desplegar su propia infraestructura.

Esas diferencias no son menores, pues abarcan aspectos determinantes para la cadena de valor de las telecomunicaciones, yendo desde la acumulación y explotación del espectro radioeléctrico, pasando por la necesidad de despliegue de infraestructura para que dicho espectro sea realmente utilizado, hasta los efectos que esas decisiones de negocio de un agente pueden brindar en las ofertas minoristas en cuanto a ofertas de productos y servicios.

Precisamente sobre el alcance descrito del RAN, la CRC había expuesto armónicamente desde el 2013 que:

“En relación con el concepto de cobertura conforme el cual debe proveerse la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, se considera importante recordar cuál fue el objeto y finalidad principal pretendida con la definición de las condiciones para el acceso y uso de la misma.

*Al respecto, es del caso recordar que dicha definición se fundó, entre otras, en la necesidad de **proveer incentivos para vigorizar la competencia**, en aras de lograr el “bienestar social de los usuarios”, Así, uno de los efectos esperados de esta medida, es proveer las condiciones para **el acceso de nuevos proveedores al mercado**, cuyo fundamento, como se expuso en la respuesta a comentarios de la propuesta regulatoria, es **facilitar la entrada de un mayor número de prestadores o agentes en el mercado de servicios de telecomunicaciones**, acción con la cual los usuarios podrán beneficiarse con más y mejores ofertas.*

(...)

*Como se aprecia, las reglas fijadas por la CRC, tal como se ha planteado en otros países, **promueven un escenario competitivo, en el que los proveedores entrantes y establecidos pueden prestar servicios de voz, datos y SMS, haciendo uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional en donde no cuentan con cobertura propia**. En esta medida, el acceso a la citada instalación esencial permite a un proveedor entrante en un primer momento prestar sus servicios soportándose en la red de otro proveedor hasta tanto logre desplegar su infraestructura, razón por la cual por la obligación de proveer Roaming Automático Nacional se sujeta a la cobertura con la que el proveedor entrante cuenta, la cual en el caso de **AVANTEL**, está afecta a las condiciones definidas en la Resolución MINTIC 2627 de 2013. Adicionalmente, la definición de las condiciones de acceso a la instalación esencial en comento, **también posibilita a los proveedores establecidos competir en áreas en las que algunos de los mismos no cuentan con cobertura, empleando las redes de otros proveedores.**” (NFT)²*

¹ E incluso con cargas contractuales y normativas de realizar ese despliegue según las condiciones de asignación del permiso para uso del espectro correspondiente.

² Comisión de Regulación de Comunicaciones, Resolución 4421 de 2014, numeral 6.2 página 15 y siguientes.

De lo anterior se ve como la figura del RAN de ninguna forma es equivalente a operar como un Operador Móvil Virtual, las decisiones de inversión y control sobre la infraestructura, ofertas y costos son distintas, sin que puedan considerarse como sustituibles aun cuando sean instituciones que pertenezcan al género de formas de acceso mayorista.

Si la regulación decide transitar por ese camino, que consideramos equivocado, corre el riesgo de generar señales adversas para la inversión en redes, incentivando escenarios de oportunidad de *free riders* que acumulen espectro, como recurso escaso sin explotarlo de forma eficiente, y que además hagan uso de las redes de terceros indefinidamente y a tarifas reguladas. Todo lo anterior pone en peligro la sostenibilidad de los servicios y del mercado, permitiendo cada vez más, escenarios de competencia en servicios sin atender a las necesidades de mantenimiento, ampliación e implementación de nuevas redes e infraestructura, absolutamente necesarias para la sostenibilidad general del esquema competitivo.

Al respecto, y ante el comentario de un Operador de Red que alegó trato diferencial entre estas dos formas de acceso, la Comisión fue clara en su momento (2017) argumentando que no se están imponiendo obligaciones de adopción sobre la figura de prestación del servicio y que, por lo tanto, cada operador es libre de escoger su modelo de negocio:

"(...) debe decirse que la Comisión no está imponiendo obligaciones en relación con la figura que deba adoptar algún agente -accediendo a RAN o suscribiendo acuerdos para OMV-. Para el caso que se analiza en el presente comentario, es potestad de AVANTEL, Operador Asignatario de Espectro Radioeléctrico, y titular de obligaciones de cobertura en el país, adoptar el modelo que genere mejores resultados en términos de retribución económica, siempre y cuando cumpla con las obligaciones adquiridas con el Gobierno Nacional, las que se desprenden de la regulación que debe acoger, y las adquiridas con los usuarios que contratan sus servicios." Respuesta a comentarios al proyecto de revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional (2017).

Con lo cual, de igualarse estas dos formas de acceso, se estaría generando un cambio artificial de las interacciones entre los agentes de mercado, y sin que las condiciones de mercado o las realidades técnicas hayan cambiado, o lo requieran y mucho menos lo permitan al menos fundadamente.

Asimismo, en la propuesta normativa, la Comisión no presenta argumentos económicos y técnicos que soporten esta decisión, ni por qué razón ven una asimetría en rentabilidad entre las diferentes opciones de acceso que soporte la decisión, y mucho menos por qué esto debería ameritar una intervención regulatoria para favorecer ciertos modelos de negocio, que han pretendido soterradamente escoger figuras regulatorias como el RAN, pero comportándose realmente como operadores móviles virtuales a efectos del despliegue, explotación y uso de la infraestructura propia y de terceros.

Telefónica, en su momento, realizó comentarios al proyecto regulatorio de revisión de los mercados de servicios móviles haciendo hincapié en su oposición frente a la posibilidad que para el servicio de OMV el tráfico entrante generara ingresos diferentes o costos para el comprador de la oferta mayorista. En el giro ordinario de este tipo de convenios, era económicamente eficiente asignar los ingresos y los costos de la interconexión al OMV. Ahora,

la Comisión puede llegar a una conclusión, a nuestro modo de ver, equivocada, con el servicio de RAN, intentando equiparar estos dos servicios generando distorsiones adicionales en el mercado, y dejando de lado las diferencias en el esquema técnico y en los incentivos para el uso de una u otra figura.

En adición a lo anterior debemos resaltar el hecho que la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de sus funciones de abogacía de la competencia, expidió el concepto con radicado 19-6920, frente a esta propuesta regulatoria advirtiendo "(...) Llama la atención de esta Superintendencia que el regulador identifique agentes y actividades como categorías semejantes al punto que los califique en un mismo mercado. (...) Esta Superintendencia debe advertir sobre los riesgos que la redacción de esta modificación podría representar para la libre competencia económica."

2. Técnicamente es distinto el servicio de Roaming Automático Nacional a la terminación por llamadas

Hemos argumentado de manera reiterada a la Comisión que no es lo mismo la prestación del servicio de RAN que la terminación de llamadas en la red de otro operador, como herramienta de interconexión dado que la infraestructura de la que se hace uso es distinta; además de la red de acceso, y el espectro del operador de red visitada, se utilizan otras funcionalidades y elementos de red como se expondrá a continuación. Esta realidad técnica es reconocida por la Comisión en su documento soporte del proyecto de revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional al señalar:

"En Colombia, el acceso a la instalación esencial de RAN debe garantizar el interfuncionamiento y la interoperabilidad de los servicios, a la vez que debe soportar las proyecciones y crecimiento de tráfico del Proveedor de la Red de Origen (PRO). Para ello, el Proveedor de la Red Visitada (PRV) debe efectuar las adecuaciones que se encuentren a su cargo en el marco de la gestión y administración de su propia red. Para lograr dicho interfuncionamiento e interoperabilidad, se requiere que las redes de voz, SMS y datos del PRO se interconecten con las del PRV, teniendo múltiples alternativas desde la perspectiva técnica." Documento soporte al proyecto de revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional (2017).

La anterior afirmación muestra la necesidad que tienen los Operadores de Red al momento de dimensionar su red y de asegurar la interoperabilidad para el correcto funcionamiento del servicio de RAN, como inversiones adicionales en las que tendría que incurrir por el solo hecho de deber soportar el tráfico del operador solicitante del RAN, y sin que obedezca a necesidades propias de capacidad para cubrir sus ofertas minoristas.

Adicionalmente, la CRC había reconocido de tiempo atrás, y armónicamente hasta este proyecto regulatorio, que existen diferencias técnicas entre el RAN y el acceso a la red para OMV's, así:

"En este punto, es importante tener en cuenta que para la estimación de los costos del servicio de Roaming Automático Nacional se consideraron las diferencias en el uso de la infraestructura de RAN frente al uso por la terminación de una llamada o cargo de acceso. En el primer caso, la compartición de recursos, contempla la compartición entera de

porciones de la red, infraestructura de soporte, e inteligencia de la red incumbente. Es así como para el servicio de voz móvil, se hace uso intensivo de la red para llamadas on-net, off-net de carácter entrante y saliente. Por su parte en la terminación de llamadas, se utiliza únicamente una porción de la red en llamadas de tipo off-net saliente. Lo anterior, claramente supone un costo superior por el servicio de RAN que por el de terminación de llamadas. (negrilla y subraya fuera del texto.)”³

Igualmente señaló la CRC en su momento:

“Es así como para la determinación de los costos involucrados en la prestación del servicio de RAN, se han determinado los usos de los diferentes elementos de red de la empresa eficiente involucrados, los cuales se encuentran compartidos en función de la proporción de su uso, y adicionalmente se agregan las inversiones y gastos de los elementos de red exclusivos requeridos para dar el servicio, como lo son los routers y tramos de transmisión adicionales por la existencia de usuarios visitantes. (NFT)”⁴

Por lo anterior, nos vemos forzados a advertir que no sólo se contraría la confianza legítima por las posiciones anteriormente documentadas y técnicamente sustentadas por la CRC, sino que además se establecen reglas tarifarias que afectan el esquema competitivo, generando fallas de mercado en lugar de solucionarlas al incentivar escenarios discriminatorios para los proveedores de la instalación esencial del RAN, que afectan la concurrencia en el mercado, de un lado al reducir artificialmente los costos de los operadores solicitantes del RAN⁵, a costa de dejar de remunerar al menos la totalidad de los costos en que incurren los proveedores de red visitada (quienes proveen el RAN), recortando sus ingresos y más grave aún capacidades de inversión derivada de la explotación de su red por parte de terceros. Medidas de este talante cuando menos deberían atender a combatir fallas de mercado.

En las figuras 1 y 2 se observa de manera simplificada el funcionamiento de la terminación de llamadas en las redes de otros operadores (carga de acceso) vs el funcionamiento de RAN:

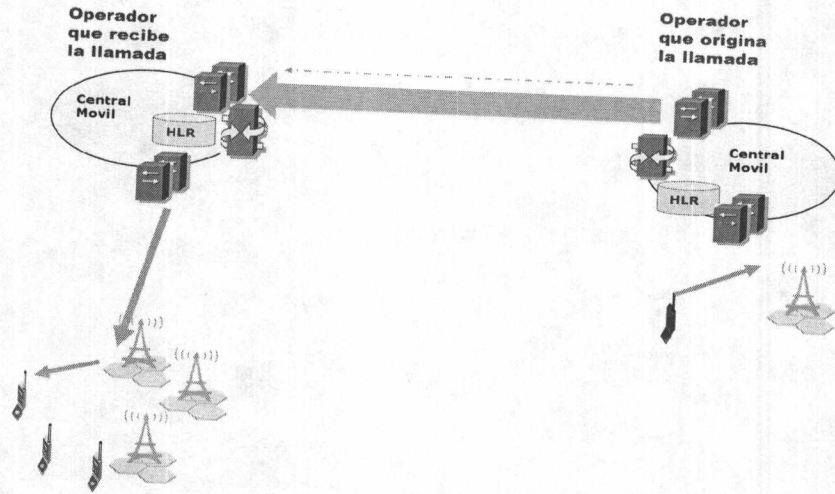
Figura 1. Funcionamiento de la terminación de llamada en tráfico entrante.

³ Comisión de Regulación de Comunicaciones, documento soporte “Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional”(2016, p 73.

⁴ Ibídem. Pag 74.

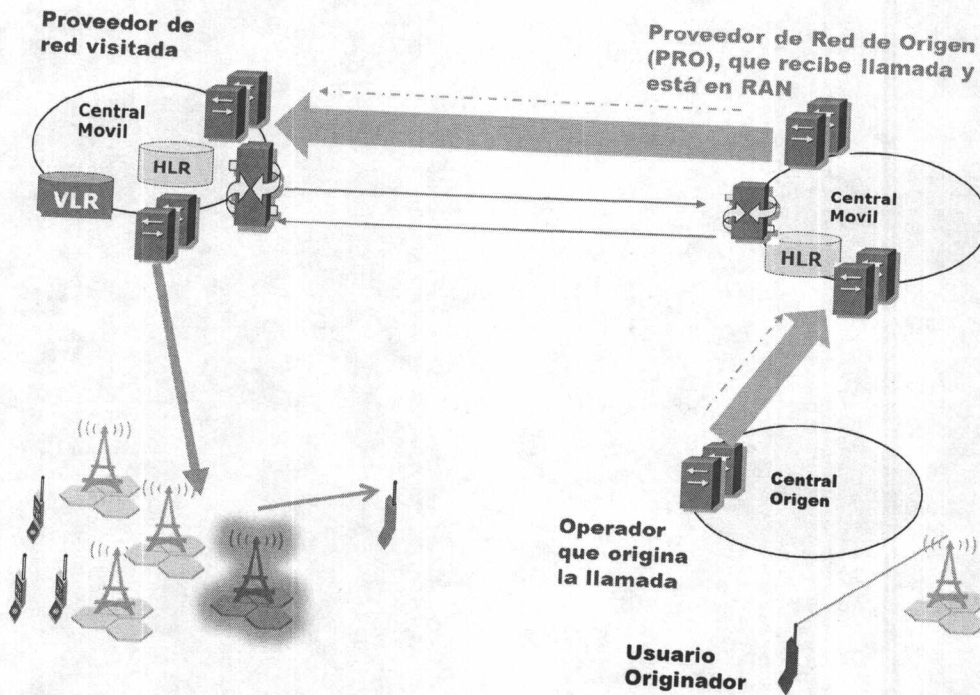
⁵ Vale la pena recordar que TELEFONICA provee servicios de telecomunicaciones móviles haciendo uso del RAN con otros operadores en diferentes zonas del país.

Cargo de Acceso



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Funcionamiento de RAN en tráfico entrante.
Roaming Automático Nacional



Fuente: Elaboración propia.

Se observa que, en la terminación de llamadas, como actividad de interconexión que se remunera con el cargo de acceso, el proveedor que recibe la llamada simplemente usa los enlaces en flujo directo y conecta al usuario de la llamada, cada cual haciendo uso de su propia red de acceso y espectro radioeléctrico.

Pero, cuando la llamada entrante se cursa a través de RAN el proveedor tercero que origina la llamada la dirige hacia el Proveedor de red Origen (PRO), lo que hace que allí se establezca una primera carga adicional de señalización, registración y autenticación y un flujo de información entre ese PRO que originalmente recibe la llamada y el Proveedor de Red Visitada (PRV), para que sean los elementos de "CORE NETWORK de ese operador los que señalicen al usuario, lo ubiquen y autenticuen en su red. Y terminado ese primer flujo, nuevamente el PRV, con su propia infraestructura, se deberá comunicar de nuevo con el PRO con esta información, indicando que asignará recursos temporales de red para que se logre completar la llamada. Luego, el PRO le redirige la llamada al PRV el cual tiene que hacer uso de capacidad de red y transporte adicional, para atender ese usuario que no es suyo.

Lo anterior implica importantes inversiones para el PRV que no se tendrían que hacer si no se prestara el servicio de RAN, tanto en recursos para comunicarse con el PRO, como recursos de actualizaciones y adquisición de funcionalidades (features) en los elementos de red, como es el caso del VLR (Visitor Location Register) y CSFB (Circuit Switched Fall Back), recursos temporales que se tienen que dedicar para recibir la llamada, como ampliación de acceso y transporte para alojar usuarios visitantes en la red. Estas inversiones en muchos de los casos se tienen que hacer de manera continua para soportar la proyección de crecimiento de usuarios visitantes y por lo tanto deben remunerarse, en principio, **a costo medio y no a costo marginal.**

Esto además genera un impacto en el PRV, quien deja de percibir un ingreso minorista por ello, en forma de costo de oportunidad, concepto que está reconocido como principio en el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009.

Con lo anterior, no entendemos cómo la CRC busca sustituir el cargo de RAN por el cargo de acceso en el tráfico entrante, **dejando de remunerar una parte de la infraestructura, más aún cuando hace dos años se contrató un consultor para modelar la red y calcular el costo de la infraestructura, y que como resultado de su estudio ha determinado unas tarifas de RAN,** pero que hoy pretenden cambiarse sin un sustento económico o técnico que contradiga tales resultados, atendiendo únicamente a comentarios de un agente de mercado.

Igualmente, no se entiende cómo una llamada de un usuario de un PRO que se origina y se termina haciendo uso del servicio de RAN, tendría que pagar a un operador un cargo de RAN (en el que origina la llamada) y a otro un cargo de acceso (al PRV en el que está alojado el usuario destino que pertenece al mismo PRO también haciendo uso del RAN, lo que pone de manifiesto una inconsistencia técnica para la sustitución del cargo.

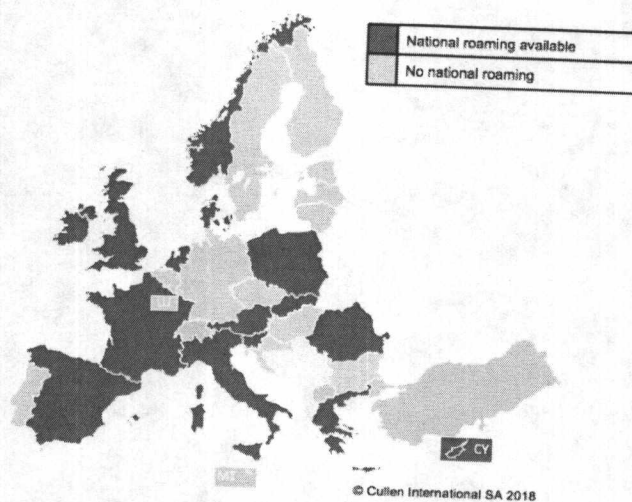
Y además, desconoce la CRC un aspecto fundamental del funcionamiento de las relaciones de interconexión de RAN entre PRST, y es la identificación de la red desde la cual se origina el tráfico. Para el Operador de Red Visitada no es posible conforme con el esquema operativo actual identificar en que red el Operador de Red Origen realiza las llamadas, lo que genera incentivos perversos desde la óptica regulatoria, en tanto que la remuneración que recibirá el Operador de red Visitada dependerá de lo que señale el Operador de Red Origen, para

establecer si se debe remunerar un cargo de acceso o una tarifa de Roaming Automático Nacional.

Analizando los casos internacionales de regulación de Roaming Automático Nacional, se encuentra que en Europa el RAN está regulado en 15 de los 29 países que analizó la consultora Cullen, de los cuales únicamente en Bélgica se regula la tarifa (sin discriminar entre tráfico entrante y saliente); 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:

Figura 3. RAN disponible en la Unión Europea

National roaming is available in 15 of the 29 European countries studied
(Cullen International)



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, pero no se cobra una tarifa diferencial entre el tráfico entrante o saliente como se pretende realizar en Colombia.

3. La CRC debe atender a las finalidades contenidas en la Ley 1341 de 2009.

El artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, en su literal 2, define como una de las funciones de la CRC *"Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado"*.

Al revisar el documento soporte, queda claro que no se diagnostica ninguna falla en el mercado, más aún, el documento soporte no presenta análisis económico o técnico que permita evidenciar desventajas competitivas para aquellos operadores que hacen uso del Roaming Automático Nacional, o barreras a la entrada o estructurales que pongan en riesgo el esquema competitivo, máxime teniendo en cuenta las diferencias conceptuales, técnicas y de entendimiento regulatorio entre el Roaming Automático Nacional y los cargos de acceso entre redes.

Adicionalmente, el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 en su numeral 3 señala:

“3. Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos. El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura.”

Y en igual sentido, el numeral 3 del mencionado artículo 22, desarrollan las finalidades que debe perseguir la CRC al expedir la regulación sectorial sobre tarifas, y especialmente cuando se refieran al acceso a redes de terceros para prever su remuneración adecuada en condiciones de mercado, así:

*3. Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; **así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias entre los proveedores de redes y servicios de comunicaciones.***

En ese sentido, esta propuesta regulatoria contrario a lo señalado en la norma, afecta la debida remuneración de redes a costa incluso del esquema de libre competencia en el sector entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones con cargas de despliegue de red y asignación de permisos para uso del espectro radioeléctrico.

4. Se afecta la competencia al favorecer únicamente a AVANTEL, generando distorsiones competitivas sin asidero en fallas de mercado identificadas y analizadas

Además de no remunerar la red que se usa para RAN, el proyecto evidencia claros vacíos de teoría económica. La naturaleza de compartir la infraestructura a través de RAN radica en dos

sentidos: 1) prestar el servicio donde no es rentable que operen más de dos empresas e 2) incentivar la entrada de nuevos competidores al mercado.

En el primer caso se busca optimizar costos para que la empresa que despliega infraestructura haga uso de parte de su capacidad instalada y para que otra firma remunere esa red y pueda prestar el servicio en esa zona. En el segundo caso se busca que los beneficios de las economías de escala puedan ser percibidos por operadores entrantes para que puedan competir y se reduzcan los costos de entrada, mientras se alcanza una masa crítica de usuarios para que los retornos cubran las inversiones propias.

Para el caso de RAN en Colombia, se le otorgaron condiciones diferenciales al operador AVANTEL en términos de acceso al espectro radioeléctrico y de remuneración de su red y de la instalación esencial del RAN, catalogándolo como entrante al mercado en el año 2013, pese a que, a ese momento, llevaba más de 13 años en el mercado colombiano, y se auto-anunciaba públicamente como el 4to operador móvil, incluso con anterioridad a la realización de la subasta de 4G.

En ese sentido se permitió que Avantel tuviera trato de firma entrante en la subasta de 4G. Las resoluciones Min TIC 449 de 2013 y sus modificaciones dieron condiciones más favorables a las firmas entrantes al mercado, como un menor valor base y adicional por MHz de espectro, una menor exigencia en la cobertura geográfica de la red, y un menor valor para la garantía bancaria de seriedad de participación en el proceso. Adicionalmente, luego de la asignación de espectro de 4G, la CRC le concedió a Avantel una tarifa diferencial para remunerar los cargos de acceso y el RAN, como beneficio temporal por **un periodo de 5 años** contados a partir del momento en que adquirió espectro. Se debe insistir, regla regulatoria que no se existía en el momento en que se celebró el proceso de 4G.

Posteriormente continuaron las medidas normativas y el trato diferencial para ese operador, con motivos cuando menos objetables. Fue así como la CRC cedió ante solicitudes de este operador para modificar los principios del modelo de costos y abaratar los precios de RAN en 2017, y que en 2108 el Mintic le permitió tener acceso a un bloque de 10 MHz por 1 año en la banda de 700MHz, espectro que se ha anunciado en subasta, sin un proceso de selección objetiva como lo establece la Ley 1341 de 2009, bajo una motivación de supuesta continuidad del servicio, que va en contravía de las promesas públicas de Avantel de desarrollar servicio de Voz sobre LTE, de las reglas regulatorias que le permiten proveer servicios usando la red de otros operadores a precio más baratos, y a las obligaciones de despliegue que debe cumplir ese agente de mercado en virtud de la asignación de permiso para el uso del espectro de 4G.

Todos los beneficios mencionados anteriormente le han otorgado a Avantel una ventaja competitiva durante más de 5 años, tiempo durante el cual ha aprovechado para rentabilizar las redes de los demás operadores sin desplegar la propia y solicitando cada vez más tratos diferenciales para sostener esta ventaja.

Justamente, este proyecto es presentado cuando se acabaron las tarifas diferenciales en RAN, lo cual da a entender una de dos cosas, 1) ese operador no fue capaz de rentabilizar el sinnúmero de condiciones favorables que la regulación le ha dado y no es eficiente su permanencia en un mercado saturado con penetraciones superiores al 120% o 2) a través de la regulación se están generando rentas que generan afectaciones en la competencia ya que

no están siendo tangibles en inversiones, lo que propicia un uso ineficiente del espectro radioeléctrico.

En el primer caso es importante recalcar que los mercados de telecomunicaciones, presentan estructuras de costos con barreras a la entrada presentes por las economías de escala que operan sobre un amplio rango de la demanda, es decir, la demanda sólo puede ser abastecida de manera eficiente y sin pérdidas por un corto número de proveedores de red, ya que de otro modo no sería posible remunerar los costos fijos.

Cuando esto pasa, según Train (1991)⁶ se configuran oligopolios naturales donde la entrada de firmas que requieran despliegues adicionales de red, no es viable con los niveles de demanda dados. Si un operador lleva más de 13 años en el mercado y ha recibido beneficios regulatorios directos durante casi 6 años, pero no ha desplegado su propia red, se puede afirmar que la regulación de manera artificial está creando rentas que no se trasladan en inversión. Situación diferente resultaría de medidas regulatorias para figuras como OMV, lo que demuestra las diferencias entre una y otra medida, así como la necesidad de que la regulación genere incentivos adecuados para la remuneración de las redes.

Y adicionalmente que dichas medidas regulatorias no han tenido en cuenta el impacto adicional que generan en competidores como Telefónica que deben enfrentar los efectos adversos sobre el esquema competitivo de la dominancia de Claro presente en el mercado de voz saliente móvil y que se trasladó al mercado de servicios móviles, sin que existan medidas normativas que corrijan dicha falla a la fecha.

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 23 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 COMCEL.

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 a quienes se les conceden beneficios de entrantes.

Finalmente, recalamos que la misma SIC ya se ha expresado al respecto, mencionando en la importancia de no sostener cargos máximos de remuneración por tiempo indefinido, para no afectar los incentivos a invertir:

⁶ Optimal Regulation: the economic theory of natural monopoly. Kenneth E. Train. The MIT Press, 1991

“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”⁷,

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, lo cual precisamente se ve exacerbado en el proyecto regulatorio al disminuir el precio máximo de remuneración de este servicio.

5. No se está haciendo uso eficiente del espectro por parte de un operador.

Como se mencionó anteriormente, se han establecido condiciones ventajosas para Avantel, buscando favorecer su entrada y posición competitiva. Sin embargo, lo que se ha observado es que antes de invertir en el despliegue de infraestructura, este operador ha acumulado espectro, pero aún sigue prestando la mayor parte de sus servicios sobre la red de los demás operadores, aprovechando de manera injustificada las ventajas ofrecidas.

Peor aún, se le otorgaron 10MHz sobre la codiciada banda de 700MHz sin proceso de subasta, por lo cual es previsible que siga acumulando este espectro sin usarlo eficientemente, en la medida en que se le continúe reduciendo el precio de alquilar las redes de los demás operadores a través de RAN, como pretende hacer el proyecto regulatorio.

Llamamos la atención para que se estudie minuciosamente el despliegue de infraestructura de este operador en virtud de sus obligaciones y responsabilidades de inversión, con el fin de que se busquen los mecanismos de regulación y vigilancia adecuados para que este operador avance en la escalera de inversión y no se sigan configurando comportamientos oportunistas.

6. No se sigue el lineamiento del documento Conpes 3816.

La publicación de la Comisión no presenta un Análisis de Impacto Normativo que identifique claramente el problema, sus causas, las alternativas regulatorias y el costo beneficio de cada una de ellas. Además de ser una buena práctica internacional, el Análisis de Impacto Normativo asegura que la intervención regulatoria aborda de manera costo-eficiente el problema planteado.

Una decisión tan importante como el cambio en la remuneración del Roaming Automático Nacional, que reestructura la competencia en el mercado de acceso mayorista, merece abordarse desde una perspectiva regulatoria crítica que contemple los desbalances que puede generar, los impactos en el bienestar social y si realmente cumple con su objetivo.

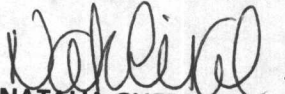
⁷ Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura de Protección de la Competencia, Concepto de Abogacía de la competencia de Radicado 13-140440-2-0.

Las preguntas ¿Cuál es la verdadera falla de mercado que estoy observando?, ¿Cuáles son mis alternativas regulatorias?, ¿Regular la remuneración de RAN es la mejor alternativa?, ¿Cuál es el nivel de afectación en la competencia que generaré?, ¿Es acaso una medida prioritaria cuando un operador concentra el 46% de usuarios de voz móvil y el 55% de usuarios en datos móviles? Son esenciales y la CRC no las formula en ningún momento, ni presenta una posible respuesta, con lo cual se afectará gravemente el mercado sin un análisis riguroso y apresurándose a improvisar medidas regulatorias.

Nuevamente hacemos alusión al concepto 17-011657 de 2017 de la SIC, el cual recomiendo realizar un análisis de impacto normativo a esta medida de cambio de remuneración de RAN con el objetivo de establecer los posibles impactos en la competencia.

Por todo lo expuesto, esperamos que la CRC se abstenga de expedir la resolución del proyecto que podría afectar los niveles de competencia en el mercado, más aún, sin sustento técnico, económico o jurídico que soporte la existencia de una falla de mercado y que este proyecto sea la solución a esa falla. Está en juego el despliegue de infraestructura y de uso eficiente del espectro, de manera que se retrasaría el cierre de brecha que se busca como país y el avance para convertir a Colombia en un país digital.

Muy cordialmente,



NATALIA GUERRA CAICEDO

Vicepresidenta de Asuntos Públicos, Regulatorios y Mayoristas