

116740000G-00027
Bogotá, 25 de noviembre de 2011

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución y documento soporte “*Revisión del Mercado Relevante de Datos y Acceso a Internet*”

Respetado doctor Lizcano:

Telefónica comparte las conclusiones de la CRC sobre la situación de competencia en los mercados minoristas de datos y acceso a Internet, y la propuesta de mantenerlos desregulados, no sólo porque en la mayoría de ellos hay presencia de varios operadores compitiendo por los clientes y garantizando un nivel de competencia suficiente, sino porque en aquellas zonas del país donde la situación socioeconómica no hace sostenible tal rivalidad, la Comisión reconoció que el Plan Vive Digital, y no la intervención regulatoria ex ante, es la herramienta más adecuada para resolver el problema de provisión del servicio de acceso a Internet.

Por otra parte, es satisfactorio que el análisis refleje la neutralidad tecnológica y continúe incluyendo en un mismo mercado relevante de banda ancha fija las tecnologías como el cobre y el cable, que ofrecen productos que el usuario percibe como sustitutos, y que efectivamente condicionan las estrategias comerciales de unos y otros operadores. El comportamiento de los diferentes mercados geográficos entre 2009 y 2011 confirma que esta competencia entre plataformas, incluida como indicador de competencia real o potencial en 2009, fue un criterio correcto pues la rivalidad efectivamente se produce y disciplina el precio minorista del acceso a banda ancha.

Es de destacar el interés del Regulador por inspeccionar a mayor profundidad el funcionamiento de la competencia en el Valle de Aburrá, toda vez que es un mercado con un evidente potencial competitivo, que por diversas razones se ha mantenido atendido por un único proveedor de servicios de telecomunicaciones.

No obstante lo anterior, Telefónica sugiere a la CRC complementar la metodología econométrica utilizada en esta oportunidad tanto para definir el alcance de los mercados relevantes como para analizar la competencia al interior de ellos con otros criterios y análisis más flexibles.

Además se recomienda precisar mejor el alcance del mercado de acceso a banda ancha corporativa pues, como se explicará en esta comunicación, en algunos mercados geográficos se estarían incluyendo segmentos de demanda que realmente se comportan como clientes residenciales más que corporativos.

A continuación los comentarios de Telefónica a la propuesta del asunto.

El análisis econométrico debe complementarse con otras herramientas más flexibles para estimar el nivel de competencia en un mercado

Se destaca el esfuerzo de la Comisión por efectuar un análisis técnico y robusto, sobretodo cuando de detectar las necesidades de regulación ex ante se trata. Esta aproximación seguramente permitió a la CRC definir con herramientas objetivas las agrupaciones de mercados geográficos por población y niveles de concentración del mercado, que finalmente hicieron posible abordar un análisis de competencia a nivel municipal.

Sin perjuicio de la valoración que hace Telefónica de la implementación de herramientas técnicas para soportar posiciones regulatorias, se quiere llamar la atención sobre el uso exclusivo de la econometría para diagnosticar situaciones tan complejas como la competencia en los mercados de datos y acceso a Internet. Es claro que la veracidad de las conclusiones que se derivan de todo análisis econométrico para estimar una función de demanda, depende en gran medida de los supuestos con los que se construye dicha función y de la calidad de los datos utilizados; y en ambos casos deben admitirse las limitaciones del ejercicio efectuado por la CRC.

La construcción de una función de demanda con base en precios expresados en pesos por kilobit por segundo es una simplificación y debe reconocerse como tal a la hora de utilizar los resultados econométricos para sacar conclusiones sobre el comportamiento del mercado. Como bien lo sabe la Comisión, la oferta comercial tanto fija como móvil no se formula teniendo como base un precio en \$/kbps; por lo que la interpretación de los coeficientes de elasticidad para este precio construido por la CRC debe efectuarse con reserva y complementarse con otra información del mercado. Se entiende que en el caso de la sustitución de Internet fijo e Internet móvil, esta revisión se considera efectuada por el Regulador, con las encuestas a los usuarios finales que condujeron a conclusiones que corroboraron los resultados econométricos. Sin embargo, en los demás casos no se observa igual preocupación por acudir a información complementaria.

Por otra parte, Telefónica ha manifestado en repetidas ocasiones tanto a la Comisión como al MinTIC que es necesario revisar la información que vienen proporcionando los operadores móviles al Ministerio sobre el servicio de datos. En los últimos informes sectoriales publicados por el MinTIC, hay inconsistencias en el reporte de terminales móviles de 2G y 3G, en la clasificación del Internet móvil por demanda y en el número de suscriptores que reportan los operadores móviles virtuales (OMV).

Al revisar las cuotas de mercado de acceso a Internet sobre teléfonos móviles 2G y 3G y compararlo con la participación de los operadores en el mercado móvil en pospago, se evidencia que siendo Comcel el operador con mayor presencia en pospago tiene una cuota muy reducida en el mercado de acceso a Internet móvil sobre teléfonos. De esta inconsistencia podría concluirse que el crecimiento de datos sobre teléfonos móviles consignado en los informes para los últimos meses está subestimado frente al comportamiento real del mercado, a juzgar por las cifras reportadas por Comcel.

Por otra parte, parecería que algunas empresas móviles clasifican a los usuarios que suscriben contratos para acceder a Internet móvil a través de *data cards* como usuarios de Internet por demanda, dificultando la posibilidad de comparar y conocer el avance de cada

segmento. Dados los inconvenientes que genera para autoridades y operadores la heterogeneidad de criterios de medición y reporte, se hace necesaria una pronta intervención regulatoria que unifique estas condiciones.

También es importante que el reporte trimestral aclare si la contabilización de los accesos mediante *data cards* de los OMV se agrega en las cifras que suministran los operadores de redes móviles; esto con el fin de evitar que se sobrestime el total de accesos a Internet que reportan tanto los operadores móviles como las empresas que utilizan estas redes para comercializar servicios de acceso a Internet.

Como puede verse, existen razones para concluir que la información del mercado de Internet móvil que utilizó la CRC para realizar los diferentes estudios econométricos y de mercado, podría no estar reflejando de manera fidedigna la evolución y las características del mercado de Internet móvil nacional.

Análisis de la situación de competencia en el Valle de Aburrá

Se entiende del documento soporte de la CRC, que los análisis econométricos revelan que no hay evidencia estadística suficiente para concluir que en el Valle de Aburrá existe un problema de competencia estructural que amerite la intervención regulatoria. Esta conclusión se obtiene de verificar que sólo en los primeros dos trimestres de 2011 se observó una relación positiva entre el HHI y el precio promedio de banda ancha fija y por esta razón la Comisión concluye que si existe un problema este sería de tipo coyuntural, y que en consecuencia se revisará en detalle este mercado en 2012.

Estos municipios han sido atendidos históricamente por un único operador de telecomunicaciones, que además pertenece al grupo económico que presta de manera monopólica la totalidad de los servicios públicos domiciliarios en esta zona. Esta condición, que le permite obtener evidentes ventajas competitivas frente a los demás operadores, no es detectada por los análisis econométricos, que conducen a concluir que no hay fallas de competencia. Para Telefónica esta conclusión errada se debe a que:

- i. La reducción de precios no debe tomarse siempre como resultado de la ausencia de posición de dominio.
- ii. Los ejercicios econométricos planteados no están formulados para verificar el comportamiento de variables distintas a la concentración del mercado, al ingreso y al precio, y en tal sentido podrían ocultar fallas de mercado que se manifiestan de otra forma.

Frente a la primera situación, se recuerda a la Comisión que los precios bajos pueden producirse justamente en mercados con posición dominante, donde el incumbente utiliza el precio como parte de su estrategia para disuadir la entrada de competidores. Además, circunstancias como la integración horizontal, las economías de alcance o el acceso privilegiado a infraestructura pasiva pueden reducir los costos de este operador a niveles no replicables por sus competidores, que le permiten ofrecer precios más bajos que la competencia, si existiera.

Por esta razón, es necesario que en el análisis que emprenda la CRC en 2012 de la competencia en este mercado geográfico, incorpore herramientas adicionales a las

econométricas para detectar las fallas de competencia. De lo contrario estos municipios del Valle de Aburrá seguirán contando con una oferta limitada de servicios de telecomunicaciones, derivada de la ausencia de operadores distintos al que históricamente ha provisto este mercado.

Definición del alcance del mercado relevante de acceso a banda ancha segmento corporativo

Del documento soporte se entiende que la CRC utilizó la clasificación de clientes de banda ancha que solicita el Ministerio de TIC a los operadores para construir el Informe Trimestral. Como puede observar la Comisión, bajo la categoría de clientes corporativos se agrupan tanto empresas grandes como establecimientos comerciales pequeños que no son clientes residenciales estratificados, ni instituciones públicas como alcaldías, hospitales, etc. Debido a la heterogeneidad de perfiles abarcada bajo el rótulo de “corporativos”, se hace necesario que la Comisión revise sus conclusiones sobre la situación de competencia en este segmento.

Como lo ha reconocido la CRC en otras iniciativas regulatorias como el régimen de protección de usuarios, los clientes corporativos de gran tamaño cuentan con suficiente poder compensador de la demanda y requieren servicios tan específicos, que muchas veces no se requiere sino una mínima regulación ex ante para salvaguardar sus intereses. Por el contrario, otros clientes no residenciales como negocios de menor tamaño, se asemejan más tanto en su perfil de consumo como en su poder compensador a los clientes residenciales; de hecho esta situación se ha corroborado en varias ocasiones por Colombia Telecomunicaciones al observar el *churn* de los clientes de la categoría negocios frente a ofertas agresivas dirigidas al sector residencial.

La magnitud de las diferencias entre grandes empresas y pequeños clientes no residenciales podría estar explicando que los ejercicios econométricos de la Comisión revelen problemas estructurales de competencia en el mercado corporativo de acceso a banda ancha en 26 municipios del país. Telefónica revisó qué tipo de clientes corporativos se atienden en los mercados que fueron identificados por la Comisión como mercados geográficos con problemas de competencia estructural, encontrando que en los siguientes siete municipios Colombia Telecomunicaciones es el ISP de mayor participación en el mercado denominado corporativo (Ver Figura 1):

Figura 1. Mercado Corporativo atendido por Colombia Telecomunicaciones en los municipios identificados por la CRC como mercados con fallas estructurales de competencia

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	SEGMENTO	TECNOLOGÍA	VELOCIDAD DE BAJADA (Kbps)	VELOCIDAD DE SUBIDA (Kbps)	No. SUSCRIPTORES	
						1T - 2011	2T - 2011
BOYACA	SOATA	CORPORATIVO	SATELITAL	64	32	1	1
BOYACA	SOATA	CORPORATIVO	CLEAR CHANNEL	384	192	1	1
BOYACA	SOATA	CORPORATIVO	CLEAR CHANNEL	1.792	896	5	5
CALDAS	VICTORIA	CORPORATIVO	SATELITAL	256	128	1	1
CALDAS	VICTORIA	CORPORATIVO	CLEAR CHANNEL	512	256	1	1
CALDAS	VICTORIA	CORPORATIVO	CLEAR CHANNEL	128	64	4	4
CHOCO	ACANDI	CORPORATIVO	SATELITAL	512	256	1	1
CHOCO	ATRATO	CORPORATIVO	SATELITAL	512	256	1	1
CHOCO	BAHIA SOLANO (MUTIS)	CORPORATIVO	SATELITAL	512	256	1	1
CHOCO	CONDOTO	CORPORATIVO	SATELITAL	512	256	1	1
CHOCO	UNGUIA	CORPORATIVO	SATELITAL	512	256	1	1

Fuente: Colombia Telecomunicaciones.

Por las características socioeconómicas de estos mercados geográficos es claro que los clientes que se atienden en este lugar no son de tipo corporativo en su sentido estricto, y que para efectos de análisis de competencia sería más apropiado clasificarlos como clientes residenciales. Además, también debe considerarse que en todos los casos el Plan Vive Digital representa la mejor oportunidad para mejorar la prestación del servicio en estos mercados, como bien lo apunta la CRC en su documento.

Propuesta regulatoria de modificación de los reportes de información

Respecto a la modificación que propone la CRC de incluir obligaciones adicionales de reportes de información, para los temas de empaquetamiento, Telefónica considera que luego de la revisión detallada del documento soporte no se encuentra relación causal entre los hallazgos y conclusiones del estudio de las condiciones de los mercados de datos fijos y móviles y la imposición de nuevas obligaciones de información respecto del empaquetamiento de servicios.

Ha sido habitual dentro de los proyectos regulatorios de la CRC, en cuanto a los análisis de mercados relevantes, que las medidas regulatorias definidas sean consecuencia directa de los hallazgos que en cada mercado relevante se hayan identificado, incluso no solo a nivel de remedios regulatorios sino también de obligaciones correlativas o vinculadas como son los reportes de información.

Sin embargo, en el caso de la iniciativa regulatoria objeto de éstos comentarios, el tema puntual objeto de estudio es el mercado relevante de datos y acceso a Internet, pero las medidas regulatorias implementadas (obligaciones de reporte de empaquetamientos) no tienen soporte ni son resultantes de las conclusiones definidas por la CRC luego del proceso de revisión del estado de competencia de dicho mercado.

Adicionalmente, como se ampliará más adelante, la obligación que impone la CRC sobre reportes de información de empaquetamientos, tiene inmerso el servicio de televisión por

suscripción de cuyo ámbito de aplicación escapa la Ley 1341 de 2009, norma a partir de la cual se sustenta el actuar de la CRC en los mercados de telecomunicaciones.

Por otro lado, en cuanto a la nueva obligación de reporte de información sobre empaquetamiento de servicios, no está claro ni en el proyecto regulatorio ni en el documento soporte, quiénes son los que deben hacer los reportes. En el artículo 30 del proyecto de resolución se señala que se modifican los informes trimestrales y semestrales y que estos deben efectuarlos los proveedores de redes y servicios que por ejemplo ofrezcan servicios de TV por suscripción.

Al revisar el anexo 2 se encuentra una columna que es la de TV por suscripción. Sobre el particular surge el interrogante si se trata de los proveedores que ofrezcan servicios de TV, solamente los habilitados para dichos servicios?, o si la finalidad es revisar y evaluar el empaquetamiento. Telefónica considera que en algunos casos pueden existir proveedores de los servicios, que en virtud de acuerdos o alianzas comerciales, a pesar de que cada uno presta un servicio bajo su responsabilidad y a través de sus propias redes e infraestructuras, en la práctica están haciendo una figura de empaquetamiento que también debería ser objeto de los reportes de información.

Las posibilidades de empaquetamiento no deben ser entendidas como aquellas derivadas únicamente de la oferta conjunta de servicios cuando éstos llegan a los usuarios finales por un mismo medio tecnológico, pues los mercados de servicios audiovisuales y los mercados de servicios de voz y de acceso a Internet permiten, desde la dinámica de los mismos y sin restricción normativa, la oferta conjunta de servicios así éstos no sean prestados por el mismo medio físico o lógico. Por lo tanto, cualquier operador puede llegar a realizar empaquetamientos comerciales con los servicios de otros operadores, de ahí que no sea correcta la afirmación del consultor en el sentido de que solamente DirecTV no está haciendo oferta empaquetada de servicios, cuando para ello cuenta con un contrato con la ETB, proveedor de servicios de banda ancha y telefonía fija local, local extendida y de larga distancia.

Adicionalmente, la propuesta de incrementar los reportes información que de manera periódica los proveedores de comunicaciones remiten al Regulador, se aparta del proyecto que la CRC presentó al sector en julio de 2011 orientado a disminuir las obligaciones de información establecidas en la resolución CRC 1940.

La experiencia de las solicitudes de información adelantadas en 2011 motivan a insistir de manera respetuosa en que estos nuevos requerimientos, especialmente los reportes que contienen variables no solicitadas con anterioridad por el Regulador, tengan en cuenta que en muchos casos los operadores no disponen en sus sistemas de información de los datos requeridos, con el nivel de detalle que la CRC propone adoptar, particularmente en lo que respecta a los nuevos formatos tarifarios.

Es necesario reiterar que cada ajuste de los anexos, formatos y campos que deben ser diligenciados por las empresas generan importantes cargas operativas que implican la inversión de recursos no contemplados en los diferentes ejercicios presupuestales.

Por lo tanto, Telefónica reitera a la CRC que la labor de monitoreo de los mercados de datos debería soportarse esencialmente en la información periódica que las empresas deben

reportar al SIUST o al sistema de información sectorial que el MinTIC implemente el próximo año. De esta forma, se evitaría la duplicación de reportes de información y se utilizaría de manera efectiva la que las empresas envían al Sistema de Información Sectorial (SII).

A continuación algunos comentarios particulares sobre los formatos propuestos en el proyecto de resolución:

- Artículo 6- Formato 1 del Anexo 2 de la resolución 1940 de 2008- Internet Conmutado

En el documento publicado por la CRC en julio de 2011, la Comisión planteó revisar a fondo las obligaciones de información relacionadas con el Internet Conmutado debido a que este mercado cada vez tiene menos suscriptores y a juicio del Regulador no se justificaba mantener el reporte de los suscriptores por demanda o en prepago.

No obstante lo anterior, los anexos A Acceso conmutado – Suscriptores y B. Acceso conmutado - Demanda y Prepago no fueron modificados y se mantiene la obligación para las empresas de generar, consolidar y enviar a la CRC estos reportes.

Telefónica insiste en la necesidad de suprimir los reportes de suscriptores y calidad del acceso de Internet Conmutado ya que no se justifica que Colombia Telecomunicaciones siga incurriendo en importantes gastos operativos para levantar, diligenciar y consolidar la información de un mercado reducido, marginal y decreciente como es el del acceso a Internet conmutado. Esto significa eliminar los reportes asociados al servicio de Internet Conmutado establecidos en la resolución 1940 de 2008 y en eliminar los formatos A. Acceso conmutado - usuarios que celebraron el contrato; B. Acceso conmutado - Demanda y Prepago incluidos en el proyecto de resolución puesto a consideración del sector.

- Artículo 7 Nuevo formato de Tarifas, suscriptores, ubicación geográfica y estratos de los inmuebles en donde habitan los usuarios de los servicios de comunicaciones

Al revisar el formato 3 propuesto en el artículo 7 del proyecto de resolución, se encuentra que la CRC propone implementar un nuevo formato que integra las tarifas de los servicios de Internet móvil, fijo, larga distancia y televisión por suscripción, desagregando por ubicación geográfica (municipio) por estrato del inmueble en que habitan los suscriptores.

Al respecto, Telefónica considera que este nuevo reporte debe ser revisado por la Comisión dada la imposibilidad técnica que tienen las compañías móviles de asociar los suscriptores y sus planes tarifarios con los estratos de los inmuebles en que estos suscriptores habitan pues la oferta comercial de estos servicios no está clasificada de acuerdo con la estratificación socioeconómica establecida.

Como es conocido por la Comisión, las bases de datos de los clientes de los servicios móviles no tienen la información de los estratos de los inmuebles de sus clientes, y como tal no se entiende el objetivo regulatorio que pretende alcanzar la CRC al obligar a las empresas móviles a solicitar a sus clientes datos que no son necesarios para la prestación del servicio. Además, el Regulador debe tener en cuenta que por el atributo de movilidad y por ser un servicio no domiciliario, para el usuario resulta sencillo proporcionar información errada al operador móvil.

- Formatos de tarifas de larga distancia

De manera similar al servicio móvil, se solicita a la CRC que elimine la obligación de reportar los suscriptores de larga distancia desagregados por estrato socioeconómico. La oferta comercial de este servicio no depende de la estratificación del cliente y en consecuencia la información del estrato del inmueble no está incluida en los sistemas de información.

Además, es bastante improbable que una empresa de larga distancia que no tiene red de acceso pueda diferenciar el estrato socioeconómico de cada cliente que cursa una llamada, cuando no dispone de las bases de datos de los accesos fijos o móviles.

- Formatos de tarifas de televisión por suscripción

Teniendo en cuenta que la televisión por suscripción no es un servicio regulado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respetuosamente se solicita a la Comisión omitir este formato y acudir a la Comisión Nacional de Televisión, como lo ha hecho hasta ahora, para tener acceso a la información que pueda necesitar para el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto, como se anticipó líneas arriba puede surgir un inconveniente legal por falta de competencia de la CRC respecto de esos servicios, que Telefónica considera debería la CRC argumentar y sustentar en el proyecto de resolución para garantizar su solidez legal en este asunto puntual. En efecto, en virtud del ámbito de aplicación de la Ley 1341, el parágrafo 1 del artículo primero excluye sin matiz o temática particular alguna al servicio de televisión, lo cual supone la no aplicación de ésta Ley a las exigencias de información de los proveedores de estos servicios respecto de la CRC.

Los deberes de información tales como tarifas del servicio de televisión, en particular de suscripción, tienen como base la Ley 182 de 1995 y más concretamente la regulación sectorial de la CNTV plasmada en Acuerdos como el 011 de 2006.

Por lo anterior, de acuerdo con el marco legal vigente para los servicios de telecomunicaciones y los servicios de televisión, podría presentarse una extralimitación de las competencias de la CRC por el hecho de incluir dentro de la resolución 1940 los deberes de información en materia de televisión por suscripción.

- Duplicidad en la información de tarifas y periodo de transición

Se entiende que Comisión busca integrar en un solo reporte (formato 3 del anexo 2) la información de suscriptores, tarifas, ubicación geográfica, y tipo de servicio y que esta propuesta puede contribuir a evitar la duplicidad en los reportes y mejorar la gestión de la información.

Para unificar efectivamente los reportes se propone incluir los campos (departamento, municipio, segmento) que se repiten en cada uno de los formatos tarifarios de cada servicio (larga distancia, televisión por suscripción, telefonía fija) y que fueron agregados previamente en el nuevo formato 3.

Finalmente, Telefónica solicita que para poder cumplir con las nuevas exigencias de información, es necesario un período de transición que permita presupuestar y efectuar la adecuación de los sistemas de información de las compañías. Este período no debería ser inferior a seis meses, contados a partir de la expedición de la norma.

Atentamente,

CAMILO AYA CARO
Vicepresidente de Estrategia, Regulación y Sinergias