

116751000-00196

Bogotá, 14 de septiembre de 2012

Doctor

CARLOS ANDRÉS REBELLÓN VILLÁN

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución “[p]or la cual se establecen las condiciones generales para la provisión de la instalación esencial de *Roaming Automático Nacional*”.

Respetado Doctor Rebellón:

Telefónica Colombia entiende que el proyecto de regulación del asunto es una consecuencia directa del esquema de asignación de frecuencias radioeléctricas para la operación de servicios de 4G en Colombia, y en tal sentido tanto estos comentarios como los que se han remitido al Ministerio de TIC y a la ANE sobre los escenarios de subasta deben ser entendidos en su conjunto.

Justificación económica de la medida

Tras revisar tanto el borrador de resolución como el documento soporte, para Telefónica no es clara la justificación de la propuesta regulatoria desde el punto de vista económico.

De la lectura se entiende que la obligación de roaming automático nacional para los servicios móviles de voz, SMS y datos responde única y exclusivamente a la solicitud hecha al Ministerio de TIC y a la ANE, por parte de posibles interesados en la subasta de espectro de 4G, de reducir todas las barreras a la entrada al mercado móvil en Colombia. Esto explica el recorrido que hace la Comisión por las distintas barreras para la entrada a este negocio, de tipo tanto normativo como económico.

Claramente la eliminación de barreras normativas es una situación deseable; sin embargo la regulación de la obligación de roaming con sus precios tope, en los términos en que está planteada, pareciera corresponder a un intento por minimizar los elevados costos en que incurren los operadores al desplegar infraestructura, y relegar la señal económica a un costo por uso de largo plazo que en ningún caso incentiva a los operadores establecidos a extender y mantener la infraestructura, ni a los operadores entrantes a desplegar la propia.

De hecho así lo alcanza a insinuar la Comisión en el documento soporte cuando en la página 100 consigna que:

“Desde el punto de vista regulatorio, la utilización de metodologías basadas en costos marginales por servicios (LRIC puro) o costos incrementales, producen fuertes beneficios en las firmas entrantes, ya que alcanzaría niveles de eficiencia de costos mayores que los que pudiera alcanzar en el corto plazo, e inclusive en el largo plazo. En este sentido los incentivos a la inversión en el operador establecido y en los operadores entrantes, pueden decrecer, si este esquema de recuperación de costos se mantiene por largos períodos de tiempo. Por lo anterior, de no ser aplicada transitoriamente la firma entrante buscará parasitar las redes de las otras firmas, salvo que logre una buena diferenciación de marca en base a la nueva tecnología lo que crearía incentivos en ellas a invertir, más si no logra una oferta comercial atractiva, el sentido común llevaría a los inversionistas de dicha firma a extraer rentas y no producir inversión, por lo tanto a nivel estratégico para el comportamiento del mercado esto debe ser compensado por obligaciones de cobertura con infraestructura propia.” (subrayado fuera de texto)

Esta señal confusa para la construcción de infraestructura se acentúa si se tiene en cuenta que:

- i) los cargos mayoristas para los servicios de roaming de voz y SMS provienen de modelos de costos incrementales de largo plazo, y
- ii) la obligación de roaming automático nacional de voz, SMS y datos tampoco está limitada en el tiempo.

Objetivo de masificación de internet

La señal económica que resulta de las obligaciones de roaming con topes de precios, no sólo desincentiva la instalación de nueva infraestructura para servicios 2G y 3G en el país, sino que compromete las metas de penetración de los servicios de internet móvil del Gobierno Nacional.

Ante decisiones de expansión de la red cada operador se verá inclinado a esperar a que cualquier otro agente instale nuevas antenas para exigir el derecho a utilizar el servicio de itinerancia. Esta situación genera una desinstalación de infraestructura en sitios poco rentables para trasladarla a otros de alto tráfico sin poner en peligro la continuidad del negocio, en tanto se pueda hacer uso de las redes de otro operador.

Como consecuencia de lo anterior, la esperada masificación del servicio se verá afectada negativamente. Por un lado no habrá interés en instalar infraestructura con nuevas tecnologías en sitios poco rentables, pues su uso podría ser exigido por competidores; por otro, se dejarán de atender aquellos sitios en los que los costos de operación hacen inviable la prestación de servicio, y se concentrará la inversión en las ciudades que requieran de mayor infraestructura que soporte la creciente velocidad demandada por los usuarios.

El documento publicado por la Comisión, afirma que *“la penetración del servicio de acceso a Internet (así como la tenencia de computadores) es menor dentro de los rangos de ingresos más bajos, fenómeno que da cuenta de la brecha digital existente en Colombia toda vez que el acceso a Internet es un servicio que actualmente es insuficiente en la base de la pirámide social.”* (Subrayado fuera de texto). Esta insuficiencia no se

debe a la falta de infraestructura, pues depende directamente del bajo poder adquisitivo de las personas en la base de la pirámide social.

Adicionalmente, la infraestructura de internet móvil debe aumentarse a medida que se masifica el servicio, ya que con pocas celdas y gran cantidad de usuarios no se pueden alcanzar los niveles adecuados de calidad. En estos casos, la expansión se debe apoyar en un aumento del recurso espectral y/o en una mayor instalación de antenas en la zona que soporten los nuevos usuarios. Si a esta situación se suma que está previsto que el tráfico de datos por usuario se multiplique por 39 en los próximos 3 años, el requerimiento de inversiones es evidente.

Si a estas exigencias en infraestructura se añade la alta incertidumbre sobre la recuperación de inversiones en mercados poco rentables, se ve comprometida aún más la masificación del servicio y la permanencia de la infraestructura actual en zonas que pueden representar márgenes negativos.

Consecuencias sobre la subasta

Telefónica considera que el establecimiento de la itinerancia a precios regulados a los operadores móviles retrasa la entrada de la tecnología de 4G al país y desvaloriza el espectro a subastar.

En un escenario de roaming obligatorio con precios regulados, hace más sentido enfocar los esfuerzos en los mercados más rentables y cubrir los mercados menos rentables con tecnologías más baratas o con la infraestructura de otros operadores, que asumir las obligaciones y riesgos que suponen la asignación de espectro en las actuales condiciones:

- Migración de la fuerza pública y multas asociadas al incumplimiento de los cronogramas.
- Obligaciones de medición de campos electromagnéticos, drive test, y mimetización
- Oferta de servicio a estudiantes y profesores en estratos 1 y 2.
- Aumento de la contraprestación periódica del 2,2% de los ingresos brutos, al 2,4815% sobre los ingresos brutos.

Es altamente probable que todos los operadores realicen este mismo análisis, por lo que no habrá muchos interesados en participar de la subasta de 4G, poniendo en peligro el despliegue de estos servicios en Colombia.

Además, el bajo interés por la subasta en las actuales condiciones, obligaría al Gobierno a disminuir sus expectativas sobre el precio de cierre de la subasta, o a diseñar una nueva que relaje las obligaciones actuales con el fin único de conseguir una asignación del recurso a precios que surjan de un proceso competitivo.

Consecuencias sobre la estructura del mercado

Como resultado del esquema propuesto hasta el momento para la subasta, junto con las obligaciones implícitas en la asignación de espectro, y el mecanismo de roaming automático nacional, el escenario futuro para el mercado colombiano podría componerse de operadores entrantes asignatarios de espectro actuando como operadores móviles virtuales en las redes de los operadores actuales, y desarrollando la red 4G al ritmo que requiera el mercado más atractivo.

Adicionalmente, las obligaciones de roaming a precios regulados no sólo afectarán la competencia de 4G, sino que se convertirán en el referente de las negociaciones con los futuros OMV, por lo que los operadores de red podrían perder el interés en acoger a estas empresas, con ingresos que difícilmente cubrirán los costos de operación¹.

Para Telefónica, la situación regulatoria actual, en la que los operadores son libres de celebrar convenios de roaming de acuerdo con las condiciones que los mismos pacten, es el escenario que promueve de mejor manera la competencia, a la vez que estimula la inversión.

Condiciones del roaming

De acuerdo con la propuesta regulatoria del asunto Telefónica, como operador de infraestructura de red móvil, estaría obligado a ofrecer roaming nacional en los términos y condiciones contenidos en el proyecto.

Como ya se ha mencionado, esta obligación a precios regulados es altamente onerosa y poco explorada en mercados móviles con mayor trayectoria. Adicionalmente, Telefónica considera que la propuesta requiere varios ajustes para salvaguardar las inversiones en infraestructura de los operadores actuales.

Dado que un operador que ofrece roaming debe adecuar y adaptar sus redes para aceptar una cantidad incierta de usuarios de otras redes, se requiere aclarar la asignación de riesgos que subyace en estas expansiones de infraestructura originadas en la demanda de terceros.

El proyecto de resolución incluye dentro de las obligaciones del operador de la red de origen la de proveer las proyecciones de tráfico justificadas, y al parecer supone que dichas proyecciones servirán para el operador de la red visitada para desplegar la infraestructura suficiente para aceptar dichos usuarios.

Telefónica considera que este mecanismo no es suficiente para el óptimo despliegue de la red. Por lo tanto, se solicita que esta proyección se realice de una forma más precisa, desagregando las proyecciones de tráfico, así como la cantidad de usuarios, tipos de abonado y consumo por abonado, por cada área geográfica, es decir, por municipio, celda y tecnología.

¹ Los operadores de red deberán invertir en sus redes para garantizar los indicadores de calidad para clientes propios, OMV's y terceros en roaming.

Además de las estimaciones de demanda futura, es necesario que el esquema de remuneración del roaming nacional refleje una compartición de riesgos de retorno en las inversiones de la infraestructura adicional, con lo cual el mecanismo idóneo sería aquel en el que el operador de la red de origen pague a la red visitada con base en el tráfico proyectado, y no en el utilizado, en la red visitada.

En el caso en el que las proyecciones sean menores al tráfico efectivamente cursado, el operador de la red de origen debe asumir las posibles fallas en el servicio que se generen por una congestión atribuible a los usuarios en roaming.

Por otra parte, Telefónica considera que deben analizarse las implicaciones jurídicas, técnicas y económicas para una implementación del *handover* entre redes, ya que para que esta característica funcione, la red debe comportarse como una sola, lo que implica la comunicación de los sistemas y equipos de ambas redes, es decir, que las empresas puedan acceder a información confidencial, como la identidad de los usuarios, el número de abonado activo, entre otros, que podrían ser aprovechados por un operador, por ejemplo, para portar los usuarios de la red origen.

De igual forma, los costos asociados a la implementación deben incluirse en la valoración, ya que al analizar los precios regulados calculados con el modelo de costos publicado, se ha encontrado que éstos no han sido tenidos en cuenta.

También debe analizarse la prestación del servicio a usuarios prepago y definir claramente cómo serán tratados por la red visitada, ya que implica que el operador de esta red reporte constantemente el consumo del usuario a la red origen, para determinar el saldo disponible en las dos redes. Este reporte implica unos costos de operación que no estarían incluidos en la tarifa publicada.

Telefónica ha llegado a la conclusión de que estas inversiones y costos de operación adicional no han sido tenidos en cuenta en el modelo, porque la tarifa que se ha definido para voz es igual al valor regulado de cargos de acceso, pero intervienen más elementos de red

Adicionalmente, se requiere aclarar el papel de un OMV alojado en una red de un operador que ha solicitado el roaming. Telefónica considera que el operador virtual también debe quedar incluido en el acuerdo, pero el proyecto de resolución parecería que lo excluye.

En relación con la obligación de informar los crecimientos de cobertura a cargo del proveedor de la red de origen a efectos de no hacer uso de roaming nacional en dichas zonas, se debería especificar que la obligación de restringir el roaming debe ser del operador de la red de origen. De igual forma, se debe aclarar que la mínima zona de cobertura se considerará a nivel de municipio, esto con el fin de facilitar la identificación del cubrimiento de la red y la cesación en la prestación del roaming en dichas zonas.

Finalmente, en el proyecto se establece la obligación de implementar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento a partir del 31 de octubre. Telefónica

considera que se debería establecer un plazo prudencial desde que se expidan las condiciones de participación en la subasta de espectro.

Por lo tanto, se requiere que se desarrollen a profundidad estos aspectos, antes de tomar una decisión de regulación definitiva.

Modelo de costos y metodología de remuneración de los servicios de roaming

Como ya se mencionó, para Telefónica es indispensable que la definición de cualquier nueva tarifa mayorista se derive de una discusión que brinde oportunidades suficientes de interacción con el Regulador, pues es claro que los servicios de roaming en Colombia no han estado sujetos a toques de precios, ni existe experiencia internacional suficiente por parte del Grupo Telefónica en iniciativas de intervención de tarifas de roaming como las planteadas por la CRC.

Telefónica considera que en este caso de fijación centralizada de precios, es necesario replicar ejercicios exitosos de intervención ex ante de tarifas mayoristas como el proyecto regulatorio que culminó con la expedición de la resolución 1250 de 2005. En los considerandos de la norma mencionada, anunciando el objetivo del estudio, se hace referencia a *“que a partir del año 2002, la CRT dio inicio al proceso de análisis y estudio de la necesidad de modificar el régimen de tarifas de los servicios de TPBC, en consonancia con el desarrollo del servicio de las telecomunicaciones y el estado de la competencia entre los diferentes proveedores...”*. Continúa la Comisión explicando cómo con base en lo anterior *“suscribió un contrato de consultoría con la Unión Temporal CINTEL – Económica Consultores Ltda., cuyo objetivo era la realización de un estudio que permitiera la actualización de los costos eficiente para la prestación del servicio de TPBCL, de acuerdo con los últimos avances en las técnicas de modelación y de costeo de redes.”*

La pertinencia del amplio y suficiente proceso de discusión con el sector, se advierte cuando la Comisión afirma que *“durante el año 2003 los resultados de los estudios, así como la validación de los resultados del modelo de costeo de redes, fueron publicados e informados a los diferentes operadores de telefonía local. Este proceso, también surtió una serie de foros y de reuniones realizadas con la finalidad de darle mayor transparencia, publicidad y oportunidad de discusión al mismo...los argumentos, cálculos y supuestos elaborados por la Unión Temporal...se publicaron en la página Web de la CRT, desde el 2 de julio de 2004, hasta el 6 de agosto del mismo año...adicionalmente la CRT presentó al sector...en dos foros, los resultados de la consultoría...en lo relativo a los costos eficientes, el esquema tarifario y las condiciones de ajustes por productividad y calidad.”*

Por otra parte, en las reuniones del Grupo de Industria para el despliegue de NGN los operadores participantes, y Telefónica de manera especial, han solicitado a la Comisión que la discusión del modelo de redes multiservicio, que al parecer fue la herramienta utilizada para la estimación de los costos regulados de roaming de datos, se amplíe para entender su funcionamiento, los supuestos implícitos, las sensibilidades de las variables, y las implicaciones de la construcción de una red única a partir de la información de tres redes móviles. Lo que ha adelantado la CRC hasta el momento es una explicación

general del funcionamiento del modelo, sin que se conozca en detalle de los mencionados aspectos.

Agregar a esta situación que cuando el Regulador solicitó información a los operadores para alimentar este modelo, lo hizo sin precisar el objetivo de tal requerimiento, con el agravante de que el Consultor chileno si fue claro al mencionar que cualquier nivel de desagregación les sería de utilidad para adelantar los primeros cálculos. Así las cosas, Telefónica aportó la mejor información disponible para cumplir con la solicitud, pero en ningún caso esta sería información suficiente para que de manera centralizada un modelo pudiera cuantificar el costo medio eficiente de prestar servicios de roaming a nivel nacional con base en la red de Movistar.

Por otra parte, se encuentra que servicios adicionales como el de información de tráfico cursado de manera detallada, o los que sean necesarios para garantizar el uso por usuarios prepago, si es que el proveedor no asume los consumos, se entiende que no están incluidos en los valores fijados y que por lo tanto podrán ser fijados por el proveedor.

Como puede concluirse, la evaluación conjunta de esta propuesta y de las demás condiciones de asignación de espectro 4G hacen que para Telefónica resulte más atractivo optar por la prestación de servicios 4G utilizando el roaming en otros operadores, que incurrir en los riesgos asociados a la operación e instalación de infraestructura, y al cumplimiento de las obligaciones de asignación del actual proceso.

Cordialmente,

Original firmado por

FABIÁN ANDRÉS HERNÁNDEZ RAMÍREZ

Vicepresidente de Asuntos de Gobierno, Regulación y Competencia