



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 2066 DEL 2009

*"Por medio de la cual se establecen medidas regulatorias aplicables a **COMCEL S.A.** en el mercado relevante de "Voz Saliente Móvil", y se dictan otras disposiciones"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las conferidas por el artículo 15 de la Ley 555 de 2000, la Ley 170 de 1994, la Ley 671 de 2001, las Decisiones 439 y 462 de la Comunidad Andina, el artículo 37 del Decreto 1130 de 1999, el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones, y la Resolución CRT 2058 de 2009, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, en ejercicio de sus facultades y en cumplimiento del mandato asignado mediante el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones, inició en el segundo semestre del año 2007, el proceso regulatorio tendiente a la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia, la identificación de los mercados susceptibles de regulación *ex ante*, la determinación de la existencia de posición dominante en dichos mercados y el establecimiento de las medidas regulatorias aplicables a los mismos.

Con fundamento en todos los estudios y análisis económicos y técnicos elaborados que fueron siendo gradualmente conocidos por los operadores involucrados desde un inicio dentro del desarrollo del proyecto regulatorio, la CRT elaboró la propuesta regulatoria integral para la definición de mercados relevantes, la identificación de los mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*, así como la existencia de poder dominante en estos últimos y, la puso en conocimiento del sector, el 26 de diciembre de 2008 publicándola en su página web y dando plazo para comentarios hasta el día 2 de febrero de 2009.

Mediante la Resolución CRT 2058 de 2009 se establecieron de manera integral las condiciones, metodologías y criterios para la definición de mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones en Colombia, para la identificación de condiciones de competencia en los mercados analizados, para la determinación de la existencia de posición dominante en los mismos y para la definición de las medidas aplicables en éstos.

La citada Resolución CRT 2058 identificó al mercado de "Voz Saliente Móvil" como mercado relevante y, a su vez, como mercado relevante susceptible de regulación *ex ante*. Así mismo, la CRT mediante acto administrativo constató que **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, tiene posición dominante en el mercado relevante de "Voz saliente móvil".

CLO.
ort

gms
1P

2. COMPETENCIA DE LA CRT

La CRT cuenta con facultades tanto legales como reglamentarias para intervenir mediante regulación *ex ante* en los diferentes mercados de telecomunicaciones con el objeto fundamental de promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios y generar reglas que permitan que el mercado de telecomunicaciones se desarrolle en un ambiente de competencia efectiva.

El artículo 333 de la Constitución Política, en su penúltimo inciso consagra que el *"El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional"*. (NFT).

De igual forma se encuentra que los tratados internacionales y normas supranacionales facultan al Estado para expedir regulación *ex ante* para el sector de telecomunicaciones. En efecto, en la Ley 671 de 2001, aprobatoria del *"Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con la Lista de Compromisos Específicos de Colombia Anexa"*, se establecieron los principios relevantes para la expedición de regulación *ex ante*.

Las normas supranacionales expedidas en el seno de la Comunidad Andina, guardan gran simetría con las normas destacadas de la OMC. A través de las Decisiones 439 de 1998 y 462 de 1999, así como la Resolución 432 de 2000 de la Secretaría General, se establecieron disposiciones imperativas de obligatorio cumplimiento por las autoridades de los Países Miembros y por los operadores que prestan servicios de telecomunicaciones al interior de aquellos, las cuales incluyen facultades para expedir regulación *ex ante* con el fin de proteger la libre competencia en los mercados de telecomunicaciones.

Por su parte, la Ley 555 de 2000, que estableció las reglas para la prestación de los servicios de PCS, también faculta a la CRT para expedir regulación *ex ante* en temas de competencia y en el artículo 15 le otorgó la facultad de promover y regular la competencia entre los operadores de PCS y el resto del sector de telecomunicaciones.

Por su parte, el artículo 37 del Decreto 1130 de 1999, establece que *"Las siguientes funciones conferidas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones por la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2167 de 1992, o atribuidas al Ministerio de Comunicaciones por normas anteriores al presente decreto, serán ejercidas por dicha comisión"*. (Subrayado fuera de texto). Así mismo, el párrafo del artículo 37 del Decreto 1130 de 1999¹, *"...por el cual se reestructuran el Ministerio de Comunicaciones y algunos organismos del sector administrativo de comunicaciones y se trasladan funciones a otras entidades públicas"* atribuye expresamente a la CRT funciones precisas en relación con todos los servicios de telecomunicaciones, excepto los de radiodifusión sonora, auxiliares de ayuda y especiales, así como los de televisión.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que las funciones de regulación que venía ejerciendo el Ministerio de Comunicaciones por virtud de la Ley, fueron transferidas por el Presidente de la República a la CRT en ejercicio de la atribución permanente de que trata el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política, esto es, la relativa a la modificación de la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales.

Así, las funciones transferidas a la CRT por virtud del Decreto 1130 de 1999, provienen de lo dispuesto en el Decreto Ley 1900 de 1990 el cual fue expedido por el Gobierno Nacional con base en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 72 de 1989, el cual le otorgó al Ministerio de Comunicaciones, entre otras funciones, las de "planeación, regulación y control de las telecomunicaciones".

Con relación al Decreto 1130 citado, debe mencionarse que según lo establecido en su numeral 1º, la CRT tiene competencia para *"Promover y regular la libre competencia para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, regular los monopolios cuando la competencia no sea de hecho posible, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones"*

¹ Expedido por el Presidente de la República *"...en ejercicio de la atribución permanente de que trata el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política y con sujeción a los principios y reglas del artículo 54 de la Ley 489 de 1998..."*

CLO
odo

gmo
10

de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de las empresas en el mercado, de conformidad con la ley."
(Subrayado fuera de texto)

También es de mencionar que la Ley 37 de 1993, en su artículo 15 establece lo siguiente: *"Aplicación legislativa. En lo no previsto en esta Ley, aplicarán a las redes y servicios de telefonía móvil celular, lo dispuesto en la Ley 72 de 1989 y el Decreto-ley 1900 de 1990".*

Adicionalmente, en lo que tiene que ver con el contrato de concesión suscrito entre la Nación – Ministerio de Comunicaciones- y **COMCEL**, es de señalar que de acuerdo con lo establecido en el mismo *"...el concesionario declara conocer todas las normas vigentes sobre el servicio de telefonía móvil celular y acepta por lo tanto ajustarse en la ejecución del presente contrato a todas ellas y a las posibles modificaciones a que hubiere lugar en las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia..."*.

De otra parte, debe señalarse que el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones, otorgó precisas facultades a la CRT para expedir regulación orientada hacia mercados relevantes, indicando expresamente que a la misma le corresponde definir los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes, así como la existencia de posición dominante en dichos mercados.

Es así como en desarrollo de las competencias legales y reglamentarias a las que se ha hecho referencia anteriormente, la CRT expidió la Resolución 2058 de 2009 *"Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones"*.

De lo anterior se evidencia que la CRT, en ejercicio de sus facultades regulatorias *ex ante* y con el fin de prevenir las amenazas contra el derecho constitucional de la libre competencia, debe evaluar y analizar la posición de cada una de las empresas en el mercado y, según los hallazgos y observaciones identificados, establecer reglas de comportamiento diferencial fundadas en criterios objetivos, con el fin último de promover la competencia en el sector de telecomunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios.

Así, se encuentra que para el caso que motiva la presente resolución, la CRT ha constatado la posición dominante que **COMCEL** ostenta en el mercado "Voz saliente móvil" definido como susceptible de regulación *ex ante* mediante Resolución CRT 2058 de 2009 y la necesidad de establecer medidas diferenciales para la promoción de la competencia y el cumplimiento de los fines estatales asociados a la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

3. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR COMCEL

A continuación se resumen los comentarios presentados por **COMCEL** directamente o a través de los consultores contratados por este operador, en el marco de la discusión de los documentos económicos y técnicos que hacen parte del proyecto regulatorio con base en el cual se adoptó la definición de criterios y condiciones para determinar mercados relevantes, así como la existencia de posición dominante en los mismos, y que motiva la presente resolución de carácter particular y concreto.

Estos argumentos fueron recibidos en la CRT el 2 de febrero de 2009 y expuestos ampliamente en la reunión llevada a cabo en la Comisión el 4 de febrero de 2009, en lo que se refiere específicamente al ámbito del presente acto administrativo:

3.1. Sobre la regulación de tarifas al por menor de COMCEL

Manifiesta **COMCEL** que la propuesta no tiene fundamento si se realiza un adecuado e imparcial análisis del estado de competencia prevaleciente en la industria móvil en Colombia y que regular los precios al por menor on net y off net solamente de **COMCEL** es innecesaria debido a que existe competencia intensa en los mercados móviles al por menor en Colombia.

Menciona que en ningún país desarrollado o en países menos desarrollados donde existe un marco regulatorio y de competencia maduro, se ha regulado directamente las tarifas al por menor on net y off net como lo propone hacer la CRT en Colombia. Agrega que dado que no existen experiencias

CLO
006
ans
11

frente a la intervención del precio minorista en este mercado, no se conoce de ningún experimento natural del cual extraer conclusiones.

Menciona también **COMCEL** que la CRT no ha mostrado que dicha intervención produzca más beneficios que costos al bienestar de los consumidores en el país, y cita modelos teóricos en la literatura económica que demuestran que medidas como la que pretende la CRT aplicar sobre **COMCEL** puede traer mayores costos que beneficios para los consumidores en el país. Particularmente cita el modelo de Steffen Hoernig² que analiza los efectos que sobre el bienestar de los consumidores (medido a través del excedente del consumidor) o el de la sociedad (medido como el excedente del consumidor más utilidades de las empresas) tendría medidas como la propuesta de la CRT de regular tarifas al por menor de **COMCEL**, indicando que la conclusión central del estudio es que desde el punto de vista del bienestar de los consumidores, los controles de precios directos sobre las tarifas On net y Off net al operador de mayor tamaño disminuiría el excedente de los consumidores, basado en el siguiente razonamiento:

- Una reducción de la tarifa off net en el operador más grande implicaría un aumento en otras tarifas: la tarifa on net y la renta mensual cuando se trate de tarifas en dos partes.
- El cambio en el bienestar del consumidor sería afectado en forma distinta por los distintos cambios de precios que desencadenaría una disminución de la tarifa off net ("waterbed effect"). Por un lado, el bienestar del consumidor se vería aumentado por una reducción de la tarifa Off net, pero por otra esa disminución de la tarifa off net obligaría a las empresas a incrementar sus tarifas on net y la renta mensual. El aumento de estas dos tarifas reduce el excedente del consumidor en una magnitud mayor al incremento que produce una caída de la tarifa off net. El efecto neto es una caída del excedente del consumidor.
- Paralelamente, las utilidades de las empresas (la grande y las pequeñas) aumentarían, y el bienestar de la sociedad podría aumentar. Pero las mayores utilidades de las empresas serían logradas a costa de disminuir el excedente de los consumidores. En palabras de Hoernig y dado que su modelo incluye solamente dos redes (una grande y otra pequeña) concluye, "(...) *ambas redes (la pequeña y la grande) se benefician [...es decir aumentan sus utilidades económicas] de una reducción en el diferencial de las tarifas On/net y Off/net de la red más grande, debido a que la intensidad de la competencia [...a través de aumentos en los precios On/net y renta mensual] disminuye para ambas redes.*"

De todo lo anterior, concluye **COMCEL** que la medida propuesta por la CRT en el tema de tarifas on net y off net perjudicaría a los consumidores móviles como un todo en el país, vía mayores precios, y tendría como principal objetivo aumentar las utilidades económicas de las redes de menor tamaño, esto es, de los competidores de **COMCEL**, con lo cual la CRT olvida que el objetivo regulatorio y de competencia debiera ser el de promover e incentivar la competencia, no favorecer a determinados competidores.

Concluye este argumento indicando que otro de los supuestos usuales en los modelos teóricos de competencia de redes es que asumen que existe una penetración total, es decir que en el equilibrio se mantienen el número de usuarios ya que no se puede crecer más. Sin embargo, finaliza indicando que este supuesto no es aplicable en Colombia y el reajuste de precios que se produciría frente a una disminución de la tarifa Off net podría producir una disminución de la penetración total en el país, dado que aumentarían los otros precios (on net, suscripción y renta mensual).

CONSIDERACIONES DE LA CRT

En primer lugar, debe señalarse que si bien es cierto que no es una práctica común en materia regulatoria la intervención directa de las tarifas al por menor On net y Off net, para la CRT es evidente la urgencia de intervenir a nivel minorista en este mercado, dadas las evidencias robustas que permiten concluir que la disminución de cargos de acceso resultantes de la Resolución CRT 1763 de 2007, contrario al objetivo regulatorio planteado cual era que las disminuciones se transfirieran a los usuarios, no ha tenido los efectos esperados en la competencia ni en las tarifas percibidas por los usuarios para el caso específico del operador con posición dominante y que, por el contrario, le ha permitido a éste percibir una mayor rentabilidad por minuto cursado. En este

² Hoernig, Steffen. "Tariff-Mediated Network Externalities: Is Regulatory Intervention Any Good?" Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper Series No 6866. June 2008.

CLO.
10 CRK
300

sentido, la intervención regulatoria a nivel mayorista implementada no ha sido suficiente para corregir el problema identificado para el caso en cuestión, por lo que siguiendo la metodología para la identificación de mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*, procede una intervención a nivel minorista cuando los problemas no se corrigen con la regulación *ex ante* a nivel mayorista, lo cual no implica que un tipo de intervención excluya la otra, por cuanto puede ocurrir que se tomen medidas tanto a nivel minorista como mayorista frente a una misma situación.

En cuanto al efecto teórico de la regulación de la discriminación entre llamadas on net y off net sobre el excedente de los consumidores y el bienestar total generado en el mercado, omite **COMCEL** mencionar que el propio autor del trabajo que cita como soporte de su argumento, expresa que dicha conclusión sólo es válida bajo determinados supuestos, por ejemplo, existencia de precios en dos partes, lo cual en Colombia es válido para algunos usuarios pero no para otros, como es el caso de los usuarios en prepago (más del 80% del mercado) y que, por el contrario, como idea general concluye que "cualquier cosa es posible" en términos del aumento o reducción del excedente del consumidor y del bienestar total generado ante una regulación de los precios on net y off net del operador de mayor tamaño en un mercado de telefonía móvil.

Es importante mencionar que, en un trabajo publicado el año anterior sobre un tema similar³, Hoernig llega a la conclusión de que las empresas de telefonía móvil de mayor tamaño tienden a cobrar precios off net más altos aunque no tengan intenciones anticompetitivas, tanto en presencia de precios lineales como de precios en dos partes. Además, un diferencial aún mayor entre los precios on net y off net, aun cuando los cargos de accesos estén fijados al precio de costo, puede ser una amenaza para la competencia en el mercado.

En suma, la referencia hecha por **COMCEL** sólo alcanzaría para respaldar la no intervención de los precios off y on net bajo supuestos muy restrictivos y presentes sólo parcialmente en Colombia, mientras que para el mismo autor citado es claro el efecto negativo que puede tener un diferencial en estos precios sobre la competencia.

En cuanto al bienestar, no se puede anticipar un resultado definitivo ante la diversidad de escenarios posibles. Más bien, podría decirse que Hoernig respalda que el diferencial de precios on y off net por parte del operador más grande, puede incrementar el tamaño del operador más grande y, por ende, reducir los niveles de competencia. Hoernig establece que sólo en ausencia de externalidades de red, el diferencial de precios on y off net es impulsado sólo por el cargo de acceso por terminación. Entonces, según los resultados del mismo autor, los operadores poseen incentivos a implementar diferenciales de precios on-net y off-net ineficientes (es decir, que se apartan del cargo de acceso por terminación).

Así mismo, en relación con el diferencial de precios la literatura sobre regulación revisada por la CRT en el marco de los estudios técnicos adelantados para la definición de mercados relevantes arroja diversas conclusiones. En efecto en el trabajo realizado por Harbord y Pagnozzi,⁴ determinan que si las redes tienen aproximadamente el mismo cargo de terminación, como sucede en Colombia, para obtener eficiencia económica se requiere que los precios on net y off net sean iguales. La principal causa de este resultado consistiría en la existencia de las externalidades de red, ya mencionadas. La principal conclusión de los modelos usados⁵ por los autores es que en presencia de estas externalidades, los operadores poseen fuertes incentivos a implementar diferenciales de precios on net y off net que pueden llevar a estructuras de precios altamente ineficientes, y crear barreras a la entrada para operadores pequeños que son incapaces de replicar las estrategias de precios de los operadores actuales. En particular, muestran que según los resultados de un modelo de Jeon, Laffont y Tirole publicado en 2004 que incorpora externalidades de red, el precio off net que maximiza el bienestar social es igual al precio on-net, pero esto no sucede justamente como consecuencia de la existencia de externalidades.

Ahora bien, los resultados presentados por Hoernig sobre el efecto teórico sobre el bienestar de los consumidores contempla el incremento en las tarifas on net por parte del operador de mayor tamaño. En la práctica el efecto dependerá de la decisión comercial que el operador regulado llegue

³ Hoernig, S. (2007) "On-net and Off-net Pricing on Asymmetric Telecommunications Networks," Information Economics and Policy, 19, pp. 171-188.

⁴ Harbord, D. y M. Pagnozzi (2008) "On-Net/Off-Net Price Discrimination and "Bill and Keep" vs. "Cost-Based" Regulation of Mobile Termination Rates," p. 32.

⁵ Estos modelos son los de Jeon et al. (2004), Armstrong y Wright (2007), Hoernig (2007), Calzada y Valletti (2007), y Cambini and Valletti (2007). Ibid. p. 8.

CLO.
CDK
JP
QMMO

a implementar sobre la tarifa on net, dada la restricción impuesta por el regulador. Por otro lado, Hoernig tampoco tiene en cuenta las posibles mejoras en bienestar que obtendrían los usuarios por efecto de la mejora en las condiciones de competencia hacia el futuro, como consecuencia de una medida tendiente a regular el diferencial de precios off net / on net.

Por todo lo anterior, la CRT considera que ante la amenaza de mayor concentración en el mercado de "Voz saliente móvil", y dados los efectos de la externalidad de red sumado al diferencial de las tarifas off net y on net, tal y como ampliamente se expuso en el acto administrativo que constató la posición dominante de **COMCEL**, es necesaria una intervención inmediata a efectos de prevenir los inconvenientes que pueda tener esta situación sobre el derecho a la libre competencia y el bienestar de los consumidores, que es el propósito fundamental de la CRT al ejercer sus funciones de regulación *ex ante*.

3.2. Sobre el balance de tráfico de terminación entre redes móviles

Manifiesta **COMCEL** que uno de los supuestos importantes que caracteriza a casi todos los modelos teóricos que analizan el tema de tarifas on net y off net en telecomunicaciones es que las redes pequeñas envían mayor tráfico a la red más grande. Este desbalance originaría un déficit permanente de ingresos netos de terminación en las redes de menor tamaño, favoreciendo a la red de mayor tamaño. Agrega que una tarifa Off net elevada de parte de la empresa más grande, hace que fluya menos tráfico desde la red más grande hacia las pequeñas ya que los usuarios de la red grande llamarán muy poco a los de las otras redes, lo cual exacerba el desbalance de tráfico (las redes pequeñas envían mucho más tráfico a la red grande, que en sentido contrario). Si las redes móviles de menor tamaño son pagadores netos de ingresos de interconexión con relación a la red de mayor tamaño, entonces las primeras contarían con menores recursos financieros para seguir expandiendo sus redes, a través de por ejemplo ofrecer menores precios de suscripción. Este sería el efecto negativo que se produciría a consecuencia de que la red más grande eleve su tarifa Off net a niveles altos.

Señala **COMCEL** que las predicciones de los modelos no necesariamente se mantienen iguales si el balance de tráfico varía, y procede a explicar dos casos hipotéticos:

- a) Si el tráfico fuera balanceado entre la red más grande y las de menor tamaño, caso en el cual el tráfico que el operador A grande envía al operador B pequeño es de igual magnitud que el que B envía a A. Explica **COMCEL** que en este caso el operador de menor tamaño puede neutralizar cualquier ventaja que el operador de mayor tamaño pudiera obtener de aplicar elevadas tarifas off net, adoptando la misma tarifa off net y reduciendo su tarifa On/net;
- b) Si existiera un desbalance de tráfico pero a favor de las redes pequeñas, el supuesto de que las redes de menor tamaño son pagadores netos de ingresos de terminación en relación a **COMCEL**, no se cumple. Indica en el caso de Colombia, la evidencia indica que es **COMCEL** quien es pagador neto de ingresos de interconexión en relación con TELEFONICA MÓVILES y COLOMBIA MOVIL, mostrando los balances de dichos tráficos según sus propios cálculos.

CONSIDERACIONES DE LA CRT

Al respecto, se observa que en el caso particular del mercado colombiano de telefonía móvil, resulta perfectamente posible, no obstante ser practicada por todos los operadores y no sólo por **COMCEL** que la diferenciación entre precios on net y off net que hace este operador tenga efectos negativos en los niveles de competencia en el mercado. El efecto básico que podría estar produciéndose es que, como la mayoría de las llamadas móviles de todos los usuarios tienen como destino la red de **COMCEL**, y dichas llamadas son más baratas si se efectúan desde un teléfono del propio operador que si se efectúan desde un teléfono de otro operador, la mayoría de los usuarios de telefonía móvil prefieren utilizar un teléfono de **COMCEL** y no uno de otro operador.

Esto hace que, al momento de elegir su compañía de telefonía móvil, dichos usuarios estén más inclinados a elegir a **COMCEL** aunque haya otros operadores cuyos precios on net y off net sean más baratos que los que ofrece **COMCEL**.

Ahora bien, en cuanto a que tanto en el año 2007 como en el año 2008 fue mayor el número de minutos iniciados en la red de **COMCEL** y terminados en las de otros operadores de telefonía móvil

CLO.
OK

amw
AP

que el número de minutos iniciados en redes de otros proveedores y terminados en la red de **COMCEL**, debe mencionarse que dicha comparación no resulta adecuada en este caso, ya que lo relevante para el análisis en cuestión no es si el número absoluto de llamadas es mayor desde o hacia la red de **COMCEL**, sino el efecto relativo de las mismas para un usuario promedio. En efecto, que en el año 2007 haya habido 3.100 millones de minutos iniciados en la red de **COMCEL** y terminados en las de otro operador móvil y "sólo" 2.500 millones de minutos iniciados en la red de otro operador y terminados en la de **COMCEL**, no quiere decir que el usuario promedio de **COMCEL** llame más a usuarios de otros operadores que el usuario promedio de otros operadores a usuarios de **COMCEL**.

Todo lo contrario, en relación al tráfico total iniciado en las redes de otros operadores (que, según los datos disponibles, es el 27% del total), esos 2.500 millones de minutos son un número mucho más grande que los 3.100 millones de minutos en relación al tráfico total iniciado en la red de **COMCEL** (que concentra el 73% del total del tráfico). Por lo tanto se puede concluir que un usuario de un operador competidor de **COMCEL** estaría llamando a usuarios de **COMCEL** más que lo que el usuario promedio de **COMCEL** llama a usuarios de otros operadores. Este resultado no debería sorprender dado el tamaño de la red de **COMCEL** y la consecuente elevada probabilidad que el número al cual se debe llamar pertenezca a dicho operador.

3.3 Sobre los efectos de la Resolución CRT 1763 de 2007 en los precios minoristas

Manifiesta **COMCEL** que la CRT ha venido interviniendo agresivamente en el mercado de terminación móvil, en especial en el último año cuando ordenó una disminución a la mitad del cargo de terminación y continúa activo en esta área, ya que ahora con su propuesta de mercados de terminación propone que cada red móvil sea declarada monopolio en el servicio de terminación de llamadas móviles. Lo anterior es crítico cuando se tiene que **COMCEL**, por ejemplo, redujo sus precios en un valor muy superior en sus planes prepago y postpago.

Agrega que a pesar de que no se realiza todo el análisis que la Comisión misma dice debería realizar para los mercados mayoristas, se adopta la regulación *ex ante* de los precios minoristas móviles de **COMCEL**, amenazándose a la industria, además, con una disminución adicional en los cargos de acceso móviles. El resultado de lo anterior, es que sin justificación alguna, la CRT termina regulando la totalidad de mercados móviles, mayoristas y minoristas.

CONSIDERACIONES DE LA CRT

Si bien es cierto que las tarifas de los operadores de TMC y PCS vigentes a diciembre de 2008 son inferiores a las ofrecidas con anterioridad a la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, las reducciones de precios en las tarifas off net de los operadores más pequeños son superiores a las de **COMCEL**, tal y como se demuestra ampliamente en la resolución a través de la cual se constata la posición dominante de **COMCEL** en el mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* denominado "voz saliente móvil".

En efecto, en dicha resolución se menciona que para el mercado fue positiva la reducción de cargos de acceso por su impacto en las tarifas finales off net. Aunque en diferente proporción para todos los operadores, la reducción de cargos de acceso se tradujo en reducciones de precios off net en ocasiones de la misma magnitud que dicha reducción. También se menciona que en promedio el operador que más redujo la tarifa off net fue COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P, seguido de TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A.

En efecto, se identificó que en agosto de 2007 los operadores tenían tarifas off net muy similares en cada uno de los planes, mientras que a diciembre de 2008, con los efectos de la reducción de cargos de acceso consolidados, se puede observar, como se mencionó anteriormente, una reducción generalizada de tarifas off net. Sin embargo, se resalta que son los operadores más pequeños los que han reducido más vigorosamente sus tarifas. Así como en agosto de 2007 no se observan grandes diferencias entre las tarifas off net de los operadores, en diciembre de 2008 existe una marcada tendencia de tarifas off net más altas de **COMCEL** en comparación con las de sus competidores. Al respecto, es importante anotar que un mercado en competencia se caracteriza por presentar disminuciones sostenidas de todos los precios por parte de los agentes que lo conforman y, dado lo anteriormente expuesto, se evidencia que **COMCEL** no sigue la misma tendencia que sus competidores en lo que respecta a las tarifas off net.

CLO.
006

300
11

Adicionalmente, de los datos observados se puede inferir que la reducción en los cargos de acceso de \$250 a \$123,74 como consecuencia de la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, hace que ahora exista cierta independencia entre la tarifa off net y el cargo de acceso para **COMCEL**. De hecho, la tarifa off net ofrecida por **COMCEL** es significativamente más alta que el cargo de acceso en cada uno de los planes revisados en el acto que constató la dominancia de **COMCEL**.

También se identificó que la reducción de cargos de acceso, en el caso concreto de **COMCEL**, le ha permitido percibir una mayor rentabilidad por minuto cursado (tarifa off net menos cargo de acceso) que los demás operadores y que la reducción de tarifas como consecuencia de la reducción de cargos de acceso ha hecho que **COMCEL** incremente su rentabilidad por minuto frente a la percibida en agosto de 2007, y que conduce a que sea este operador el que más se ha beneficiado de la reducción de cargos de acceso, lo cual quiere decir que hoy **COMCEL** presenta cierta independencia para la fijación de la tarifa off net en relación con el cargo de acceso, y de hecho ha salido muy beneficiado de la reducción de cargos de acceso por cuanto cada minuto le es más rentable que antes, sin embargo este beneficio para el operador no se ha traducido en un mayor beneficio para sus usuarios, que no han percibido disminuciones significativas en sus tarifas off net, ni para el mercado, pues por el efecto club de **COMCEL**, las disminuciones en tarifas off net de sus competidores, no se han traducido en una efectiva competencia por el mercado.

Es importante tener en cuenta que **COMCEL**, como los demás operadores, ha implementado promociones que reducen el valor por minuto efectivo percibido por los usuarios. Sin embargo, este operador en particular ha diseñado sus promociones para incluir únicamente minutos on net dentro de las mismas. El resultado de este tipo de estrategias comerciales es que los usuarios no comparan las tarifas on net y off net de los planes ofrecidos por **COMCEL** sino que comparan un minuto en promoción de **COMCEL** (así la oferta contemple una cantidad limitada de minutos) contra los minutos off net. El diferencial que observan los usuarios, por lo tanto, es considerablemente mayor.

Así las cosas, la respuesta de los otros operadores móviles, para contrarrestar las políticas comerciales de **COMCEL**, se da a un costo considerablemente superior y ha reducido el margen de acción de los mismos.

Ahora bien, frente a la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2008, en efecto, la misma CRT contemplaba la intervención a nivel tanto minorista mediante la regulación del precio, como mayorista con la revisión de los cargos de acceso. Esto de ninguna manera contradice lo que la misma CRT ha planteado, y es que si la intervención a nivel mayorista no soluciona el problema, la autoridad reguladora podrá hacerlo a nivel minorista, y es precisamente por esta razón que se propuso la intervención minorista sobre el precio final de **COMCEL** que motiva el presente acto administrativo.

En todo caso, la CRT continuará evaluando alternativas de medidas regulatorias para fortalecer las condiciones de competencia en el mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* denominado "voz saliente móvil" y, en caso de considerarlo pertinente con base en los análisis realizados y los comentarios recibidos, evaluará si, no obstante la medida adoptada en la presente Resolución, se requiere adicionalmente revisar las condiciones regulatorias establecidas a nivel mayorista para los cargos de acceso, en aras de garantizar la promoción de la competencia en tal mercado y la adecuada protección de los derechos de los usuarios.

3.4 Sobre la Justificación de la Intervención Regulatoria

Argumenta **COMCEL** que la teoría económica justifica la regulación económica cuando mediante la misma se pueden alcanzar asignaciones eficientes que el mercado por sí mismo no puede conseguir. En determinadas situaciones, denominadas fallos de mercado (monopolio natural, externalidades, bienes públicos o asimetría de información), la teoría de la regulación señala que sería mejor restringir el ámbito de decisión de los agentes que dejar que éstos se comportaran libremente, como habitualmente sucede en los mercados en competencia. Si en presencia de alguna o varias de estas fallas de mercado se deja actuar libremente a las fuerzas del mercado se producirá una distorsión en la asignación de recursos.

CLO. *ord*

910
11

Agrega **COMCEL** que una intervención debidamente justificada debe cumplir los siguientes criterios acumulativos, incluyendo la que la CRT está proponiendo en el mercado relevante de voz móvil en Colombia:

1. Verificar la existencia de un fallo de mercado y valorar, si es posible cuantitativamente, la magnitud de las ineficiencias si el mercado no fuese regulado.
2. Determinar si la intervención pública es capaz de corregir las ineficiencias, es decir, qué mecanismo regulatorio se aplicaría y hasta qué punto existiría información suficiente para diseñar una intervención eficiente. La determinación del mecanismo regulatorio, es decir las obligaciones o remedios para corregir la falla de mercado debe guiarse por un conjunto mínimo de principios: correspondencia, proporcionalidad, justificación, y preferencia por imponer remedios en mercados mayoristas.
3. Demostrar que los beneficios de la regulación (corrección de ineficiencias) son mayores que los costos que ella provoca.

Si los criterios anteriores se cumplen, se habría demostrado que la regulación tiene un papel, es decir que existe un fallo de mercado (criterio 1), que se ha identificado un mecanismo de corrección implementable (criterio 2) y que aplicarlo conduce a unos beneficios (criterio 1) superiores a los costos (criterio 3).

CONSIDERACIONES DE LA CRT

Para la CRT es claro que la línea de argumentación presentada por **COMCEL** es la que debe guiar las decisiones regulatorias. En efecto, en este caso se cumplen dichas consideraciones en su totalidad, en la medida en que como ya se ha manifestado, se ha constatado la dominancia del operador, se tienen identificadas las fallas de mercado y se considera que el mecanismo necesario para corregirlo es la regulación a nivel minorista del mercado, dado que la intervención mayorista en la forma planteada mediante la Resolución CRT 1763 de 2007, no parece haber generado los efectos esperados en el mercado.

Por último, la intervención a nivel minorista para el mercado relevante "voz saliente móvil" es necesaria y pertinente, en la medida en que de sostenerse la tendencia que se observa en el mismo, los niveles de concentración empeorarían considerablemente, lo cual evidentemente tendría efectos perjudiciales sobre la competencia, los usuarios y en últimas, el bienestar general.

4. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

Frente a la propuesta regulatoria publicada y exclusivamente para los aspectos objeto de la presente resolución, a continuación se resumen los comentarios de otros agentes del sector y se procede a dar respuesta en lo que a las decisiones adoptadas en el presente acto administrativo se refiere:

4.1 TELEFONICA MÓVILES COLOMBIA S.A.

Manifiesta que la reducción de los precios off net de **COMCEL** presenta inconvenientes, dado que al bajar el precio de las llamadas off net, la red de **COMCEL** sería más atractiva produciendo, contrario a lo esperado por el regulador, una mayor concentración en el mercado, mientras que la reducción de los precios off net de las redes distintas a **COMCEL** podría aliviar la situación por cuanto les permite disminuir su precio medio y aumentar su atractivo para los usuarios.

Señala que para que la reducción de precios off net por parte de las redes de menor tamaño pueda implementarse de manera contundente, sin poner en riesgo la viabilidad financiera, es necesario que los precios de terminación en **COMCEL** sean drásticamente inferiores a los de los demás operadores. La diferenciación de precios off net apoyada en la implementación de cargos de acceso asimétricos aumenta el atractivo de las redes pequeñas para el usuario debido a la reducción del precio medio de llamada. Por otra parte, los usuarios de **COMCEL** serían menos rentables por cuanto hacen que este operador incurra en mayores costos cuando efectúan llamadas a otras redes. Adicionalmente, por el efecto *waterbed*, la competencia bajo cargos de acceso asimétricos haría que **COMCEL** aumentara otros precios o no los disminuyera tanto. Esto último generaría una reducción adicional en el atractivo relativo de **COMCEL**. Como resultado de estas modificaciones en los precios y en los cargos de terminación el usuario encontraría una oferta comercial más equitativa en el mercado.

CLO.
2009
11

Por todo lo anterior, TELEFÓNICA considera imprescindible que la CRT elimine de su propuesta regulatoria las medidas previas a la imposición de cargos de acceso asimétricos, no solo por las razones que se han expuesto sobre la inconveniencia de obligar a una reducción de la tarifa off net de **COMCEL**, sino porque tal gradualidad dilata la implementación de una medida más efectiva.

Por todo lo anterior, solicitan implementar una asimetría en los cargos de terminación de al menos el 50% entre **COMCEL** y los demás operadores, hasta tanto la estructura del mercado refleje condiciones de simetría competitiva.

4.2 ASUCOM

Consideran que la medida de Sender Keeps All debe extenderse a los tráficos entre redes móviles, no solo por los enormes beneficios para la competencia y los usuarios, si no adicionalmente por que conforme a la prueba de imputación que la misma CRT plantea en su regulación, hoy debería compararse el cargo de acceso con las tarifas preferenciales a abonados de la misma red e incluso a las tarifas ilimitadas a abonados de la misma red que ofrecen los operadores. Lo anterior demuestra la marginalidad del costo de cada minuto de uso de la red móvil que deriva en poder aplicar el citado mecanismo de Sender Keeps All en llamadas entre móviles.

4.3 AVANTEL

Manifiesta estar de acuerdo en la necesidad de regular a **COMCEL**, sin embargo, no encuentra fundamentada ni teórica ni empíricamente la propuesta de la CRT, dado que desconoce el problema diagnosticado y permite al operador con posición dominante continuar aplicando los mecanismos de discriminación y predatorios y, más aún, contradice la existencia misma de la dominancia.

Por lo anterior, **AVANTEL** considera que la medida apropiada para el caso de dominancia, es la regulación *ex ante* de las tarifas que se fijan sin obedecer a las fuerzas competitivas, aunque no desconoce que una regulación tarifaria podría reducir los beneficios de la diversidad de ofertas que es común en los mercados móviles, por lo que propone el establecimiento de un *Global Price Cap* como la media ponderada de las ofertas del operador regulado, esto es, los ingresos por llamadas de voz a otras redes divididas por el número de minutos facturados Off Net (no cursados), medida regulatoria "*light touch*" que no define tarifas específicas.

4.4 COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

Respecto de la disminución de las tarifas off net como medida gradual aplicable al operador con posición dominante consideran que es fundamental establecer claramente las medidas regulatorias así como su término, metas y forma de medición, así como también estiman que tal disminución de la tarifa off net debe exigirse desde el día de expedición de la resolución a emitir, y graduarse de forma que pueda medirse y controlarse el impacto de las medidas.

Considera que unas tarifas muy altas como las aplicadas actualmente para las llamadas off net, conducen a la barrera anti-competitiva que se pretende derribar; pero unas tarifas predatorias, muy bajas podrían dirigirse igualmente a desplazar totalmente a la competencia del mercado, por lo que sugieren que la CRT determine el rango en que debe ajustarse la tarifa off net del operador con posición dominante y que se incluya la restricción al ofrecimiento de tarifas on net por debajo de costos en todos los planes del operador dominante.

Consideran imprescindible que se definan claramente los indicadores que permitirán calificar qué se considera como "mejora en las condiciones de competencia" y sugieren algunos relacionados con la variación en los hábitos de consumo de los usuarios de este tipo de tráfico off net y con la disminución de la asimetría en las cuotas de mercado, estimuladas por las economías de escala y los precios diferenciales fijados a las llamadas off net por el operador con posición de dominio. Asimismo que se mida la variación en el porcentaje entre el tráfico off net y el tráfico on net del operador con posición de dominio, y la variación entre el número de sus usuarios que generan el tráfico off net y el total de su base de usuarios.

Sugieren que de no producirse los efectos perseguidos con la medida de disminución de la tarifa off net, prevista como primer remedio regulatorio, la medida de la CRT que debe seguirle en la lista de remedios regulatorios, es la implementación de cargos de acceso asimétricos en valor, debiendo además vincularse la oferta de cargos de acceso por capacidad sólo para ofrecerla por parte del

CLO.
COK

SW

AI

operador con posición dominante, y que para pasar a este remedio la CRT debe establecer un plazo limitado, que sugieren de 3 meses, de verificación de la eficacia del primer remedio.

4.5. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Consideran que se pondere y analice cuál ha sido la experiencia internacional sobre este aspecto (mejores prácticas regulatorias a nivel internacional) y las implicaciones que pueden generarse para la industria móvil implementación de un tope tarifario en cuanto al valor de las llamadas móviles.

Frente al tema en cuestión se cita el caso de la Unión Europea, indicando que no existe una política unitaria en cuanto a la definición de las tarifas de terminación de las llamadas móviles, a pesar de los intentos de la Comisión de que exista una sola tarifa para estas llamadas.

Mencionan regulaciones particulares sobre este aspecto por parte de reguladores como es el caso ARCEP, CMT, OFCOM y ANACOM, entes que se han encargado de establecer medidas tendientes a que los montos de los cargos por terminación de llamadas sean reducidos a favor de los consumidores y del interés público, en consideración de que los remedios establecidos como el acceso razonable, la obligación de transparencia y no discriminación no cumplieron con su finalidad, la cual era lograr una eficacia y reducción en los precios en los mercados mayoristas de llamadas de voz en redes móviles individuales. En el caso Latinoamericano citan la experiencia del regulador Peruano OSIPTEL.

Señala que los reguladores europeos se han caracterizado por una implementación en un período relativamente corto desde que se expide el proyecto de regulación, con la finalidad de los consumidores paguen unas menores tarifas en un mediano plazo, lo que permite que en un período corto de tiempo cuantificar los resultados de la medida. Por lo tanto, atendiendo la experiencia del Regulador Peruano, la CRT en el caso que los operadores no presenten un modelo tarifario, establecer un tope tarifario en un término relativamente corto la medida hacer aplicable, atendiendo como parámetros para su determinación a las cuotas de mercados y el tráfico que estos cursan en su redes, para que la medida sea proporcional de acuerdo al tamaño de cada operador.

La determinación del tope tarifario puede generar ciertos inconvenientes en los que se pueden descartar la modificación del esquema normativo vigente para este servicio, y las afectaciones en cuanto a las inversiones que pretenden ser realizadas por parte de los operadores. Finalmente proponen que se de un dialogo con los operadores con la finalidad de que sean las empresas operadoras las que disminuyan sus tarifas atendiendo a los lineamientos y parámetros dados por parte del ente regulador.

5. CONSIDERACIONES DE LA CRT FRENTE A LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS

En respuesta a los **comentarios referidos a que la regulación de la tarifa off net de COMCEL es inapropiada, por cuanto la aplicación de dicha medida haría que la red de COMCEL fuese más atractiva para los usuarios**, la CRT considera pertinente señalar que, de acuerdo con los análisis desarrollados en el marco del proyecto regulatorio en cuestión, la externalidad de red que explota **COMCEL** le ha permitido mantener una cuota de mercado creciente a lo largo del tiempo, fenómeno que ha sido potenciado por la capacidad de dicho operador para mantener un diferencial de tarifas (off net Vs on net) elevado. En este sentido, tal como se ha planteado en el documento de análisis de competencia, publicado en diciembre de 2008, las posibilidades de ejercer poder de mercado por parte del operador con mayor participación aumentan debido al efecto de externalidad de red la cual posibilita mantener una clientela relativamente cautiva, y le otorga poder para fijar tarifas off net lo suficientemente elevadas como para cerrar la red, incentivando el tráfico on net y desestimulando el tráfico con destino a sus competidores.

La denominada externalidad de red se inscribe dentro de los fenómenos económicos denominados como "falla de mercado" por cuanto los beneficios recibidos por algunos agentes no son pagados por ellos, es decir, no se incluyen en los precios de mercado algunos efectos secundarios del consumo. En este sentido, el usuario se ve beneficiado por la presencia de otros usuarios en la misma red de telecomunicaciones a la cual pertenece, y en la medida en que hay una mayor cantidad de usuarios suscritos, el usuario percibe mayores beneficios. Esto se debe a que, por un lado, el usuario se beneficia de poder utilizar el servicio (hacer llamadas) y poder contactar a un

CLO.
CRL

QMW

IP

mayor número de usuarios y, por el otro, a que hay un mayor número de personas que están en la capacidad de contactarse con él (recibir llamadas).

Las externalidades de red tienen un efecto sobre los costos de cambio de los usuarios y, por lo tanto, el operador tiene poder de mercado sobre los mismos. En este sentido, las elevadas tarifas off net del operador con mayor participación generan costos de cambio endógenos y, por lo tanto, reducen la competencia entre las redes. Estos costos de cambio surgen en la medida en que los usuarios valoran no sólo el hecho de hacer llamadas sino también de recibirlas. Así, frente a elevadas tarifas off net del operador con mayor participación, un usuario suscrito a dicha red tiene pocos incentivos a cambiarse pese a que los operadores pequeños ofrezcan planes comerciales con menores tarifas (on net y off net), por cuanto si lo hace la cantidad de llamadas que recibiría perteneciendo a una red diferente será mucho menor: probabilísticamente, la mayor cantidad de llamadas originadas en la red de **COMCEL** terminarían en la misma red, y dado que es el operador con mayor cantidad de usuarios (la cuota de mercado de **COMCEL** en términos de abonados es del 66% para el cuarto trimestre de 2008) buena parte de los contactos frecuentes del usuario que eventualmente migrase desde **COMCEL** hacia alguno de los otros operadores, permanecerán suscritos al operador con mayor participación.

En el contexto colombiano, donde se encuentran cuatro redes interconectadas entre sí, las cuales prestan servicios móviles, en principio sería de esperar que los usuarios se beneficiaran de la presencia de todos los otros usuarios suscritos a cada una de las redes. No obstante, la evidencia empírica recopilada por la CRT da cuenta de que si bien es cierto que las tarifas de los operadores de TMC y PCS vigentes a diciembre de 2008 son inferiores a las ofrecidas con anterioridad a la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, las reducciones de precios en las tarifas off net de los operadores más pequeños son superiores a las de **COMCEL**. De otra parte, los análisis de un conjunto representativo de los planes tarifarios ofrecidos por los operadores de TMC y PCS con corte a diciembre de 2008, muestran que **COMCEL** es el operador que registra las tarifas off net mas altas en la modalidad de postpago. Si bien en prepago la tarifa promedio off net de TELEFÓNICA MÓVILES es más alta, solamente el 10% del tráfico prepago de este operador paga esa tarifa⁶.

Por lo anterior, la CRT considera que una disminución de las tarifas off net del operador con posición dominante repercute en un mayor bienestar para los usuarios, los cuales, adicionalmente, pueden encontrar atractivas las ofertas comerciales de los operadores pequeños y, por lo tanto, los costos de cambio vinculados con excesivas tarifas off net del operador con mayor participación se reducen. De otra parte, el tráfico off net de **COMCEL** hacia las otras redes puede incrementarse, situación que beneficia también a los demás operadores móviles.

Respecto al **comentario que considera como inocua la propuesta regulatoria publicada en diciembre de 2008 y que sugiere como alternativa preferida a la regulación que establezca un tope para el ingreso promedio por minuto del tráfico off net del operador dominante**, la CRT considera que una regulación de esta naturaleza no es técnicamente aplicable por cuanto el ingreso promedio por minuto es una variable endógena a la dinámica de consumo de los usuarios y, por lo tanto, está fuera del control del operador, razón por la cual no es posible hacer exigible al operador el cumplimiento de topes asociados a variables que dependen de las decisiones de consumo de los suscriptores.

Referente al **comentario que solicita el establecimiento de un piso para la tarifa on net del operador con posición dominante igual al cargo de acceso**, la CRT considera que dicha medida en muchos casos puede significar un incremento sustancial de precios para los usuarios suscritos a la red del operador con posición dominante, efecto que no es pretendido desde la perspectiva regulatoria de salvaguardar el bienestar de todos los usuarios del mercado.

En respuesta al **comentario que sugiere que el esquema de regulación tarifaria esbozado en el documento de la propuesta regulatoria** (publicado en diciembre 26 de 2008) **podría reducir los beneficios de la diversidad de ofertas en el mercado móvil**, la CRT acoge dicho

⁶ Si bien se observa que la tarifa prepago de TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A es la más alta del mercado, de acuerdo con los comentarios realizados por el operador en carta con fecha de 23 de febrero de 2009 con motivo de comentarios realizados por **COMCEL**, la tarifa efectivamente percibida por el usuario es cercana a los \$424 ya que tan solo el 10% del tráfico off net paga \$899 y las demás tarifas para tráfico off net registradas oscilan entre \$199 y \$599, todas inferiores que las de **COMCEL**.

CLO.
crt
mo
11

señalamiento y considera pertinente establecer una medida regulatoria que no restrinja la diversidad de las ofertas comerciales del operador con posición dominante.

En respuesta al comentario que sugiere la existencia de elevados costos de monitoreo relacionados con la regulación tarifaria esbozada en el documento de la propuesta regulatoria (publicado en diciembre de 2008), la CRT acoge dicho señalamiento y considera pertinente establecer una medida regulatoria que minimice los costos de monitoreo y seguimiento.

En respuesta a los comentarios que (i) solicitan eliminar la regulación tarifaria como medida previa a la intervención a nivel mayorista y (ii) solicitan la intervención a nivel mayorista fijando cargos de acceso asimétricos por considerar que aún persiste la asimetría entre los operadores, por lo que se requiere que las medidas regulatorias que se adopten correspondan a aquellas que son adecuadas para mercados en donde la competencia no ha alcanzado su madurez, la CRT luego de considerar todos los comentarios remitidos por los diferentes actores del sector de telecomunicaciones y en aras de salvaguardar la libre y sana competencia en el mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* denominado "voz saliente móvil" ha determinado que la intervención regulatoria en dicho mercado requiere de un paquete de medidas complementarias. Este paquete de medidas contempla la intervención regulatoria de la tarifa off net del operador con posición dominante en el mercado mediante la expedición del presente acto y, además, la revisión de la necesidad de una eventual intervención regulatoria a nivel mayorista en los mercados de terminación móvil en el contexto del proyecto regulatorio en cuestión.

Tal como se mencionó anteriormente, la CRT considera pertinente hacer una revisión de una eventual intervención a nivel mayorista en los mercados de terminación móvil. Por lo anterior, luego de haber analizado todos los comentarios del sector, la CRT continuará desarrollando los análisis respectivos a efectos de revisar la necesidad de una eventual intervención regulatoria a nivel mayorista en los mercados de terminación móvil, dentro de lo cual se estudiara la mejor medida posible para corregir el problema identificado en el contexto del proyecto regulatorio en cuestión.

Finalmente, en atención a los comentarios que solicitan hacer claridad sobre establecer medidas con términos, metas y formas de medición precisas, la CRT manifiesta que tal como se señala más adelante la presente resolución entrará en vigencia una vez la misma se encuentre ejecutoriada y se mantendrá hasta tanto no se satisfaga la condición de monitoreo establecida.

6. CONSIDERACIONES FRENTE A LA MEDIDA A IMPONER A COMCEL

El análisis de la situación de competencia identificado para el mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* denominado "voz saliente móvil", permite concluir que existe un problema potencial generado por la existencia de un operador con el 63% de participación por ingresos, 66% por usuarios y 73% por tráfico cursado en el mercado⁷, que explota las externalidades de red⁸, lo que posibilita mantener una clientela relativamente cautiva, y le otorga poder para fijar tarifas off net con independencia de sus competidores y de los usuarios, sin que sus ingresos y utilidades se vean afectadas.

En este contexto, los análisis económicos llevados a cabo por la CRT en el marco del proyecto regulatorio en cuestión, han concluido que existe un marcado diferencial entre las tarifas on net y off net asociadas a los planes ofrecidos por COMCEL, lo cual acentúa la posibilidad de incrementar su participación en el mercado y limitar el nivel de competencia, debido a que los usuarios potenciales del servicio móvil tendrán incentivos a suscribirse dentro de la red del operador con posición dominante, dado que probabilísticamente la mayor parte de sus llamadas terminarían en dicha red. En consecuencia, los usuarios del operador con posición dominante percibirían elevados costos por terminar sus llamadas en las redes de otros operadores, lo cual disminuiría los incentivos de los usuarios a cambiarse de operador.

⁷ Según datos del Ministerio de Comunicaciones del cuarto trimestre de 2008.

⁸ Se entiende por externalidad de red al beneficio adicional que obtiene un usuario perteneciente a una red en la medida en que nuevos usuarios forman parte de ella.

CLO.
10
Quno

La reducción significativa de los cargos de acceso con motivo de la Resolución CRT 1763 de 2007, en el caso concreto de **COMCEL**, le ha permitido percibir una mayor rentabilidad por minuto cursado (tarifa off net menos cargo de acceso) que los demás operadores, explotando la reducción de cargos de acceso a su favor. Esto quiere decir que hoy **COMCEL** presenta cierta independencia para la fijación de la tarifa off net del cargo de acceso. Lo anterior evidencia que el objetivo de trasladar al usuario la reducción de los cargos de acceso, para el caso específico, no se cumplió en su totalidad.

El mayor tamaño de un operador le permite crecer su base de usuarios con el manejo de precios relativos entre llamadas on net y off net, y genera una asimetría en esta dimensión con sus rivales. La externalidad de red que percibe un usuario por el mayor tamaño de una red particular lo motiva a escoger al operador con la red más grande.

Teniendo en cuenta lo anterior y con fundamento en la constatación que hizo la CRT de la posición dominante de **COMCEL** se evidencia que la misma pone en riesgo la evolución positiva en las condiciones de competencia en este mercado, lo que amerita que la intervención regulatoria *ex ante* en el mercado se haga de manera inmediata, por lo que procede la regulación tarifaria del operador con posición dominante en el mercado relevante "Voz saliente móvil". En la misma línea se estima que la intervención sobre la tarifa off net del operador dominante es prioritaria, y no la imposición de un plan con tarifa única para todos los consumos en planes prepago y postpago

Adicionalmente, es necesario que la CRT continúe monitoreando la evolución de las condiciones de competencia en el mercado de voz saliente móvil con el objeto de verificar si la regulación tarifaria es ó no suficiente para incrementar las condiciones de competencia en el mismo y de esta manera lograr los mayores beneficios que de ésta se puedan derivar para los usuarios.

En este sentido, la regulación tarifaria que aquí se establece consiste en que todos los planes de **COMCEL** deben cumplir con la restricción de que el precio off net por cada minuto de voz originado en su red y terminado en la red de otros operadores móviles, debe ser menor o igual a la suma del precio on net definido para el mismo plan y el cargo de acceso.

Esta regla no restringe la libertad para la fijación de planes tarifarios por parte de **COMCEL**, toda vez que el mismo puede fijar conjuntos de tarifas on net / off net que satisfagan la condición regulatoria y que, al mismo tiempo, se ajusten a los perfiles de consumo de los usuarios.

Con esta medida regulatoria la tarifa off net se determina en función de la tarifa on net, razón por la cual existe un balance entre ellas. No obstante dicha restricción no limita el ofrecimiento de promociones sobre el tráfico on net en detrimento del tráfico off net, la CRT considera que es necesario implementar un indicador de verificación, el cual, en el momento de ser satisfecho por el operador con posición dominante, podría implicar que nuevamente estaría sometido al régimen vigilado de tarifas en caso que la CRT así lo decida mediante actuación administrativa de carácter particular.

Es así como, en aras de que la intervención tarifaria sea temporal, la medida contempla que los planes tarifarios deberán cumplir con la anterior restricción, hasta tanto la CRT verifique que el ingreso promedio por minuto generado por la totalidad de las llamadas de voz off net con destino a otras redes móviles sea menor o igual a la suma del ingreso promedio por minuto generado por las llamadas de voz on net, y los cargos de acceso causados por las llamadas off net terminadas en redes de los otros operadores móviles.

Bajo este esquema de regulación tarifaria, **COMCEL** no sólo deberá satisfacer la restricción regulatoria fijada, sino que además tendrá el incentivo a satisfacer la condición de monitoreo.

De otra parte, para efectos de la condición de monitoreo se requiere el reporte de los ingresos y tráficos on net y off net del operador, para lo cual se utilizará la información reportada en el formato 4 "INGRESOS Y TRÁFICOS DE OPERADORES TMC, PCS Y TRUNKING" del Anexo 2 de la Resolución CRT 1940 de 2008, adicionado por el artículo 9 de la Resolución CRT 2064 de 2009.

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, y teniendo en cuenta la evidencia encontrada, resulta necesario modificar el régimen de tarifas al cual se encuentra sometido el operador **COMCEL**, las cuales deben pasar de estar sometidas al régimen vigilado de tarifas al régimen regulado de tarifas.

CLO.
11
9/10

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Someter al régimen regulado las tarifas de la empresa **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**

ARTÍCULO 2. Todos los planes tarifarios del operador **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** deberán cumplir con la siguiente restricción:

$$POff \leq POn + CA \quad (1)$$

Donde:

Precio Off Net (**POff**) :Es el precio cobrado al usuario por **COMCEL S.A.** por cada minuto de voz originado en su red y terminado en la red de otro operador de TMC, PCS y de servicios de telecomunicaciones que utilicen sistemas de acceso troncalizado -Trunking-.

Precio On Net (**Pon**) Es el precio cobrado al usuario por **COMCEL S.A.** por cada minuto de voz originado y terminado en su propia red.

CA: Es el Cargo de Acceso definido en el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007.

ARTÍCULO 3. Las tarifas estarán reguladas bajo el esquema definido en la presente Resolución, hasta tanto la CRT verifique el cumplimiento de la siguiente condición:

$$ARPMoff \leq ARPMOn + CA \quad (2)$$

Donde:

ARPMoff es el Ingreso promedio por minuto del operador con posición dominante generado por la totalidad las llamadas de voz off net con destino a otras redes de TMC, PCS y de servicios de telecomunicaciones que utilicen sistemas de acceso troncalizado -Trunking-.

ARPMOn es el Ingreso promedio por minuto del operador con posición dominante generado por las llamadas de voz on net, es decir aquellas originadas y terminadas en su propia red.

CA es el Cargo de Acceso definido en el artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007.

Parágrafo 1. La verificación del cumplimiento de la condición del artículo 3 se realizará trimestralmente por parte de la CRT, para lo cual se utilizará la información reportada en el formato 4 "INGRESOS Y TRÁFICOS DE OPERADORES TMC, PCS Y TRUNKING" del Anexo 2 de la Resolución CRT 1940 de 2008, adicionado por el artículo 9 de la Resolución CRT 2064 de 2009.

Parágrafo 2. Las tarifas de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** estarán sometidas a lo dispuesto en el artículo 2 hasta tanto se verifique el cumplimiento de la condición del presente artículo por 4 trimestres consecutivos. Una vez cumplido este plazo, la CRT mediante actuación administrativa de carácter particular, decidirá si procede someterlas nuevamente al régimen vigilado de tarifas.

CLO.
17/02/09

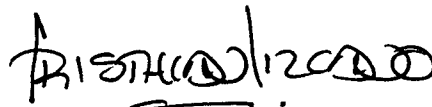
ARTÍCULO 4. Notifíquese de la presente resolución al representante legal de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** o a quien haga sus veces, advirtiéndole que contra la misma procede el recurso de reposición en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

Dada en Bogotá, D.C., a los 27 FEB 2009

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Presidente



CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ
Director Ejecutivo

CDG

C.E. (23/02/09) Acta 643

S.C. (27/02/09) Acta 199

Código de proyecto: 2000-8-56