

Bogotá, D.C., 28 de agosto de 2014

Doctor

**CARLOS PABLO MÁRQUEZ ESCOBAR**

Director Ejecutivo

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

Attn: [cargosdeacceso@crcom.gov.co](mailto:cargosdeacceso@crcom.gov.co)

**Asunto:** Comentarios al documento soporte “Revisión de cargos de acceso de las redes móviles” y al proyecto de resolución “Por la cual se modifican la Resolución CRT 1763 de 2007, la Resolución CRC 3136 de 2011 y la Resolución CRC 4112 de 2013.”- Proyecto regulatorio Revisión de cargos de acceso de las redes móviles

Respetado Doctor Márquez,

**Colombia Móvil S.A. E.S.P.** (en adelante “Colombia Móvil”), de manera atenta y respetuosa se permite presentar sus comentarios en relación con el documento soporte “Revisión de cargos de acceso de las redes móviles” y el proyecto de resolución “Por la cual se modifican la Resolución CRT 1763 de 2007, la Resolución CRC 3136 de 2011 y la Resolución CRC 4112 de 2013.”

En primer lugar, es necesario reconocer el esfuerzo de la Comisión con esta propuesta regulatoria en aras de nivelar las condiciones del mercado de Voz Saliente Móvil colombiano y así corregir la falla en dicho mercado, que aún persiste. De mantenerse la medida regulatoria de cargos diferenciales el tiempo suficiente, esto es, por lo menos cinco (5) años, posibilitara un escenario de operación más competitivo, lo cual se traduce en beneficio de todos los usuarios.

En síntesis, vemos que en este proyecto de resolución la CRC adopta cuatro decisiones fundamentales:

1. Actualiza el cálculo de las tarifas eficientes de terminación de los tráficos de voz y SMS, tomando en cuenta la tendencia a incorporar nuevas tecnologías en la arquitectura de las redes móviles.
2. Extiende el período de la senda de disminución que debe llegar a la fijación de un valor de cargos de acceso igual a la tarifa eficiente de terminación en la red ideal que sirvió de base para efectuar los cálculos del modelo de costos.

3. A partir de entrada en vigencia de la nueva resolución, fija una tarifa de terminación en la red del operador dominante en telefonía móvil, igual a la tarifa eficiente de terminación que arrojó el referido modelo de costos con cálculos actualizados.
4. Mantiene los valores para la remuneración del roaming automático nacional (RAN) tanto de voz móvil como de mensajes cortos de texto, establecidos en la Resolución CRC 4112 de 2013, y fija la forma de actualización.

En relación con las tres primeras decisiones, consideramos pertinente plantear la siguiente posición:

**Resulta indispensable mantener una tarifa diferencial de terminación de tráfico en la red del operador dominante.**

Consideramos que la CRC debe conservar la decisión adoptada en virtud de la Resolución CRC-4050 del 31 de diciembre de 2012 por las siguientes razones:

1. Persiste la dominancia en telefonía móvil. La información disponible (en especial los informes trimestrales publicados por el MinTIC) muestra una lenta tendencia a la desconcentración de este mercado, lo cual confirma que la CRC actuó en la dirección correcta al adoptar las medidas pro competencia que comenzaron a regir a principios de 2013 (tarifa on-net = off-net y cargos de acceso diferenciales). Sin embargo dicha información evidencia que la dominancia aún persiste puesto que, entre otras pruebas, el mercado de telefonía móvil continúa altamente concentrado (tal como se observa en el cuadro 1 que se presenta más adelante).
2. La dominancia en telefonía móvil está apalancando una excesiva concentración del mercado de internet móvil, lo cual incrementa el riesgo de que se configure un cuasi-monopolio en los servicios de telecomunicaciones, que incrementaría la pérdida de bienestar de los usuarios. La inquietante concentración del mercado de internet móvil que se muestra en el cuadro 1 prueba que son fundadas las advertencias formuladas por la SIC y la propia CRC en cuanto al riesgo de que la fuerte dominancia en telefonía móvil se traslade al internet móvil y termine por configurar un cuasi-monopolio en los servicios de telecomunicaciones que, al igual que en México, incrementaría la actual pérdida de bienestar de los usuarios. Dicha pérdida de bienestar fue cuantificada en recientes estudios de Fedesarrollo (para el caso colombiano) y de la OCDE (para el caso mexicano).

**La senda de disminución de los cargos de acceso debe extenderse por un período que garantice la existencia de tarifas diferenciales mientras persista la dominancia en telefonía móvil.**

Dada la lenta desconcentración del mercado de telefonía móvil observada durante el primer año de vigencia de las medidas pro competencia que rigen desde principios de 2013 (tarifa on-net = off-net y cargos de acceso diferenciales), dicho período debería ser de por lo menos cinco años. Esto sin perjuicio de que durante este tiempo la CRC continúe monitoreando la evolución del mercado y eventualmente interrumpa la vigencia de la medida en caso de comprobarse la corrección de las fallas de mercado, y por ende la desaparición del riesgo de cuasi-monopolización de los mercados colombianos de telecomunicaciones.

**El cálculo que condujo a la fijación de las tarifas eficientes de terminación de los tráficos de voz y SMS sólo refleja la estructura de costos del operador dominante en telefonía móvil.** Dados los supuestos aplicados al modelo de costos que permitió calcular dichas tarifas, estos resultados sólo son consistentes con la estructura de costos del operador dominante, quien opera a una escala muy superior a la de sus competidores, puede optimizar los costos de inversión y de operación de su red aprovechando las sinergias derivadas de la combinación de espectro en bandas altas y bajas, y concentra una altísima proporción de las llamadas cursadas en áreas de mediana y baja densidad de tráfico.

Por ello dichas tarifas (basadas en los supuestos del mencionado modelo de costos) no reflejan la estructura de costos de ninguna de las otras empresas que compiten en el mercado, porque todas operan a una escala bastante inferior e igualmente incurren en fuertes pérdidas de operación de sus redes en las áreas de mediano y bajo tráfico donde el operador dominante es un virtual monopolio de hecho. Por ello, mientras persistan los hechos que dan lugar al desequilibrio en las estructuras de costos de los operadores actuales no resultaría equitativo unificar los valores de cargos de acceso a las tarifas eficientes. Esta es una razón más para sustentar la tesis de que la senda de disminución de los cargos de acceso debe extenderse al menos por cinco años.

A continuación expondremos argumentos que sustentan la posición arriba planteada, y al final de este escrito presentamos las respectivas conclusiones.

## Justificación de una intervención regulatoria que promueva la competencia.

Es importante señalar que la competencia como el valor absoluto de una economía de mercado, es el máximo interés del regulador económico, pues sin duda la efectiva competencia es la única forma probada de lograr el bienestar de los usuarios, con el crecimiento de las economías y como consecuencia el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Igualmente, como fórmula para lograr la efectiva competencia de mercados, la OCDE desde su creación se impuso: (i) Favorecer la expansión del comercio equitativo, competitivo y no discriminatorio conforme a las obligaciones internacionales, (ii) Contribuir a una sana y equitativa expansión económica en los países miembros, así como no miembros, en vías de desarrollo económico y (iii) Realizar la mayor expansión posible de la economía competitiva y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial, considerando en el año 2009, que para dar forma a una nueva economía es necesario lograr ***Economías sin mercado concentrados.***<sup>1</sup>

Con la intervención de la CRC en el año 2012, por medio de las Resoluciones CRC 4002 de 2012, modificada por la Resolución CRC 4050 de 2012, imponiendo dos obligaciones al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones con posición de dominio en el mercado de Voz Saliente Móvil, COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL (en adelante Comcel), la primera en el sentido que, a partir del 29 de enero de 2013, dicho operador debía ofrecer a los proveedores de redes y servicios de larga distancia internacional y demás proveedores de redes y servicios móviles por lo menos los dos esquemas de cargos de acceso correspondientes al valor final de la senda de reducción que se muestra en la Tabla 3 del artículo 8° de la Resolución 1763 de 2007 modificado por el artículo 1° de la Resolución CRC 3136 de 2011 o aquella que la modifique o sustituya, y la segunda consistente en que COMCEL debe **garantizar que los precios por minuto de voz off-net ofrecidos a sus usuarios, sean siempre menor o igual al precio on-net**, se dieron importantes pasos para lograr nivelar las condiciones de mercado.

---

<sup>1</sup> EN LA RESPUESTA ESTRATÉGICA DE LA OCDE A LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA: CONTRIBUCIONES AL ESFUERZO GLOBAL OCDE 2009.

## Efecto de las medidas pro competencia adoptadas por la CRC.

Dadas las condiciones del mercado colombiano, dichas medidas están teniendo un efecto lento y por tanto, existe evidencia empírica de que se van a necesitar varios años para alcanzar la finalidad planteada por el regulador (eliminar la probada dominancia en telefonía móvil con los propósitos de desconcentrar este mercado y prevenir contagio en internet móvil).

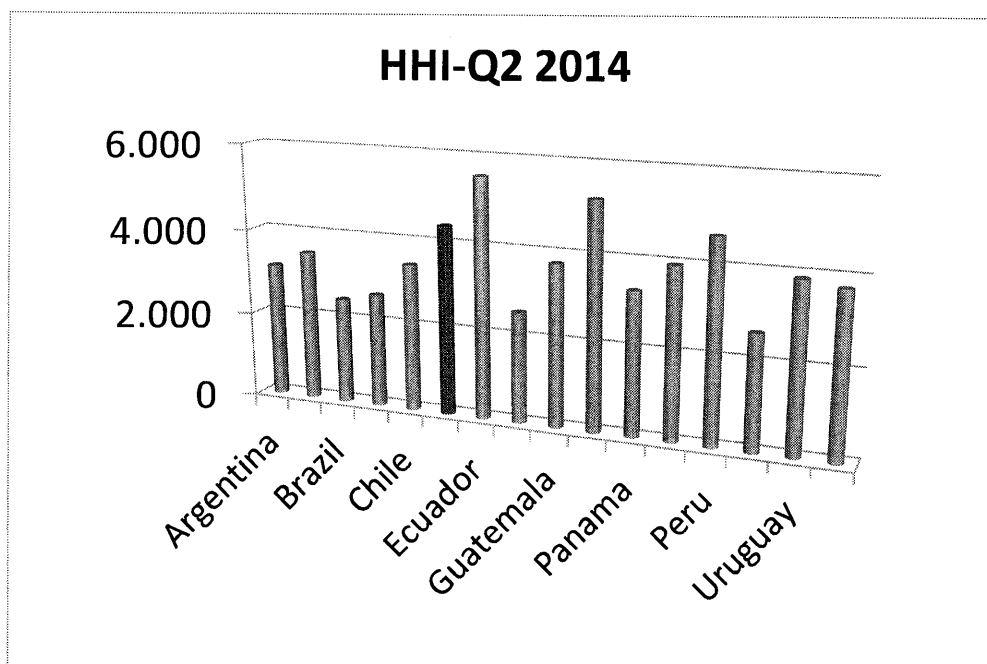
En el siguiente cuadro la evolución de varios indicadores del mercado móvil colombiano:

CUADRO 1: EVOLUCIÓN PARTICIPACIÓN DE COMCEL EN SERVICIOS MÓVILES						
Servicio móvil	INGRESOS		ABONADOS		MINUTOS	
	Trim 1-13	Trim 1-14	mar-13	mar-14	mar-13	mar-14
Telefonía móvil	61,8%	61,3%	59,6%	56,6%	77,8%	72,7%
Internet móvil por suscripción	32,0%	49,6%	25,3%	38,8%	NA	NA

Fuente: Cálculos efectuados con base en datos de los informes trimestrales publicados por el MinTIC

El cuadro 1 muestra que durante el primer año de vigencia de las medidas para neutralizar el “efecto club” de Comcel en telefonía móvil (cargos de acceso diferenciales y tarifa on-net = off-net) se redujo en tan sólo un 0,5% su participación en los ingresos del mercado total de telefonía móvil, aunque en internet móvil por suscripción Comcel alcanzó en el primer trimestre de 2014 una participación del 49,6% del mercado de ese servicio, cuando en el trimestre 1 de 2013 su participación era del 32%.

Colombia viene mostrando una tendencia de reducción de HHI en abonados, sin embargo, dado el poco tiempo en que ha estado vigente la medida de cargos de acceso asimétricos, aún no se logran los cambios significativos en la composición del mercado, continua la concentración del mercado, por lo que se requiere la extensión de dicha medida el tiempo suficiente para que se genere el impacto esperado.



Fuente: © GSMA Intelligence

De todo lo anterior, podemos concluir:

- *Aunque la concentración de mercado ha disminuido en el último año, aún es alta. Estaríamos en el 6º lugar en cuanto a concentración de mercado en ranking mundial.*
- *La medida ha estado en vigencia por un periodo de tiempo muy corto, por lo que el mercado sigue estando muy concentrado.*
- *La medida parece estar funcionando pero requiere más tiempo para ser totalmente efectiva.*

En este orden de ideas, el esquema de los cargos asimétricos en Colombia debe mantenerse y es de suma importancia, que se definan duraciones y magnitudes acordes con el nivel de concentración del mercado. De no mantenerse esa medida de cargos asimétricos, consideramos que el sistema entrará en peligro de concentración indeseable.

Igualmente, consideramos importante mantener la medida minorista de restricción impuesta al operador constatado con posición de dominio del mercado consistente en que el precio del tráfico off-net debería ser menor o igual que el precio del tráfico on-net.

## Las finalidades de la intervención regulatoria de la CRC.

En cuanto a la conveniencia de resolver las fallas del mercado móvil colombiano a través de la fijación de medidas asimétricas, la CRC ya lo ha identificado.

La CRC manifestó en relación con la motivación de la implementación de cargos asimétricos lo siguiente<sup>2</sup>: “[A través de las cargas asimétricas] los operadores con menor cuota de mercado reciben un mayor ingreso por minuto por el servicio de terminación que los operadores con mayor cuota de mercado. Por tanto, sería razonable asumir que unos cargos de acceso altos contribuirían a que los operadores más pequeños consiguieran incrementar más rápidamente su cuota de mercado, [traduciéndose en una mejor competencia]”.

**En esta medida, Colombia Móvil en cumplimiento de las disposiciones regulatorias, ha trasladado a sus usuarios beneficios en reducciones tarifarias que desde el año 2013 hasta abril de 2014, alcanzaron la suma de \$100.334 Millones de pesos.**

Igualmente, la CRC desde 2011 ha reconocido<sup>3</sup>, “(...) que efectivamente existe diversa evidencia empírica que muestra la coexistencia de mejoras en la competencia en el mercado y períodos de aplicación de cargos asimétricos. Al respecto, Colombia Móvil remite una verificación econométrica de dicho hecho [Documento consultor Analysys Mason].”

Por ello, como lo mencionamos anteriormente, consideramos que **mientras persista la dominancia de Comcel y no se hayan superado las fallas de mercado identificadas por el regulador, y por lo menos cinco años, debe mantenerse la medida de cargos de acceso asimétricos con un diferencial de dichos cargos de magnitudes significativas.** En resumen planteamos las siguientes consideraciones:

---

<sup>2</sup> Informe ‘Análisis de Competencia del Mercado Voz Saliente Móvil’: <http://www.crcm.gov.co/index.php?idcategoria=53479>.

<sup>3</sup> Documento Revisión de condiciones de competencia del mercado “voz saliente móvil”, 2011. <http://www.crcm.gov.co/index.php?idcategoria=53479>.

1. El mercado móvil colombiano requiere mantener la medida de cargos de acceso diferenciales (asimétricos) más tiempo, por lo menos cinco años, para ser totalmente efectiva.
2. Los valores de los cargos de acceso de los PRST establecidos frente al del PRST con posición de dominio, **deben tener un diferencial significativo.**

De otra parte, si bien la mayor parte de los países europeos que experimentaron con la medida de cargos asimétricos han decidido eliminarla y en ese sentido se plantea la posición de la OCDE en el “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia” (2014)<sup>4</sup>, deben considerarse las condiciones particulares de Colombia.

En este punto es importante mencionar que a diferencia de lo que sucede en los mercados de la comunidad europea, en nuestro país no existe dominancia conjunta en telefonía móvil sino la dominancia de un solo proveedor.

En cuanto a la medida minorista en relación con el operador dominante, no debe olvidarse que fue motivada por la detección de un fuerte *efecto club* en dicho mercado. La CRC en la Resolución 2062 de 2009, mediante la cual se constató la posición dominante de Comcel en el mercado de voz saliente móvil, señaló que un diferencial importante de tarifas on net / off net en cabeza del operador con mayor participación del mercado coincide con un menor nivel de competencia ya que se facilita el aprovechamiento de las externalidades de red de esta firma.<sup>5</sup>

En el mismo sentido, en el documento “Consulta Pública - Escenarios Regulatorios para el Mercado Voz Saliente Móvil”, de diciembre de 2010, la Comisión indica que las Resoluciones particulares 2066 y 2071 de 2009, establecieron la verificación trimestral del cumplimiento de la regla tarifaria que ordenaba que el precio off net de cada uno de los planes fuera menor a la suma del precio on net más el cargo de acceso, con el objeto de reducir la diferencia de los precios relativos On net / Off net, que acentúan las externalidades de red y el efecto club previamente identificados entre las principales causas de la falla identificada en este mercado.<sup>6</sup> Más adelante, en el mismo documento se hace

---

<sup>4</sup> El trabajo de campo fue realizado durante el segundo trimestre de 2013.

<sup>5</sup> Resolución CRC 2062 de 2009, página 34

<sup>6</sup> Documento “Consulta Pública – Escenarios Regulatorios para el Mercado Voz Saliente Móvil”, diciembre de 2010, Página 6.



referencia a un análisis de los planes de los operadores de voz móvil efectuado por Value Partners en 2009, en el cual se hace más explícito que Comcel tenía una estrategia de club o comunidad con tarifas preferenciales on - net, que se hacía evidente incluso en las promociones (página 14). Así las cosas, la Comisión concluye que *“el patrón persistente de cobrar tarifas on -net más favorables frente a los cargos que los operadores pagan por cursar llamadas entre sí tiene impacto en el mercado mayorista por cuanto refuerza aún más las externalidades de red y el efecto club”* (página 81).

Encontramos también que, en el documento “Revisión de condiciones de competencia del mercado de Voz Saliente Móvil” que la CRC publicó en mayo de 2011, se concluye que con las condiciones vigentes del mercado la oferta de Comcel es incontestable, lo que genera un sesgo en la competencia y una independencia para fijar las condiciones para el operador de mayor tamaño. La distorsión proviene de los precios diferenciados y reduce casi hasta la eliminación la necesidad de llamar a usuarios de otras redes, lo que reduce el bienestar de los usuarios de las redes más pequeñas que hacen y reciben menos llamadas que los clientes del operador dominante (página 64). Durante la discusión de este documento, Comcel advirtió que todos los operadores móviles han creado clubes al interior de sus redes<sup>7</sup>, frente a lo cual la CRC manifiesta que este fenómeno se ha dado en paralelo al aumento de la concentración del operador dominante, por lo que la distorsión de precios y la incontestabilidad de la oferta siguen presentes y que las condiciones del tema muestran que el problema se ha acentuado (página 18).

Finalmente, en el documento “Revisión de cargos de acceso para redes móviles” de mayo de 2012 la CRC reconoce que el problema persiste. En efecto, en la tabla 1 presenta la verificación de las características económicas que permanecen constantes en la revisión de 2012, y menciona la habilidad de fijar precios y condiciones que soporta la existencia del efecto club (página 4).

Ahora bien, aunque se ha evidenciado que con la introducción de las medida de cargos asimétricos y de restricción tarifaria, Colombia Móvil considera que el problema del efecto club persiste, y que la CRC además de extender la medida de cargos de acceso asimétricos, debe igualmente iniciar un monitoreo del cumplimiento del diferencial tarifario por parte de Comcel.

---

<sup>7</sup> Documento de respuesta a comentarios “Revisión de competencia cargos de acceso para redes móviles de septiembre de 2011 – página 9

Así mismo, consideramos que la reacción lenta en el mercado, está relacionada con el hecho que dicha regla no fue obligatoria para todos los usuarios sino que se limitó para los clientes nuevos y respecto de los clientes existentes en diciembre de 2012, a enviar una oferta, por lo cual es necesario la revisión de del impacto de dicha medida y el establecimiento de mecanismos de monitoreo que permitan determinar el cumplimiento de la misma por el operador dominante.

## Conclusiones

1. **La extensión de los cargos de acceso asimétricos representaría un acierto debido a que es la medida de mayor peso que se ha implementado en el mercado de telefonía móvil colombiano para estimular la competencia.** Esta medida está generando efectos positivos, por lo tanto, es evidente que los cargos diferenciales son un instrumento necesario para beneficiar a los consumidores colombianos, ya que permitirán nivelar las condiciones del mercado si se mantiene el tiempo suficiente, y en consecuencia, los operadores podrán competir con mejores tarifas y mayor diversidad de oferta.
2. **La duración de los cargos de acceso diferenciales por al menos cinco años resulta fundamental para solucionar el problema de competencia colombiano.** Importa poner de presente que en uno de los mercados más concentrados del mundo no resulta acertado definir cargos diferenciales con una duración similar a la que ha regido en los países con concentraciones de mercado significativamente menores. En consecuencia, los cargos de acceso diferenciales deben mantenerse por lo menos cinco años. Por ello no sería prudente aplicar una medida de cargos de acceso simétricos antes de 2019, y sería francamente inconveniente para la promoción de una competencia equilibrada que antes de 2022 se impusiera el Bill and Keep.
3. **Las condiciones atípicas de dominancia de un solo operador en el mercado colombiano de telefonía móvil hacen indispensable que los cargos de acceso asimétricos rijan mientras persista la dominancia de Comcel.** Para que se alcancen los objetivos de la medida, es necesario que el valor de ese diferencial sea significativo.
4. **Los cargos de acceso diferenciales, y en general las medidas de control de dominancia, son indispensables para evitar que la posición de**

**dominio de Comcel en telefonía móvil se traslade al mercado de internet móvil.**

Colombia Móvil con el fin de aportar más elementos mediante la generación de estudios académicos teóricos-prácticos de consultorías internacionales y nacionales, contrató dos estudios en relación con la evaluación de la política de cargos de interconexión asimétricos en Colombia y respecto al impacto económico para el mercado de comunicaciones que se deriva de las prácticas de algunos operadores en el mercado que impiden su crecimiento, los cuales estaremos remitiendo en los próximos días.

Apreciamos que se haya abierto el debate y se conceda el espacio para participar y aportar nuestros argumentos que permitan la adopción de la medida, en el tiempo y las condiciones necesarias para que se corrijan las fallas de mercado existentes.

Cordialmente,



**Leopoldo Gutiérrez**  
**Representante Legal Suplente**  
**Colombia Móvil S.A. ESP**