

Bogotá D.C., 2 de septiembre de 2014

Doctor  
**CARLOS PABLO MARQUEZ**  
Director Ejecutivo  
**COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES**  
Ciudad

Asunto: Comentarios a la consulta de revisión de los cargos de terminación en redes móviles.

Estimado Doctor Márquez:

Pensando en la evolución en el largo plazo del mercado de voz móvil, Telefónica Colombia considera muy positiva la propuesta de la CRC de mantener el esquema de cargos de terminación asimétricos pues es una herramienta pro competencia con probada eficacia internacional.

Sin embargo, estimamos necesario que la decisión final extienda en el tiempo la aplicación de la asimetría para asegurar que se corrijan los problemas de concentración en el mercado que, de acuerdo con Fedesarrollo<sup>1</sup> generaron que el excedente de los consumidores se perjudicara en 4,8 billones de pesos (0,8% PIB de 2011) y por lo tanto se consolide y amplíe la mejora en los niveles de competencia en este servicio, teniendo la precaución de que la fuerte reducción de los valores no vaya a culminar en la imposición del esquema Bill & Keep en el mediano plazo, por todos los riesgos que conlleva.

De manera complementaria, consideramos que la Comisión debe mantener y reforzar la restricción al diferencial tarifario on net / off net impuesta al operador dominante. Por último, requerimos que se divulgue detalladamente la forma cómo se han calculado los valores objetivo, y que se realicen algunas aclaraciones al borrador de resolución, antes de tomar la decisión final. A continuación detallamos nuestros comentarios, sin perjuicio de que posteriormente compartamos análisis o elementos de juicio adicionales.

- 1. Con el fin de consolidar y ampliar la mejora en los niveles de competencia en voz móvil, se requiere extender la asimetría en los cargos de terminación con el operador dominante por cuatro (4) años más o hasta que se corrija la falla en el mercado.**

Los datos de tráfico on net y off net del documento de soporte muestran de forma contundente, cómo las medidas ordenadas por la Comisión de Regulación, que

---

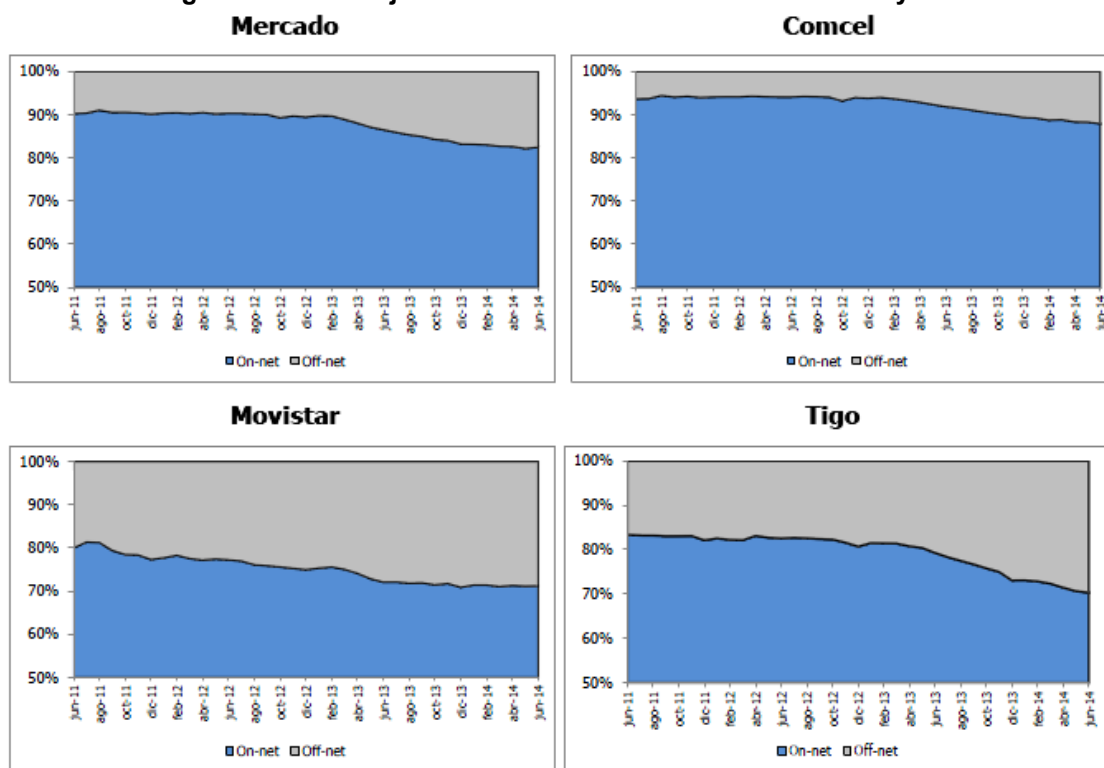
<sup>1</sup> Benavides & Castro, 2012: Promoción de la competencia en la telefonía móvil de Colombia.

<sup>2</sup> El grado de asimetría se midió como la relación frente al cargo más bajo de cada país. Los años de lanzamiento son los que transcurrieron desde que el operador entró al mercado y la fecha de la encuesta de BERC. Solo se muestra el

consisten en imponer asimetría en los cargos de terminación en voz móvil, y - de manera simultánea -ordenar la prohibición del diferencial tarifario al operador dominante, han empezado a surtir los efectos deseados en el mercado, luego de un largo periodo caracterizado por la falta de disputabilidad.

En la ilustración 9 del documento soporte se aprecia cómo el peso porcentual del tráfico on net de Claro empieza a reducirse justo a partir del primer trimestre del 2013, cuando iniciaron de manera efectiva las disposiciones regulatorias mencionadas. Sin embargo, como lo reconoce el propio documento, **el “efecto club” y la distorsión en los patrones de consumo por efecto de la diferenciación de precios on – net / off – net persisten: la concentración del tráfico on net de Claro es mayor que el dato global del mercado, y esto representa un riesgo para la competencia.** Si el tráfico se sigue concentrando al interior de su red, y se incrementa desde sus niveles actuales de 93% para los clientes prepago y de 81% para los de contrato, esta firma podrá seguir actuando como si no tuviera competidores en el mercado.

**Figura 1. Porcentaje de tráfico off-net en las redes de TEF y AMX**



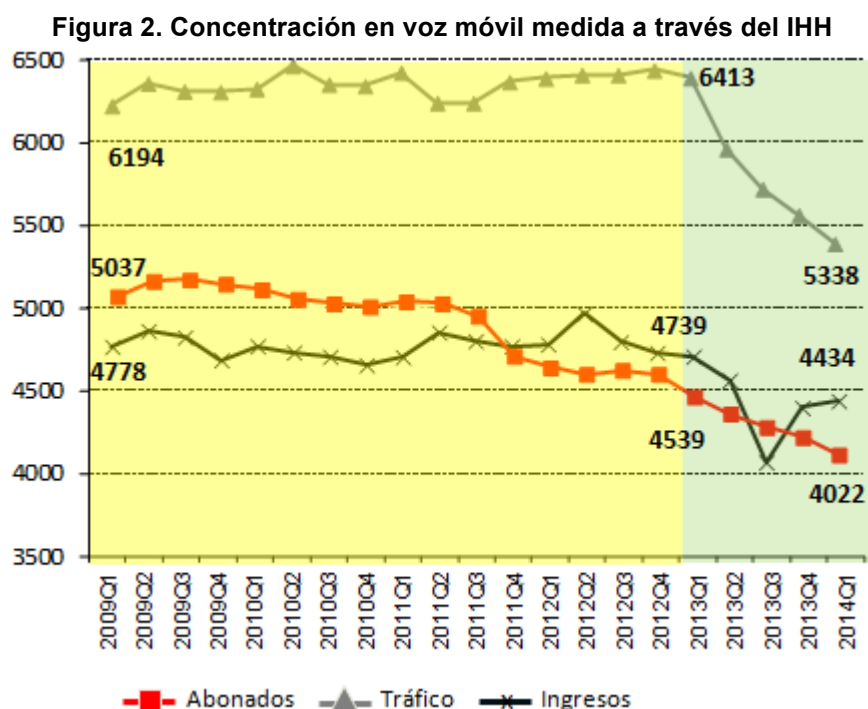
Fuente: CRC

Fuente: CRC. Revisión de cargos de acceso de las redes móviles. Agosto de 2014.

Aunado a lo anterior, la evolución del indicador de concentración de mercado del Índice de Herfindahl Hirschman también corrobora que el regulador ha tomado las medidas adecuadas, y que éstas deben mantenerse por más tiempo, pues dicha

prolongación resulta necesaria para alcanzar los objetivos propuestos, toda vez que solamente ha tenido aplicación efectiva por un periodo de tiempo sustancialmente menor planteado al inicio como necesario por la Comisión.

Se observa, a partir del primer trimestre de 2013, que la tendencia de la concentración se rompe y empieza a mejorar. El indicador para abonados cae de 4729 a 4022, y aunque baja de forma consecutiva aun se sitúa incluso muy lejos del indicador teórico de tres firmas existentes con la misma cuota, que es 3333. El de tráfico mejoró un 17% pero sigue estando en un nivel tan alto como si hipotéticamente dos operadores tuvieran la misma participación. Por su parte, el indicador medido en ingresos muestra un descenso pero luego hace un quiebre hacia arriba, a sus niveles de mediano plazo.



Fuente: Cálculos internos con base en Informes Trimestrales de MINTIC.

La necesidad de consolidar la disminución del tráfico on - net en el operador dominante, y de contar con niveles menores de concentración que reflejen verdadera competencia entre las nueve firmas presentes en el mercado sustentan nuestra solicitud de ampliar el esquema de asimetría al menos por cuatro (4) años más. En este sentido, anexamos a esta comunicación el informe que la firma AETHA preparó en noviembre del año pasado, pues buscamos que la Comisión pueda contar con la mayor cantidad posible de elementos de juicio para adoptar su decisión final.

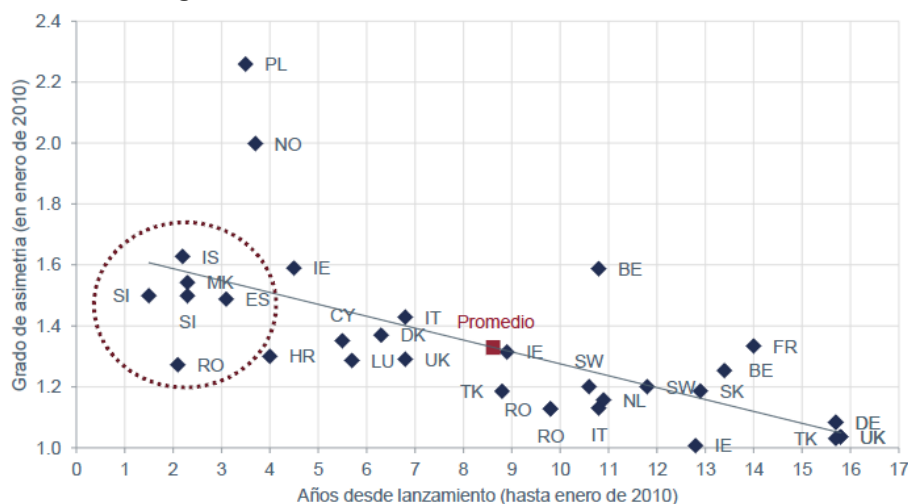
Para esta consultora, la adopción de cargos asimétricos ha sido una medida adecuada, aunque introducida de manera tardía, ya que las condiciones de mercado que justifican su imposición han existido durante mucho tiempo. Además, la asimetría representa solo una de una serie de medidas necesarias para mejorar las condiciones de competencia en el mercado; otras medidas incluyen el control de los descuentos 'on-net' y el desbloqueo de los terminales. El mismo informe señala que la duración inicial de la medida es demasiado corta, ya que su periodo efectivo de menos de dos (2) años, es significativamente menor que los periodos correspondientes europeos.

En Europa, la duración de la asimetría desde el lanzamiento fue de 8,6 años. Durante los años 2000 a 2013, aproximadamente 70% de los países europeos estuvieron en régimen de cargos asimétricos durante más de diez (10) años, mientras alrededor de 30% los aplicó durante periodos de entre cinco (5) a diez (10) años. Ningún país los aplicó durante un periodo de menos de cinco (5) años.

Por la misma época, 78% de los 'challengers' (operadores que no son el histórico o 'incumbente') tenían cargos asimétricos durante por lo menos tres (3) años, y 71% durante cinco (5) años o más.

De 126 operadores móviles considerados por BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) en su encuesta semestral sobre los cargos de terminación en enero de 2010, 33 tenían el esquema de asimetría. Y como se muestra en la siguiente figura, para cada operador AETHA calculó el grado de asimetría y los años de lanzamiento<sup>2</sup>.

**Figura 3. Grados de asimetría frente a años de lanzamiento. Europa**



<sup>2</sup> El grado de asimetría se midió como la relación frente al cargo más bajo de cada país. Los años de lanzamiento son los que transcurrieron desde que el operador entró al mercado y la fecha de la encuesta de BEREC. Solo se muestra el código país; el mismo país puede aparecer más de una vez si más de un operador en ese país tenía cargos asimétricos.

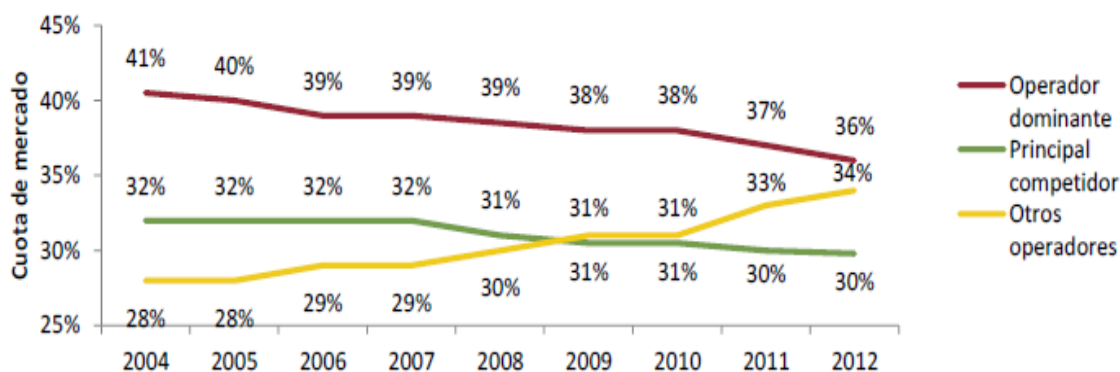
Fuente: AETHA. Asimetría en las tarifas de interconexión a las redes móviles en Colombia. Informe para Telefónica. Noviembre de 2013.

De la figura se concluye que en esa época existía un gran número de operadores europeos que se beneficiaban de la existencia de cargos de terminación asimétricos en redes móviles. La situación de asimetría se aplicaba en 63% de los países y a 26% del total de operadores, y el promedio del número de años desde el inicio para los operadores con tasas asimétricas era de 8,6 años.

Un operador típico, representado por la línea de tendencia, tendría un grado de asimetría de 1.3, nueve (9) años después de su entrada al mercado, y de 1.2, doce (12) años después de su entrada al mercado.

Se muestra la situación en enero de 2010, momento representativo porque fue el primero en el que BEREC recopiló suficientes datos, y porque en los años posteriores la asimetría fue eliminada por los reguladores nacionales siguiendo la recomendación de 2009 de la Comisión Europea tras alcanzar el objetivo de promover la competencia:

**Figura 4. Evolución de participaciones en el mercado europeo**

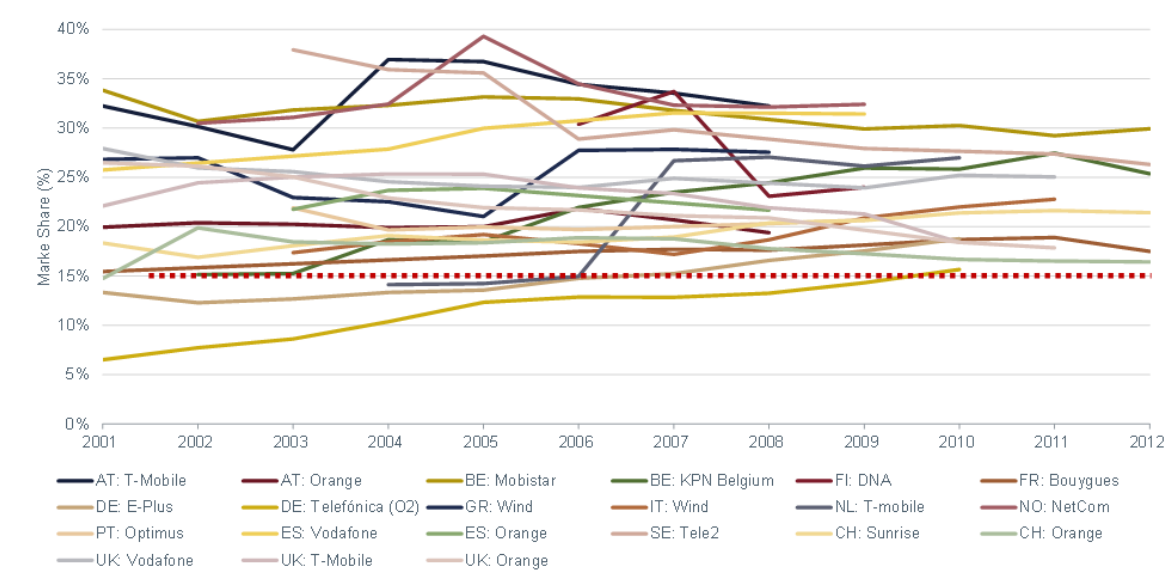


Fuente: Recomendación de la Comisión UE sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE (2009/396/CE).

Hay que observar además que la asimetría no se ha aplicado únicamente durante los primeros años acompañando a la entrada de los 'challengers' europeos al mercado sino que ha sido una medida que les ha acompañado durante largos periodos de tiempo mientras ostentaban cuotas de mercado claramente superiores (entre el 15% y el 40%) a las que Telefónica tiene en Colombia actualmente hasta que el mercado evolucionó hasta estructuras más competitivas, considerándose

que todavía existían diferencias de costes significativas entre operadores que justificaban el mantenimiento de dicha medida.

**Figura 5. Market share (%) de los challengers europeos que entraron al mercado antes del año 2000**



Otra consideración principal del informe indica que la medida requiere más tiempo para tener efecto. Ninguno de los países aplicó la asimetría durante un periodo menor a cinco años, en el periodo analizado. Como algunos de los países considerados tenían este esquema desde antes del año 2000 – por ejemplo Reino Unido desde 1996- los mencionados cinco años suponen un mínimo dado el periodo cubierto por los datos recopilados. En el periodo del análisis, cerca del 70% de los países han estado en el régimen de asimetría casi todos los años, mientras alrededor del 30% los aplicó entre cinco (5) y diez (10) años, como se reseña en la próxima figura:

**Figura 6. Presencia de la asimetría en países de Europa Occidental. 2000 a 2013.**

Más de 10 años de asimetría (~70% de los países)	5 a 10 años de asimetría (~30% de los países)	Menos de 5 años de asimetría (ninguno)
Bélgica	Austria	- ninguno -
Dinamarca	Finlandia	
Francia	Grecia	
Alemania	Luxemburgo	
Irlanda	Portugal	
Italia		
Holanda		
Noruega		
España		
Suecia		
Suiza		
Reino Unido		

Fuente: AETHA. Asimetría en las tarifas de interconexión a las redes móviles en Colombia.  
Informe para Telefónica. Noviembre de 2013.

Atendiendo a las recomendaciones de BEREC, el periodo de asimetría inicialmente establecido era de al menos cuatro (4) años, y antes de finalizar este 'glide path' inicial, la autoridad nacional regulatoria debía llevar a cabo una revisión del mercado y una nueva evaluación de los costos de los operadores, para comprobar si era procedente prorrogar la asimetría durante más tiempo.

A este respecto, prorrogar la medida ha sido lo usual en Europa durante el desarrollo del mercado hacia estructuras competitivas. El periodo inicial considerado antes de realizar la primera revisión del mercado debería ser al menos de cuatro (4) años siguiendo las recomendaciones de BEREC.

Finaliza AETHA señalando que sería muy deseable contar con un análisis fiable de los costos unitarios de los operadores colombianos para fijar las condiciones de la prórroga. Además, que sería preciso extender el período del 'glide path' actual, ampliándolo a cuatro (4) años de duración, al suavizar las reducciones de los valores MTR desde el nivel vigente hasta alcanzar el valor objetivo por el regulador hasta el momento de la elaboración del informe.

Por otra parte, en la última investigación sobre el tema realizada en Fedesarrollo<sup>3</sup>, se evidenció que la vigencia de los cargos asimétricos implementados en Colombia ha sido claramente inferior a los requeridos por el mercado.

De acuerdo con dicho estudio, la duración de la asimetría es un factor clave, el cual debe estar sincronizado con el nivel de maduración del mercado, medido a través de la penetración móvil y de teléfonos inteligentes. Como prueba de lo

<sup>3</sup> Castro, 2013. Estudio de la regulación de cargos de acceso en telefonía móvil y una propuesta para Colombia. Fedesarrollo.



anterior se encuentra la investigación de Peitz (2003)<sup>4</sup>, quien evidenció que el periodo de convergencia de los cargos de acceso en los mercados infantes (con penetración móvil por debajo de 110% en promedio) debe ser superior en alrededor de 2,5 años con respecto al *glide path* implementado en mercados maduros (con penetración móvil del orden del 140% en promedio), logrando una mayor eficacia en los propósitos pro competitivos.

Adicionalmente, según el estudio de Fedesarrollo citado el diseño de los cargos asimétricos en Colombia es significativamente menos potente que el impuesto en países caracterizados por sus buenas prácticas regulatorias, como los europeos. En efecto, al analizar la magnitud de la asimetría y la duración de la misma, se basa en el mismo estudio de BERECEC de 2010 ya citado, para recalcar que en Europa la duración promedio de los cargos asimétricos es de 8,6 años y cuando se han realizado cargos de acceso menores a cinco años la asimetría ha sido superior al 50%.

Por tanto, el grado de asimetría y la duración promedio implementada en los países con las mejores prácticas es al menos 14% y 427% superior a la colombiana, respectivamente. Lo anterior con el agravante que genera el hecho que la maduración del mercado colombiano es notoriamente menor con respecto a sus similares en Europa.

De esta forma, de acuerdo con los hallazgos del estudio de Peitz (2003), la duración de la asimetría para el caso colombiano debería ser por lo menos un par de años por encima de la implementada en los países con penetraciones móviles cercanas al 140%, como en buena parte de los estados europeos.

Es evidente, al ser Colombia uno de los países con el mercado de telefonía móvil más concentrado del mundo y con un mercado joven con una penetración que no supera el 110%, factores que lo hacen compararse de manera desfavorable con los países caracterizados por las mejores prácticas regulatorias, un buen diseño de los cargos asimétricos sería el que corrigiera la concentración del mercado con una mayor potencia, en cuanto asimetría y duración, que la implementada en promedio por los países con bajas concentraciones y altas maduraciones del mercado.

Se debe tener en cuenta que la conjugación de la excesiva cuota de mercado del operador dominante y la brevedad del *glide path* le han permitido tener la suficiente capacidad financiera para hacer políticas comerciales agresivas que abarcan el periodo de vigencia de las cargas asimétricas. En efecto, el operador dominante estimuló el uso de las cláusulas de permanencia que finalizan alrededor del final del vigor de las cargas asimétricas. Por tanto, la CRC impuso cargos asimétricos con una extensión lo suficientemente corta que permitió al

---

<sup>4</sup> Peitz, Martin. On Access Pricing in Telecomms: Theory and European Practice. 2003.

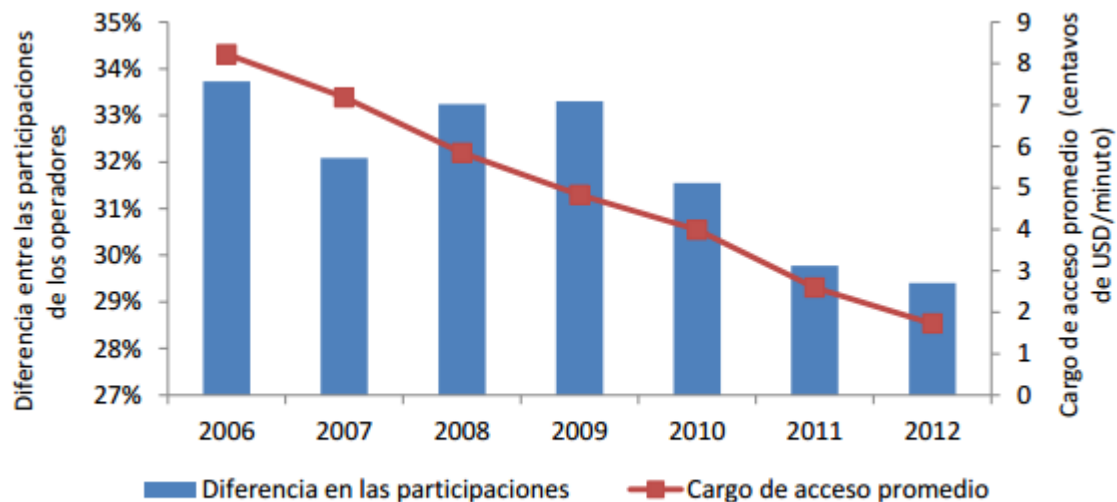


dominante adoptar políticas comerciales difíciles de replicar, las cuales atan a los usuarios hasta el desmonte de los cargos.

Además, la medida permitió que el operador dominante mantuviera las condiciones comerciales pactadas con antelación a la entrada en vigencia de la medida, exigiendo solamente conductas de difusión de los nuevos planes comerciales, las cuales hasta la fecha, no han tenido un seguimiento riguroso, al menos de manera pública, dentro de las labores de verificación del cumplimiento de la medida.

Por lo anterior, es de esperarse que en el caso colombiano no ocurran los impactos de los cargos asimétricos exhibidos en las experiencias europeas, en las cuales la asimetría en el mercado (medida a través de la diferencia entre las participaciones del más pequeño y más grande) se reducen de manera importante durante la vigencia de los cargos asimétricos y la disminución generalizada de los cargos de acceso (Figura 5).

**Figura 7. Diferencia entre las participaciones del operador dominante y el pequeño (%) y el cargo de acceso promedio (centavos USD/minuto)**



Fuente: Merrill Lynch (2012) – Cálculos Fedesarrollo

En síntesis, las características de la implementación de los cargos asimétricos hace que ésta tenga un efecto positivo pero claramente por debajo del deseado, toda vez que la concentración del mercado del dominante es lo suficientemente alta para unos cargos asimétricos bajo y de corta duración.

**2. La fuerte reducción de los cargos de terminación que se ha planteado no debería culminar en la imposición del esquema Bill & Keep en el mediano plazo.**

El valor objetivo de COP \$8,66 no debería ser tomado como un paso para que en la próxima revisión del tema, se adopte el sistema de Bill & Keep, y antes de que se adopte la decisión final den esta etapa de discusión es preciso tomar en cuenta los siguientes factores:

- a) Los cargos de terminación asimétricos sólo han estado presentes en el mercado durante cerca de año y medio, , cuando inicialmente estaban proyectados por un periodo mucho mayor y sin que existan justificaciones para la reducción del tiempo real de duración.
- b) Existe evidencia de que la imposición de los cargos asimétricos ha originado modificaciones positivas en la dinámica de mercado, por lo que resulta prematuro modificar el remedio sin antes considerar debidamente el impacto real de una modificación de este tipo.
- c) Las mejores prácticas sobre cargos de terminación en redes móviles aconsejan un período de ajuste de al menos cuatro (4) años.

Telefónica estima que la evidencia empírica disponible aconseja que el glide path de cargos asimétricos inicialmente establecido en Colombia (23 meses) se extienda durante cuatro (4) años más, cuando menos hasta 2018, o hasta cuando la falla de mercado sea corregida. Este objetivo puede alcanzarse atenuando las reducciones previstas para el cargo objetivo, desde los COP \$ 56,38 existentes en la actualidad hasta alcanzar los COP \$ 8,66 establecidos como valor objetivo por el regulador al cabo de dicho periodo.

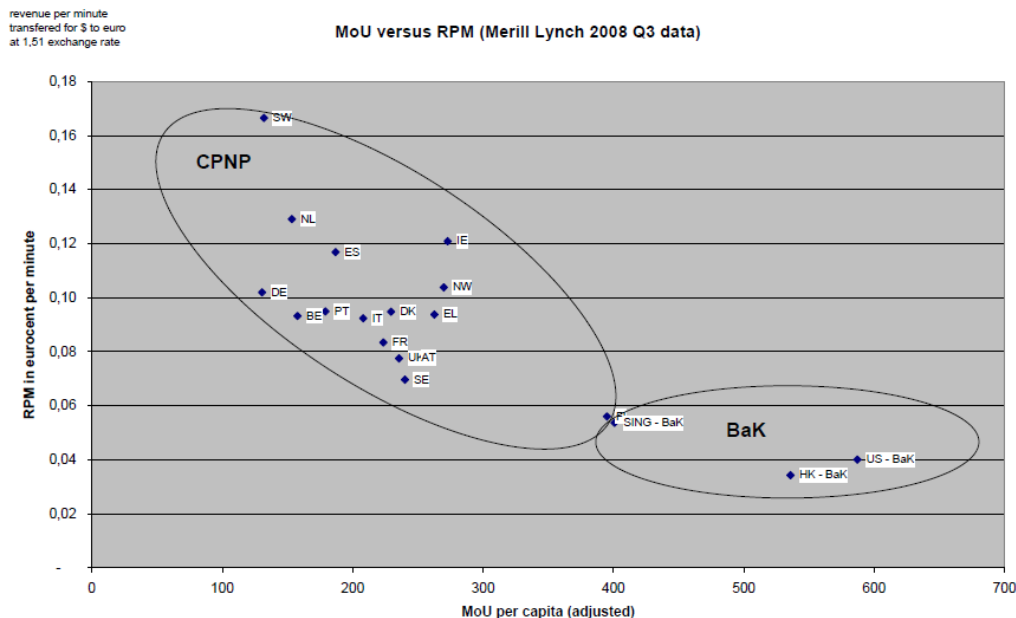
Antes de finalizar dicho 'glide path', la CRC debería llevar a cabo una revisión del mercado y una nueva evaluación de los costos de los operadores (nuevo modelo de costos), y para comprobar si persiste la falla de mercado, si las medidas impuestas están surtiendo el efecto pretendido y, si es del caso, qué medidas nuevas o complementarias deben adoptarse.

Entre las medidas a considerar en ese momento, podrían valorarse diversas alternativas en función de la situación del mercado y de los distintos factores que puedan afectar la evolución de la competencia. Así pues, el regulador podría valorar la conveniencia de continuar con un modelo de cargos asimétricos, de pasar a un esquema de simetría o incluso la posibilidad de implementar un sistema Bill & Keep (B&K), sobre esto último, con graves riesgos en su aplicación.

En particular, respecto al sistema B&K, estimamos que sería necesario tomar muy en cuenta los posibles efectos que sobre el mercado podría tener la implantación de dicho sistema. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

- a) Aumento del tráfico con impacto negativo en la calidad: la decisión de implantar un sistema B&K tiene un alto impacto en el aumento del tráfico. La siguiente figura demuestra que el tráfico por usuario (MOU) es mucho mayor en países que utilizan B&K. Este crecimiento del tráfico general y off-net puede afectar la calidad de red del servicio de comunicaciones móviles.

**Figura 8. MoU vs. RPM**



Fuente: Merryl Lynch citando a BEREC Common Statement on Next Generation Networks Future Charging Mechanisms / Long Term Termination Issues – June 2010

- b) El efecto “waterbed” no resulta en reducción de precios al usuario final: Una reducción de las tarifas mayoristas por debajo del costo debido a la implementación del sistema B&K no necesariamente implica una reducción de precios a los usuarios finales, ya que para recuperar los ingresos que los operadores dejan de percibir, éstos buscarán otras fuentes de ingresos, tales como empezar a cobrar a los clientes por las llamadas entrantes o mayores suscripciones mensuales. Y si el operador dominante, que ostenta un margen EBITDA de 41% que es superior al 33% del segundo y tercer operador del mercado -según JP Morgan-, mantuviera sus precios mientras que el resto de firmas tuvieran que aumentarlos para no incurrir en pérdidas, todo ello redundaría en una aceleración del efecto club que se quiere romper.

**Figura 9. Principales indicadores del mercado móvil colombiano. 2014 2Q.**

**Table 6: 2Q14 Mobile Snapshot, per country**

	Service Revenue		EBITDA	Subscribers	
	LC	YoY	Margin*	('000)	YoY
AMX/Claro	1,803	-4%	41%	29,109	5%
TEF	655	13%	33%	12,282	5%
TIGO	458	7%	33%	7,155	17%
<b>Colombia</b>	<b>2,916</b>	<b>1%</b>	<b>38%</b>	<b>48,546</b>	<b>6%</b>

Fuente: J. P. Morgan. LatAM Telco Trends. Agosto 2014.

Asimismo, otra de las partidas que los operadores podrían replantearse para la recuperación de los ingresos es el fin de los incentivos en promociones a los usuarios. En un mercado donde la mayoría de los usuarios están en la modalidad de prepago (86,1% de acuerdo con MINTIC en 1Q2014), la eliminación de dichos incentivos, así como el posible cobro por las llamadas entrantes, podría afectar muy significativamente el uso que dichos clientes hacen del servicio.

- c) Incremento de las inversiones sin posibilidad de recuperación: Una fuerte disminución de los precios de llamadas salientes del operador dominante podría incrementar el tráfico entrante a nuestras redes, con lo cual estaríamos obligados a incrementar las inversiones, para mantener la calidad de servicio exigida en la regulación, sin que se tenga posibilidad alguna de recuperación.
- d) Posibilidad de fraude: La utilización del sistema B&K puede aumentar el fraude entre los operadores, a través del enrutamiento de las llamadas originadas en redes fijas de un operador a través de su propia red móvil, evitando así el pago de la tarifa de interconexión.
- e) Disminución de penetración y el crecimiento: El sistema B&K puede afectar negativamente al crecimiento de la penetración de la telefonía móvil. En caso de que las empresas decidan aumentar las tarifas para los usuarios finales o empiecen a cobrar por las llamadas entrantes, los usuarios (principalmente prepagos) con presupuestos limitados y que hacen pocas llamadas salientes siendo la mayoría llamadas entrantes, podrían decidir dejar de usar el servicio.

En esta misma línea de argumentación la CRC publicó en 2010 una Consulta Pública<sup>5</sup> sobre el mercado de voz móvil. En las citas de dicho documento sobre el análisis previamente realizado por Ofcom (pg. 74), se puede leer lo siguiente sobre B&K:

<sup>5</sup> CRC. "Escenarios Regulatorios para el Mercado de Voz Saliente Móvil". Agosto de 2010.

“Se reconocen cualidades evidentes del establecimiento de un esquema Bill & Keep la simplicidad y transparencia de su implementación, adicional a la flexibilidad que tendrían los operadores para establecer los precios minoristas. Sin embargo, se identifican los siguientes inconvenientes: i) no se conoce una estimación sistemática del tamaño de las externalidades de red por recibir llamadas, uno de los argumentos principales del esquema; ii) pocas autoridades regulatorias en el mundo han establecido el B&K de manera mandatoria (salvo Singapur) aunque se reconoce que en países como Estados Unidos, Canadá y Hong Kong se ha llegado a este esquema de manera negociada, y iii) argumenta Ofcom que el establecimiento de un esquema de este tipo implicaría un distanciamiento del principio de cargos de acceso orientados a costos.”

Con base en estos y otros argumentos, que se mantienen vigentes, finalmente la CRC decidió no aplicar dicho sistema, habida cuenta de las desventajas percibidas y del impacto que podría producirse en el mercado.

De otra parte, En una línea de análisis similar, BEREC sostiene que en el corto y mediano plazo, el modelo de Calling Party Network Pays (CPNP) puede seguir siendo una opción apropiada, según las circunstancias nacionales<sup>6</sup>.

Y sumado a todo lo anterior, deben considerarse los argumentos del Tribunal Andino de Justicia, en su interpretación prejudicial del artículo 30 de la Comisión Andina, y de los artículos 3, 7, 13, 16 a 20, 22, 23, 32 y 35 de la Resolución 423 de la Secretaría General de la CAN, solicitado por el Tribunal Arbitral conformado para dirimir la controversia sucedida entre ETB y UNE. El Tribunal Andino precisa que los cargos de interconexión siempre deben estar orientados a costos, y permitir que la interconexión sea viable desde el punto de vista económico, para que permita la continuidad en el servicio y el mejoramiento de la calidad:

“EL TRIBUNAL ANDINO DE JUSTICIA. DE LA COMUNIDAD ANDINA.

#### CONCLUYE

(...) SEGUNDO: Una interpretación conjunta de los artículos 30 de la Decisión 462, y 18 y 20 de la Resolución 432, nos conduce a los siguientes elementos esenciales de los cargos de interconexión:

(...) – Los cargos de interconexión deben estar orientados a costos. Como se dijo líneas arriba, la normativa andina no está jugándose por un método específico para establecer los cargos de interconexión. Una vez consultados todos los antecedentes de la Decisión 462 y de la Resolución 432, el Tribunal no encontró un marco de discusión que le permitiera inferir que hubo una intención plenamente direccionada a escoger un único método para establecer los cargos de interconexión. Lo que sí es evidente, es que desde los primeros borradores de proyecto la intención del legislador comunitario era que los costos fueran un factor determinante para la fijación de los precios de interconexión. En consecuencia, cualquier metodología o esquema utilizado debe garantizar que los cargos tengan en cuenta los costos específicos para la interconexión sobre la base de los servicios prestados: origen, tránsito y terminación de la llamada. Además, cualquier metodología debe dar razón de la relación ingreso – costo, permitiendo que la

---

<sup>6</sup>BEREC Common Statement on bill and keep (B&K). Abril de 2014.

interconexión sea viable económicamente y, por lo tanto, que sea susceptible de brindar una continuidad en el servicio, una proyección de mantenimiento y mejoramiento de la calidad, prestación ininterrumpida del servicio y viabilizando el acceso a las redes. (...)” (páginas 35 y 36).

**3. Solicitamos a la Comisión fortalecer la medida de la restricción al diferencial tarifario on net / off net impuesta al operador dominante.**

Para que se pueda llegar al punto en que se alcancen niveles razonables de competencia, es necesario que de forma simultánea con la extensión de la asimetría se mantenga la restricción al diferencial tarifario para el operador dominante garantizando su efectiva implementación.

Pese a que la iniciativa que estamos comentando solo trata de los cargos de terminación, por tratarse de una medida relacionada con la promoción de la competencia reiteramos nuestra solicitud a la Comisión para que revise lo dispuesto en la resolución CRC 4050 de 2012. Dicha norma, aunque ordenó que Comcel hiciera que sus precios off net fueran menores o iguales que sus precios on net, en todos sus contratos, planes y ofertas, vigentes, actuales y nuevas, en prepago y pospago, para todo tipo de tráfico, le permitió a esta firma cumplir esta restricción realizando una oferta solo por una vez<sup>7</sup>.

En este tema, al considerar el número de altas del mercado, la Comisión podría revisar el cumplimiento de esta disposición que debió llevarse a cabo en el primer trimestre de 2013, y ordenar que este tipo de ofertas se lleven a cabo al menos dos veces al año, una por semestre o que se adelanten las actividades necesarias para que no exista diferencial tarifario.

Desde la expedición de la resolución CRC 4050 en el último trimestre de 2012, Claro ha realizado 17,4 millones de altas de clientes prepago y pospago – lo que corresponde al 59,7% del parque reportado en marzo de 2014 que suma 29,2 millones. Ese 60% debió recibir la oferta sin diferencial tarifario, por lo que quedaría pendiente por verificar lo sucedido con el restante 40% y revisar el efecto

---

<sup>7</sup> En prepago, usuarios nuevos y activos sin saldos a favor, después de 20 días; usuarios activos con saldo, luego de 60 días. En pospago debían recibirla todos los usuarios nuevos, y usuarios que quisieran renovar el contrato, debieron recibir la oferta de planes equivalentes con la regla incorporada, después de 40 días

anticompetitivo que tiene el sostenimiento de los planes con diferencial tarifario en este porcentaje de usuarios.

#### **4. El valor objetivo para voz y SMS debe revisarse.**

De manera atenta solicitamos que la Comisión nos permita revisar la forma como se ha calculado el valor objetivo para voz y SMS. Esta petición se sustenta en que, tradicionalmente, dando cumplimiento al principio de transparencia, la Comisión ha permitido que los operadores tengan una copia de los modelos de costos, las simulaciones y sus resultados, y que envíen información actualizada, con el fin de obtener el valor más exacto posible según las magnitudes financieras involucradas y la situación del mercado.

En cuanto al cargo de terminación en voz móvil, nuestras estimaciones preliminares, en un ejercicio consistente y auditable, indican que el costo unitario del minuto sobre las redes de 2G y 3G, sumando el OPEX y el CAPEX, es superior al valor objetivo de COP \$8,66 propuesto, por lo que tal valor no estaría cubriendo los costos eficientes de la prestación del servicio.

Sobre el nuevo cargo de acceso para SMS es necesario agregar lo siguiente:

- El grado de intervención de la CRC en este mercado no se corresponde con su evolución. Los servicios de SMS y aplicaciones y contenidos han sido muy regulados últimamente<sup>8</sup>, pero el volumen de operaciones disminuyó 44% entre el 1Q13 y el 1Q14, lo que evidencia su inelasticidad frente al amplio despliegue de servicios sustitutos como chats, redes sociales, y mensajería de datos, entre otros.
- El documento soporte no demuestra la necesidad de disminuir los valores en 557% y en 3 meses, siendo que tal acción generará un impacto negativo importante en los ingresos de las empresas. Por el contrario, la señal de precios resultante provocará un traslado de ingresos del sector móvil hacia los PCA u otros agentes como los bancos, a través de las tarifas minoristas, siendo que la CRC pretendía evitar este resultado en el 2012.
- Según la CRC, el nuevo valor resulta de utilizar la metodología LRIC pura. Pero en la resolución CRC 3500 de 2011 se calculó un valor objetivo de COP \$ 3,2/SMS bajo un enfoque de costos marginales de largo plazo, compatible con los costos LRIC. Por tal razón, es necesario que se detallen ampliamente las variables de tráfico, evolución de la demanda, y valoración del uso de red del modelo de costos.

---

<sup>8</sup> La Comisión ha intervenido en los temas de numeración, protección a usuarios, y tecnologías (USSD), e incluso en los precios por SMS para todas las relaciones de los PCA con los proveedores de redes móviles.



- Solicitamos a la CRC que revise las experiencias internacionales y compare el precio objetivo con una muestra amplia. Aunque se advierte que los niveles Colombianos están por debajo de varios países y mercados, se sustenta la disminución argumentando que en Costa Rica los precios son menores. Además de que soportar la decisión en una experiencia única podría ser inconveniente, los mercados de voz móvil y de Internet móvil de ese país son incipientes, y no existen los niveles de competencia que se observan en nuestro país.

## 5. Otros comentarios.

- Consideramos que se debe incluir en la ilustración 11 de la página 22 del documento soporte, el espectro asignado a servicios móviles terrestres a Avantel en la banda de 800 MHz, ya que se especifican los topes de espectro en bandas bajas y altas. Estos topes aplican para las redes para servicios móviles terrestres como la de Avantel, de acuerdo con el Decreto 2980 de 2011.
- Hemos revisado las experiencias internacionales que la Comisión cita para el caso de la terminación en voz, encontrando lo siguiente:
  - Chile. Tal como lo señala el documento, en ese país cada cinco (5) años tiene lugar una revisión de las tarifas mayoristas fijas y móviles. En el año 2009 se definió un glide path para reducir el cargo de terminación móvil, de manera simétrica. Cabe resaltar que las cuotas de mercado de los operadores móviles en Chile son prácticamente iguales.
  - Perú. Allí hay cargos de interconexión diferenciados entre áreas urbanas y rurales, y el regulador utiliza un modelo para cada operador y por tanto el valor es diferente para cada firma. De esta forma el regulador peruano introdujo cargos asimétricos en noviembre de 2005 y los prorrogó por 4 años más en 2010.

- **Figura 10. Evolución de los cargos de terminación móvil en Perú (US\$/min)**

○

	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Claro	0.1804	0.1555	0.1305	0.1056	0.0911	0.0766	0.0621	0.0476
Nextel	0.1772	0.1491	0.1210	0.0929	0.0815	0.0701	0.0587	0.0473
Movistar	0.1770	0.1497	0.1204	0.0922	0.0772	0.0622	0.0472	0.0322

○

○

El resultado de la aplicación de la medida ha sido:

Market share (% subs)	2006	2010	2012
Movistar	58%	53%	51%
Claro	38%	41%	43%
Nextel	4%	6%	6%
HHI	4824	4526	4486

Fuente: Global Wireless Matrix, Merrill Lynch

- México. El único comentario frente a esta reseña, es compartir la reciente disposición de la Ley Secundaria de Telecomunicaciones. A continuación transcribimos el artículo 131 de la ley que habla de la asimetría en los cargos de terminación:

Artículo 131. Cuando el Instituto considere que existen condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones, determinará los criterios conforme a los cuales los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, fijas y móviles, celebrarán de manera obligatoria acuerdos de compensación recíproca de tráfico, sin cargo alguno por terminación, incluyendo llamadas y mensajes cortos.

Durante el tiempo en que exista un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o un agente económico que cuente directamente o indirectamente con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto, las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil, incluyendo llamadas y mensajes cortos, serán asimétricas conforme a lo siguiente:

a) Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior, no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, y

b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente.

El Instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia

Las tarifas que determine el Instituto con base en dicha metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, considerando la participación de mercado, los horarios de congestiónamiento de red, el volumen de tráfico u otras que determine el Instituto.

Las tarifas deberán ser lo suficientemente desagregadas para que el concesionario que se interconecte no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado.

El Instituto, previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con dicho carácter o dejó de tener la participación a la que se refiere el párrafo segundo de este artículo, deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso que el agente cuente con poder sustancial en el mercado referido, el Instituto resolverá si éste continúa en el régimen asimétrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo.

- El párrafo del artículo 7 del proyecto de resolución establece que esta remuneración solo se reconocerá durante los tres (3) años contados desde la fecha en que fue asignado el primer permiso para uso y explotación del espectro radioeléctrico en bandas actualmente utilizadas en Colombia para servicios móviles terrestres IMT. Esta redacción debe aclararse para que no se entienda que es inoperante: como el primer permiso para uso y explotación del espectro radioeléctrico en bandas actualmente utilizadas en Colombia para servicios móviles terrestres IMT fue asignado en 1994, los tres años a los que hace referencia el proyecto, ya habrían expirado.

En tal sentido se sugiere aclarar la fecha del vencimiento en general, ya que para el momento el tiempo está corriendo para los nuevos asignatarios de espectro hayan o no solicitado roaming automático nacional y estén comercializando servicios de voz, SMS y datos e implementando interconexiones con los operadores establecidos.

- La tabla del artículo 7 no ilustra de manera suficiente cual será la situación para el año 2017.
- La redacción del mismo artículo no es coherente con el documento soporte y se presta a confusiones. Se podría interpretar que la remuneración de los cargos de acceso se realizarían por tecnología, siendo que esta situación no respetaría el principio de neutralidad tecnológica, y no podría cumplirse en la práctica en un proceso conciliatorio. La aclaración debe estar orientada a determinar si los valores de la tabla hacen referencia a los operadores entrantes, y a si el despliegue de red es en las tecnologías 2G y 3G o en las nuevas 4G.
- Otro punto crucial en el mismo es el de determinar realmente qué firmas pueden ser consideradas como entrantes. En el documento soporte se señala que ha sido posible identificar mecanismos de entrada que son novedosos respecto de la entrada tradicional de los operadores que llegaron hace más de una década, y que los proveedores ETB, UNE, Uff! Móvil, Virgin Mobile y Éxito

podrían ser considerados como entrantes tardíos a la luz de la literatura sobre el tema. Al definir que quienes han llegado al mercado desde hace un número suficiente de años deben ser tratados como establecidos, y al no incluirlo en la lista de entrantes tardíos, entendemos que la Comisión trata a Avantel como establecido<sup>9</sup>, y lo único que se requeriría de este tema es tener la misma claridad en la resolución definitiva.

- En la tabla del mismo artículo 7, nos preguntamos si los valores de cargos de acceso aplican solo para las redes IMT de los operadores, o también aplican cuando ese operador extiende su servicio a través de terceros que no poseen redes IMT mediante el servicio de roaming automático nacional.
- Es necesario que se aclare si el literal (i) del artículo 8 de la propuesta constituye una modificación del actual formato 36.
- Consideramos que no estaría ajustado a la ley, de acuerdo con las funciones que tiene el Ministerio, que se regrese a un esquema en donde sea éste el organismo que determine las condiciones en que deben realizarse las inversiones en infraestructura en estratos 1 y 2 y zonas rurales, pues dicha función no la tiene atribuida en la ley. Hasta el momento, Movistar ha reportado a la Comisión que cumple de manera amplia y suficiente con el traslado de los beneficios tanto en tarifas como en inversiones, sin que se haya necesitado la intervención del Ministerio para asegurar su cumplimiento.
- El proyecto contiene nuevas disposiciones relativas al cálculo del Fondo del Traslado de los Beneficios, en el artículo 8 del proyecto. Se somete a consideración del sector un ajuste para calcular el Fondo, que compara los valores entre cada año y no con el que existía en 2012, y con lo cual hay un reflejo de los flujos de interconexión. Sin embargo, nos permitimos insistir de manera respetuosa ante la Comisión, que se permita incluir en este traslado el monto total de las inversiones en las redes de 4G que se instalen en estratos 1 y 2.

Cordial saludo,

*Original firmado por*

**FABIÁN HERNÁNDEZ RAMÍREZ**

Director de Relaciones Institucionales, Fundación y Regulación  
Telefónica Colombia

---

<sup>9</sup> Avantel, como operador de trunking, recibió en la resolución CRC 1237 del 31 de mayo de 2005, el derecho a interconectar sus redes con las demás redes de comunicaciones del Estado, en cualquier punto técnicamente viable, y de conformidad con las normas del Régimen de Interconexión.

Anexo: Estudio AETHA. Asimetría en las tarifas de interconexión a las redes móviles en Colombia. Informe para Telefónica. Noviembre de 2013.