

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RAD: 14-193116- -11-1 FECHA: 2014-12-19 13:29:43
 DEP: 1000 DESPACHO DEL EVE: SIN EVENTO
 SUPERINTENDENTE DELEGAD
 TRA: 396 ABOGACIA COMPETENCIA FOLIOS: 13
 ACT: 440 RESPUESTA

Bogotá D.C.

1000

Doctor

JUAN MANUEL WILCHES DURAN

DIRECTOR EJECUTIVO

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES-CRC

Calle 59 A Bis No. 5-53, Edificio LINK Siete Sesenta Piso 9

BOGOTÁ D.C. COLOMBIA

Asunto: Radicación: 14-193116- -11-1
 Trámite: 396
 Evento:
 Actuación: 440
 Folios: 13

Referencia: Concepto de abogacía de la competencia (artículo 7, Ley 1340 de 2009)

Proyecto de Resolución: "Por la cual se modifican la Resolución CRT 1763 de 2007, la Resolución CRC 3136 de 2011, la Resolución CRC 3496 de 2011 y la Resolución CRC 4112 de 2013".

Respetado Doctor:

En relación con su comunicación de la referencia, radicada con el número 14-193116 del 19 de noviembre de 2014, este Despacho se permite rendir concepto frente al proyecto de resolución puesto a consideración, el cual corresponde a la última versión aportada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Para tal efecto, en primer lugar, se describirá el fundamento legal de la abogacía de la competencia para luego, analizar específicamente la regulación propuesta desde la perspectiva de la libre competencia y finalmente, realizar algunas recomendaciones.

Sede Centro: Carrera 13 No. 27-00 pisos 1, 3, 5, 7 y 10 PBX: (571) 5870000
 Call Center (571) 592 04 00. Línea gratuita Nacional 01800-910165
 Web: www.sic.gov.co e-mail: contactenos@sic.gov.co
 Bogotá D.C. Colombia

Al contestar favor indique el número de radicación que se indica a continuación:
 Radicación: 14-193116- -11-1 2014-12-19



1. FUNDAMENTO LEGAL

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, reglamentado por el Decreto 2897 de 2010, *“la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir (...)”*.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el efecto jurídico que podría derivarse del incumplimiento de una autoridad de regulación de las obligaciones derivadas del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 en los siguientes términos:

“El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad del acto administrativo de regulación por expedición irregular del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”¹.

Adicionalmente, en cuanto a la necesidad de que la autoridad de regulación manifieste de manera expresa, en los considerandos del acto administrativo, los motivos por los cuales decide apartarse de un concepto previo proferido por la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, SIC), el Consejo de Estado señaló:

“La forma que exige el artículo 7 de la ley 1340 de 2009- que se reitera en los artículos 7 y 9 del decreto reglamentario 2987 de 2010-, para apartarse del concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio es la de manifestar “de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta”. Por tanto, la motivación debe constar en la parte considerativa del acto regulatorio y no serán suficientes las explicaciones o constancias que se dejen en otro documento”².

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.

² Ibid.

2. REGULACIÓN PROPUESTA

El proyecto de resolución bajo estudio busca modificar las tarifas por la prestación de los servicios de terminación móvil y Roaming Automático Nacional (en adelante, RAN), para generar un *"impacto positivo sobre el bienestar de los usuarios y las condiciones de competencia"*³.

Como cargos de acceso se conoce a la tarifa que un operador le debe pagar a otro por terminar una llamada o un mensaje de texto (en adelante, SMS) en la red de este último (e. g. cuando un usuario de un operador X hace una llamada a un usuario de un operador Y), siendo este uno de los elementos principales del mercado de terminación móvil⁴.

Por su parte, el RAN hace referencia al servicio mediante el cual un proveedor que no cuenta con cobertura o infraestructura propia para realizar una comunicación puede utilizar la red de otro proveedor⁵.

De manera concreta, el proyecto extiende las sendas de reducción de cargos de acceso en los mercados de voz y de SMS⁶ hasta llegar al valor eficiente en el 2018. Esto fue decidido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante, CRC) tras realizar el análisis de costos eficientes. Se pretende alcanzar dicho valor, tras un proceso gradual de reducción que culmina en el 2018⁷.

Las siguientes son las tablas que muestran la senda de reducción de cargos de acceso para voz (Artículos 1 y 2 del proyecto de resolución sometido a análisis):

³ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de cargos de acceso a las redes móviles. Documento Soporte. Regulación de Mercados. Noviembre de 2014. Pág. 4.

⁴ Fedesarrollo. Estudio de la regulación de cargos de acceso en telefonía móvil y una propuesta para Colombia. Diciembre de 2013. [en línea]. [Consultado 10 dic. 2014]. Disponible en http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/01/Informe-final-Avantel_pagina-web.pdf > pág. 3.

⁵ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de cargos de acceso a las redes móviles. Documento Soporte. Regulación de Mercados. Noviembre de 2014. Pág. 21.

⁶ Los cargos de acceso de voz fueron definidos en la tabla 3 del artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, modificada por el artículo 1 de la Resolución CRC 3136 de 2011. Por su parte, los cargos de SMS están presentes en el artículo 8B de la Resolución CRT 1763 de 2007 (artículo adicionado por el artículo 1 de la Resolución CRC 3500 de 2011).

⁷ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de cargos de acceso a las redes móviles. Documento Soporte. Regulación de Mercados. Noviembre de 2014. Págs. 29-31.

“Artículo 1. A partir de la expedición de la presente Resolución, la TABLA 3 del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, será la siguiente:

Cargo de acceso	01-ene-14	01-ene-15	01-ene-16	01-ene-17
Minuto (uso)	56,87	42,86	31,83	20,81
Capacidad (E1)	24.194.897,29	21.222.540,88	15.548.914,34	9.875.287,80

“Artículo 2. A partir del 1 de enero 2018 [sic], la TABLA 3 del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007 será la siguiente:

Cargo de acceso	01-ene-17	01-ene-18
Minuto (uso)	20,81	9,79
Capacidad (E1)	9.875.287,80	4.201.661,25

Por su parte, las siguientes son las respectivas sendas de reducción para SMS (Artículos 3 y 4 del proyecto de resolución sometido a análisis):

“Artículo 3. A partir de la expedición de la presente Resolución, la TABLA del artículo 8B de la Resolución CRT 1,763 de 2007, será la siguiente:

Cargo de acceso	01-ene-14	01-ene-15	01-ene-16	01-ene-17
(pesos/SMS)	9,28	7,35	5,43	3,50

Artículo 4. A partir del 1 de enero 2018 [sic], la TABLA del artículo 8B de la Resolución CRT 1763 de 2007 será la siguiente:

Cargo de acceso	01-ene-17	01-ene-18
(pesos/SMS)	3,50	1,58

Es importante resaltar que los costos eficientes calculados por la CRC para voz y SMS son \$9,79 y \$1,58, respectivamente. Sin embargo, el regulador decidió dividir la senda de reducción en dos vigencias, por las siguientes razones:

“Al respecto, debe anotarse que esta Comisión acoge las solicitudes de atenuar las reducciones de la senda hasta 2018, pero introduciendo un componente de suavización adicional que consiste en partir la TABLA 3 modificada en dos vigencias: (i) mediano plazo y (ii) largo plazo esto con el fin de que en el periodo de aplicación de los cargos de acceso de la primera vigencia esta Comisión pueda revisar el impacto de los fundamentales de la economía y los avances de la tecnología de comunicaciones con el fin de modificar, si así se encuentra conveniente, los valores de la segunda vigencia de los cargos de

*acceso tanto para el servicio de voz móvil como para los SMS. La actualización de la TABLA 3 de la Resolución CRT 1763 de 2007 se muestra a continuación*⁸.

Al ampliar la senda de reducción de los cargos de acceso, el proyecto también extiende la asimetría existente entre el operador dominante y los demás operadores, ya que la Resolución CRC 4050 de 2012 obligó a este operador a reducir su cargo de acceso más rápido que la reducción que tendrían los demás operadores, debiendo recibir únicamente el valor final de la tabla del artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007⁹. Esto implica que los demás operadores continúan teniendo dicho beneficio con respecto a Comcel. Esta asimetría se deriva de la Resolución CRC 2062 de 2009, en la cual el regulador declaró que Comcel era el operador dominante.

Por ejemplo, en el año 2016, de acuerdo con el proyecto de resolución objeto de análisis, cualquier incumbente diferente al dominante deberá pagar, siguiendo la tabla 3 del artículo 1, \$20,81 por minuto al operador dominante por terminar una llamada en su red (por ser el valor final de la tabla que estará vigente en ese momento, correspondiente al año 2017), mientras que este último les deberá pagar \$31,83 por minuto por el mismo servicio a los demás incumbentes en caso de terminar una llamada en sus redes. Para el año 2017 vuelve a haber asimetría, pero el dominante recibirá el valor del 2018, \$9,79 (valor final de la segunda tabla), y pagará el valor del 2017 (\$20,81) a los otros incumbentes.

El artículo 5 del proyecto establece un cargo de acceso preferencial para entrantes, definidos estos últimos como aquellos que hayan obtenido por primera vez permisos para uso y explotación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres. De acuerdo con el artículo en mención, los entrantes pagarán el cargo de acceso con un año de rezago respecto a la senda de reducción del artículo 1 del proyecto de resolución, en caso de que decidan ofrecer el servicio de voz y SMS.

Volviendo una vez más a las tablas, en el año 2016 alguno de los operadores entrantes le deberá pagar a los incumbentes no dominantes \$31,83 por terminar una llamada en su red y recibirá de ellos \$42,86 (el valor correspondiente al año 2015). Con respecto al dominante, los operadores entrantes en dicho año recibirían de aquel \$42,86 (igual que lo que recibirían de los incumbentes no dominantes), pero le pagaría al operador dominante únicamente \$20,81, que es el valor final de la primera tabla. En el año 2017,

⁸ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de cargos de acceso a las redes móviles. Documento Soporte. Regulación de Mercados. Noviembre de 2014. Pág. 32.

⁹ La Resolución CRC 4050 de 2012 modificó aspectos de la Resolución CRC 4002 de 2012, que inicialmente establecía la asimetría en contra de Comcel, empresa que presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto por la Resolución CRC 4050 de 2012.

los entrantes recibirían el valor del 2016, (\$31,83) y le pagarían al dominante \$9,79 (el valor final de la segunda tabla).

Lo anterior implica que la asimetría genera una posición ventajosa para los operadores entrantes en el evento en que algún usuario de algún operador establecido realice llamadas a algún usuario hacia los operadores entrantes.

El artículo 6, por su parte, establece que la remuneración del RAN para voz y SMS se deberá sujetar a los valores de las sendas de reducción descritos anteriormente para voz y SMS¹⁰. Este esquema será aplicable durante cinco (5) años a partir del momento en que al solicitante de RAN le fue asignado el uso y explotación del espectro.

Por último, el artículo 7 estipula que las eficiencias y la reducción de costos que los operadores obtengan debido a las reducciones de los cargos de acceso deberán ser trasladadas a los usuarios.

Luego de explicar las principales novedades con efecto en la competencia que introduce el proyecto de regulación en materia de cargos de acceso y remuneración del RAN, procede esta Superintendencia a presentar sus consideraciones frente a la modificación regulatoria propuesta.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REGULACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO DE LA LIBRE COMPETENCIA

El estudio del proyecto de resolución y sus documentos soporte permitieron identificar dos temas que requieren el pronunciamiento de esta Superintendencia: i) la prolongación de los cargos asimétricos hasta el 2018; y ii) la regulación de la remuneración por concepto del RAN. Como se explica a continuación, la SIC entiende los motivos de política pública que conllevan a la decisión de la CRC de prolongar los cargos diferenciales, pero considera apropiado que no se divida las sendas de reducción en dos vigencias para que los usuarios se puedan beneficiar del traslado de las eficiencias. Adicionalmente, esta Superintendencia se aparta del criterio adoptado por el regulador para fijar la remuneración del RAN, toda vez que en opinión de la SIC la tarifa debe corresponder a costos eficientes por tratarse de una instalación esencial.

3.1. RESPECTO DE LA EXISTENCIA Y DURACIÓN DE LOS CARGOS DE ACCESO ASIMÉTRICOS

Como se mencionó anteriormente, la propuesta normativa extiende las tarifas asimétricas de los cargos de acceso (tanto de voz como de SMS) concediendo un tratamiento diferenciado a favor de todos los operadores distintos al dominante. Frente

¹⁰ Mientras que la Resolución CRC 4112 de 2013 estableció que la remuneración de RAN debía corresponder a los valores finales de dichas tablas.

a estas decisiones, la SIC entiende las justificaciones de política pública acogidas por el regulador.

En cuanto a la decisión de prolongar el beneficio a los operadores incumbentes a través de los cargos asimétricos, la SIC reconoce que existe diversidad de opiniones a favor y en contra de la medida, como explica a continuación.

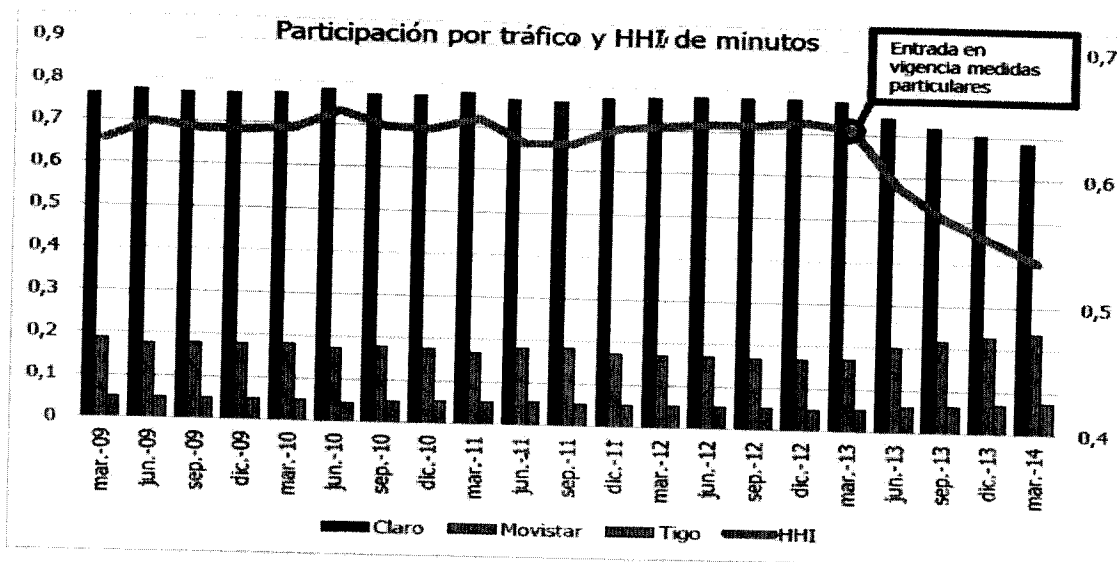
Por un lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) argumenta que esta medida distorsiona la competencia¹¹ y promueve ineficiencias¹². Esta posición es compartida por el operador dominante quien exhorta a la CRC a que no extienda la medida más allá del 2015.

Por otro lado, la CRC argumenta que la alta concentración del mercado es un motivo de preocupación que persiste en Colombia y considera que los cargos diferenciales deben extenderse a través del tiempo, toda vez que la concentración, medida en términos del índice de Herfindahl y Hirschman (HHI), se ha reducido durante la vigencia de la asimetría¹³ pero no hasta los niveles deseables del regulador. La siguiente gráfica resume esta posición:

¹¹ “En resumen, las tarifas de terminación asimétrica no solo distorsionan la manera de competir de las empresas (sin justificación económica) sino que también incrementan la carga regulatoria (p. ej., la necesidad de establecer un sistema de vigilancia). Debe eliminarse tal sistema, así como los cargos asimétricos, para permitir que los operadores puedan competir como lo deseen”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia, 2014. [en línea]. [Consultado 10 dic. 2014]. Disponible en < http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page77> Pág. 77.

¹² “Resulta difícil justificar tarifas de terminación asimétricas de operadores que llevan en el mercado muchos años, como Movistar o Tigo, ya que promueve ineficiencias”. Ibid., pág. 76.

¹³ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Cargos de Acceso y Roaming Automático Nacional. Propuesta regulatoria. Diapositiva 7. Folio 341, Carpeta 2.



Entiende la SIC que los incumbentes diferentes a Claro coinciden con la CRC en este punto. Por ejemplo Movistar considera que *“mantener la terminación asimétrica se justifica plenamente gracias a los cambios en variables objetivas como los índices de concentración, el tráfico on-net, y los aumentos significativos del tráfico de interconexión entre los operadores tal y como se ha venido evidenciando en Colombia...”*¹⁴.

Al respecto, esta Superintendencia es consciente que existen argumentos tanto a favor como en contra de la asimetría respecto a operadores incumbentes, y reconoce como justificado el criterio que llevó a la CRC a extender la asimetría de los cargos de acceso para incumbentes, así como del número de años escogido por el regulador.

En relación con la asimetría en los operadores entrantes, igualmente existen posiciones encontradas por parte de los intervinientes que presentaron sus observaciones.

La OECD concluye al respecto que:

“Si bien las medidas adoptadas para contrarrestar el dominio de Claro en el mercado de telefonía móvil son positivas, una tarifa de terminación

¹⁴ Telefónica. Comentarios a la consulta de revisión de los cargos de terminación de redes móviles. 28 de noviembre de 2014. Pág. 2. En el estudio de Aetha aportado por Telefónica se concluye que la adopción de cargos de acceso asimétricos fue una medida apropiada, pero que la misma requiere de más tiempo para tener efecto, por lo que considera conveniente extender el periodo de la senda de reducción. pág. 22.

asimétrica no está justificada para los otros dos operadores de redes móviles que llevan en el mercado muchos años, debido a que dicha tarifa fomentaría ineficiencias. Otras diferencias de costos, tales como diferencias en la cantidad de espectro adquirido, debe ser atendido por otros mecanismos regulatorios, y no a través del régimen de interconexión, como por ejemplo, emplear tarifas de terminación asimétricas que pueden generar grandes distorsiones en la competencia, a menos que se trate de nuevos entrantes al mercado" (Subraya fuera de texto)¹⁵.

Comcel basa su argumentación en la misma línea de la OECD al manifestar que los cargos asimétricos se justifican únicamente respecto a los operadores entrantes¹⁶.

Avantel considera un acierto de la CRC el establecer cargos asimétricos en favor de los operadores entrantes mediante la adopción de un rezago respecto a las sendas de reducción de cargos. De hecho, la considera la única medida de la norma propuesta que responde a criterios pro-competitivos y que podrían beneficiar a los operadores entrantes¹⁷.

Movistar, por su parte, argumenta que la asimetría respecto a los operadores entrantes los beneficiaría injustificadamente, debido a que dichos proveedores entrantes tuvieron la posibilidad de pujar por segmentos reservados de espectro en la subasta de 4G, lo que les significó menores inversiones y un menor pago por la licencia¹⁸.

La CRC en su proyecto de resolución acoge el camino de la OCDE, Comcel y Avantel, al extender la asimetría en cargos de acceso respecto a operadores entrantes y ubicar a los entrantes en una mejor posición frente al resto de competidores.

En relación con este último punto, al igual que con la decisión de prolongar las tarifas asimétricas a favor de los demás incumbentes diferentes al dominante, la SIC reconoce como justificada la política pública perseguida por el regulador.

¹⁵ Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia, 2014. [en línea]. [Consultado 10 dic. 2014]. Disponible en < http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page77> Pág. 164.

¹⁶ Páginas 6-7 de los comentarios de Comcel al proyecto de resolución. Folio 341 de la Carpeta 2 del Expediente.

¹⁷ Página 44 de los comentarios de Avantel al proyecto de resolución. Folio 341 de la Carpeta 2 del Expediente.

¹⁸ Páginas 5-6 de los comentarios de Movistar al proyecto de resolución. Folio 341 de la Carpeta 2 del Expediente.

Ahora, si bien es cierto que la SIC entiende las justificaciones esgrimidas por el regulador para mantener la asimetría frente los incumbentes y los entrantes, esta consideración no se extiende a las razones que conllevaron a la CRC a dividir las sendas de reducción en dos vigencias. Lo anterior, toda vez que el artículo 7 del proyecto de regulatorio establece el traslado de eficiencias y beneficios al usuario y, en este caso, el ahorro en costos que pudiera trasladarse sería el correspondiente al último valor de la senda (9,79 y 1,58).

3.2. RESPECTO DEL PAGO QUE DEBEN REALIZAR LOS ENTRANTES POR CONCEPTO DEL RAN

En línea con lo explicado anteriormente, la regulación propuesta dispone que la remuneración que deben pagar los entrantes al resto de los operadores por concepto de RAN queda atada a las sendas de reducción de cargos de acceso de voz y SMS. En relación con este punto, la SIC respetuosamente se aparta de la posición adoptada por el regulador debido a que el RAN es una instalación esencial que debería remunerarse a costo eficiente por parte de los entrantes.

El artículo 30.2 de la Resolución CRC 3101 de 2011 estableció que el RAN es una instalación esencial a efectos de interconexión. A su vez, el artículo 29 de la Resolución CRC 3101 de 2011, así como los considerandos de la Resolución CRC 4112 de 2013, señalan que *“los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que tengan la propiedad, la posesión, la tenencia o que a cualquier título ejerzan derechos sobre un bien o control sobre la prestación de un recurso que pueda ser considerado como una instalación esencial, de tal manera que les permita disponer de los mismos, deben poner a disposición de otros proveedores que así lo soliciten, a título de arrendamiento, las instalaciones definidas por la CRC para facilitar el acceso y/o la interconexión, y permitir su adecuado funcionamiento, y que la remuneración por el arrendamiento de las instalaciones esenciales se establecerá de conformidad con el criterio de **costos eficientes**”* (subrayado fuera de texto).

Posteriormente, la Resolución CRC 4112 de 2013 estipuló, en su artículo 8, que la remuneración de RAN de voz no podrá ser superior al valor final de la tabla 3 del artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, y la remuneración de RAN de SMS no podría superar el valor final de la tabla del artículo 8B de la misma resolución. Es decir, la Resolución CRC 4112 de 2013 que rige actualmente, estableció que la remuneración del RAN para voz y SMS no podrá superar el costo eficiente calculado por la CRC para esa fecha.

A pesar de esto, el proyecto regulatorio bajo estudio, en su artículo 6, pretende modificar la posición anterior de establecer la remuneración del RAN a costos

eficientes, al afirmar que los valores por concepto de voz y SMS que los entrantes deberán pagar los demás operadores durante el período 2015-2017 serán los correspondientes a las sendas de reducción de cargos de acceso.

Este cambio en la regulación genera las siguientes preocupaciones en materia de libre competencia para esta Superintendencia:

- Teniendo en cuenta que a la fecha, la principal posibilidad de que los entrantes suministren servicios de voz, es mediante la utilización de la red de otro proveedor, es decir mediante el uso de RAN, el atar la remuneración del RAN a la senda de reducción de cargos asimétricos y no al costo eficiente conllevará a que los entrantes queden en desventaja competitiva frente a los incumbentes.

Lo anterior se debe a que los entrantes deberán pagar: i) el RAN por utilizar la red de otro proveedor; y adicionalmente, ii) el cargo de acceso en aquellos casos en los que la llamada o el mensaje de texto debe terminar en un operador diferente. Este mayor costo no es un problema que se le presente a los incumbentes, ya que ellos únicamente deben asumir el costo de terminar la llamada o el mensaje de texto en un operador diferente¹⁹.

- Exigir al operador entrante que pague al incumbente una remuneración por concepto de RAN mayor al costo eficiente, genera un ingreso al propietario de la instalación esencial que podría ir en desmedro del consumidor.

Al respecto, el estudio de *Frontier Economics*, aportado por Avantel como anexo de sus comentarios, cuantifica el efecto financiero en Movistar, Tigo o Comcel en caso de que la remuneración de RAN por parte de Avantel sea a costos eficientes. Según el estudio en mención, tal situación generaría un impacto en los ingresos de los operadores incumbentes, de máximo un 0.0115% sobre los ingresos de voz obtenidos en el tercer trimestre de 2014²⁰. El estudio anterior busca sustentar que el eventual efecto cama de agua (*"waterbed effect"*) no debería ser motivo de preocupación en este caso, toda vez

¹⁹ Una aproximación alternativa a este problema de costos sería el siguiente: i) el incumbente cobrará el costo de utilizar su propia red más el costo de terminar la llamada en la red de su competidor; situación en la cual el costo de utilizar su propia red se internaliza a costo eficiente o incluso a valores cercanos a 0 si la inversión ya fue amortizada; en contraposición, bajo la regulación propuesta ii) un entrante enfrentaría el costo de conectarse a la red del competidor X (i.e. RAN) más el costo de terminar la llamada en la red del competidor Y; al ser el costo del RAN significativamente mayor al costo eficiente durante los años 2015, 2016 y 2017, se genera una desventaja competitiva para el entrante frente al incumbente.

²⁰ Comentarios de Frontier Economics a la propuesta de regular los cargos de roaming nacional según el glide-path de terminación. Noviembre 2014. Págs. 10-11. Folio 341 de la Carpeta 2 del Expediente.

que el impacto financiero no sería significativo como para inducir a una empresa multi-producto, como es el caso de los operadores establecidos, a ajustar los precios en otro tipo de servicios con la intención de recuperar los ingresos que deja de recibir²¹.

Otro motivo potencial de preocupación está relacionado con el incentivo de *free riding* para los incumbentes y el correspondiente desincentivo en la inversión de redes, bajo el argumento de que es mejor para un incumbente prestar su servicio a través de RAN que expandir su red. En relación con este punto la SIC apoya la posición de la CRC contemplada en el artículo 6 del proyecto regulatorio, en el cual se aclara que la remuneración del RAN entre los establecidos deberá definirse por negociación directa entre los operadores, sin que medie un instrumento regulatorio similar al objeto de análisis.

Adicionalmente, y en la misma línea de reducir los incentivos de *free riding* y promover la inversión en infraestructura por parte de los entrantes, esta Superintendencia considera que sería conveniente incluir en el proyecto de regulación un texto que haga referencia específica al traslado de eficiencias y beneficios al usuario derivados de la disminución de la remuneración del RAN. En este sentido, sería positivo incluir un texto similar al del artículo 7 del proyecto de regulación²², el cual se refiere a la obligación de trasladar las eficiencias y beneficios que genera la disminución de los cargos de acceso.

En conclusión, la SIC considera que la instalación esencial de RAN debería ser remunerada a costos eficientes definidos por la CRC por parte de los entrantes. No hacerlo perjudicaría a los operadores entrantes que necesariamente requieran de dicha instalación esencial para prestar los servicios de voz y SMS. Así mismo, sería recomendable incluir una obligación de traslado de eficiencias y beneficios a los usuarios para que sea el consumidor quien se favorezca, a través de tarifas más bajas y/o nuevas inversiones, por la reducción de la remuneración del RAN.

4. RECOMENDACIÓN

Por los motivos expresados anteriormente, la Superintendencia de Industria y Comercio de manera respetuosa recomienda a la Comisión de Regulación de Comunicaciones lo siguiente:

²¹ Comentarios de Avantel a la propuesta regulatoria. Folio 341 de la Carpeta 2 del Expediente.

²² El artículo 7 del proyecto regulatorio señala lo siguiente: "Una vez se empiecen a aplicar los valores de cargos de acceso establecidos en la presente resolución o en las resoluciones de carácter particular y concreto, los proveedores de redes y servicios que al momento de entrada en vigencia de la presente resolución participan en el mercado "Voz Saliente Móvil", deberán transferir a sus usuarios los beneficios y eficiencias que genera la disminución de los cargos de acceso".

- i) Que se unifiquen las tablas de sendas de reducción de cargos de acceso de los artículos 1 y 2 del proyecto para voz, por un lado, y las tablas de los artículos 3 y 4 para SMS, por el otro, con el fin de eliminar las dos vigencias. De esta manera, se evitaría que en los años 2015 y 2016 el operador dominante sea remunerado a un costo diferente al eficiente.
- ii) Que se establezca que el Roaming Automático Nacional de voz y SMS sea remunerado de acuerdo con el costo eficiente que determine el regulador para tal efecto.
- iii) Se incluya en la regulación un mecanismo de traslado de eficiencias y beneficios al usuario que se generen por la disminución de la remuneración del RAN, el cual atienda a las particularidades y necesidades de: i) promover la inversión en infraestructura por parte de los entrantes; y ii) aumentar el excedente del consumidor.

Esta Superintendencia agradece a la CRC que al momento de expedir la regulación en cuestión, se remita copia de la misma. Lo anterior con el fin de permitir a este Despacho hacer un seguimiento de la normatividad vigente, además de favorecer los mecanismos de cooperación interinstitucional que permitan alcanzar objetivos de vigilancia y regulación comunes, garantizando la libre competencia, el bienestar de los agentes y la eficiencia económica.

El presente concepto se expide por esta Superintendencia de acuerdo con la versión del proyecto regulatorio remitido el 11 de noviembre de 2014, bajo el radicado 14-254064. En caso de que la CRC realice ajustes de fondo al texto radicado, entiende esta entidad que será remitirá por parte de la CRC la nueva versión con el fin de ejercer la función de abogacía de la competencia sobre la misma.

Atentamente,

GERMÁN ENRIQUE BACCA MEDINA
SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA

Elaboró: Giovanni Natera/Dennis Sánchez
Revisó: José Plata/Juan Pablo Herrera
Aprobó: Germán Bacca

CRC	
Radicación :	*201435358*
Fecha :	24/12/2014 11:41:20 A.M.
Remitente :	SUPER. INDUST. Y COMERCIO
Anexos :	
Asunto :	RADICACION:14-193116-11-1 Al CONTRATO DE SERVICIOS DE REGULACIÓN DE de radicación que se indica a continuación.
	Radicación: 14-193116- -11-1 2014-12-19

