



Bogotá D.C., 17 de agosto de 2021

Doctor

SERGIO MARTÍNEZ MEDINA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Edificio Link Siete Sesenta

Calle 59A bis No. 5-53

Ciudad

Asunto: Comentarios al documento de “Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista voz saliente móvil”

Respectado doctor,

Dentro del término previsto para ello, Colombia Móvil S.A. ESP, UNE EPM Telecomunicaciones S.A. y EDATEL S.A., en adelante Tigo, presentan los comentarios al documento del asunto, en los siguientes términos:

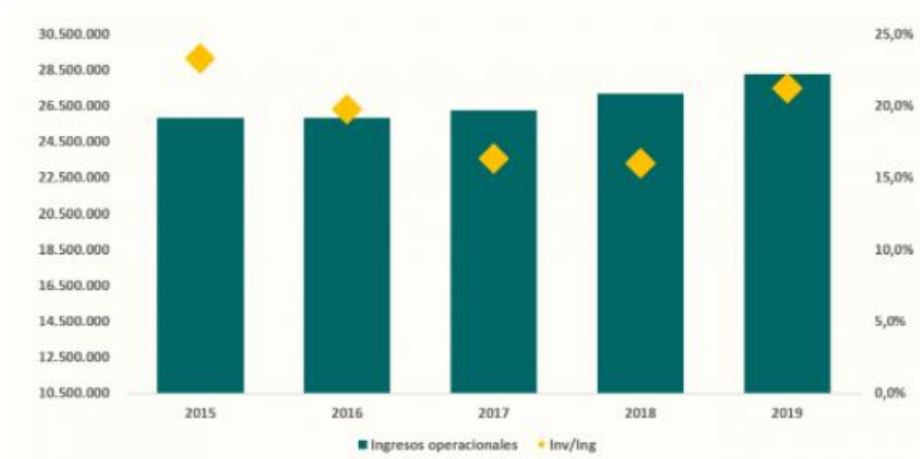
La alta inversión requerida en los mercados de telecomunicaciones

En primer lugar, Tigo se permite hacer énfasis en uno de los principios orientadores del sector y relativo al uso eficiente de la infraestructura dispuesto en el numeral 3º del artículo 2º de la Ley TIC 1341 de 2009, que entre sus principales enunciados menciona:

“El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y **promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad, (...), teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura(...).**” (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior está fundamentado en que la industria de las telecomunicaciones es una industria intensiva en inversión, toda la industria tiene una tasa de inversión sobre ingresos operacionales superior al 21% y esta proporción ha venido creciendo en los últimos años como lo muestra la Gráfica No 1.





Gráfica 1. Evolución de la inversión sectorial y de la relación de inversión sobre ingresos operacionales. Fuente: CRC Observatorio de Inversión en telecomunicaciones.

Por lo tanto, y siguiendo el principio antes expuesto, la **remuneración adecuada de las redes**; es la que permitirá que los operadores cuenten con los recursos necesarios para continuar con las altas tasas de inversión que exigen ser competitivos; más aún en el contexto de nuestro país en donde un operador dominante tiene tasas de inversión menores en proporción a sus ingresos comparado con los otros operadores pero mantiene cerca del 60% de los ingresos totales del sector, lo que obliga a estos últimos a invertir aún más en relación con su escala con el objetivo de mantenerse competitivos.

Cualquier modificación en la remuneración debe tener en cuenta la alta concentración del mercado colombiano

Tal como lo presenta el documento el proyecto abarca dos grandes temáticas relacionadas con los servicios de telecomunicaciones móviles:

- i) la remuneración de las redes móviles en las relaciones de acceso e interconexión
- ii) el mercado de “Voz Saliente Móvil”.

Sin embargo, el documento aparta el análisis del mercado de voz saliente, por tratarse de un tema de competencia tal como lo menciona el mismo “Teniendo en cuenta que en el caso del mercado de “Voz Saliente Móvil” se pretende realizar un análisis de competencia, que permita determinar si se mantienen o no las situaciones previamente identificadas en este mercado, no resulta necesario realizar la definición de problema que señala la metodología AIN(…)”

Creemos que estos dos temas no se pueden separar, y dentro del documento se encuentran diferentes puntos que demuestran su estrecha relación, por ejemplo cuando se analiza la evolución de la telefonía móvil en el apartado de tráfico, se puede determinar como la regulación ha incentivado el tráfico off net en términos generales, excepto en el caso del operador que ha sido declarado dominante en los mercados de voz saliente y de servicios móviles (en recurso), caso en el cual la proporción de tráfico Off net/On net se aparta bastante del mercado y a pesar de contar con el 48% de los usuarios del mercado, es decir con un 52% del universo de destinos posibles en otras redes, su tráfico On-net es aún del 70%, mientras que los de sus competidores más cercanos Movistar y Tigo es apenas del 38% y 37% respectivamente. Este hecho solo afianza la posición de Claro en el mercado al tener una mejor estructura de costos, por tener que realizar unos pagos de interconexión menores respecto de su tráfico total, esto comparado con sus competidores.

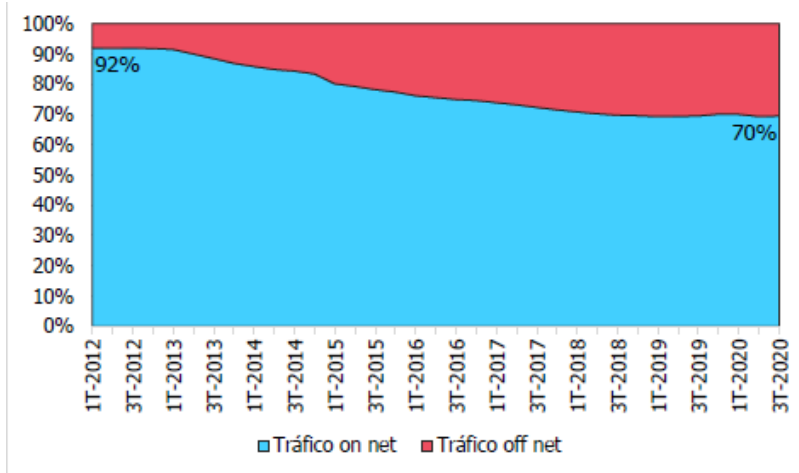


Figura 1 Proporción de tráfico on net y off net del tráfico de Claro (2012-1T a 2020-4T)

En nuestras consideraciones los cambios tecnológicos de las redes móviles y la escalabilidad y alcance del mercado de las comunicaciones puede motivar la reducción de tarifas del mercado mayorista de VOZ saliente móvil; sin embargo, esta alternativa es controvertible debido a que la alta concentración del mercado dificulta el establecimiento de nuevas tarifas.

Si bien puede advertirse en los análisis una sobre remuneración de las redes móviles, este efecto ocurre en mayor medida hacia la red del operador con posición de dominio CLARO; y motivar una reducción en el valor de la tarifa es favorecer la posición de dominio pues estará a disposición de este operador el acceso a las demás redes con una ventaja competitiva considerable frente a los demás operadores del sector.

Lo anterior, evidencia la necesidad de no sólo evitar esta oportunidad para que aumente la concentración del mercado, sino también equilibrar el comportamiento del mercado respecto de los costos por el acceso a otras redes. Como se evidencia en el documento, el operador CLARO tiene la menor proporción de tráfico off-net y el mayor balance de tráfico

off-net entrante, esta situación hace que obtenga el mayor beneficio por las relaciones de acceso. En este sentido la intervención inapropiada de la tarifa concederá aún más libertad y oportunidad a este operador para aprovechar su posición de dominio, si bien una reducción de las tarifas representa una disminución de los costos para todo el sector, la diferencia competitiva favorece la consolidación del operador más grande y crea una barrera para el crecimiento de los demás operadores.

Con estas perspectivas el problema no es la necesidad de intervenir el mercado mayorista de VOZ saliente móvil, sino que al hacerlo no se acentúe el desequilibrio actual del mercado.

Frente a lo anterior es pertinente mencionar que una de las alternativas que surge es la reducción paulatina de la tarifa de cargos de acceso a redes móviles y la adopción de un modelo asimétrico, en el que se equilibre el beneficio entre operadores por sus relaciones de acceso. El costo de acceso a la red con posición de dominio debe ser menor que el cargo de acceso a otras redes móviles.

Si bien los cargos de acceso asimétricos no resuelven por sí solos el desequilibrio del mercado, sí constituyen una medida que puede equilibrar al menos el balance por la remuneración del acceso a redes móviles. Es de anotar que esta medida ya fue aplicada en el mercado, pero tal como lo comentamos en su momento, creemos que la duración de la medida fue muy limitada en el tiempo y no logró los efectos deseados.

También en el apartado de OMV se destaca que “Adicionalmente, con la expedición de la mencionada resolución se estableció la obligación a los OMR de permitir el acceso a los OMV y que las condiciones de acceso debían estar incluidas dentro de la Oferta Básica de Interconexión de cada proveedor.” Sin embargo, el operador dominante en el mercado no cuenta con ningún operador virtual dentro de su red, lo que distorsiona cualquier análisis que se haga sobre este tipo de operadores y los mercados en que se generan, en tanto la CRC no está analizando el 60% de los costos/ingresos/dinámicas del mercado en relación a aquellos.

Los ingresos del servicio de telefonía móvil se desagregan por pospago y prepago, pero no se da la distribución por operador, en donde se puede observar que en los servicios de voz Comcel para el primer trimestre de 2021 alcanza el 55% de participación de mercado (\$359,3MM) muy por encima del porcentaje que alcanzan sus competidores movistar y Tigo con 24,2% y 15,1% respectivamente.

Es por esta razón por la que cualquier modificación a la remuneración de las redes, debe revisarse en el contexto de un mercado altamente concentrado en cuál cualquier modificación impactará la competitividad especialmente de los operadores seguidores, quienes por sus economías de escala y proporción de tráfico verán más afectados sus ingresos por cualquier cambio en estas tarifas.

Es necesaria la actualización del modelo de costos

El punto más importante del proyecto en discusión es que el modelo de costos para establecer los cargos de acceso, uso e interconexión deben ser actualizados cada cinco años y es un modelo que está fundamentado en los costos de red y que es utilizado a nivel internacional para establecer las tarifas en varios de los países que tienen estos cargos regulados.

Sin embargo, en el documento cuando se establece que los valores de remuneración mayorista no decaen al mismo ritmo de los precios minoristas, lo que desconoce la exactitud del modelo de empresa eficiente utilizado en el 2016, cuya precisión se puede verificar en el descenso de las tarifas minoristas, si los valores de remuneración mayorista no estuviera acordes al ritmo del mercado se hubieran convertido en una barrera para la disminución de las tarifas minoristas y nunca hubieran alcanzado los niveles de disminución que se presentan en el documento, que se entienden como un reflejo del mercado:

“Estos acelerados cambios en las ofertas han determinado que entre el primer trimestre de 2017 y el cuarto trimestre de 2020 el servicio de voz móvil **registrara una reducción del 61% en el ingreso medio por línea y un incremento del 39%** en el consumo promedio por línea. En el mismo periodo el servicio de acceso móvil a internet presentó un incremento del 2,5% en ingreso medio por conexión y un crecimiento del 189% en el consumo promedio por conexión. Es decir que, los usuarios ahora pueden consumir mayores capacidades de comunicaciones por precios similares e incluso inferiores a los que registró el mercado en 2017.

Sin embargo, al no estar acordes los valores de remuneración a nivel mayorista con la evolución y tendencia decreciente presentada en los precios minoristas, se podrían estar generando mayores rentas a los proveedores que proveen servicios mayoristas e incrementando los costos para proveedores que consumen esos servicios.” (NFT)

Lo anterior nos permite reafirmar nuestra propuesta de realizar un cambio paulatino de las tarifas basados en el modelo de empresa eficiente proyectado a cinco años e incluyendo las nuevas condiciones del mercado tal como los presenta el documento:

“Una vez cumplidos los cinco años para los cuales se realizaron las proyecciones de demanda dentro del modelo y teniendo en cuenta que en 2022 finaliza la senda de reducción del cargo mayorista de RAN para el servicio de voz móvil⁶⁸, **resulta necesario adelantar una nueva actualización del modelo de costos**, con el fin de efectuar una nueva proyección de las demandas de tráfico y actualizar las estimaciones de cobertura **acorde con las actuales condiciones de mercado y los nuevos hechos presentados en el mercado en los últimos años, como por ejemplo la asignación de espectro en la banda de 700 MHz.**

Adicionalmente, es pertinente reconocer las actuales condiciones económicas y financieras, a través de la estimación del valor del WACC utilizado en el modelo. (NFT)

Sobre los ejemplos de medidas de *Sender Keeps All*

Otro punto que llama la atención dentro de la presentación del documento es el de las referencias internacionales, donde hay experiencias interesantes como las de Europa donde se hace una armonización de toda la unión europea a través de una senda de disminución de cuatro años hasta 2024, donde se cuidan los intereses de todos los operadores de la UE para llegar a una tarifa única de 0,24 centavos de dólar, sin que haya grandes impactos.

“El MTR único aplica a las llamadas que tengan su origen y se terminen en un número telefónico de la UE, es decir, estos números deben estar incluidos en los planes nacionales de numeración de los países de la UE. La tarifa final eficiente se basa en el resultado de los modelos de costos, LRIC, tomando como referencia el país **con el costo más elevado, más un margen que permite recuperar los costos en todos los Estados miembros de la UE**. La tarifa final, MTR, es de 0,24 centavos de dólar americano por minuto” (NFT)

Incluso se coloca la referencia de Colombia que se encuentra en valores más adelante en el tiempo ubicándose entre 2023 y 2024, creemos que este tipo de aproximación es la más adecuada con una senda que no sea tan pronunciada y que permita a los actores del mercado adecuarse a las nuevas circunstancias de forma gradual.

De otro lado, la CRC ha sido reiterativa en proponer el modelo de sender keeps all (SKA) y en las experiencias internacionales, incluidas en el documento, mencionan la implementación de esta medida en dos países: Reino Unido e India. En el caso de Reino Unido después de un análisis detallado del tema, Ofcom llega a la conclusión que el mercado no tiene las condiciones para implementar este mecanismo, sin embargo, deja en libertad a los operadores de hacer acuerdos de este tipo. De otro lado, está la experiencia India donde el regulador impone este mecanismo, después de establecer una tarifa baja de 0,06 rupias por dos años para posteriormente pasar de forma abrupta al SKA, tema que no fue simple y tuvo que aplazarse hasta 2021. La situación del mercado indio es diferente al colombiano, este es el segundo mercado más grande del mundo y tiene cuatro operadores con una participación de mercado que está mucho más equilibrada que el mercado nacional como se puede ver en la siguiente figura.

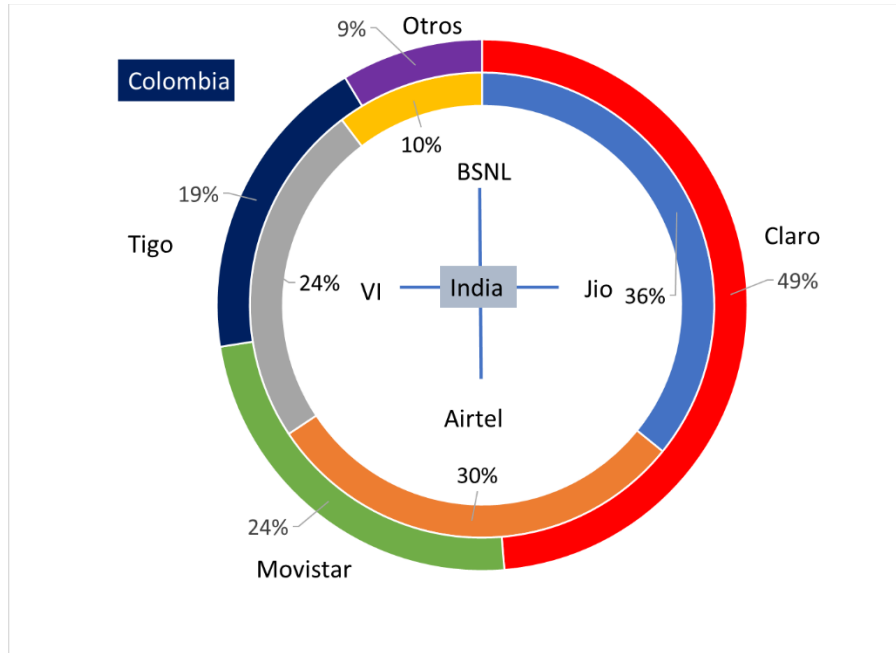


Figura 2 Market share Colombia vs India (elaboración propia fuentes informe trimestral de las TIC/gazwiki TRAI¹)

Una de las ventajas que se presentan en el caso de la india por la implementación del SKA es que “Elimina la barrera generada en los precios minoristas (piso de tarifas minoristas) para las llamadas off net, promoviendo un incremento en estas llamadas y en planes tarifarios innovadores.” en Colombia las ofertas incluyen tarifas planas a todo destino, por lo que no habría ganancias evidentes en el mercado, los operadores seguidores tiene la mayoría de su tráfico Off net y por el contrario el operador dominante tiene la mayoría de su tráfico on net con lo que si se correría el riesgo que este operador migre gran parte de este tráfico hacia otra redes (off net) con lo que pondría millones de minutos en la red de sus competidores a cero costos causando un importante impacto económico a estos.

Adicionalmente, hay razones que justifican por qué el SKA por ahora no puede ser implementado en Colombia:

- El costo de los cargos de interconexión aún es mayor que el costo administrativo de manejarlos con el sistema tradicional (LRIC),
- la penetración VoLTE es baja por lo que la mayoría de tráfico de voz se maneja por sistemas de conmutación de circuitos
- y sobre todo hay una fuerte asimetría en el mercado en cuanto al tamaño de operadores, sus ingresos y su tráfico.

¹ https://gaz.wiki/wiki/es/Mobile_network_operators_of_India

Siendo consecuentes con el estado actual del mercado, una de nuestras recomendaciones a la luz del actual proyecto de resolución, es el retomar las medidas de cargos de acceso asimétricos, teniendo en cuenta que aún continúa el desequilibrio en el tráfico entre los operadores, siendo Claro el operador que cuenta con una proporción mayor al 70% de tráfico Onnet, siendo el operador que menos ve encarecida su operación por el pago a redes de otros operadores y por el contrario el que más ingresos percibe por este concepto. El regulador tiene en este proyecto una herramienta para intentar corregir la actual falla del mercado, y sumar esfuerzos que permitan corregir la situación de dominancia.

Por lo tanto, Tigo encuentra igualmente poco aplicables al mercado colombiano los ejemplos utilizados por la CRC para mostrar los resultados de una regulación de *senders keeps all* (SKA), como se muestran por ejemplo en el caso de India, la concentración del mercado no tiene comparación con el caso colombiano en donde hay un operador de lejos en posición de dominio. Consideramos entonces que una alternativa regulatoria viable, es continuar la actual senda de disminución en los cargos de acceso, haciendo la transición gradual disminuyendo así el impacto en los esquemas de remuneración vigentes.

Respecto al limitado desarrollo de modelos de negocio de OMV

Desde Tigo creemos que la CRC se equivoca al plantear que el bajo desarrollo que han tenido los OMV en el país se debe a las actuales tarifas de remuneración por el acceso que pagan estos a los OMR. Por el contrario, como lo veremos las tarifas de acceso con las que cuentan los OMV en el país son competitivas y nos constituyen la causa principal del estancamiento que en los últimos años ha tenido este modelo de negocio.

El documento menciona que “Como se puede observar, la regulación ha permitido que el precio mayorista para acceso OMV sea inferior al ingreso promedio de cada servicio móvil, incluso ahora que este último se ha equiparado con cargo de acceso por uso en telefonía móvil y se encuentra por debajo de la tarifa regulada de acceso RAN para datos móviles. **Esto indica que existe un importante incentivo regulatorio para el ingreso de nuevos OMV al mercado.**

Sin embargo, en este punto es importante recordar que los modelos de negocio de un OMV van desde la reventa, donde el virtual provee su marca y el operador de red proporciona la infraestructura y operación completa de la red, hasta el OMV completo, donde el operador de red únicamente provee la infraestructura de red de acceso (estaciones base) y el virtual provee el resto de infraestructura” (NFT)

Los incentivos para el desarrollo de los OMV fueron especificados a través de la resolución CRC 5108 de 2017:

- Obligación a los OMR de permitir el acceso a los OMV.

- Inclusión de las condiciones de acceso en la Oferta Básica de Interconexión.
- Definición de la regla de precio mayorista que determina un porcentaje de descuento entre el 23% y el 30% dependiendo del volumen de tráfico.

Y esto se evidencia en que hay fuerte incentivo en Colombia para los OMV, porque en la actualidad es uno de los países con mayor y mejor desarrollo en clientes OMV en Latinoamérica, lo que muestra que hay condiciones, incluso mejores que en la mayoría de los países de la región para los operadores virtuales que quieran entrar a ocupar los espacios que existen para ellos en el país.

Por otro lado, no se ve claramente cuál es la dependencia que puede tener el OMV del OMR en las cuatro categorías de OMV: Revendedor, Completo, Híbrido y MVNE/MVNA, ya que en la Resolución CRC 5108 de 2017 a lo largo del artículo 4.16.1.2 Obligaciones del OMR, se determinan obligaciones para el OMR.

Determinar un esquema de tarifas diferenciales según la categoría de OMV requeriría de la definición detallada por parte del regulador del alcance específico para el OMV Completo, por ejemplo, cuando adquiera solo una parte de la Red Central (GGSN / PGW / DPI / PCEF - HLR / HSS - STP / DSC) y sin embargo estas definiciones terminarían teniendo ciertos niveles de subjetividad, al no poder definir todos los elementos y las calidades de cada uno de ellos, para poder determinar el tipo de OMV que se va implementar (completo, híbrido)

El documento menciona que los nuevos OMV que quieren ser completos, encuentran limitaciones en el desarrollo de sus negocios por las “grandes inversiones para desplegar su propia red”, sin embargo, parece ignorar las grandes inversiones que hacen los operadores reales en espectro y despliegue de red, además del mantenimiento regular de sus elementos de red, inversiones no comparables en ningún escenario.

En otro punto, no es válido llevar los servicios de voz al nivel de “commodities”, este concepto solo aplicaría desde el punto de vista del OMV que dispone de este servicio para comercialización sin ninguna inversión requerida (teniéndolo a su disposición como una materia prima), mientras que para los operadores reales ofrecer este servicio implicó hacer millonarias inversiones en licencias, espectros, despliegue de infraestructura, pago de puestos de trabajo especializados en operación. La voz es un servicio de tanto valor como los datos, así las tendencias mundiales le estén dando menos relevancia.

Desde el punto de vista de Tigo, la CRC al intervenir el mercado y regular los precios de los OMV negó la posibilidad de que los acuerdos comerciales entre particulares permitieran que se realizaran negociaciones que incluyeran este detalle y poder diferenciar tarifas por el nivel de infraestructura que estaría en capacidad de desplegar el OMV. Con la regulación actual aplicar un nivel de descuento adicional ya no hace sentido y sobre todo desde el punto de vista de competencia o del usuario no hay diferencia en que el nuevo operador sea

un revendedor o un OMV completo, por lo que no se entiende porque la CRC entraría a regular este punto.

Tigo es el operador líder en el mercado de OMV, con la mayor cantidad de operadores de este tipo conectado a su red. Es fundamentados en esta experiencia que es posible afirmar que el bajo desarrollo de los OMV en el país, no se debe a las tarifas de remuneración sino a la misma concentración del mercado y una regulación que tendió a reglamentar todo el negocio, imponiendo barreras al desarrollo de nuevos negocios.

Para probar este punto, basta con revisar el comportamiento del último de los OMVs que ingresó con relativo éxito al país. Flash Mobile fue lanzado en agosto de 2018 al país y en menos de 3 meses alcanzó una cifra relevante para un OMV situándose en más de 500 mil usuarios.

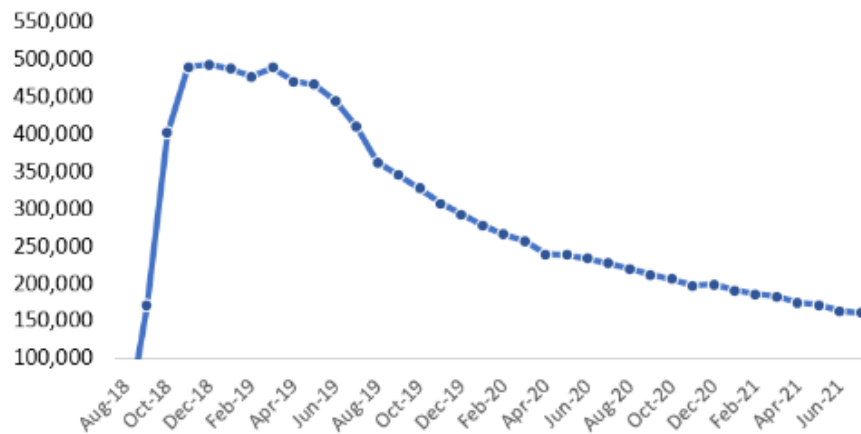


Figura 4. Evolución de usuarios de Flash Mobile.

Sin embargo, desde inicios de 2019, el operador perdió más de la mitad de su base de usuarios en menos de un año, creemos que se debe más a presiones competitivas de un mercado altamente concentrado.

Por lo tanto, es poco probable que un esquema de remuneración diferente permita que el modelo de los OMV se desarrolle, esto solo ocurrirá hasta el momento en el que se tomen medidas que permitan disminuir la concentración del mercado de telecomunicaciones en general. Es así, que desde Tigo se considera que el problema relacionado con el bajo desarrollo de los OMV, no debe hacer parte del presente proyecto regulatorio, por el hecho de que sus causas no están relacionadas con la remuneración de las relaciones de acceso.

Deben existir diferencias en la remuneración de OMV y de RAN son modelos diferentes

La provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional como ya se mencionó tiene un objetivo muy distinto al que tienen el negocio mayorista de la operación móvil virtual, mientras el primero busca eliminar barreras de entrada de los nuevos entrantes y complementar la cobertura de los operadores establecidos en casos específicos, el segundo busca vender capacidad de red a un operador que va a atacar un segmento o nicho del mercado el cual no ha sido atendido por los operadores de red. En este sentido las tarifas de acceso no pueden ser comparables tal como lo insinúan diferentes documentos de la CRC y específicamente en el presente documento.

Un punto que se ha mencionado es el de terminación de llamadas los cuales no se pueden tratar de igualar, porque en el caso de los operadores móviles virtuales (OMV) los cuales no tienen costos ni ingresos por la terminación de llamadas, lo que se justifica por el acuerdo que tienen con el operador de red (OMR), donde se asegura que todas las originaciones se van a dar a través de la red de este último. Por lo anterior no se puede aplicar este mismo concepto a los acuerdos de RAN donde la relación es unidireccional y podrían presentarse asimetrías entre el tráfico originado y terminado que impactaría al proveedor de red visitada (PRV), que terminaría subsidiando a los nuevos clientes del operador entrante en mayor medida teniendo en cuenta el bajo valor que tiene el tráfico terminado de RAN en la regulación actual, correspondiente al valor del cargo de interconexión. Reiteramos que en la actualidad los cargos de RAN para terminación de llamadas son menores a los de originación, desde el punto de vista de un operador PRV no tiene sentido esta medida, porque la utilización de su red que es igual tanto para la originación como para la terminación de llamadas.

Tal como lo hemos mencionado, el RAN es una de las herramientas que se utiliza para eliminar barreras de entrada a los nuevos jugadores al mercado, así como para complementar la cobertura de los operadores existentes, especialmente en aquellos municipios donde no es viable económica y operativamente desplegar infraestructura propia, tal como lo referencia la CRC en el documento soporte de la Resolución 5107

“En algunos países, la itinerancia nacional o RAN es impuesta por las entidades nacionales que regulan la materia, con el objetivo de estimular la competencia, facilitando el ingreso de nuevos actores en el mercado², o para que se lleve a cabo la compartición de la infraestructura activa desplegada, en aquellos sitios donde por las condiciones geográficas o demográficas es necesario maximizar el beneficio en términos de cobertura y resulta ineficiente desplegar varias redes móviles.”² (NFT)

² CRC, Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional, 2016

En el caso de los costos de RAN, por ser un servicio de acceso, deben considerar todos los costos teniendo en cuenta que la red requiere de inversiones adicionales para su modernización y ampliación. Los estudios de la CRC, que establecieron las condiciones de la regulación de RAN ya avizoraban posibles efectos negativos al establecer los cargos de acceso basados en modelo de costos marginales (LRIC puro) para los entrantes, porque este modelo genera fuertes beneficios a los entrantes en la medida que logran alcanzar una eficiencia de costos, que ellos mismos no alcanzarían en el corto ni en el largo plazo por lo que se crea un desincentivo a la inversión y más bien se opta por “parasitar” en las redes de otras firmas, extraer rentas y no realizar inversión.

“Desde el punto de vista regulatorio, la utilización de metodologías basadas en costos marginales por servicios (LRIC puro) o costos incrementales, **producen fuertes beneficios en las firmas entrantes, ya que alcanzaría niveles de eficiencia de costos mayores que los que pudiera alcanzar en el corto plazo, e inclusive en el largo plazo.** En este sentido los incentivos a la inversión en el operador establecido y en los operadores entrantes, pueden decrecer, si este esquema de recuperación de costos se mantiene por largos períodos de tiempo. **Por lo anterior, de no ser aplicada transitoriamente la firma entrante buscará parasitar las redes de las otras firmas,** salvo que logre una buena diferenciación de marca en base a la nueva tecnología lo que crearía incentivos en ellas a invertir, más si no logra una oferta comercial atractiva el sentido común llevaría a los inversionistas de **dicha firma a extraer rentas y no producir inversión.**”³ (NFT)

En un estudio de Analysys Mason hecho para Colombia Móvil, se estima que la regulación de RAN no remunera de forma adecuada el uso de la infraestructura:

“En este punto, cabe realizar un comentario **a la metodología LRIC puro, mencionada en la Resolución nº449, la cual se definió por la Unión Europea para el servicio de acceso – denominado de interconexión en Europa –. Bajo la metodología LRIC puro no se recuperan todos los costes.** Este déficit es pagado por los otros servicios o usuarios. La justificación a tal subsidio cruzado provenía del hecho de ser un servicio de acceso bidireccional y por ello todos los operadores estarían sujetos a la misma desventaja.

En el caso de RAN, la provisión de servicio es claramente unidireccional. **Por ello, a todos los efectos, los operadores incumbentes o sus usuarios, están subsidiando los clientes del operador entrante.** Por este motivo, sería razonable exigir al operador entrante ciertos compromisos, como podrían ser de inversión, para compensar los beneficios obtenidos del mercado.” (NFT)

En este sentido, se debe evitar que el modelo de costos utilizado, para calcular los cargos de acceso a RAN, sea el LRIC puro. Esto aplica para el tráfico originado, como para el terminado en este sentido la terminación de llamadas no puede asemejarse a un modelo de

³ CRC, Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional, 2016

interconexión donde la bidireccionalidad de los servicios hace que se compensen posibles efectos negativos del modelo de costos LRIC. El RAN no podría verse como un acceso sobre el cual se fundamente un negocio mayorista de reventa, cuando lo que busca es disminuir las barreras de entrada para los nuevos jugadores del mercado y hacer un uso eficiente de la infraestructura desplegada. De igual forma no se debería analizar el RAN desde el punto de vista en el cual sus costos no permiten replicar las ofertas de otros operadores, porque se supone que el RAN debe ser aplicado como un complemento de cobertura y no de forma masiva para ofrecer una cobertura generalizada a los usuarios, este ha sido un error histórico de la CRC, que ha considerado al RAN como un complemento de la oferta comercial de los operadores entrantes, cuando en realidad debe ser una medida para garantizar la operación futura de ese operador, al afianzar sus sostenibilidad bajo la inversión en infraestructura.

El árbol del problema menciona que algunos operadores tendrían menor capacidad para competir en el caso de RAN sería que operadores PRO no pueden replicar las ofertas de otros operadores, hay que remitirse a las condiciones especiales que se dan a los operadores entrantes, que son las que dan origen a este problema, donde como hemos comentado en documentos anteriores (Comentarios al documento “REVISIÓN DE LAS CONDICIONES DE REMUNERACIÓN DEL ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL) el caso de AVANTEL es un ejemplo perfecto donde se puede ver que no existieron regulaciones que obligaran, vía el descuento de los cargos para que desplegara su propia infraestructura y como consecuencia de ello, después de perder su condición de entrante no estuvo en condiciones de replicar las ofertas de otros operadores.

Avantel es el operador que desde su entrada ha hecho un uso más intensivo del RAN, llegando a manejar más del 60% del total del tráfico de mercado tanto en voz, como en datos, lo que lo convirtió en el operador más sensible a los cambios de tarifas, de RAN, es por esto que cuando cambió su condición de éntrate, termino con deudas en el sector que ascienden a 153.000 millones, lo que en definitiva impacta a todo el mercado porque afecta a los otros agentes desde el punto de vista financiero disminuyendo su capacidad de inversión, lo que de igual manera termina por afectar a los usuarios.

En este sentido reiteramos la importancia que la CRC considera atacar este problema con el cambio de las condiciones de los entrantes, **disminuyendo el plazo del beneficio a tres años** en la medida que en este momento el mercado tiene un nuevo inversor como consecuencia de la adjudicación de espectro de la pasada subasta de diciembre de 2019 (Partners Telecom SAS) y debe evitarse a toda costa, que mientras mantenga su posición de entrante, se vuelva a repetir la historia de Avantel porque resultaría muy costoso para todo el mercado y para la economía del país.

Consulta publica

REVISIÓN DE LOS ESQUEMAS DE REMUNERACIÓN MÓVIL Y DEL MERCADO MINORISTA VOZ SALIENTE MÓVIL

A partir del desarrollo de la metodología del Análisis de Impacto Normativo, en el marco del proyecto regulatorio denominado REVISIÓN DE LOS ESQUEMAS DE REMUNERACIÓN MÓVIL Y DEL MERCADO MINORISTA VOZ SALIENTE MÓVIL la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) realiza esta consulta pública con el fin de validar con los agentes interesados el problema identificado, con sus respectivas causas y consecuencias, y los grupos de valor indicados en el documento azul publicado, así como poner a su disposición un espacio en el que propongan las diferentes alternativas de regulación que consideran deben hacer parte de los análisis que se llevarán a cabo en las siguientes etapas del proyecto para solucionar el problema.

Por lo anterior, la CRC solicita contestar las siguientes preguntas:

5. ¿Está de acuerdo con el problema definido en el documento azul del proyecto "REVISIÓN DE LOS ESQUEMAS DE REMUNERACIÓN MÓVIL Y DEL MERCADO MINORISTA VOZ SALIENTE MÓVIL"?

Respuesta necesaria. Opción única.

- Sí estoy de acuerdo
-

6. En caso de responder "No estoy de acuerdo" a la pregunta anterior, por favor explique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.

Respuesta necesaria. Texto de varias líneas.



Figura 3 Planteamiento del problema según la CRC

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DESDE LA PERSPECTIVA DE TIGO

A continuación, se hará el análisis y se darán los argumentos que llevan a concluir que el árbol del problema planteado por la CRC debería ser el siguiente:

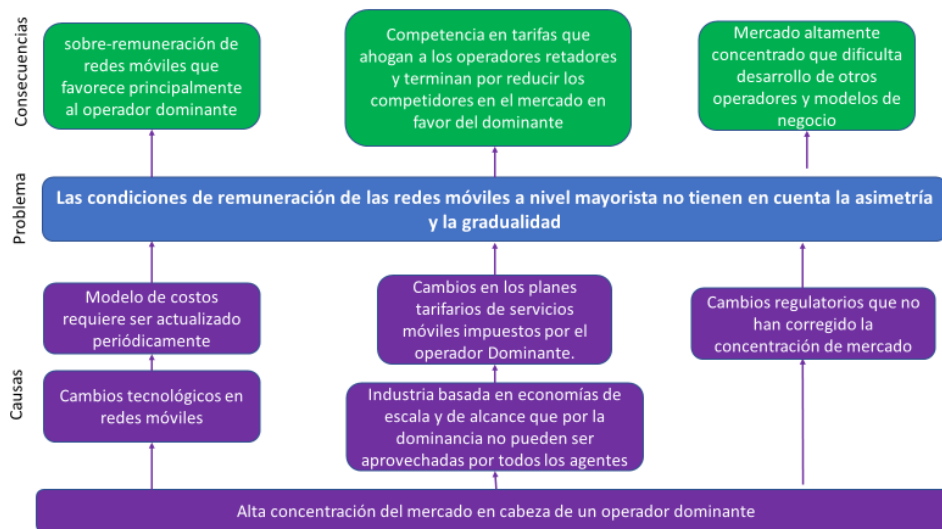


Figura 4 Planteamiento del problema según la CRC

LAS CAUSAS DEL PROBLEMA PLANTEADO NO CORRESPONDEN A LA REALIDAD DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO EN COLOMBIA EN DONDE EXISTE UN OPERADOR DOMINANTE QUE LO DISTORSIONA.

TIGO considera que todo el planteamiento del problema presentado en el documento publicado por la CRC conduce a conclusiones erróneas por cuanto desde el inicio pretende formularse un problema a partir del supuesto de una estructura de mercado teórica y que para nada se compadece con la realidad del mercado colombiano, donde la mayor participación se encuentra en cabeza de un operador dominante, que distorsiona el mercado, dada sus altas economías de alcance y escala, no replicables por los demás agentes, adicionalmente esto conlleva a que la conexidad entre las causas y las consecuencias para la formulación del problema y el problema mismo no corresponden a la realidad del mercado que se analiza, la CRC está diseñando un problema para un mercado teórico, muy alejado de la realidad Nacional y por tanto puede afectar la estructura de los agentes de mercado que no ostentamos la condición de dominantes, ni extraemos el 60% de las rentas del mercado nacional.

6.1 PLANTEAMIENTO SOBRE LOS OMV

Prueba irrefutable de lo anterior, es que la CRC presenta como una de las causas del problema, erróneamente planteado, que “existen bajos incentivos al negocio de OMV diferentes al del comercializador”, y sin más, llega a la conclusión de que la consecuencia que emana de esa causa es un “limitado desarrollo de los modelos de negocio OMV”, omitiendo en su análisis, entre otros aspectos, uno tan esencial y evidente como lo es que **de los tres (3) operadores OMR en el mercado móvil en Colombia, sólo el , cuestión que debería operador dominante no ha permitido el desarrollo de OMVs en su red**, cuestión que debería re enfocar los análisis de la CRC para encontrar sus causas.

Por esta razón TIGO considera que, además de replantearse un nuevo árbol del problema, como se indicó anteriormente, **el modelo de negocio de los OMV debe ser analizado de forma independiente** del resto de asuntos planteados en el documento, considerando las dinámicas propias de ese segmento y sin mezclarla con el análisis del modelo mayorista de remuneración de las redes móviles asociadas al acceso y a la interconexión entre PRST que cuentan con una red.

La CRC debe intervenir este mercado con la finalidad de garantizar una remuneración justa a los OMR, que no pueden replicar las economías de escala del operador dominante, **pero que, si se han visto abocados desde el 2017, a un negocio deficitario respecto de las inversiones en infraestructura que son requeridas, para proveer el servicio a los OMVs.**

6.2 SOBRE LAS ECONOMÍAS DE ESCALA Y DE ALCANCE Y SU IMPACTO EN LOS PLANES TARIFARIOS DE SERVICIOS MÓVILES

Nuevamente la CRC no es acertada al pretender hacer una asociación que no corresponde a la realidad entre dos causas del problema que plantea, esto es, pretender mostrar que porque en Colombia la “industria está basada en altas economías de escala y de alcance” entonces ello tiene como causa correlacionada del problema, que haya habido “cambios en los planes tarifarios de los servicios móviles” y que ello trae como consecuencia que haya “menor capacidad para competir por parte de algunos operadores”.

Nada más alejado de la realidad, cuando se analiza correctamente el asunto a la luz de la estructura real del mercado en Colombia, en donde las economías de escala y de alcance deben revisarse considerando la existencia de un operador dominante en el mercado, cuyas economías son muy superiores comparadas con las de sus competidores y no pueden extrapolarse de manera simplista como lo hace la CRC en su documento.

En Colombia, el operador dominante tiene unas economías de escala y de alcance superiores a las del resto de sus competidores, lo que le permite ejercer en el mercado el rol de líder en cuanto planes tarifarios y los demás actores del mercado son meramente seguidores tratando de contestar a estas ofertas, también hay algunos operadores retadores en el mercado que presentan tarifas que buscan revolucionar el mercado, pretendiendo desafiar el *statu quo*, aun poniendo en riesgo su propia estabilidad financiera y sostenibilidad en el mercado, ya que la historia ha demostrado que el líder fácilmente iguala estas ofertas retadoras, ahogando aún más a sus competidores y acercándose peligrosamente a su objetivo principal que no es otro que el alcanzar el monopolio, tarea que se facilita cuando el regulador pierde de vista las condiciones reales del mercado colombiano, llevando ello a plantear los problemas de manera inexacta y consecuentemente también a plantear las soluciones que no corresponden, ni corregirán de manera adecuada las situaciones prevalentes.

6.3 RESPECTO A LA TECNOLOGÍA, LOS MODELOS DE COSTOS Y LA SUPUESTA SOBRE-REMUNERACIÓN DE LAS REDES MÓVILES

De nuevo, si bien puede advertirse en los análisis realizados por la CRC una sobre remuneración de las redes móviles si se compara con el comportamiento de las tarifas a los usuarios, este efecto ocurre en mayor medida hacia la red del operador con posición dominante. Es por lo que debe tenerse el cuidado de no motivar una reducción indiscriminada en el valor de la tarifa para remunerar las redes móviles a nivel mayorista por cuanto ello estaría favoreciendo la posición de dominio de COMCEL, pues estaría a disposición de este operador el acceso a las demás redes con una ventaja competitiva considerable frente a los demás operadores del sector.

Tal situación se evidencia en el documento publicado por la CRC, donde se observa que el operador COMCEL tiene la menor proporción de tráfico off-net y el mayor balance de

tráfico off-net entrante, esta situación hace que obtenga el mayor beneficio por las relaciones de acceso. En este sentido, la intervención a la baja de la tarifa concederá aún más libertad y oportunidad a este operador para aprovechar su posición de dominio. Si bien una reducción de las tarifas representa una disminución de los costos para todo el sector, la diferencia competitiva favorece la consolidación del operador más grande y entorpece el crecimiento de los demás operadores.

Frente a lo anterior, es pertinente mencionar que una de las alternativas que surge es la reducción paulatina de la tarifa de cargos de acceso a redes móviles y la adopción de un modelo asimétrico en el que se equilibre el beneficio entre operadores por sus relaciones de acceso.

En conclusión, resulta fundamental que en este proyecto regulatorio, se desarrolle con el enfoque y el análisis correcto, la CRC debe considerar medidas apropiadas tendientes a disminuir y no a aumentar la concentración del mercado, buscando con ello equilibrar el comportamiento del mismo y **fijando asimetría en los costos por el acceso a las redes** teniendo en cuenta, de nuevo, que el modelo de costos de red no puede extrapolarse a todos los operadores de forma indiscriminada y que más que un concepto de sobre remuneración, por demás inexistente en la actualidad, que conlleva a considerar como remedio la disminución generalizada de los cargos de acceso, **lo que procede es en primer lugar establecer la asimetría de los cargos de acceso entre el dominante y los demás agentes establecidos (por cuanto ya existe la asimetría en favor de los entrantes) y en segundo lugar una senda de gradualidad para los establecidos, logrando con ello una regulación integral y equitativa que considere la condición de cada agente con miras al equilibrio del mercado.**

7. Considera que las causas planteadas en el documento azul son las que generan el problema definido por la CRC. Respuesta necesaria. Opción única.

- Sí
- No

8. En caso de responder “No” a la pregunta anterior, por favor indique cuáles causas modificaría o adicionaría al problema indicado por la CRC, con su respectiva justificación. Respuesta necesaria. Texto de varias líneas.

Adicional a los argumentos ya presentados al inicio de este documento, complementamos el análisis con lo siguiente:

8.1 RECONOCIMIENTO DE LA DOMINANCIA DE COMCEL COMO CAUSA FUNDAMENTAL DEL PROBLEMA

Es fundamental considerar que la génesis del problema es la existencia de un operador móvil dominante en los mercados relevantes. A través del análisis de tráfico, puede evidenciarse esta condición, como por ejemplo en las gráficas que reflejan el comportamiento del tráfico Off-Net y On-net entre 2012 1T a 2020 4T,

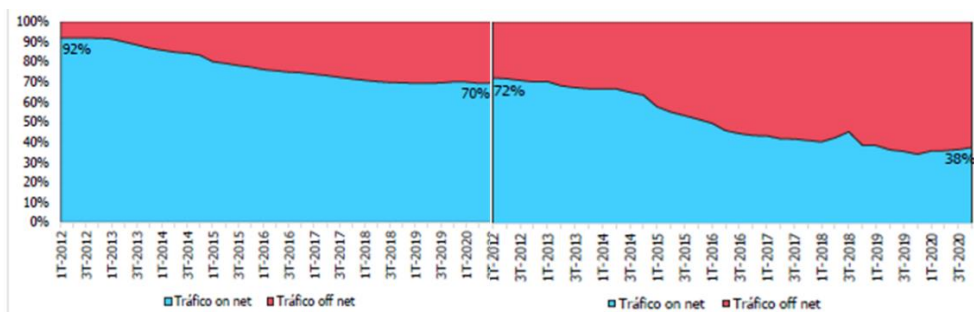


Figura 5 Tráfico Off-Net y On-net Claro vs Movistar

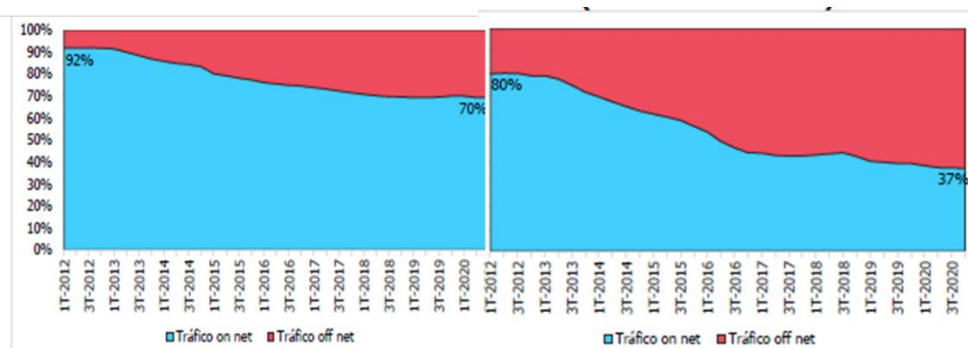


Figura 6 Tráfico Off-Net y On-net Claro vs Tigo

El análisis de estas gráficas demuestra cómo el operador COMCEL tiene una ocupación del tráfico On-net del 70% a 2020 4T, con apenas un 30% de tráfico Off-net, entre tanto los operadores TIGO y Movistar tienen un tráfico Off-net de alrededor del 62%; más del doble del tráfico Off-Net de CLARO.

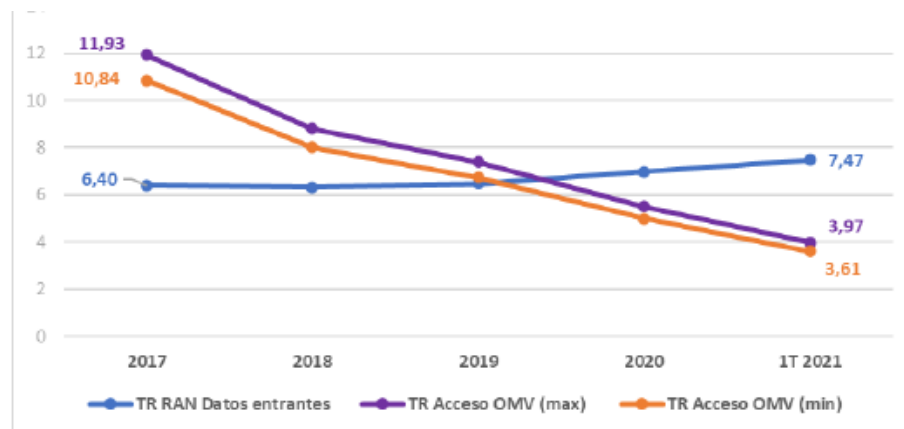
Como lo menciona el documento, la proporción de tráfico Off-net se ha incentivado entre 2012 y 2020, este comportamiento no se ha dado en la misma proporción para todos los operadores, siendo TIGO y Movistar los principales impulsores de este comportamiento pues su disminución de tráfico On-net en este periodo es de más del 40%, en tanto COMCEL sólo disminuyó su tráfico On-net un 20%.

En este sentido la sobre-remuneración de las redes móviles es principalmente favorable al operador dominante COMCEL.

8.2 ANÁLISIS DE OTRAS BARRERAS PARA EL NEGOCIO DE OMV (DIFERENTES A LA REMUNERACIÓN DEL ACCESO A REDES MÓVILES)

Dentro del documento de la CRC, se señala como una de las causas del limitado desarrollo del negocio de OMV en Colombia, diferentes al de comercializador puro, las condiciones de remuneración del acceso de VOZ en el mercado mayorista, sin embargo este análisis no es ni completo ni realista por cuanto, además de la dominancia de COMCEL, que es el verdadero génesis del problema, existen otras causas que afectan el desarrollo de los OMV en el país y de las que no se ofrecen detalles de análisis, dentro de ellas se tienen, por ejemplo:

- El operador móvil de red con posición dominante y con mayor despliegue de infraestructura en el país no tiene a ningún OMV alojado en su red.
- Solo uno de los operadores de red, **TIGO**, ha alojado más de un OMV en su red, y pese a ser el OMR líder y promotor de esta modalidad de negocio en el país, no se le permitió madurar adecuadamente el modelo. Por su parte la CRC reguló este esquema en el año 2017 frenando la maduración natural de esta alternativa de negocio, sin que la regulación expedida haya alcanzado los objetivos de crecimiento previstos para el mercado OMV.
- En este sentido no puede resolverse el problema de evolución de los OMV desde la perspectiva simple de los cargos de acceso, pues se evidencian barreras estructurales más serias impuestas por los demás operadores de red que impiden el desarrollo y crecimiento de este mercado.
- En la ilustración 33 del documento se hace la comparación de los ingresos por servicios de internet móvil de los OMV contra el valor por MB del servicio RAN para operadores entrantes. Es importante mencionar que esta comparación no es adecuada por cuanto, como ya se ha mencionado, la prestación del servicio RAN requiere un modelo de inversión diferente al de acceso móvil, y la definición de su remuneración debe ser analizada en forma independiente.



Fuente: Elaboración CRC – A partir de Resolución CRC 5050/16 y Sistema Colombia TIC

Figura 7 Ingreso medio vs tarifa regulada OMV

9. ¿Considera que las consecuencias planteadas en el documento azul tienen relación directa con la materialización del problema? Respuesta necesaria. Opción única.

- Sí
- No

10. En caso de responder "No" a la pregunta anterior, por favor indique cuáles consecuencias modificaría o añadiría al problema indicado por la CRC, con su respectiva justificación. Respuesta necesaria. Texto de varias líneas.

Adicional a los argumentos ya presentados, complementamos el análisis, indicando que TIGO observa que al menos dos (2) consecuencias de las citadas en el documento no corresponden al problema planteado.

10.1 Menor capacidad para competir por parte de algunos operadores.

Las dificultades de competencia en el mercado colombiano no se pueden justificar simplemente en que las condiciones de remuneración del mercado mayorista, que no reflejan las actuales dinámicas del mercado, pues con esto se está sugiriendo que con la variación de las tarifas en el mercado mayorista se causará el efecto necesario para corregir el problema o en otra perspectiva que la poca capacidad de competencia se debe a las condiciones de remuneración del mercado mayorista.

Con este análisis se están omitiendo otras condiciones del mercado que son relevantes para el desarrollo de los operadores, y estas son:

- La alta concentración del mercado por parte del operador CLARO, dificulta el crecimiento de los demás operadores y la distribución equilibrada del mercado.
- Los bajos niveles de inversión de operadores como AVANTEL, pese a haber dispuesto de condiciones óptimas para el despliegue de su propia infraestructura, al contar con los beneficios otorgados a los operadores que tienen calidad de entrante durante 5 años, (2014 a 2019). La baja inversión que sumada a la pérdida de la condición de entrante condujo a la reestructuración de este operador y terminó convirtiéndose en un lastre para el mercado por las deudas que acumuló con el resto de los operadores.

10.2 Limitado desarrollo de los modelos de negocio OMV.

En este caso el bajo desarrollo del modelo de negocio OMV no se puede fundamentar en las condiciones de remuneración del mercado mayorista, pues se omiten también aspectos que han determinado el estancamiento del modelo de negocio tales como:

- La pronta regulación del mercado OMV que impidió la maduración del modelo de negocio y causó que sólo un operador, TIGO ofreciera de manera intensiva esta oportunidad al crecimiento del mercado, de tal suerte que luego de la regulación sólo el operador TIGO cuenta con más de un OMV alojado en su red, MOVISTAR cuenta con un OMV y sólo hasta este año 2021 ha decidido anexar otro OMV en su lista y finalmente CLARO que siendo el operador con mayor disposición de red y cobertura no cuenta con ningún OMV alojado en su red.

11. ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del proyecto regulatorio? Respuesta necesaria. Opción única.

- Sí
- No

Por el contrario, debe hacerse un análisis desagregado e independiente de cada uno de los temas planteados en el documento, en su propio contexto, por cuanto sus causas y consecuencias no están necesariamente interrelacionadas y mucho menos la solución es la misma para cada caso, como al parecer lo enfoca la CRC. Los temas que deben analizarse y resolverse de forma independiente y en función de sus propias causas y circunstancias son:

- i) Remuneración de las redes móviles a nivel mayorista.
- ii) Remuneración de la instalación esencial de RAN
- iii) Mercado minorista de voz saliente móvil y
- iv) Negocio de OMV

12. Indique las observaciones o comentarios adicionales que considere pertinente en relación con el proyecto Respuesta necesaria. Texto de varias líneas.

A manera de conclusión del análisis realizado por TIGO se propone un nuevo árbol del problema cuya solución tenga como premisas las siguientes:

- Separación de las temáticas a analizar y resolver. En este sentido es necesario independizar y diferenciar el análisis del servicio de Roaming Automático Nacional de los análisis de costo por acceso a redes móviles y de las relaciones con los operadores móviles virtuales pues se trata de modelos diferentes con perspectivas de inversión, ingreso y costo distintas.

- La definición de la tarifa que remunera las redes móviles a nivel mayorista debe estar sujeta a un estudio de costos y de ser necesaria la reducción se plantea que sea gradual, así mismo se debe evaluar la adopción de un modelo asimétrico en el que se equilibre el beneficio entre operadores por sus relaciones de acceso. El costo de acceso a la red con posición de dominio debe ser menor que el cargo de acceso a otras redes móviles.

Cordialmente,



CARLOS ANDRÉS TEILEZ RAMÍREZ
Director de Asuntos Regulatorios e interconexión
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos