

116751000G-338

Bogotá D.C., 5 de noviembre de 2021

Doctor

SERGIO MARTINEZ MEDINA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: Comentarios al documento “Revisión de los Esquemas de Remuneración Móvil y del Mercado Minorista de Voz Saliente Móvil”, y respuesta a la consulta.

Apreciado Doctor Martinez,

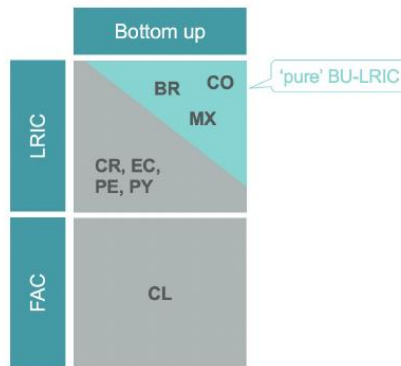
Enviamos a continuación nuestros aportes y comentarios, atendiendo la invitación de la entidad a participar en la consulta sobre las alternativas identificadas para abordar las causas del problema definido en el proyecto de Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista “Voz Saliente Móvil”, en tanto debe mantener su regulación ex ante, y que requiere una intervención regulatoria pronta y eficaz, para garantizar la libre competencia y evitar el abuso de posición dominante.

1. Comentarios Generales

1.1 Es necesario revisar el nivel actual de los cargos de terminación en redes móviles en Colombia, toda vez que no guardan correspondencia con sus fundamentos teóricos. El nivel de estos precios es elevado comparado con otros países de la región que se basan en los mismos principios teóricos para su obtención, según el informe “Mobile Termination Rates and Cost Model” de la reconocida consultora CULLEN, del 29 de abril de este año.

El informe explica los precios de terminación en redes móviles para nueve países latinoamericanos, con una gráfica y una tabla comparativa de los valores, y hace un recuento de los modelos de costos aplicados. La mayoría de los países latinoamericanos aplican el estándar de costos LRIC para establecer los valores regulados: Brasil empezó a usar un estándar LRIC puro en febrero de 2019, mientras que Colombia y México lo adoptaron en el año 2015. Por su parte, si bien Argentina ha venido trabajando en los modelos de costos LRIC, las tarifas actuales se establecen mediante ejercicios de benchmarking. Esta es la distribución de los modelos de costos en los nueve países considerados según aplican las diferentes modalidades, que presenta CULLEN, en la que Colombia comparte con México y Brasil el enfoque Bottom – Up:

Figura 1: Modelos de costos aplicados en Latinoamérica



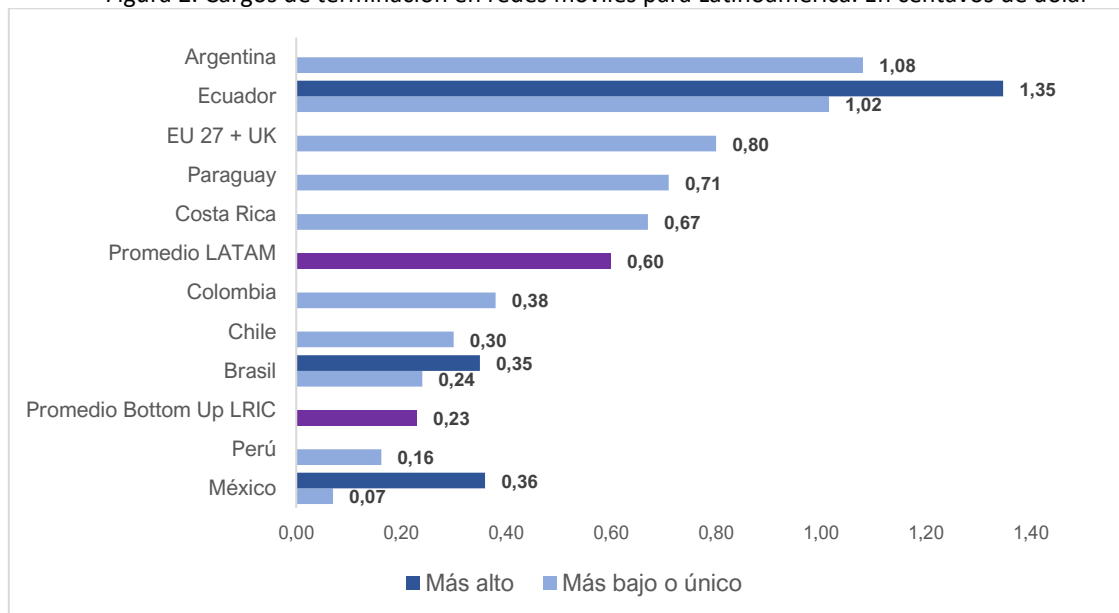
Fuente: CULLEN "Mobile termination rates and cost model"

Convenciones

- CO: Colombia. BR: Brasil. MX: México. CR: Costa Rica. EC: Ecuador. PE: Perú. PY: Paraguay. CL: Chile.
- FAC: Estándar de Costos Fully Allocated Costs, costos totalmente distribuidos.
- LRIC: Estándar de Costos Long Run Incremental Costs, costos incrementales de largo plazo.
- Pure LRIC: Estándar LRIC limitado a los costos incrementales de brindar un servicio mayorista de terminación de llamadas de voz a terceros. No permite recuperación de costos comunes y fijos; ignora los costos no relacionados con el tráfico.
- Bottom Up: Enfoque de modelo de costos, desarrollado sobre la base de la ingeniería de la red, comienza con la demanda esperada en suscriptores y tráfico, y luego evalúa el diseño de la red y los costos relacionados.

El estudio también compara los cargos de terminación en los mismos países:

Figura 2. Cargos de terminación en redes móviles para Latinoamérica. En centavos de dólar



Fuente: CULLEN "Mobile termination rates and cost model"

Al comparar el valor de Colombia con los cargos más bajos de Brasil y México, que son los países que manejan el mismo esquema Bottom Up LRIC puro, el de nuestro país está por encima 58% (0.38 vs 0.24) y 442% (0.38 vs 0.07) respectivamente, evidenciando una superioridad de las tasas de terminación con respecto a los dos países con el mismo esquema. Contrastando el promedio de estos tres países con el caso colombiano, la tasa de terminación local es superior en 65% (0.38 vs 0.23).

En 2011, cuando la CRC decidió pasar del estándar LRIC+ de costos medios de largo plazo al de LRIC puro, señaló que su propósito era que los valores regulados respondieran a los verdaderos costos que se imputan los operadores, y que finalmente maximizan el bienestar social. Por tanto, estas grandes diferencias evidenciadas en la comparación de los cargos de terminación con países comparables deben motivar el ajuste del modelo de costos lo antes posible, ya que su documento de Agenda Regulatoria 2022-2023 publicado para comentarios, apenas plantea la decisión final del proyecto de Revisión de los servicios móviles a nivel minorista y mayorista, para el segundo trimestre de 2022.

1.2 En concordancia con las mejores prácticas a nivel internacional, desde Telefónica compartimos la visión de la Comisión de promover una migración paulatina hacia interconexiones SIP. Aquí debemos mencionar este tema, que siendo parte de la iniciativa del régimen de interconexión, está estrechamente ligado a este proyecto, que trata de la remuneración de las redes. La propuesta transición habilitará a los operadores a hacer un mejor uso de los recursos de red y contar con interconexiones más eficientes, y en última instancia, brindar un servicio de mejor calidad a los usuarios finales. Este proceso debe quedar asentado en un plan acordado con el resto de la industria, a través del cual se definan los hitos para una migración progresiva, que brinde predictibilidad a los operadores respecto de las obligaciones a cumplir y con ello, evitar poner en riesgo las inversiones que se requieren para dicho propósito, de forma que inicialmente se establezca únicamente para ampliaciones y modernizaciones, para luego cubrir las todas las interconexiones, otorgando un plazo entre tres y cuatro años para su ejecución de manera obligada.

La experiencia de México puede ser útil como referente para diseñar un plan ordenado de transición que brinde certidumbre respecto al periodo con el que cuentan los operadores para migrar todo su tráfico a tecnología IP. En el caso mexicano se estableció como primera fase la obligatoriedad de atender mediante interconexión IP los incrementos de capacidad e interconexiones directas, y como segunda fase, se delimitó un plazo de cuatro años para concluir la transición TDM a IP de forma obligatoria, para lo que además se ordenó la creación de un comité en conjunto con los operadores para asegurar el correcto funcionamiento de la interconexión IP¹.

1 IFT. ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504053&fecha=09/11/2017

Por otra parte, en la medida en que los operadores continúen invirtiendo en redes de nueva generación (NGN) y siga apreciándose un importante crecimiento en el tráfico de voz sobre IP y tecnologías basadas en IMS (Subsistema Multimedia IP) como VoLTE, se vuelve necesario replantear el modelo bajo el cual ha venido operando la interconexión.

Pese a los avances tecnológicos y a la inminente transición a una interconexión totalmente IP, la lógica para el intercambio de tráfico y la realización de los procedimientos inherentes a la interconexión sigue rigiéndose por principios asociados a una interconexión tradicional de redes basadas en conmutación de circuitos, lo que no sería consistente bajo este nuevo entorno de Internet. A lo anterior se suma el surgimiento de servicios sustitutos como las aplicaciones OTTs que permiten la realización de llamadas (como VoWhatsApp), los cuales son tratados como tráfico de datos sin estar sujetos a un modelo tradicional de tarificación de cargos de interconexión, sino que, en todo caso, se rijan mediante acuerdos de “peering” entre operadores, como ocurre con cualquier otro intercambio de tráfico de Internet.

Y es que dada la evolución tecnológica que presentan las redes y la pérdida de relevancia del servicio de voz en contraste con los datos, las recomendaciones internacionales se encuentran encaminadas a una reducción o la eliminación de los cargos de interconexión. En efecto, el Banco Mundial ha reconocido que el antiguo modelo de cargos de terminación resulta cuestionable en un entorno de Internet²:

“En su mayoría, estos servicios son accedidos mediante dispositivos móviles inalámbricos, como teléfonos inteligentes y tabletas, a través de redes PLMNS y WiFi. Estas tendencias tienen importantes implicaciones en los modelos de negocio de los proveedores tradicionales de telecomunicaciones; particularmente, en los modelos de fijación de precios. La idea de cobrar por segundo o por minuto de uso no funciona en un mundo de Internet.

Cobrar por capacidad tiene más sentido y, a medida que el tráfico de voz disminuye como fuente de ingresos, y que los sustitutos OTT, como son los servicios de chat y mensajería de las redes sociales, se vuelven más populares, las empresas de telecomunicaciones se están moviendo hacia servicios convergentes de voz y datos. Los paquetes de servicios frecuentemente se ofrecen a una tarifa fija y algunas veces con tarifas fijas diferenciadas en función del tope de capacidad incluido.

El antiguo modelo de cobro de tarifas de terminación por entrega de tráfico en las redes también se cuestiona en un entorno de Internet, por dos razones. Primero, porque ahora los usuarios tienen muchas formas de acceder a Internet.

En segundo lugar, a medida que se incrementa la banda ancha, las empresas de telecomunicaciones pueden verse tentadas a cobrar a ambos lados del mercado (los proveedores de servicios a través de Internet y a los usuarios) en lo que se denomina un “mercado de dos lados”. Este es el meollo del problema de la neutralidad de la red.

² Banco Mundial. Herramientas sobre Estrategias de Banda Ancha. Interconexión basada en IP. Disponible en: <https://ddtoolkits.worldbankgroup.org/broadband-strategies/law-and-regulation/ip-based-interconnection>

En la práctica, la mayoría de los operadores, tanto fijos como móviles, llevarán a cabo esta transición con cautela, para no canibalizar las líneas de negocio existentes antes de tiempo, como son los servicios de voz, en tanto sigan generando ingresos. Pero a medida que inviertan más en NGN totalmente IP, es probable que sus acuerdos de facturación se acerquen más a los mecanismos de cobro entre ISP, que en su mayoría son Sender-Keeps-All (SKA), también llamados Bill-and-Keep (BAK). Cuando se apliquen cargos de interconexión y en caso de desequilibrios de tráfico, es probable que se apliquen cargos basados en capacidad, debido a que los costos marginales de enviar un paquete son muy cercanos a cero.”

En esa misma línea, la GSMA ha señalado que los complejos sistemas de facturación y contabilidad asociados a los esquemas de cargos por terminación, generalmente basados en minutos, no resultan acordes con el ecosistema de Internet, por lo que propone un modelo de cargos basado en el uso de ancho de banda³:

“Hemos visto que, dependiendo de los criterios adoptados, una diversidad de modelos de interconexión podría ser adecuada. El concepto subyacente de los acuerdos mayoristas de interconexión para voz y SMS se basa generalmente en 'el remitente paga', cobro en cascada y el no cobro por la señalización. El cargo de voz se refiere a MTR / FTR y, por lo tanto, generalmente se basa en minutos. Los complejos sistemas de facturación y contabilidad se justificaron en tiempos de altos precios y márgenes.

En el ecosistema de Internet predomina un principio de cobro completamente diferente: ambas partes pagan conforme a un modelo basado en el ancho de banda. Desde la perspectiva de facturación y contabilidad, esto es extremadamente eficiente. El desafío será transferir los modelos de interconexión mayoristas existentes a un mundo totalmente IP reduciendo la complejidad y los costos.”

Por las consideraciones expuestas, la política de interconexión que la Comisión decida adoptar debe estar alineada con las nuevas tendencias tecnológicas y con la realidad que presenta el mercado colombiano. Esto implica, por un lado, sentar las bases para la adopción óptima de las interconexiones SIP y por otro, instrumentar modelos de tarificación simplificados que permitan reducir los elevados costos operativos y regulatorios asociados a la interconexión.

1.3 La Comisión ha analizado en el pasado la adopción del esquema de Bill and Keep (B&K), y este es un momento propicio para retomar los argumentos a favor. La Comisión ya ha considerado que B&K es el remedio que permite la mayor flexibilidad a los operadores para configurar ofertas minoristas.

³ GSMA, Análisis de itinerancia e interconexión de próxima generación para servicios móviles. 2016. Disponible en: <https://www.gsma.com/futurenetworks/wp-content/uploads/2017/03/IPX-Business-Analysis-V1-0-061016-1.pdf>

En su consulta pública – Escenarios Regulatorios para el mercado “Voz Saliente Móvil” de 2010 el regulador identificó el B&K como la herramienta de mayor flexibilidad para lanzar ofertas minoristas de servicios:

En pocas palabras, el Bill and Keep (B&K) no es otra cosa que la ausencia de cargos de acceso o una tarifa por terminación igual a cero. Sería simple y transparente en su vigilancia, pero tiene el problema que desconoce por completo los costos subyacentes de la provisión de terminación de llamadas móviles. Al reducir al máximo los cargos de terminación, es el remedio que maximiza la flexibilidad de los operadores para armar ofertas minoristas de servicios.

En la actualidad, con excepción de Singapur, ninguna agencia regulatoria en el mundo ha obligado la implementación de B&K, pero hay ejemplos, especialmente en Estados Unidos donde el B&K es el resultado de negociaciones comerciales. Cabe anotar que antes de 2003, el régimen de cargos de acceso en Colombia era BK, por lo que el país cuenta con la experiencia de un mercado regido por la ausencia de cargos de acceso. De igual manera en el mercado mayorista de terminación entre redes fijas locales en Colombia se ha establecido el B&K mostrando ser una medida apropiada en ese contexto. Adicionalmente, reguladores internacionales han manifestado que su objetivo de largo plazo en el establecimiento de cargos de acceso es el de establecer un esquema de cargos de acceso B&K, como BEREC, y otros tantos que no lo han descartado como opción para el futuro, como OFCOM.

Por ejemplo, ERG (2008) ha reconocido las bondades del esquema de remuneración B&K, teniendo en cuenta que la migración hacia redes de nueva generación implicará menores costos por minuto (frente a mayores costos fijos y comunes), mayor certeza regulatoria y menores costos regulatorios” (página 95).

Además, en el mismo informe el regulador sectorial también reconoció que para mitigar los posibles efectos negativos de la implementación inmediata del B&K, era posible planear un cronograma de transición:

“5.2.6 Mercado Mayorista: Sendas diferenciales de reducción hacia Bill and Keep

Dada la radicalidad que puede surgir a partir de la implementación inmediata del régimen B&K para el cobro de cargos de acceso, una alternativa consiste en planear una trayectoria cuyo objetivo final será terminar en un equilibrio de B&K en algún momento del futuro. La trayectoria hacia el B&K podría pensarse como reducciones simétricas equivalentes para todos los operadores del mercado o asimétricas de tal forma que algunos reduzcan con mayor rapidez los cargos de acceso respecto a sus competidores. Independiente de la velocidad de la reducción, todos los operadores entrarán al régimen B&K en la misma fecha, la cual debe ser establecida con anterioridad.

Este remedio sería una combinación entre el B&K y los cargos de acceso asimétricos, estudiados anteriormente, y por lo tanto hereda parte de sus críticas y beneficios: mejoras para los usuarios por reducción en los cargos de acceso y por consiguiente una mayor oferta de planes minoristas, condiciones favorables para operadores entrantes o con desventajas en su asignación de espectro.

Sin embargo, debe contemplarse que existe la posibilidad en que las externalidades de llamada no sean significativas y que las condiciones de costos de los operadores que se pretende beneficiar con asimetrías no sean significativamente inferiores a las de sus competidores, y por lo tanto este remedio regulatorio sólo implique la creación de una senda de ineficiencias cuyo resultado será un equilibrio ineficiente.

Adicionalmente, la medida requiere del compromiso del regulador en cuanto a la previa fijación de los periodos de reducción de los cargos de acceso y la magnitud de dichas reducciones. El compromiso y la aplicación ajustada a lo programado da transparencia a la medida regulatoria y permite a los operadores planificar las estrategias comerciales y de inversión que tomarán frente a la competencia y facilita el ajuste hacia un equilibrio de B&K comparado con una iniciativa que determina el BK a partir de un momento determinado” (páginas 97 y 98).

De igual forma, en 2011, en el documento CRC Revisión de Condiciones de Competencia del Mercado “Voz Saliente Móvil” - Propuesta Regulatoria Regulación de Mercados, se planteó la posibilidad de aplicar un periodo de transición para adoptar la medida:

“En su documento de consulta pública, la CRC consideró que el B&K es una medida de choque que, aunque de fácil implementación podría reducir la flexibilidad en la fijación de precios en el mercado mayorista de la que gozan todos los operadores. Esto puede implicar la transmisión de ineficiencias del mercado mayorista al minorista por no tener herramientas de precios que permitan contrarrestarlas. También está el riesgo de presentarse una reducción en la competencia en el corto plazo según lo expuesto por Harbord y Hoernig (2010).

(...) En esta medida, de aplicarse un esquema como Bill & Keep se haría necesario un periodo de ajuste que permita a los operadores adecuar su estrategia comercial de tal forma que todos los segmentos de la población sean atendidos.

En ese sentido, al menos en el mediano se plazo se descarta una migración hacia un esquema Bill & Keep, teniendo en cuenta las particularidades del mercado móvil, pero sin perder de vista las ventajas que dicha medida podría traer en el largo plazo, una vez se den condiciones para la implementación de la misma” (páginas 69 y 70).

1.4 Bill & Keep es una esquema ya implementado en la región. En adición a la experiencia internacional referida en líneas que anteceden, señalamos a continuación los casos de Brasil y México como ejemplos de países que, o ya han implementado modelos de compensación de tráfico como Bill & Keep, o se espera que vayan a adoptarlo a mediano plazo.

Brasil introdujo desde 2012 un modelo parcial de B&K, concebido como una herramienta para mejorar la competencia en el mercado, apoyado principalmente en los desbalances de tráfico existentes entre las redes de los operadores de menor escala y las redes de los operadores incumbentes. Esta modalidad ha ido evolucionando en distintas resoluciones desde su implementación, y aplica para el intercambio de tráfico entre operadores que poseen Poder Significativo de Mercado (PSM) y aquellos no considerados PSM.

Para la relación entre operadores con PSM sigue rigiendo la determinación de tarifas reguladas mediante un modelo de costos LRIC Puro. Según el esquema parcial de B&K, se establece un porcentaje límite para el tráfico saliente para determinada dirección con respecto al tráfico total intercambiado, de forma que los operadores solo deberán remunerar el uso de la red si el tráfico intercambiado excede el límite establecido. Inicialmente se fijó un límite de 80% para el tráfico saliente del operador sin PSM hasta llegar al límite actual del 50% del tráfico total enrutado entre los operadores.

En México, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014 señala que una vez que se constate que hay competencia efectiva en el sector, los operadores deberán celebrar acuerdos de compensación recíproca de tráfico, sin cargos por terminación⁴:

“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: (...)”

Si bien se trata de una disposición que no ha sido instrumentada en la práctica, pues todavía prevalece la preponderancia, resulta relevante que se haya recogido a nivel de ley una futura eliminación de cargos de interconexión, en línea con las tendencias y recomendaciones internacionales.

En el evento en que la CRC no acceda a acoger las peticiones y recomendaciones expuestas en los numerales 1.3. y 1.4., que reflejan nuestra visión del mercado y de necesidad de ajustes de la regulación a las nuevas dinámicas del mercado colombiana, buscando también incentivar y reconocer el desarrollo y evolución tecnológica, que sirve de motivación para evidenciar cómo el Bill and Keep como esquema de remuneración de redes móviles para el servicio de voz saliente móvil es pertinente y necesario, solicitamos que considere adicionar en las opciones a evaluar, la implementación de un esquema de remuneración asimétrico, conforme con lo que se expone en el siguiente numeral.

⁴ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. 2014.

Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_200521.pdf

1.5 Insistimos en que la CRC considere la efectiva existencia de posición de dominio declarada que pesa en contra de Claro (COMCEL) según la Resolución CRC 6380 en el mercado relevante de servicios móviles, en cuya decisión han jugado un papel determinante las externalidades de red. Esa decisión es resultado de un robusto análisis técnico en el que la Comisión encontró, entre otras determinantes, que la firma dominante tiene altas cuotas medidas en tráfico, ingresos y usuarios, y que hay una pobre presión competitiva de parte de los otros operadores más representativos. Al establecer la dominancia, el regulador concluye que *“(en) el mercado relevante sujeto a regulación ex ante “Servicios Móviles” (...) pese a los esfuerzos regulatorios por incentivar la competencia, los resultados aún distan de alcanzar los niveles de un mercado con competencia efectiva”* (página 81), por lo que consideramos crucial que se tenga en cuenta tal condición y sea incorporada en las variables que deben ser efectivamente tenidas en cuenta para escoger las alternativas de intervención. Lo anterior, acorde con el marco legal vigente y las funciones y fines que el legislador estableció, por cuanto, si bien entendemos que no se trata de una actuación particular, sí es una decisión que busca revisar las condiciones de remuneración mayorista de los mercados de servicios móviles y su evolución. Dejar de lado esta falla de mercado, llevaría a que esa intervención no resultara eficiente, ni acorde con la realidad, y a que desconociera las economías de escala del operador dominante, y la explotación que la misma CRC reconoce, ha realizado el operador de su posición, lo que le ha permitido contar con mayor capacidad de red y tenencia de espectro que la de sus competidores, solamente por citar algunas consideraciones relevantes de la Comisión.

Vale recordar que Claro, con posición dominante en Voz Saliente Móvil, se apalancó en sus economías de escala y usó sus economías de alcance para conquistar el mercado de Servicios Móviles, compuesto por paquetes de voz y datos móviles: *“de esta manera, trasladó los problemas de competencia de un mercado a otro a través del empaquetamiento de los productos, que fue como se configuró el mercado relevante en cuestión”* (página 173).

Para el regulador, el mercado relevante de Servicios Móviles se compone de los servicios de voz y datos móviles cuando se comercializan empaquetados, en el que Claro estaba en condición de trasladar gradual y sostenidamente, a lo largo de varios años, la posición de poder económico que disfrutaba en el de “Voz Saliente Móvil”, encontrando precisamente en el empaquetamiento el vehículo idóneo para hacerlo. Y que los demás proveedores respondieran de igual forma, no es considerado una falla de mercado, pues estos operadores no tenían a la mano el elemento trascendental que sí tenía Claro, la dominancia en “Voz Saliente Móvil”.

Remontándose en el tiempo, la CRC encuentra que esta dominancia en Voz Saliente Móvil fue producto de la existencia de una falla de mercado causada por el diferencial de precios on-net/off-net que creó externalidades de red (tariff mediated externality), *“las cuales hacen que el proveedor con posición dominante sea más atractivo para los usuarios, dado que las llamadas entre los usuarios de la misma red son más económicas, generando lo que se conoce como un “efecto club”, lo cual hace que el tamaño del operador se vuelva un factor relevante en la decisión de consumo del usuario”* (página 87).

Por consiguiente, para determinar un modelo de costos que reconozca en debida forma la remuneración entre las redes, se debe considerar la posición dominante de un agente, para contemplar la incorporación de variables de ajuste del modelo esa falla de mercado, y la adopción de medidas tarifarias de forma general y abstracta, que pesen sobre operadores que tengan posición de dominio. Así ha ocurrido en el pasado con las intervenciones que ha realizado el regulador al establecer tarifas diferenciales para “operadores entrantes”, en Resoluciones generales, sin que esas intervenciones puedan ser tenidas como particulares porque, por ejemplo en ese momento Avantel, fuese el único operador que ostentara esa condición.

Con lo anterior, la CRC evitaría realmente dejar de lado esa falla de mercado, y con esto, prevendría realmente que su intervención beneficie o sobre remunere a un operador que tenga posición de dominio declarada en alguno de los mercados de telecomunicaciones móviles definidos por el regulador. Máxime, teniendo en cuenta que a pesar de haberla constatado y de verificar y resaltar los efectos adversos que causa sobre la competencia, hoy no haya adoptado una sola medida para contrarrestar la dominancia en servicios móviles, y peor aún, pues no se observa tampoco en el proyecto de agenda regulatoria publicada, una actuación encaminada a hacerlo.

Es por lo antes visto cómo cobra relevancia en estos momentos y bajo la decisión contenida en las resoluciones CRC 6380 y 6146, incluso a pesar de los análisis que pretenda realizar la Comisión en el mercado de voz saliente móvil, establecer un régimen de B&K que permita internalizar las externalidades de llamada, tan importantes en la determinación de la dominancia, así como adoptar medidas de carácter general, que pesen sobre cualquier operador que sea declarado dominante en algún mercado de telecomunicaciones móviles, y en todo caso, evitar que con medidas de determinación de tarifas que equiparen al dominante con los demás operadores, se genere una explotación de esa posición dominante por la intervención misma de esa Comisión.

Esto implica que la CRC reconozca en el modelo de costos, o al determinar la tarifa, la existencia de un operador con posición de dominio, de forma tal que incorpore un factor de corrección que se compadezca de esa falla de mercado, de manera tal que se remunere al operador dominante con una tarifa que reconozca sus costos, y a los demás operadores, dentro de ellos, a Telefonica Movistar, con la tarifa que arroje el modelo de costos basado en un operador ideal o hipotético.

2. Consulta

2.1. Sobre la remuneración de la terminación de llamadas en redes móviles

2.1.1 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración de la terminación de llamadas en redes móviles (numeral 4.1) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4).

¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

R/. A continuación presentamos un resumen de las alternativas del documento:

A1	Mantener los valores actuales. Operadores establecidos: COP \$13,34/min; COP M \$ 5,18/E1; COP\$1,17/SMS. Operadores entrantes: COP \$28,68/min; COP M\$11,49/E1; COP\$4,8/SMS.
A2	Actualizar el Modelo Empresa Eficiente (MEE) de 2016 con LRIC puro, para operadores establecidos y entrantes
A3	Establecidos: actualizar el MEE con LRIC puro. Entrantes: con costos totales de largo plazo
A4	Bill & Keep
A5	B&K en un intervalo de +- 5% centrado en el 50% de tráfico saliente /entrante; por fuera aplica A2
A6	B&K con intervalo acordado entre los operadores, centrado en 50% de tráfico saliente/entrante; por fuera aplica A2

De acuerdo con lo expuesto no es razonable escoger la alternativa 1 ya que los valores de cargos de terminación están por fuera de los rangos de valores según el modelo de costos utilizado. La opción más apropiada es la 5, de B&K regulado, no dejado a libre negociación para que pueda operar. Sugerimos ajustar la redacción de la alternativa 5, pues propone *“introducir un intervalo fijo de (+/- 5%) centrado en 50% de tráfico saliente/entrante para la relación de interconexión en el cual aplicar el Bill & Keep”*. En vez de ello proponemos que sea un intervalo de 10% centrado en el 50% de **la relación saliente / total** para la interconexión en el cual aplicar el Bill & Keep, **que opere en las respectivas unidades de conciliación de tráfico**.

Para ilustrar la propuesta, tomemos una interconexión hipotética donde la cantidad de E1s salientes de A a B es 120, y el número de B hacia A es 170. Aquí la relación saliente/entrante es $170/120 = 142\%$, mientras que la relación saliente /total es $170/(170+120) = 58.62\%$, donde aplicaría B&K enteramente al estar dentro del 10% definido.

Para operadores entrantes, es deseable que la decisión actualice los valores de la tabla y contemple una senda que en un tiempo razonable iguale los valores. En cuanto a los SMS, teniendo en cuenta que se trata de un servicio con una dinámica diferente de la de voz y datos móviles, solicitamos la actualización de sus valores mediante la aplicación del modelo de costos totales de largo plazo.

En todo caso, solicitamos que se tengan en cuenta las consideraciones generales para que sean observadas todas las condiciones de los mercados objeto de intervención⁵.

2. Sobre la remuneración por el acceso a RAN

2.1 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte de proveedores establecidos por el acceso RAN para la provisión del servicio de voz móvil (numeral 4.2.1) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4).

⁵ Además, el esquema B&K debe operar entre operadores móviles y no en general para terminar tráfico en redes móviles, pues los operadores de Larga Distancia Internacional Entrante deben seguir pagando un valor por terminar sus llamadas en las redes móviles en Colombia.

¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

R/. A continuación presentamos un resumen de las alternativas del documento:

A1	Mantener la regulación de precios para el RAN por operadores establecidos para la provisión del servicio de voz móvil
A2	Actualizar MEE, LRIC Puro. Costeo RAN con información nacional
A3	Actualizar MEE, LRIC Puro. Costeo RAN solo con información del grupo de municipios del Anexo 4.8 de la Res. 5050
A4	Actualizar MEE, Costos Totales de Largo Plazo. Costeo RAN con información nacional
A5	Actualizar MEE, Costos Totales de Largo Plazo. Costeo RAN solo con información del grupo de municipios Anexo 4.8 R 5050
A6	Actualizar MEE, aplicar el mayor valor entre el costo LRIC Puro para terminación de llamadas y el valor de Retail Minus.

Nuevamente vemos inconveniente el estatus quo dado el diagnóstico del problema presentado por la Comisión. Entre las alternativas vemos que la más plausible es la 2, en tanto con la aplicación del costeo LRIC puro con información nacional se garantiza operar al costo marginal bajo un escenario de un mercado competitivo, con base en las inversiones, costos y economías de escala simuladas para todo el país, lo que reflejará de mejor manera las condiciones de la provisión del servicio.

2.2 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores entrantes por acceso RAN para la provisión del servicio de voz móvil (numeral 4.2.2) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

R/. A continuación presentamos un resumen de las alternativas del documento:

A1	Mantener la regulación de precios para el acceso a RAN por operadores entrantes
A2	Actualizar MEE, LRIC Puro. Costeo RAN con información nacional
A3	Actualizar MEE, Costos Totales de Largo Plazo. Costeo RAN con información nacional

Como lo manifestamos en el punto anterior, vemos inconveniente el estatus quo dado el diagnóstico del problema presentado por la Comisión. Entre las alternativas vemos que la más plausible es la 2, en tanto con la aplicación del costeo LRIC puro con información nacional se garantiza operar al costo marginal bajo un escenario de un mercado competitivo, con base en las inversiones, costos y economías de escala simuladas para todo el país, lo que reflejará de mejor manera las condiciones de la provisión del servicio.

2.3 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores establecidos por acceso RAN para la provisión del servicio de datos móviles (numeral 4.2.3) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

R/. A continuación presentamos un resumen de las alternativas del documento:

A1	Mantener la regulación de precios para el RAN por operadores establecidos
A2	Actualizar MEE, LRIC Puro. Costeo RAN con información nacional
A3	Actualizar MEE, LRIC Puro. Costeo RAN solo con información del grupo de municipios del Anexo 4.8
A4	Actualizar MEE, Costos Totales de Largo Plazo. Costeo RAN con información nacional
A5	Actualizar MEE, Costos Totales de Largo Plazo. Costeo RAN solo con información del grupo de municipios Anexo 4.8
A6	Actualizar MEE. Aplicar el mayor valor entre el costo LRIC Puro para terminación de llamadas y el valor de Retail Minus.

Siendo consistentes con lo ya expuesto la alternativas deseable es la 2.

2.4 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por parte proveedores entrantes por el acceso RAN para la provisión del servicio de datos móviles (numeral 4.2.4) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

R/. A continuación presentamos un resumen de las alternativas del documento:

A1	Mantener la regulación de precios
A2	Actualizar MEE, LRIC Puro. Costeo RAN con información nacional
A3	Actualizar MEE, Costos Totales de Largo Plazo. Costeo RAN con información nacional

Siendo consistentes con lo ya expuesto la alternativas deseable es la 2.

3. Sobre la remuneración del acceso para OMV

3.1 ¿Considera que las alternativas regulatorias planteadas para la remuneración por el acceso para OMV (numeral 4.3) son pertinentes y adecuadas para cumplir con los objetivos del proyecto? (ver sección 4). ¿Adicionaría otra alternativa frente a este eje temático? En caso afirmativo, por favor indicarla y explicarla. ¿Descartaría alguna o varias de las alternativas?

A1	Mantener la actual regulación de precios
A2	Actualizar el modelo de costos en 2021, definir tarifas según los diferentes modelos de negocio OMV
A3	Limitar la regla de remuneración actual para que sea aplicable solo a OMV revendedores
A4	Mantener reglas actuales, incluyendo un piso tarifario para que los valores no sean inferiores al LRIC Puro en el modelo de costos actualizado
A5	Actualizar el modelo de costos en 2021, determinar %s de descuento según el tipo de OMV

R/. En este caso el orden de elegibilidad es la alternativa 1, o en su defecto la 4. Vemos pertinente establecer un piso a la remuneración del servicio de OMV en voz el cual no deberá ser menor al cargo de acceso, con el fin de que se remunere al menos el costo marginal de operar la red; esta iniciativa debería ampliarse incluso al servicio de datos, imponiendo como piso el costo marginal de cursar datos según el modelo de costos de empresa eficiente

En todo caso, debemos insistir en que el regulador debe considerar que en Colombia los acuerdos de acceso para OMV justamente han obedecido a la libre negociación entre esos agentes y los OMR, por lo que el regulador debe dar margen a que la libre empresa y la libre competencia entre OMR pueda desarrollarse y tenga su margen, como variable que incluso es reconocida en la Resolución CRC 2058, dado que podría resultar excesiva dicha intervención, si no se ha verificado efectivamente un problema de mercado que solucionar, y no solamente, que se pretendan realizar intervenciones con el objeto de prever eventualidades que no han ocurrido en el país.

Cordial saludo,



NATALIA GUERRA CAICEDO

Vicepresidente Asuntos Públicos y Regulatorios