

116751000G-420

Bogotá D.C., 11 de febrero de 2022

Doctor

SERGIO MARTINEZ MEDINA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

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

Apreciado Doctor Martinez,

Agradecemos la oportunidad que brinda la Comisión de Regulación para enviar comentarios en relación con el proyecto para la “Revisión de los Esquemas de Remuneración Móvil”. Desde Telefónica reiteramos nuestra postura general sobre este particular, y que hemos expuesto en oportunidades anteriores, en tanto que resulta inconveniente analizar las condiciones vigentes de remuneración entre redes móviles a nivel mayorista sin tener en cuenta la dominancia que se mantiene en el mercado de “voz saliente móvil”, que también ha sido constatada en el de “servicios móviles”, y la falta de medidas correctivas correspondientes.

Consideramos que el nivel crítico de concentración que persiste en los mercados móviles representa una falla competitiva que ineludiblemente debe hacer parte de cualquier propuesta elaborada por esa Comisión, más aún si ésta tiene como objeto intervenir en determinados mercados con la imposición de medidas generales que pesen sobre todos los agentes. Un análisis integral que considere la realidad de los mercados y su dinámica competitiva. evitará intervenciones con el potencial de generar distorsiones en el proceso de competencia o tendientes a reforzar injustamente la posición competitiva del operador dominante en detrimento de las demás firmas.

Más allá de lo anterior, estamos convencidos de que es muy oportuna la revisión de los esquemas de remuneración sometidos a consulta, para reencaminar la regulación en la dirección que requiere el sector. Reconocemos positivamente que en el proyecto haya recogido algunas de nuestras recomendaciones. No obstante, desde Telefónica advertimos diversos puntos que deben ser ajustados con el fin de reflejar de manera adecuada las condiciones del mercado y al mismo tiempo, garantizar un marco regulatorio que brinde certidumbre a la industria e incentive las inversiones.

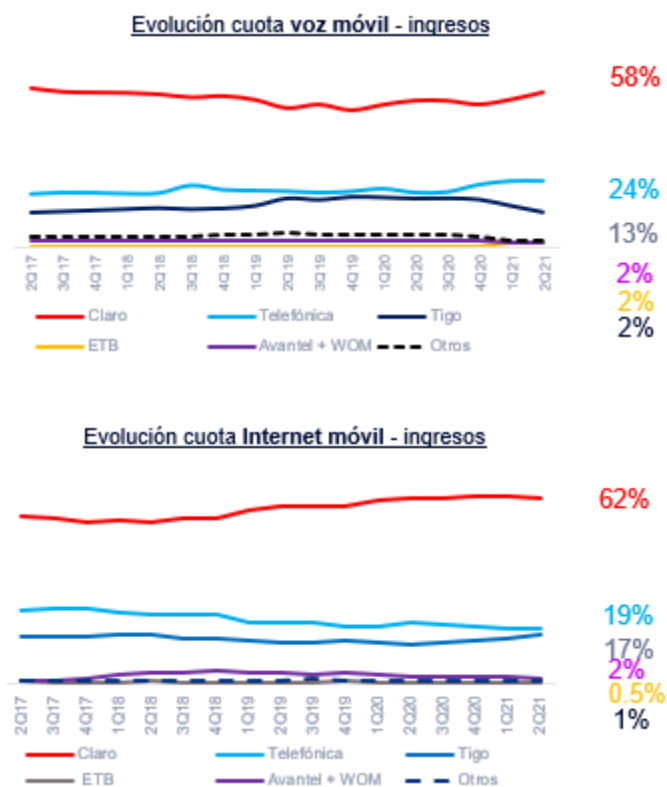
Bajo tales condiciones, y en atención a los plazos y términos establecidos, exponemos a continuación los comentarios de Telefónica al Proyecto.

1. SOBRE LOS CARGOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS

En primer término, queremos destacar la importancia que representa una adecuada fijación de cargos de terminación, sobre todo en un mercado con las características que presenta el mercado móvil colombiano, con una elevada concentración a favor del agente declarado como dominante. Esta concentración no ha podido reducirse, se ha mantenido y consolidado ante la ausencia de medidas que permitan corregir efectivamente dicha falla de mercado, y en contraste, los otros competidores siguen encontrando dificultades para asegurar su sostenibilidad y afianzar su posición en un entorno competitivo complejo.

Con el fin de constatar la situación de dominancia que prevalece en los servicios móviles, mostramos a continuación la evolución de participaciones de mercado medida por ingresos en los servicios de “voz móvil” e “internet móvil”:

Figura 1. Cuota en ingresos para voz móvil y datos móviles por operador



Fuente: cálculos propios con base en MinTIC Informes Trimestrales

Cabe anotar que el indicador por ingresos constituye un mejor reflejo de la concentración que se da en el mercado, en comparación con el número de clientes o suscriptores, pues permite revelar de forma mucho más homogénea el uso de las redes, las economías de escala y la participación en el mercado considerando el perfil de uso de los clientes finales.

Como puede observarse, es evidente la existencia de un problema de competencia bastante preocupante, en tanto que las participaciones de Claro se sitúan en niveles por muy encima del 50%. Aunado a esto, se muestra una tendencia estable en los últimos años que indicaría el riesgo de una mayor reconcentración – o peor todavía, el traslado de su posición dominante a otros mercados de telecomunicaciones–, si no se instrumentan de manera urgente las obligaciones y remedios pertinentes para disciplinar eficazmente al agente dominante. Estas medidas, como ya hemos señalado en numerosas ocasiones, deben estar orientadas a limitar la explotación de la capacidad del dominante para acaparar espectro y otros insumos esenciales; sujetar a autorización determinadas ofertas comerciales a fin de prevenir conductas anticompetitivas como estrangulamiento de márgenes o precios predatorios, así como evitar el apalancamiento estratégico mediante ofertas empaquetadas de servicios fijos y móviles.

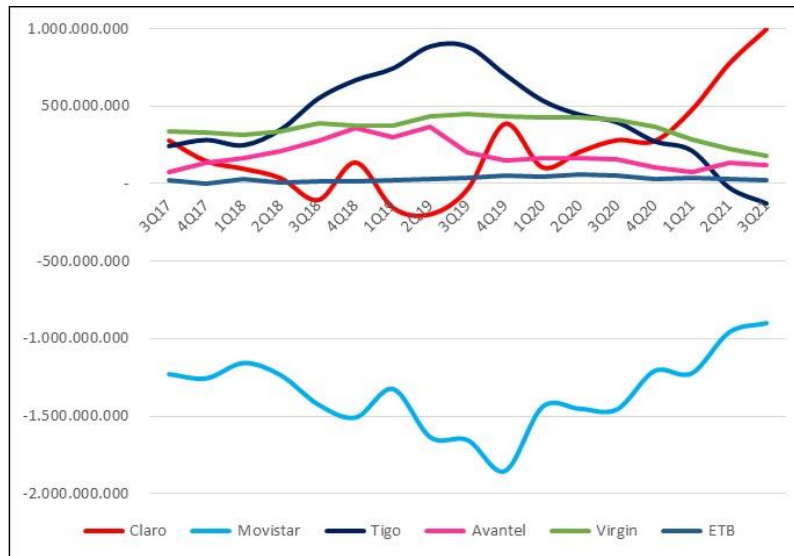
En este contexto de elevada concentración, la interconexión y la política de cargos de terminación también juegan un papel fundamental para equilibrar las condiciones de competencia. La política tarifaria de interconexión debe reconocer estas fallas y velar porque en lo posible, las tarifas no acentúen aún más los desbalances o asimetrías existentes entre los diferentes agentes que integran el mercado.

La remuneración por concepto de terminación de llamadas que se establezca entre las redes móviles debe impedir el otorgamiento de ventajas indebidas a favor del operador dominante para evitar que éste continúe percibiendo ingresos mayoristas y ganando escala como consecuencia de su tamaño y concentración de tráfico, a costa del resto de operadores en el mercado y de la competencia en sí misma.

Teniendo esto en cuenta, desde Telefónica hemos venido solicitando a esa Comisión el cambio a un esquema de remuneración que permita mitigar los efectos adversos que genera esta falla de mercado, reduciendo el impacto que la concentración de tráfico en la red del dominante ocasiona a los competidores derivado del pago mensual de altas cantidades por concepto de terminación de llamadas en su red.

A continuación, se muestra cómo Claro está consolidando su tendencia positiva de tráfico de interconexión desde el primer trimestre de 2020 y que ya se sitúa en los mil millones de minutos por periodo:

Figura 2. Balance de interconexión por operador y trimestre, en minutos de voz móvil



Fuente: cálculos propios con base en MinTIC Informes Trimestrales

En ese orden de ideas, hemos manifestado que la implementación de un esquema Bill & Keep, a la vista de las condiciones actuales del mercado móvil, favorecería una sana competencia, evitando que el agente dominante siga percibiendo ingresos mayoristas aprovechándose de sus competidores. Y tal como lo hemos referido en sendos documentos presentados a la CRC, la adopción de Bill & Keep supone una serie de ventajas para el regulador sectorial y los operadores, al reducir por un lado, las cargas regulatorias que conlleva el desarrollo y actualización de modelos de costos y al eliminar; por el otro lado, reduce la incertidumbre sobre los cargos futuros, incentivando con ello las inversiones, y además impactará positivamente a los usuarios finales pues al disminuir los costos de los cargos mismos como los asociados a los sistemas de tasación y conciliación, los operadores podrán trasladar dichas eficiencias al desarrollo de sus redes y a la innovación de sus ofertas comerciales. Todas estas bondades han sido ampliamente reconocidas en diversas recomendaciones de organismos internacionales como el BEREC, la UIT y el Banco Mundial, que a su vez han sido retomadas en diversos documentos emitidos por la CRC.

Esto sin mencionar que el Bill & Keep es considerado como uno de los modelos de remuneración más acordes con un entorno de redes de nueva generación (NGN) totalmente IP y para las próximas interconexiones VoLTE end-to-end.

Así pues, estimamos acertada la decisión de esa Comisión para transitar a un esquema de Bill & Keep. Esta decisión supone un avance importante en la materia y constituye un precedente relevante para la región, al poner a Colombia a la vanguardia en la política regulatoria y tarifaria de interconexión, y, lo más importante, aportará al sano desarrollo competitivo del mercado limitando el potencial abuso de posición de dominio que pudiera ejercer Claro en los mercados móviles.

De igual forma, el cambio de esquema coadyuvará a una prestación de servicios minoristas económicamente más eficiente lo que se traducirá en beneficios para los usuarios, quienes podrán contar con mejores servicios de mayor calidad y a menores precios.

No obstante, dadas las particularidades del mercado móvil y la presencia de un agente declarado dominante, que fortalece su posición por la ausencia de suficientes presiones competitivas que neutralicen dicho poder, y sobre todo, por la omisión de medidas que permitan disminuir la concentración y disciplinar de manera efectiva la conducta de dicho operador, hacemos un llamado a esa Comisión para acelerar cuanto antes la eliminación de cargos de interconexión para dar lugar a la aplicación del Bill & Keep como mecanismo de remuneración aplicable a la relación entre operadores móviles y la terminación de llamadas en sus respectivas redes.

De lo contrario, de retrasar su implementación hasta mayo de 2025 como lo propone el Proyecto, se estarían postergando todos los beneficios que ya hemos mencionado para la sana competencia y los usuarios, y además se corre el riesgo de otorgar tiempo suficiente para que el operador dominante pueda consolidar su posición y provocar con ello una mayor concentración sin que exista alguna medida que pueda contrarrestarla, volviendo más difícil para los demás operadores poder desafiar todas sus ventajas como sus economías de escala, el tamaño de su red y sus mayores ingresos. Por esta razón, y en vista de que todavía no contamos con la regulación diferencial que debe imponerse como consecuencia de la dominancia que ha sido constatada en los mercados móviles, el resto de los operadores vemos este mecanismo de Bill & Keep como una herramienta inmediata de contrapeso al poder que ejerce Claro y así poder asegurar la contestabilidad de las ofertas y la rentabilización de las inversiones. En todo caso, es importante destacar que este esquema solo aplica para el tráfico móvil y deben seguir existiendo las remuneraciones vigentes para el tráfico fijo móvil y larga distancia internacional, que deberían estar en los niveles actuales.

2. GENERALIDADES SOBRE LOS CARGOS REGULADOS DE RAN

Coincidimos con la CRC en que los acuerdos de compartición de infraestructura entre los operadores móviles, dentro de los cuales el roaming automático nacional es una de las posibilidades, son necesarios para ampliar la cobertura de las redes de manera eficiente, especialmente en las zonas donde no sea viable económicamente duplicar las infraestructuras, y de esta manera, ayudar a reducir la brecha en el acceso existente.

Los acuerdos de compartición de infraestructura son una práctica ampliamente extendida en Colombia y también a nivel internacional, y se llevan a cabo generalmente por mutuo interés entre las partes, sin necesidad de regulación ni obligaciones específicas de acceso a dicha infraestructura. Específicamente para la modalidad de roaming nacional, son numerosos los ejemplos a nivel internacional donde se llega a acuerdos voluntarios entre las partes, donde el acceso recíproco suele ser la modalidad de acuerdo preferida, facilitando así un despliegue de las redes más eficiente económicamente y rápido.

Ello no es obstáculo para que, en determinadas situaciones de fallas competitivas en el mercado, la experiencia internacional muestre el establecimiento de obligaciones regulatorias con relación a la compartición de infraestructura y del servicio de roaming nacional en particular. Dichas obligaciones podrán ser simétricas (para todos los operadores o los principales) o asimétricas, atendiendo al tipo de falla competitiva y a la dinámica del mercado en cuestión.

La regulación del RAN en Colombia se alejaría de la experiencia internacional, especialmente en el caso de otorgar acceso a nuevos operadores entrantes, donde se establece por regulación una tarifa discriminatoria (diferenciada y favorable aplicable sólo al operador entrante) y excesivamente baja que además no permite recuperar los costos eficientemente incurridos por los operadores establecidos en la provisión del servicio. Y donde, además, no se tiene en cuenta la gran concentración de mercado existente a favor de uno de los operadores establecidos y la distorsión competitiva que ello provoca. A nivel internacional, la imposición del servicio de roaming nacional como una obligación regulatoria se aplica como solución a una situación de dominancia en el mercado móvil y sólo para el operador u operadores declarados dominantes. Respecto a que además tuviera una tarifa diferenciada a favor de un solo operador o tipo de operador, no existe ningún caso en la experiencia internacional, pues iría contra los principios básicos de trato no discriminatorio (misma tarifa de acceso para los solicitantes de acceso) y de recuperación de los costos e inversiones incurridas.

La postura general de Telefónica en lo que respecta a los cargos de RAN es la siguiente:

- La experiencia internacional muestra que, en los acuerdos de compartición de infraestructura, entre ellos el de roaming nacional, se privilegia el acuerdo entre las partes en mutuo beneficio y con vistas a un eficiente despliegue de las infraestructuras, especialmente en las zonas de difícil retorno de las inversiones. La modalidad más común suele ser la de acceso recíproco, esto es, donde los operadores se otorgan un mutuo acceso a determinadas zonas donde uno tiene cobertura y el otro no o proyecta tenerla. En la opinión de Telefónica, éste debería ser el criterio principal: dejar que los operadores lleguen a acuerdos voluntarios y sólo intervenir la CRC en el caso de desacuerdo. Las condiciones que podría imponer la CRC en tal caso serían analizadas caso por caso y bajo el paradigma de condiciones razonables de acceso, como ya ha sucedido.
- No obstante, en Colombia se da una situación de alta concentración del mercado móvil a favor de un operador establecido. La CRC ya ha declarado a Claro como operador dominante en el mercado móvil, y esta dominancia se mantiene y consolida ante la ausencia de remedios.

La obligación de roaming nacional es una intervención común para este tipo de situaciones de dominancia, con el objetivo de permitir la entrada de nuevos operadores y la expansión de los existentes como contrapeso a la ventaja competitiva del operador dominante. Son los casos de México y de Noruega, con una alta concentración de mercado en servicios móviles similar a la de Colombia. El servicio de roaming nacional en estos casos permite reducir los altos costos al cambio de los clientes del operador dominante, nivelando la posible ventaja en cobertura, capacidad y eficiencia por economías de escala y alcance de la red del operador dominante.

La opinión de Telefónica es que la obligación de roaming nacional debería ser asimétrica y aplicar exclusivamente al operador declarado dominante en el mercado móvil de Colombia. Como se ha establecido en Noruega, dicha obligación para el operador dominante distinguiría entre operadores entrantes, que podrían tener acceso al servicio en todas las zonas a nivel nacional, y para los ya establecidos, que sólo podrían solicitar el servicio allí donde no llega su cobertura.

- Con independencia de lo anterior, es importante mencionar que las tarifas calculadas por la CRC para el servicio de roaming nacional son excesivamente bajas. Especialmente sería el caso para las tarifas aplicables a los operadores entrantes. La CRC ha optado por un enfoque de costos incrementales de largo plazo puros (LRIC puro), enfoque que en la experiencia internacional únicamente se utiliza para los cargos de terminación, pero nunca para los servicios de acceso/originación, ya sean servicios fijos o servicios móviles. Ello impediría a los operadores recuperar los costos eficientes en los que incurren por la provisión del servicio. Si bien esto está aceptado para el servicio de terminación en un mercado competitivo, donde se ha demostrado que el bienestar del conjunto aumenta con este enfoque de LRIC puro en tanto el mercado sea competitivo (operadores con cuotas de mercado parecidas), pues los operadores pueden recuperar los costos comunes del servicio en las tarifas de sus clientes finales, ello no es posible en un servicio de acceso, como el RAN, donde se estaría incurriendo en una subvención directa a los operadores que utilizan el servicio que estarían sufragando los usuarios del operador que ofrece el roaming, y además en un trato discriminatorio pues se ofrecerían tarifas distintas según el tipo de operador, favoreciendo sin causa justificada a un tipo de operador en concreto (los entrantes).

En opinión de Telefónica, la CRC debe ajustar el enfoque de la tarifa del servicio de roaming nacional para los operadores entrantes y permitir a los operadores oferentes al menos recuperar todos los costos eficientes en la provisión del servicio mediante un enfoque o FAC (Fully Allocated Costs) a partir de la contabilidad regulatoria, o mediante un enfoque LRIC+ en un modelo de costos de empresa eficiente. También la CRC debe observar que las tarifas resultantes del modelo son excesivamente bajas comparadas con la experiencia internacional, incluso tomando el valor que resultaría de un enfoque LRIC+.

- Compartimos con la CRC la necesidad de mejorar las infraestructuras y el alcance de las redes actuales, así como mejorar la competencia en el mercado. Pero ello debe acometerse principalmente yendo al origen del principal problema en el mercado móvil en Colombia, que es su alta concentración a favor de uno de los operadores ya establecidos. La intervención del regulador debe ir orientada a reducir dicha dominancia, por lo que dar un beneficio extraordinario a un operador entrante mediante una subvención directa por parte de sus competidores ya establecidos, especialmente por parte de los que no son dominantes, no sería el remedio adecuado para resolver las importantes fallas competitivas existentes.

El operador que acaba de llegar recientemente ya ha recibido beneficios extraordinarios para fomentar su entrada al mercado móvil colombiano, especialmente los relacionados con la última subasta de espectro radioeléctrico.

No se entiende que su posible crecimiento pueda apalancarse en un servicio como el roaming nacional a unas tarifas por debajo de sus costos totales eficientes, lo que erosionaría la cuenta de resultados y posibilidades competitivas de unos operadores que ya están sufriendo las fallas competitivas de un mercado altamente concentrado.

Por este motivo, estamos convencidos de que el mantenimiento de una política tarifaria que favorece a un único entrante en detrimento del resto de operadores no dominantes, además de ser a todas luces discriminatoria, pone en riesgo la eficiencia de todo el mercado sin corregir de fondo el verdadero problema de competencia que existe en el mercado móvil.

2.1 EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL ROAMING NACIONAL

Las obligaciones de roaming nacional han sido ampliamente implementadas a nivel internacional. Los objetivos principales de los reguladores o autoridades al establecer las obligaciones de roaming nacional han sido reducir la brecha en el acceso y mejorar la competencia, realizando un análisis de costo-beneficio y graduando el alcance de la medida para mantener o fomentar la inversión por parte de los operadores. Ello ha llevado a que, bajo las premisas principales de la mejor práctica internacional, los beneficios y desventajas de una obligación así, los reguladores hayan establecido la obligación y su alcance en un análisis caso por caso.

Los reguladores o autoridades, bajo la práctica internacional y en un análisis caso por caso, han considerado numerosas variables del mercado a la hora de establecer estas obligaciones y su alcance:

- Existencia de acuerdos voluntarios (RAN Sharing).
- Grado de desarrollo y madurez del mercado y redes y cobertura de los operadores.
- Asimetrías entre los operadores y Poder de Mercado.
- Barreras para el despliegue de red, brecha en el acceso, orografía y condiciones socioeconómicas.
- Fomento del uso eficiente de las infraestructuras ya desplegadas.

Y según la circunstancia y punto de desarrollo del mercado, los reguladores o autoridades han establecido el alcance de la obligación, típicamente dentro de los siguientes esquemas:

- Obligación simétrica para todos los operadores o comúnmente asimétrica, según la existencia o no de Poder Significativo de Mercado (PSM), que puede ser individual (un solo operador) o conjunto (varios operadores).
- Duración indefinida de la obligación o limitada en el tiempo, dependiendo de que el objetivo principal fuera reducir gap de cobertura, mejorar la competencia y/o facilitar la entrada de nuevos operadores. La limitación temporal suele establecerse cuando el roaming nacional tiene el objetivo de fomentar la entrada de nuevos operadores y que estos puedan ofrecer una cobertura nacional a sus clientes desde el primer momento. Se limita la duración para, a la vez, fomentar que el o los nuevos entrantes vayan desplegando su propia infraestructura. Sin embargo, cuando el objetivo es cerrar la brecha en el acceso y fomentar la cobertura y competencia en zonas rurales o con barreras al despliegue de infraestructura, no suele establecerse una duración definida, al igual que tampoco se establece una duración cuando se trata de una obligación consecuencia de una situación de dominancia, donde se mantiene la obligación en tanto se mantenga dicha situación de dominancia.

- Limitación del alcance geográfico a zonas rurales o bien, donde hay fuertes asimetrías de cobertura, a las zonas donde los operadores competidores no tienen huella de cobertura. Si el objetivo es la entrada de nuevos operadores, el alcance geográfico podrá ser total y nacional.
- Para todas las bandas del espectro y tecnologías o asociadas a bandas específicas y tecnologías como consecuencia de las condiciones de licitación (para mitigar potenciales ventajas competitivas).
- Para determinados servicios y condiciones (llamadas de emergencia, servicio de banda ancha móvil, servicio universal, etc.).

Como ocurre con muchas obligaciones regulatorias, la mejor práctica internacional es la que, a partir de unas premisas y condiciones de mercado, mejor se adapta para resolver los problemas identificados, tomando los casos similares a nivel internacional que han podido ser exitosos. No existiría un marco y alcance cerrado de las obligaciones sino un conjunto de normas a aplicar a las condiciones y circunstancias concretas de cada caso.

En ese sentido, señalamos a continuación las obligaciones de roaming nacional establecidas como ejemplos en la región, para México (donde se dispuso como consecuencia de la dominancia de un operador en el mercado móvil), Perú y Chile; también en la Unión Europea y particularmente Noruega, donde la obligación de roaming nacional ha sido resultado de una alta concentración de mercado, y notables asimetrías en las huellas de cobertura de los operadores respecto al operador dominante:

México. La obligación de roaming nacional es consecuencia de la situación de *preponderancia* del operador móvil dominante. Es de tipo asimétrico, únicamente es el operador dominante el obligado a ofrecer el servicio bajo condiciones técnicas y económicas reguladas.

Las tarifas reguladas del servicio son el resultado de un modelo de costos LRIC+ que considera la cobertura y escala reales del operador dominante, con más de un 60% de participación de mercado, para así aflorar sus economías de escala y alcance, esto es, la eficiencia de un operador de su escala.

La obligación del servicio de roaming nacional sólo alcanza las zonas donde el resto de los operadores de red no tienen infraestructura. El resto de los operadores móviles se ofrecen el servicio de forma voluntaria bajo condiciones pactadas libremente, donde mutuamente les resulta apropiado. Sin una obligación regulatoria para ello, los dos competidores del operador dominante se ofrecen dicho servicio de manera libre y recíproca.

Perú. Recientemente el MTC ha expresado su intención de establecer una obligación de roaming nacional, y ha lanzado una consulta pública con el proyecto de norma para regular el roaming nacional para todos los operadores móviles (Resolución Ministerial 686-2021-

MTC/01¹), como una obligación simétrica. El alcance de la obligación se centra en zonas rurales de muy baja densidad poblacional, donde sólo exista cobertura de un operador móvil y esta cobertura haya sido consecuencia de las condiciones de licitaciones de espectro previas o asociadas a otros compromisos u obligaciones de cobertura.

La norma establece un acceso no discriminatorio para todos los operadores que lo soliciten y unas tarifas orientadas a costos, donde el OSIPTEL podrá determinarlas en el caso de que no haya acuerdo entre los operadores.

El objetivo buscado es mejorar la calidad de los servicios (continuidad del servicio con independencia del operador) y mejorar la competencia en las zonas donde sólo un operador disponía de cobertura. Se ha primado este objetivo sobre el posible impacto en la inversión por parte de los operadores, después de un análisis del costo-beneficio de la obligación.

Para el mercado móvil se tiene una situación de casi competencia efectiva, donde los cuatro operadores de red presentan cuotas de participación de mercado similares o que tienden a ello.

Sin embargo, pese a que la obligación sería simétrica para todos los operadores, queremos hacer notar que la premisa de la obligación es la de monopolio de un solo operador en las zonas establecidas (zonas rurales de baja densidad poblacional con obligaciones de cobertura). En ese sentido, es simétrica porque todos los operadores tienen la obligación, pero, dependiendo de la cobertura, unos operadores podrán tener un mayor alcance (peso) de la obligación.

Chile. La Ley 21245 Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones² establece la obligatoria provisión de acceso y uso de las facilidades de los operadores móviles en Chile (obligación simétrica) en todas las bandas de espectro para la prestación de servicios de roaming automático nacional. Dicha obligación se extiende a todas las bandas de espectro bandas de frecuencia de que dispongan y que sean utilizadas para la prestación, por sí mismos o a través de terceros.

La obligación de roaming nacional tiene tres ámbitos distintos: provisión del servicio en localidades y zonas rurales donde sólo un operador dispone de cobertura, roaming nacional para situaciones de emergencia y roaming nacional con cobertura en todo el ámbito nacional para ofrecer el servicio a nuevos entrantes.

Se establecen tarifas diferenciadas para cada modalidad orientada a costos bajo un enfoque LRAIC+ específico para cada operador. Cada operador justificará sus tarifas atendiendo a la cobertura y escala real de dicho operador, y podrán ser ajustadas por el regulador atendiendo a otros criterios de eficiencia.

¹ Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Resolución Ministerial N° 686-2021-MTC/01.
<https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/2020449-686-2021-mtc-01>

² LEY 21245 ESTABLECE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147448>

La premisa de la obligación sería similar al caso de Perú. Aunque el mercado sea competitivo a nivel nacional, a nivel geográfico pueden existir zonas donde sólo un operador dispone de cobertura, lo que puede suponer un problema competitivo en dicha zona.

Unión Europea. En la Unión Europea predominaron las obligaciones de roaming nacional al inicio de los despliegues de red móvil para facilitar la entrada de nuevos operadores, y fueron retiradas paulatinamente al cumplirse el objetivo de facilitar dicha entrada. Sin embargo, también han existido casos como en Francia donde, además, la obligación de roaming nacional ha perseguido facilitar la extensión de la cobertura en el país, optimizando el despliegue y uso de la infraestructura en las zonas rurales y obligando al acceso a terceros en dichas zonas de manera indefinida. En todos los casos ha primado que los operadores llegaran a acuerdos voluntarios.

Sólo donde se identifica un Poder Significativo de Mercado y/o como consecuencia de fusiones entre empresas, los reguladores nacionales han impuesto obligaciones de acceso al roaming nacional como remedios para solventar fallas de competencia.

Cuando los reguladores han intervenido para fijar las tarifas reguladas, el enfoque ha sido el de costos eficientes de largo plazo (LRIC+), o la contabilidad regulatoria (costos reales del operador, FAC) y/o la replicabilidad económica de las tarifas minoristas (retail minus o prueba de replicabilidad). La premisa de la que se parte es la de permitir al operador regulado recuperar la totalidad de los costos eficientes incurridos por la provisión del servicio. El enfoque LRIC puro únicamente se aplica para los servicios de interconexión y para mercados considerados competitivos (donde ninguno de los operadores que operan en el mercado tiene una cuota de mercado inferior al 20%).

Existe una clara distinción en Europa entre los servicios de acceso y los de interconexión. Sólo para los de interconexión rige un control de tarifas con un enfoque LRIC puro. Para la regulación de los servicios de acceso, existe un amplio abanico regulatorio graduado en función del mercado y de la existencia o no de Poder Significativo de Mercado y fallas de competencia.

De menos a más, se empieza con obligaciones de transparencia, no discriminación, contabilidad separada, acceso a infraestructura pasiva, acceso a la red y facilidades y, en última instancia y como medida más severa para los casos de dominancia importante, establecimiento de tarifas de acceso y control de precios minoristas.

En la mayoría de los países europeos no existen operadores móviles con PSM. Sólo puede encontrarse el caso de Noruega (ver el siguiente apartado) donde se ha declarado a Telenor operador con PSM en el mercado móvil y, en consecuencia, se ha impuesto la obligación de roaming nacional a dicho operador. Además, también en Noruega (con la fusión de Telia y otros dos operadores) y en Italia, se ha impuesto la obligación de roaming nacional como remedio a una fusión entre empresas, y sólo para la nueva empresa fusionada.

La tabla siguiente resume la situación del servicio de roaming nacional en Europa, donde, en la mayor parte de las ocasiones, se trata de acuerdos libres entre los operadores en mercados considerados competitivos:

Tabla 1. Roaming nacional en Europa

	Tipo de acuerdo	Operadores involucrados	Características de la obligación (si aplica)	Regulación de precio
Alemania	No se dan	Ninguno	No	No regulado
Austria	Acuerdos comerciales	Hutchison y T-Mobile	No	No regulado
Bélgica	Obligación por ley	Ninguno	Acceso a 2G para operadores sólo 3G	Retail minus
Dinamarca	Acuerdos comerciales	Hi3G, Telia y TDC	No	No regulado
España	Acuerdos comerciales	Telefónica, Más Móvil, Orange	No	No regulado
Finlandia	Acuerdos comerciales	Ninguno	No	No regulado
Francia	Acuerdos comerciales	Ninguno	No	No regulado
Grecia	Obligación condiciones espectro	Ninguno	Obligación de ofrecer RAN a entrantes por 5 años	Condiciones razonables
Irlanda	Acuerdos comerciales	Three, Vodafone	No	No regulado
Italia	Obligación por fusión	Illiad, Wind, Fastweb	Obligación RAN a operador fusionado	Tarifa por capacidad de red
Países Bajos	Acuerdos comerciales	Ninguno	No	No regulado
Noruega	Obligación por PSM y por fusión	Telenor (PSM) y Telia (Fusión)	Telenor (PSM): obligación de RAN para operadores establecidos (sólo zonas sin cobertura) y entrantes (todo el territorio)	Regulado: a partir de la contabilidad de costos y con prueba de replicabilidad económica
Portugal	Acuerdos comerciales	Ninguno	No	No regulado
Suecia	Acuerdos comerciales	Ninguno	No	No regulado
Reino Unido (antes del Brexit)	Acuerdos comerciales	Ninguno	No	No regulado

Fuente: Cullen International October 2020. National mobile roaming. CTTEU20200097

De hecho, tanto la Unión Europea como los reguladores nacionales en algunos casos no sólo no regulan o favorecen los acuerdos de roaming nacional, sino que buscan limitarlos, para así fomentar el despliegue y competencia con base en infraestructuras (puede consultarse el documento del BEREC³ sobre la compartición de infraestructura móvil para observar las posición y ciertas reticencias del BEREC al respecto).

³ BEREC Common Position on Mobile Infrastructure Sharing. BoR (19) 110. 13 June 2019

En Francia se ha establecido el año 2022 para que finalicen los acuerdos de roaming nacional en vigor⁴. Inicialmente, ARCEP promovió la compartición de infraestructura tanto pasiva como activa para acelerar los despliegues de red y entrada de nuevos operadores (redes 2G y 3G), incluso como obligación regulatoria. Sin embargo, a raíz de acuerdos nacionales de infraestructura activa entre los principales operadores móviles, ARCEP desarrolló en 2016 unos lineamientos sobre la compartición de infraestructura activa, con el objetivo de limitarlo geográficamente y temporalmente, donde invitó voluntariamente a los operadores a ceñirse a estos lineamientos, a pesar de unos acuerdos ya en vigor desde 2012. Los operadores modificaron los acuerdos y los limitaron para ceñirse a las nuevas directrices. ARCEP finalmente ratificó que los nuevos acuerdos se ajustaban a sus directrices y estableció el año 2022 como fecha de finalización de los acuerdos.

Noruega. Este país se rige por la norma europea al ser miembro de la EEA (“European Economic Area”), cuando se da un PSM en el mercado móvil y la obligación de roaming nacional trata de corregir una falla de mercado y desventaja competitiva de los operadores alternativos. La obligación de roaming nacional en Noruega es fruto del Poder Sustancial de Mercado del operador móvil dominante⁵. El regulador sopesó el costo-beneficio de la medida y primó la necesidad de la obligación de roaming durante un plazo indefinido (mientras exista poder de mercado) en beneficio de la competencia y de los consumidores frente al posible impacto en las inversiones por parte del operador dominante. La obligación persigue corregir las asimetrías en la cobertura y percepción de los clientes, una de las principales barreras identificadas por el regulador para el cambio de compañía de los clientes (altos costos de cambio).

La obligación regulatoria establece un alcance diferenciado para operadores establecidos o para operadores entrantes. Los operadores establecidos podrán solicitar el servicio en aquellas zonas donde no tienen cobertura propia. Los operadores entrantes podrán solicitar el servicio para la totalidad del territorio.

Respecto a las condiciones económicas de las tarifas de acceso al roaming nacional en Noruega, el regulador establece la obligación de que sean razonables y priva el pacto entre las partes. En caso de desacuerdo, el regulador podrá establecer la tarifa a partir de la contabilidad regulatoria del operador dominante. La contabilidad regulatoria es también una obligación añadida al operador dominante y que establece que los costos sean desagregados atendiendo al servicio de roaming nacional como si el propio operador regulado hiciera uso de dicho servicio como empresa de red.

Es decir, se utilizarían los costos reales del operador regulado para establecer la tarifa del servicio de roaming, y no a partir de un modelo teórico de operador hipotético eficiente. Adicionalmente, se tiene un control de precios mediante una prueba de replicabilidad económica, que puede ajustar la tarifa mayorista si ésta no permite replicar las ofertas minoristas del operador dominante.

⁴ ARCEP 2020. <https://en.arcep.fr/news/press-releases/view/n/mobile-network-sharing-231020.html>

⁵ Nkom. Mayo 2020. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks.

Resumen. Puede observarse que la experiencia internacional respecto al roaming nacional es muy dependiente de los objetivos perseguidos y de la situación competitiva en el mercado. En general, se favorece que los operadores lleguen a acuerdos libres, pues estos surgen de manera natural en beneficio mutuo de las partes. De hecho, en Europa, en algunos casos, la regulación iría en sentido contrario a imponer una obligación de acceso sino todo lo contrario, a limitar en cierta medida dichos acuerdos para fomentar el despliegue y competencia con base a las infraestructuras.

El roaming nacional como obligación regulatoria se circunscribe a situaciones de dominancia (ya sea por declaratoria de PSM o como consecuencia de una fusión que hace aumentar la concentración en el mercado). Al respecto, cuando se establece como obligación en zonas rurales con la presencia de uno o pocos operadores de red, subyace también una condición de dominancia, en este caso limitada geográficamente.

Cuando se establece como obligación regulatoria, las tarifas pueden o no estar reguladas y considerarse que sean razonables, a tener un control con la referencia de los precios minoristas (retail minus o replicabilidad económica) o a basarse en los costos propios del operador regulado, siempre permitiendo la recuperación de la totalidad de los costos incurridos, como se establece para todos los servicios de acceso (los costos reales en algunos países a partir de su contabilidad regulatoria (FAC), o, en otros países, los costos eficientes a partir de un modelo de costos LRIC+ que modela un operador de la escala del operador regulado). La regulación tarifaria es una medida estricta que se aplica en condiciones de alta concentración y/o cuando han fallado otras medidas menos rigurosas, siguiendo el principio de proporcionalidad.

2.2 EXCEPCIONALIDAD DEL CARGO DIFERENCIADO PARA OPERADORES ENTRANTES

En la experiencia internacional no existe un caso similar al de Colombia en el que se privilegie con unas tarifas de acceso diferenciadas y menores a un operador entrante. Y no existe ningún caso debido a que se estarían incumpliendo los principios básicos de la política regulatoria, del trato no discriminatorio (no beneficiar a algunos operadores buscadores de acceso frente a otros con unas condiciones distintas en precio o técnicas), y el aseguramiento del retorno de las inversiones incurridas de manera eficiente.

En la experiencia internacional, cuando se aplican cargos diferenciados entre operadores entrantes y establecidos, sólo ocurre cuando se determinan tarifas propias para cada operador a partir de sus propios costos (eficientes o reales). Tomando el ejemplo de la terminación de llamadas de voz, sí ha sido práctica habitual que los operadores entrantes y/o de menor escala hayan disfrutado de unas tarifas de terminación en su red diferenciadas y mayores que las del resto, en virtud de que dichos operadores no habrían alcanzado todavía la escala mínima de eficiencia y tendrían, por lo tanto, unos costos unitarios mayores para la provisión del servicio de terminación. Pero siempre nos estaríamos refiriendo a sus propios costos, no a los que un tercer operador le aplicara por el hecho de ser un operador entrante.

Al obligar a los operadores de red a establecer un cargo de acceso diferenciado y por debajo de los costos de provisión eficiente (recordamos que se establecen mediante LRIC puro, que no permite recuperar la totalidad de los costos eficientemente incurridos), se estaría beneficiando de manera injusta y discriminatoria a este tipo de operadores entrantes y haciendo que los operadores establecidos, no recuperen sus costos y subvencionen el acceso de dicho operador, lo que le otorgaría una ventaja competitiva injustificada al operador entrante, y que incurran en una discriminación con otros operadores ya establecidos que reclamaran un acceso al servicio de roaming nacional. Ello no ocurre en ninguna experiencia internacional pues estaría en contra de principios regulatorios básicos.

Si bien entendemos que se incentive la entrada de nuevos operadores con, por ejemplo, unas reglas de asignación de espectro que reserven e incentiven la entrada de un nuevo operador, la expansión de dicho operador, una vez que ha entrado en el mercado, no puede ocurrir a expensas de toda la industria. En este sentido, en un mercado altamente concentrado como el colombiano, ello sólo podría ocurrir bajo una regulación asimétrica hacia el operador dominante, y no hacia el resto de los competidores, quienes también encuentran dificultades para asegurar su sostenibilidad en un entorno de elevada concentración. Y, con todo, aunque sólo se estableciera dicha obligación hacia el operador dominante, sería pertinente que pudiera recuperar todos los costos eficientes y que se salvaguardara el principio fundamental de no discriminación, estableciéndose una misma tarifa para todos los operadores, sin distinción entre entrantes y ya establecidos.

Va contra toda lógica y principios regulatorios regular la tarifa de los demás agentes para favorecer a un determinado operador o a un tipo de operador en concreto, y no la de este operador respecto de los demás, que es lo único que desde un punto de vista de experiencia internacional estaría aceptado, pues sería la misma tarifa para todos los operadores que usaran sus servicios (no discriminación), y reconocería unos mayores costos propios, sin bajar artificialmente el de los demás.

Podría entenderse que cuando el operador entrante tuviera red propia, y dada la obligación simétrica de roaming nacional en Colombia también tuviera la obligación de ofrecer el servicio mayorista, se considerase su menor escala y eficiencia para calcular la tarifa que este operador entrante ofrecería a los demás operadores, y pudiera resultar en una tarifa más alta que la tarifa que los demás operadores ofrecen por el acceso a su servicio. Pero siempre preservando el principio de no discriminación y por lo tanto ofreciendo una misma tarifa a todos los posibles operadores solicitantes del servicio.

De manera análoga, podría establecerse una asimetría en la tarifa del operador dominante, en virtud de sus mayores eficiencias, pero de nuevo, esta tarifa aplicaría con el mismo valor para todos los buscadores de acceso, sin depender del tipo de operador (entrante o establecido), pues la regulación nunca puede buscar este trato discriminatorio y menos que los operadores no puedan recuperar la totalidad de sus costos eficientes en servicios mayoristas que no son el de terminación (único servicio donde en la experiencia

internacional se ha justificado el enfoque de LRIC puro que no recupera la totalidad de los costos). En este caso de asimetría en la obligación hacia el operador dominante, el servicio sólo debería ofrecerse en las zonas donde dicho agente es el único operador con cobertura, como se lleva a cabo en la experiencia internacional cuando la obligación de roaming nacional es fruto de una situación de poder de mercado.

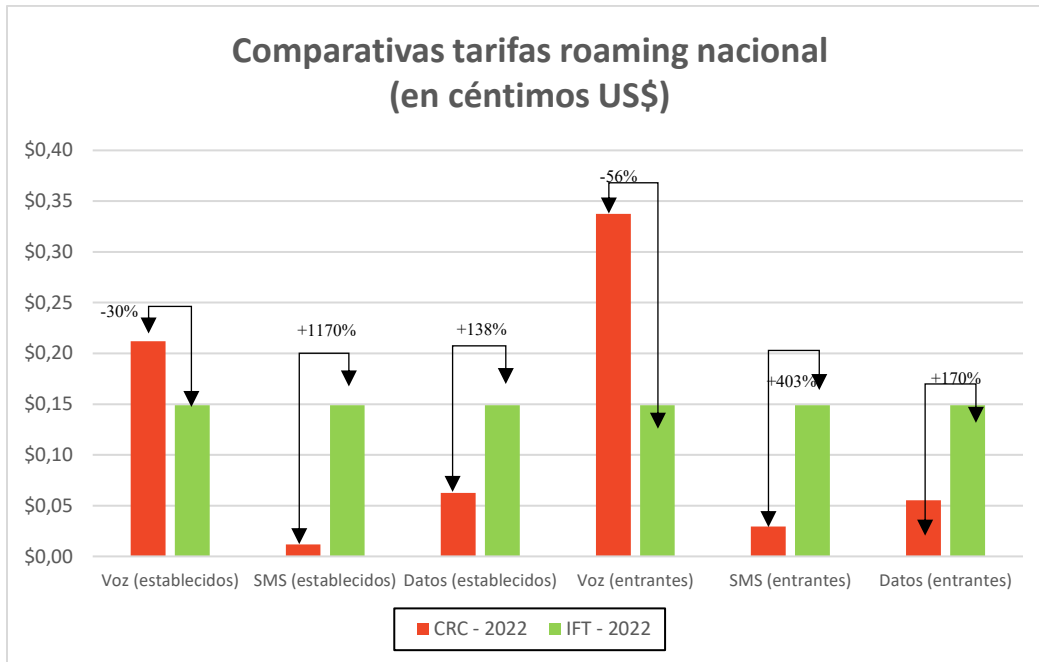
2.3 COMPARATIVA INTERNACIONAL DE TARIFAS REGULADAS

Como se acaba de exponer, la experiencia internacional regulatoria de obligaciones de acceso al servicio de roaming nacional son escasas, y más escasas aquellas en las que se determina una tarifa regulada por parte del regulador a partir de un modelo de costos de empresa eficiente. Los tres casos principales de fijación tarifaria por obligaciones de acceso serían México, Noruega y Chile:

- En Chile la obligación está en desarrollo y todavía no se han publicado las tarifas con las que poder comparar. No obstante, sí queremos señalar que el modelo tiene un enfoque LRAIC+ que permite recuperar todos los costos incurridos de manera eficiente en la provisión del servicio por cada operador atendiendo a la distinta escala de cada uno de ellos.
- En Noruega, la obligación es por PSM de un único operador y las tarifas no son públicas y no hay acuerdos en vigor entre el operador regulado y un operador solicitante de acceso. En el caso de disputa, el regulador utilizaría la contabilidad regulatoria del operador regulado, lo que implica el reconocimiento de todos sus costos de provisión del servicio realmente incurridos por la empresa, no los eficientes de un operador hipotético. Existe un control adicional basado en una prueba de replicabilidad económica que podría ajustar las tarifas mayoristas en el caso de que existiera un estrechamiento de márgenes.
- En México, la obligación es también por dominancia (preponderancia) de uno de los operadores móviles por lo que solo le resulta aplicable al preponderante y las tarifas se establecen a partir de un modelo de costos de largo plazo (LRIC+) de la escala del operador regulado, sólo para las zonas donde el resto de los operadores no disponen de cobertura.

Enseguida compararemos las tarifas preliminarmente presentadas por la CRC con las tarifas reguladas en México más recientes del operador preponderante:

Figura 3. Comparativa precios regulados Roaming Nacional en Colombia y en México para el año 2022



Fuente: CRC e IFT, cambio con el US\$ al 31/01/2022

Pueden obtenerse las siguientes conclusiones de la comparativa de tarifas reguladas:

- Salvo para el caso de la voz, los servicios de roaming nacional de SMS y datos presentarían unos valores en Colombia muy por debajo de otras referencias, particularmente las de México, donde también son reguladas y establecidas mediante un modelo de costos.
- Especialmente las tarifas de datos en roaming estarían en el modelo de costos presentado por la CRC muy por debajo de las referencias internacionales.
- Las tarifas para voz, SMS y datos en México tienen el mismo valor (0.031 MXN o 0.15 centavos de USD\$). El modelo de costos sirve como referencia para determinar estas tarifas, fundamentalmente para el caso de desacuerdo sobre dichas tarifas.
- El modelo de costos del regulador mexicano estaría modelando a una empresa de la escala del operador regulado, que posee más del 60% de participación de mercado. Es decir, se están considerando las asimetrías existentes en un mercado altamente concentrado, donde el operador preponderante goza de unas mayores economías de escala y alcance (menores costos unitarios) que sus competidores. Ello conlleva unas eficiencias mayores que las que tendría ese mismo mercado en competencia, con todos

los operadores con la misma participación de mercado, como hace el modelo de la CRC. Ello haría que, en condiciones de mercado en competencia, la tarifa resultante en México fuera aún mayor, pues el operador modelado tendría menores eficiencias.

- La metodología llevada a cabo por el regulador mexicano es LRAIC+, que es la metodología que se observa unánimemente para todos los servicios de acceso y originación (que no son de terminación).
- Si se aplicara la misma metodología y similares condiciones de mercado y de costos que se han hecho en México, el modelo de la CRC debería obtener una tarifa mucho más elevada que la que estaría obteniendo en la actualidad.

Por ello, queremos hacer notar la gran desviación existente en la propuesta de tarifas de roaming internacional en comparación con las referencias existentes a nivel internacional. Adicionalmente, también queremos señalar que en los pocos sitios donde se fijan dichas tarifas por un regulador a partir de un modelo de costos, se tiene en cuenta: la dominancia existente en el mercado, donde lo habitual es que la obligación únicamente se aplique al regulador dominante (podría ser a nivel nacional o a nivel geográfico) para remediar fallas de competencia, las cuotas de participación reales del (los) operador(es) modelado(s), y se utiliza un enfoque LRIC+ para recuperar la totalidad de los costos.

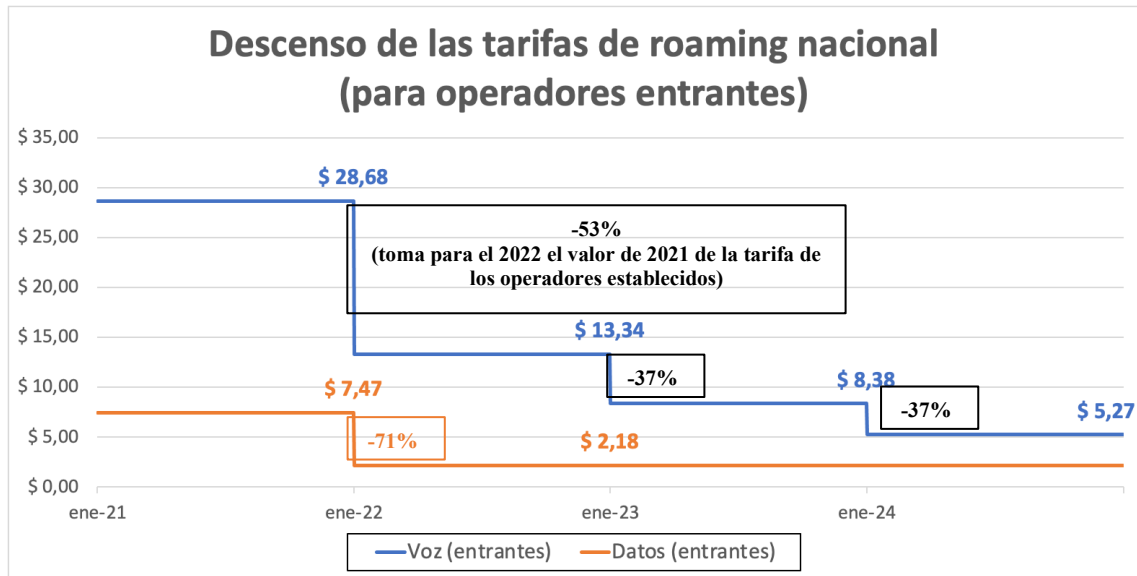
2.4 MEJORES PRÁCTICAS PARA LA FIJACIÓN DE CARGOS REGULADOS

Con independencia de los argumentos anteriores, en este punto argumentaremos sobre la necesidad de establecer una senda gradual de ajuste de las tarifas, especialmente cuando los ajustes son relevantes.

Para el servicio de datos en roaming, tanto para operadores entrantes como para operadores establecidos, nos llama la atención que no se establezca un glide path o senda de descenso gradual, tal y como sí se establece para el servicio de voz y SMS en roaming. El impacto de la reducción es mayúsculo, con un ajuste en la tarifa de los datos en roaming de un -82% para los operadores establecidos y de un -71% para los operadores entrantes en un ajuste único en el primer año.

Ello contrasta con la gradualidad para los servicios de voz y SMS, donde se establece de manera clara un *glide path*, pues el modelo determina la tarifa para el año 2024, y para el resto de los años (2022 y 2023) se calculan a partir de la tarifa de 2024 para que el descenso sea constante en términos proporcionales (se va llegando a ella mediante un ajuste constante de un -37% anual para los servicios de voz).

Figura 4. Ajuste anual de las tarifas de roaming



No entendemos por tanto que para la voz y SMS sí se establece una senda de ajuste gradual, que es lo que marcaría la práctica internacional, y no se haga así con la tarifa de datos ni para establecidos ni para entrantes, cuando el ajuste de la tarifa es notorio.

Es práctica habitual en la experiencia internacional que las autoridades regulatorias nacionales, cuando establecen un nuevo cargo regulado bajo una orientación a costos que supondrá un ajuste relevante respecto al cargo existente, apliquen un ajuste gradual a lo largo del tiempo.

Como la CRC ya lo estaría aplicando para el servicio de voz y SMS, dado el brusco ajuste de la tarifa para el servicio de roaming de datos, también debería aplicar una senda de ajuste gradual que convergiera al valor deseado al final del periodo en el 2024, que es el horizonte de actualización de los cargos de roaming nacional.

3. SOBRE EL CARGO DE ACCESO PARA OMVs

Reafirmando nuestro compromiso con la entrada, crecimiento y consolidación de los Operadores Móviles Virtuales como pieza fundamental para incentivar la competencia en los mercados móviles, desde Telefónica reiteramos nuestra postura en cuanto que dicho mercado mayorista no debe ser sujeto de regulación o de imposición de nuevas medidas.

Por este motivo, estimamos inadecuada la propuesta de la CRC en tanto que una política de intervención lejos de promover el surgimiento de nuevos participantes en el mercado frenaría la evolución y desarrollo de la figura de OMV.

Dadas las características de los OMVs y como su estrategia comercial generalmente va dirigida a nichos de mercado específicos, un aspecto crucial para impulsar el ingreso de más operadores al mercado es la habilitación de esquemas que brinden suficiente flexibilidad a los operadores de red para ofrecer planes y ofertas que se adapten de mejor manera a las necesidades, preferencias y planes de negocio del OMV.

Cabe recordar que el OMV con mayor participación de mercado y que ha sido un caso de éxito destacado en el país está operando en la red Telefónica, y que esta relación se ha establecido esencialmente bajo acuerdos comerciales en los que se privilegia la voluntad de las partes, asegurando siempre condiciones y términos no discriminatorios. Lo mismo ocurre para los cuatro operadores virtuales que Telefónica aloja en su red, con los cuales se ha llegado a diferentes acuerdos en función del tipo y diseño del operador móvil virtual.

También vale mencionar que la práctica internacional comúnmente aceptada es la de no intervenir el mercado de OMVs y dejar su desarrollo a la libre competencia y a los principios regulatorios generales de no discriminación, y en todo caso y siempre que se constaten fallas a la competencia, a la acción ex post de las autoridades de competencia nacionales.

Por tales consideraciones, es de vital importancia contar con un diagnóstico detallado de las condiciones y dinámica competitiva del mercado mayorista de OMVs que, en dado caso, permita evidenciar la existencia de fallas o problemas de competencia, y que sea acompañado de un análisis costo-beneficio que justifique la necesidad de intervención y los objetivos que se persiguen con la imposición de la regulación.

4. SOBRE LOS CARGOS DE TERMINACIÓN DE MENSAJES DE TEXTO

Desde Telefónica hemos considerado que la decisión de regular los precios de los mensajes de texto debe revertirse, dejando el precio en libertad, y debe considerarse además que se trata de un servicio con una dinámica diferente de la de voz y datos móviles.

De otra parte, en esta oportunidad el valor regulado propuesto para SMS es tan bajo que definitivamente no compensa las inversiones que se requieran para mayores ampliaciones que requieran los proveedores de contenidos y aplicaciones; si esas inversiones no se cubren con los precios regulados actuales, menos se van a cubrir con un menor nivel de precios. Hacemos un llamado de atención para que la intervención propuesta no termine por afectar esta actividad económica.

5. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN PROPUESTA

- Sugerimos que la Comisión revise las equivalencias de los valores de los cargos, tomando en cuenta las próximas interconexiones SIP, de tal manera que, al aumentar las capacidades, tal eficiencia redonde proporcionalmente en un menor valor equivalente por E1.
- El párrafo 3 del artículo 4.3.2.8.1 propuesto, elimina de la redacción la expresión “y demás proveedores de redes y servicios móviles”. Al respecto manifestamos nuestro desacuerdo pues quitarla daría a entender que la opción de capacidad únicamente aplicaría para los proveedores de larga distancia internacional.
- El párrafo del artículo 5 señala que “cuando el OMV se beneficie de los acuerdos de acceso RAN del OMR deberá reconocer, en caso de que exista, el valor diferencial entre la tarifa por minuto de voz de acceso OMV y la tarifa de acceso de RAN correspondiente, siempre que esta última sea mayor”. Sobre el particular, sugerimos que esta regla debería eliminarse porque al operador destino sí habría que pagarle el cargo completo y si solo se cobra el diferencial la red propia no se remuneraría de forma adecuada, y se estaría subsidiando al OMV y en mayor proporción en los municipios fuera del listado predeterminado, donde se aplica una tarifa comercial.
- Para los OMVs, antes la tarifa de mensajes de texto era el doble del cargo de acceso; la propuesta sugiere que el valor sea el doble, pero del año 2024; si la CRC desea mantener el precio al doble debería aplicar la regla en el año respectivo.

6. CONCLUSIONES

Según todo lo antes expuesto, resumimos nuestra postura en los siguientes puntos:

- Es necesario acelerar cuanto antes la eliminación de los cargos de terminación, e implementar el Bill & Keep como mecanismo para la remuneración de llamadas entre las redes móviles, y no esperar hasta 2025 como propone el Proyecto. Cualquier retraso tiene el potencial de reforzar aún más la posición de dominio de la que goza Claro y con ello acrecentar los problemas y fallas competitivas advertidas en los mercados móviles. Se restringiría a los competidores, por un largo periodo, de ver los beneficios que traerá consigo el B&K sobre sus cuentas de resultados y planes de negocio, al dejar de pagar cuantiosos montos por terminación de llamadas, principalmente en la red del dominante, y dejar de mantener los gastos de operación de complejos sistemas de facturación; lo que en última instancia se verá reflejado en un aumento en el bienestar de los usuarios como resultado de las eficiencias y mayores inversiones destinadas a la mejora e innovación de las ofertas minoristas.
- Los valores del RAN no deben estar ligados a los cargos de terminación. Resulta equivocado vincular el RAN al cargo de terminación de llamadas en tanto que se tratan de servicios completamente distintos. Reiteremos nuestra solicitud a la CRC para

desarrollar un nuevo modelo de costeo que tenga en cuenta todos los costos, componentes y demás elementos necesarios para la provisión del servicio de RAN. El enfoque LRIC puro adoptado por la CRC para fijar el valor del RAN únicamente sería aceptado conforme a la práctica internacional para las tarifas de terminación más no para los servicios de acceso/originación. Esta metodología impide a los operadores recuperar los costos eficientes en los que incurren por la provisión del servicio, y lleva a que los valores en Colombia estén muy por debajo de otras referencias internacionales, particularmente las de México, donde también son reguladas, únicamente para el preponderante. Lo más preocupante es que esta nueva reducción otorgaría, en contravención con los principios regulatorios de no discriminación, un beneficio extraordinario a un operador entrante, mediante una subvención directa de sus competidores ya establecidos, y sin resolver el problema de fondo y las importantes fallas competitivas existentes. Con independencia de lo anterior, creemos que ante la magnitud de la reducción de la tarifa para RAN de datos se hace necesario aplicar una senda de ajuste escalonado que se equipare al menos a la propuesta para el servicio de RAN de voz y SMS. También se estima necesario incluir en la propuesta tarifas diferenciales en aquellas zonas donde únicamente tenga presencia un operador de red o se trate del agente declarado dominante. Esta opción resulta útil para promover la cobertura y multiplicidad de oferentes en dichas zonas geográficas, así como para reducir la reducción general que plantea el regulador, por sus efectos.

- Se requiere garantizar un marco regulatorio que brinde certidumbre jurídica y predictibilidad para estimular las inversiones y fomentar la entrada de un mayor número de operadores móviles virtuales al mercado. Para lograrlo es necesario minimizar la intervención regulatoria, según las mejores prácticas internacionales, y dar paso a una flexibilización que permita diseñar ofertas adaptadas a las características y estrategias comerciales de los diferentes tipos de OMV, para que a su vez éstos puedan posicionar su marca y consolidarse en su nicho, y solo interviniendo en caso de demostrarse la existencia de una falla de mercado o la existencia de prácticas anticompetitivas.

Cordial saludo,



NATALIA GUERRA CAICEDO

Vicepresidente de Asuntos Públicos y Regulatorios