

**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Bogotá, febrero 24 de 2011

Doctor  
**CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ**  
Director Ejecutivo  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
Ciudad

**ASUNTO:** Comentarios al documento CRC "consulta pública - escenarios regulatorios para el mercado 'voz saliente móvil'"

Respetado doctor Lizcano:

Dentro de los términos establecido por la Comisión, COMCEL procede a realizar los siguientes comentarios frente al Documento CRC "consulta pública- escenarios regulatorios para el mercado de voz saliente móvil"

- 1. El análisis de mercados relevantes: La CRC no ha generado la revisión del análisis del mercado relevante de voz saliente móvil como lo prevé la normatividad.**

La Resolución CRC 2058 de 2009, por medio de la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados indica en el parágrafo 2 del artículo 9 que la Comisión en un periodo no inferior a dos (2) años, revisará las condiciones de competencia en los mercados susceptibles de regulación ex ante. COMCEL no conoce que a la fecha la Comisión haya realizado esa revisión, es más en el mismo documento que estamos comentado, la Comisión indica en la página 3 que "De otra parte la CRC recuerda a los interesados que actualmente se encuentra en discusión la propuesta de Agenda Regulatoria 2011, la cual incluye la revisión de las condiciones de competencia de los mercados relevantes, en virtud de que ya ha transcurrido el tiempo mínimo definido por la Comisión para practicar la revisión de oficio de los mismos, e informa que se encuentra considerando realizar una nueva revisión en particular del mercado minorista de "voz saliente móvil" durante el primer trimestre de 2011." (El subrayado y la negrilla es nuestra)

En conclusión, este análisis sometido a nuestros comentarios no es el que establece el parágrafo 2 del artículo 9 de la Resolución CRC 2058, es decir, la Comisión no está cumpliendo su misma normatividad pues antes de tomar cualquier decisión regulatoria sobre el mercado de "Voz saliente móvil" debe como lo dice la mencionada norma, revisar las condiciones de competencia de todos los mercados relevantes susceptibles de

Bogotá, D.C. - Colombia

regulación ex – ante y determinar si a hoy subsiste o no la posición de dominio constatada mediante Resolución 2062 de 2009.

Ahora bien, la Comisión tampoco ha procedido a verificar los efectos de la medida regulatoria en el mercado de “Voz Saliente móvil”, con el fin de establecer si habría lugar a levantar la restricción impuesta sobre el diferencial de tarifas off-net y on-net de COMCEL, tal y como lo establece el párrafo primero del artículo tercero de la Resolución CRC 2066 de 2009, modificado por el artículo cuarto de la Resolución CRC 2171 de 2009 y el mismo ente regulador lo reconoce, al indicar en el documento motivo de análisis que “*Así mismo la CRC espera contar con elementos que le permitan recoger insumos adicionales para efectuar un diagnóstico definitivo acerca del impacto de la medida aplicada al mercado minorista, que conduzca a la **toma de decisiones dentro de la actuación administrativa de carácter particular en curso, para lo cual se realizará el análisis particular en un documento independiente, aunque el mismo tomará elementos del presente análisis general.***” (El subrayado y la negrilla es nuestra)

De lo anterior, se desprende que tampoco la CRC ha dado cumplimiento al párrafo primero del artículo tercero de la Resolución 2066 de 2009.

Adicionalmente, el párrafo segundo del artículo tercero de la Resolución CRC 2066 de 2009 indica que: “*Las tarifas de COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. estarán sometidas a lo dispuesto en el artículo 2 hasta tanto se verifique el cumplimiento de la condición del presente artículo por 4 trimestres consecutivos. Una vez cumplido este plazo, **la CRT mediante actuación administrativa de carácter particular, decidirá si procede someterlas nuevamente al régimen vigilado de tarifas**” (el subrayado y la negrilla es nuestra).*

A la fecha, no conocemos que la Comisión haya iniciado una actuación administrativa tendiente a decidir lo ordenado por el mencionado párrafo segundo.

En conclusión, consideramos que la comisión no ha cumplido con las normas que ese mismo ente expidió para el análisis de los mercados relevantes.

## **2. La CRC no está realizando el análisis de monitoreo de la medida en los términos que la misma Comisión se fijó.**

El documento puesto a consideración de la industria no realiza la evaluación del impacto de la medida tomada por parte de la CRC en el año de 2009 en los términos y plazos que la misma Comisión se impuso: Resolución 2058 párrafo 2 del artículo noveno, Resolución 2066 párrafos primero y segundo del artículo tercero. El documento CRC preliminar que se generó en agosto de 2010 realizó algunas aproximaciones en la que la Comisión evalúa algunos aspectos de cumplimiento de la medida, tales como participaciones de mercado, flujos de tráfico entre operadores. Pese a esto, la CRC no concluye de manera concreta en cuanto al cumplimiento de la norma tal y como lo establece el párrafo primero del artículo tercero de la Resolución CRC 2066 de 2009, modificado por el artículo cuarto de la Resolución CRC 2171 de 2009

En ningún momento la CRC dio a conocer los resultados de la evaluación de las medidas adoptadas por parte de la Comisión sobre COMCEL en el año 2009 para concluir si las medidas adoptadas surtieron los efectos pretendidos por la CRC al imponerlas.

Sobre este tema en particular, COMCEL tiene los siguientes planteamientos que no han sido considerados por la CRC:

### **2.1. Es preciso que la CRC concrete los objetivos específicos de la medida**

En los dos documentos publicados por la CRC en agosto y diciembre de 2010 la Comisión no indica cuál es el objetivo que busca con las medidas impuestas a COMCEL. En apartes de dicha lectura, parecería entenderse que el propósito fundamental es reducir la participación de mercado de COMCEL incrementando la participación en el mercado de los otros operadores. Por ejemplo, cuando se analiza el impacto competitivo de la norma de portabilidad numérica, la CRC plantea que es claro que la medida aumenta los niveles de competencia, pero no es algo que cambie participaciones de mercado. Plantea la CRC que:

*"(...) se puede concluir que el gran beneficiado de la implementación de la portabilidad numérica móvil en Colombia es el usuario. La reducción de costos de cambio (...) generará una mayor competencia de parte de los operadores para ganar y retener usuarios,  aun cuando lo anterior no necesariamente repercute en una cantidad masiva de usuarios cambiando de operador. Por lo anterior, es ambiguo el efecto que podrá tener sobre las participaciones de mercado la implementación de esta medida, así como también lo es el efecto que esta tendrá sobre las tarifas on-net y off-net"<sup>1</sup>.*

Con base en esta argumentación básica, la CRC descarta la adopción de la portabilidad numérica como una medida que aumente las fuerzas competitivas en el mercado móvil que debe ser tenida en cuenta en los análisis de competencia del mercado de voz saliente móvil. Y se descarta con base en el hecho de que la norma, a pesar de aumentar los índices de competencia, no modifica las participaciones de mercado, ni los niveles de las tarifas off-net / on-net.

Con este argumento, parecería que el objetivo de la CRC al imponer las medidas a COMCEL es modificar las participaciones de mercado móvil de la compañía. El otro objetivo que podría inferirse que busca adicionalmente la CRC es igualar los niveles de las tarifas on-net y Offset. Pese a lo anterior, no es ni el bienestar del consumidor ni la intensificación de la competencia el objetivo que pareciera tener en mente la Comisión.

¿Cuál es entonces el objetivo de las nuevas medidas que propone la CRC? ¿En donde entra el consumidor, el aumento del excedente del consumidor, los aumentos en la eficiencia técnica y asignativa y el aumento en el bienestar de la sociedad? ¿Cuál es el objetivo central de la medida y en qué lugar de los documentos se encuentra el análisis del cumplimiento de la medida por parte de COMCEL?

---

<sup>1</sup> CRC. Consulta Pública. "Escenarios Regulatorios para el Mercado "Voz Saliente Móvil". Diciembre 21 de 2010, p. 53.

## **2.2. El consumidor debería ser el foco del análisis del monitoreo que realiza la CRC del mercado móvil**

Como se planteó en el documento de comentarios de COMCEL del 3 septiembre de 2010 enviado a la CRC, expresamos que no existe un análisis por parte de la Comisión que permita determinar si las condiciones competitivas de los usuarios – el objetivo regulatorio final más importante- mejoraron como resultado de la medida.

A pesar de que existe una sección de tarifas y un reconocimiento de que, cuando menos, los precios off-net se han reducido sin que se haya producido un rebalanceo en otros segmentos del mercado, no existen planteamientos acerca de un hecho que efectivamente si sucedió: El bienestar de los clientes mejoró significativamente durante el período. Los precios disminuyeron aún más y la cantidad de minutos recibidos aumentó de manera importante. El excedente del consumidor se elevó de manera asimismo significativa. Consideramos que el estudio olvida profundizar en ésta, tal vez la más importante dimensión del estudio: El consumidor, para concluir que no hay necesidad de implementar más medidas.

Consideramos que buena parte del esfuerzo del estudio se concentra en variables meramente de concentración en el mercado, así como alrededor de variables intermedias, alejadas, en buena medida, de la situación de bienestar propia del consumidor. Por ejemplo, existe un esfuerzo importante en demostrar que se han modificado los tráficos por corredores de los operadores o el hecho de que las participaciones de COMCEL en los mismos han variado.

## **2.3. La CRC no genera conclusiones acerca del cumplimiento de las medidas del 2009**

Ni el documento de diciembre de 2010 ni el de agosto del mismo año concluyen, entonces, acerca de si la medida impuesta por la CRC finalmente se cumplió o no por parte de COMCEL. No encontramos ni en la sección 3, ni en las secciones 5.2.1 y 5.2.2 del documento, ni en las conclusiones del mismo ninguna acotación específica acerca de cuál es la posición de la Comisión con respecto al cumplimiento por parte de COMCEL de las medidas que definió la CRC con las resoluciones del año 2009.

## **3. La CRC está planteando medidas adicionales, en los mercados mayoristas, sin haber aún concluido acerca del resultado de las medidas impuestas a COMCEL en el año 2009**

A pesar de que no se presenta una conclusión sobre cuál fue finalmente el resultado de algo más de un año de monitoreo de las medidas impuestas a través de las resoluciones 2062 y 2066 del año 2009, la Comisión procede a plantear una serie de medidas adicionales entre las cuales se podría escoger para complementar las medidas impuestas en el mercado minorista en el 2009.

¿Cómo se puede plantear la posibilidad de adoptar medidas adicionales, si ni siquiera se han evaluado las impuestas inicialmente? ¿Corrigieron las medidas adoptadas las supuestas fallas de mercado identificadas

por la CRC? ¿No debería plantearse que las medidas obtuvieron el resultado esperado y que la supuesta falla se corrigió?

#### **4. COMCEL no comparte el desarrollo metodológico que le ha dado la CRC al proyecto**

COMCEL no comparte un número importante de conclusiones que en el análisis ha adoptado la CRC sobre el mercado relevante de “Voz Saliente Móvil”, así como sobre decisiones que ha adoptado la CRC en el desarrollo del proceso. Estos temas, que se desarrollan a continuación, tienen que ver con (i) el hecho de que la CRC se equivocó en la aplicación del análisis metodológico apropiado para el análisis de mercados relevantes según las tendencias aceptadas a nivel internacional, (ii) la Comisión no demostró la existencia de poder de dominio por parte de COMCEL, (iii) la necesidad de tener en cuenta que no es por el denominado efecto club que la empresa es la líder en los mercados móviles en la actualidad, sino que han incidido errores estratégicos cometidos por nuestros competidores en el pasado, además de todos los hechos asociados a la argumentación que presentó COMCEL en nuestra anterior comunicación a la Comisión, que volvemos a retomar en el numeral 5 del presente documento.

En diversos documentos enviados por COMCEL a la Comisión se han planteado estos temas a pesar de lo cual consideramos que hasta la presente no hemos recibido respuesta alguna por parte de la CRC.

##### **4.1. La CRC equivocó el análisis metodológico apropiado para el análisis de mercados aplicado a nivel internacional**

COMCEL considera que la CRC impuso medidas a nuestra compañía por supuestas fallas de mercado en el orden equivocado, contrario a las tendencias metodológicas internacionales. Según estás, una vez identificada la supuesta falla de mercado, el análisis debe iniciar con los mercados mayoristas más altos en la cadena de valor (“*the most upstream in the vertical supply chain*”) e ir bajando en los remedios hasta llegar a los mercados minoristas más próximos al consumidor. Este análisis se presenta, por ejemplo en el documento base para el análisis de mercados relevantes producido por la Comisión Europea recientemente:

“(…) In general, the market to be analysed first is the one that is ***most upstream*** in the vertical supply chain. Taking into account the ex ante regulation imposed on that market (if any), an assessment should be made as to whether there is still SMP on a forward-looking basis on the related downstream market(s). This methodology has become known as the “modified greenfield approach”. Thus the NRA should work its way along the vertical supply chain ***until it reaches the stage of the retail market(s)***. A downstream market should only be subject to direct regulation if competition on that market still exhibits SMP in the presence of wholesale regulation on the related upstream market(s) (...)”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> EUROPEAN COMMISSION. Commission Staff Working Document. Explanatory note. Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory

Contrario a la metodología básica de mercados relevantes, la CRC inició tomando medidas en los mercados minoristas (la tarifa final al usuario en los corredores on-net y off-net). Ahora la Comisión pretende devolverse en el desarrollo metodológico con regulación adicional en los mercados mayoristas, sin haber concluido sobre el impacto de las medidas impuestas para subsanar las supuestas fallas de mercado, en forma inversa al que se acostumbra en las metodologías internacionales. Estos cambios bruscos y sin aparente coherencia metodológica, generan disrupciones profundas en el buen desarrollo de la industria y terminan afectando en últimas a los consumidores.

A este respecto, y como lo planteó COMCEL en su documento del 25 de octubre de 2010<sup>3</sup>, consideramos que la CRC no puede tomar medidas regulatorias de manera aleatoria y a prueba y error, pues termina impactando a un operador y la eficiencia y la estructura misma de la industria. Iniciar el proceso con la adopción de medidas en los mercados minoristas, para devolverse a adoptar nuevas medidas remediales en los mayoristas genera cambios demasiados abruptos en el mercado que afecta el diseño de planes tarifarios, la estructuración de la política comercial o cambios en los sistemas operativos, los cuales, más importante antes que nada, terminan confundiendo al consumidor y entorpeciendo el buen funcionar del mercado.

En relación con este punto, consideramos que la Comisión debe levantar todas las medidas que han cambiado las condiciones del sector, mostrar sus verdaderos efectos sobre la industria y, después sí proceder a revisar la adopción de medidas adicionales. Dado que la evaluación del proceso de monitoreo no ha tenido lugar aún, la toma de medidas regulatorias adicionales no solo es prematura, sino que seguramente distorsionará las nuevas decisiones que ya ha tomado el Gobierno Nacional en los tiempos (portabilidad numérica, entrada de nuevos jugadores al mercado y nuevas medidas por implantar de espectro).

#### **4.2. La CRC no ha probado la existencia de dominancia de COMCEL**

Es importante insistir nuevamente sobre el hecho de que COMCEL no comparte aún las decisiones de la CRC, por medio de las cuales declaró a la compañía como dominante en el mercado de voz saliente móvil. Como lo analizó de manera extensa la firma internacional de consultoría NERA<sup>4</sup>, la Comisión no demostró que COMCEL ostentara posición de dominio en los mercados móviles en Colombia; tan solo planteó sus análisis en el tamaño del operador y su participación en dichos mercados. Se adjunta nuevamente el informe antes mencionado para efecto de análisis retrospectivo. Algunos de los principales planteamientos de NERA sobre el tema fueron los siguientes, los cuales se resumen a continuación:

---

framework for electronic communications networks and services (Second edition). C(2007) 5406. Brussels, SEC(2007) 1483 final, p. 13

<sup>3</sup> COMCEL, Comentarios de COMCEL relacionados con las observaciones de los operadores al documento de la CRC "Diagnóstico Preliminar del Mercado de Voz Saliente Móvil", octubre 15 de 2010, p. 25.

<sup>4</sup> NERA Consulting. Análisis de la Competencia Efectiva en la Industria Móvil al por Menor en Colombia. Informe preparado para COMCEL S.A. Enero 29, 2009.

- El sustento de las decisiones de la CRC del 2009 descansa erróneamente sobre una única variable: La participación de mercado de COMCEL. A este respecto, el análisis de competencia y remedios regulatorios propuestos por la Comisión se basan únicamente en que COMCEL es “muy grande”, medido en términos de participación de mercado, siendo el análisis de la Comisión, aún en esos términos, inconsistente. Para otros mercados analizados las participaciones de mercados son aún superiores.
- La CRC no demostró que el tamaño de COMCEL le habría permitido actuar independientemente de sus otros competidores en el mercado, hecho que:
  - supone que ni sus competidores actuales ni potenciales entrantes estén en capacidad de disciplinarlo;
  - que mantiene cautivos a sus usuarios;
  - que ha aumentado sus precios por encima de los niveles competitivos obteniendo utilidades por encima de las competitivas;
  - que brinda servicios de calidad deficiente;
  - que ha cometido abusos contra la libre competencia desde su pretendida posición de dominio.
- La participación de COMCEL se debe a mejores precios que sus competidores y a otras consideraciones de dinámica competitiva (calidad, cobertura, oportunidad en las inversiones, errores estratégicos de sus competidores, entre otros).

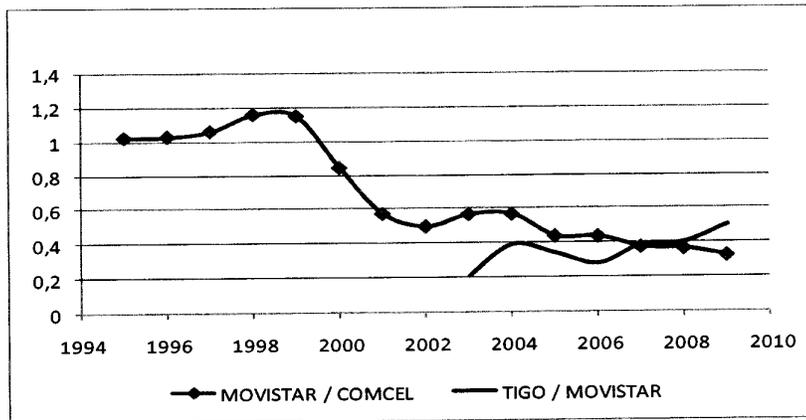
A este respecto, el artículo 333 de La Constitución Política no prohíbe la “posición dominante”, sólo permite evitar o controlar sus “abusos”. Mientras no pueda comprobarse la existencia de una práctica que sea “abusiva” – y no una simple expresión legítima de las ventajas que haya producido la asunción de riesgos, la realización de inversiones y la toma de decisiones en forma acertada,- las autoridades no pueden tomar medidas que faciliten ingresos y ventajas a la competencia. Tampoco pueden reducir en forma discriminatoria los ingresos netos que puede tener un empresario como resultado de la disciplina en inversiones y riesgos que haya tomado para adquirir tal posición. Además, como lo comentamos anteriormente, la CRC no ha sustentado y comprobado a profundidad la existencia de una posición dominante por parte de COMCEL.

#### **4.3. Han incidido en el éxito de COMCEL errores estratégicos de sus competidores**

Como lo planteamos en nuestro documento del 15 de octubre de 2010 enviado a la CRC, nuestra empresa no fue siempre el operador más grande del mercado por más de seis (6) años fue TELEFÓNICA. La mayor participación de COMCEL empieza a ocurrir desde el 2000, cuando la empresa optó por disminuir sus precios frente a los de la competencia. En este sentido, la Gráfica No. 1 presenta nuevamente la relación de las líneas de TELEFONICA frente a las de COMCEL y COLOMBIA MOVIL durante el período 1994-2010. Se puede apreciar allí como durante los primeros diez años de la industria TELEFONICA era el líder del

mercado. Sin embargo, a partir del año 2000 la empresa inició una fase de pérdida de participación frente tanto a COMCEL, como a COLOMBIA MÓVIL, compañía con la cual ha venido perdiendo clientela de manera importante.

**Gráfica No. 1 – Número de líneas de TELEFÓNICA en relación a COMCEL y de COLOMBIA MOVIL respecto a TELEFÓNICA**



FUENTE: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Página WEB. Información trimestral por operadores.

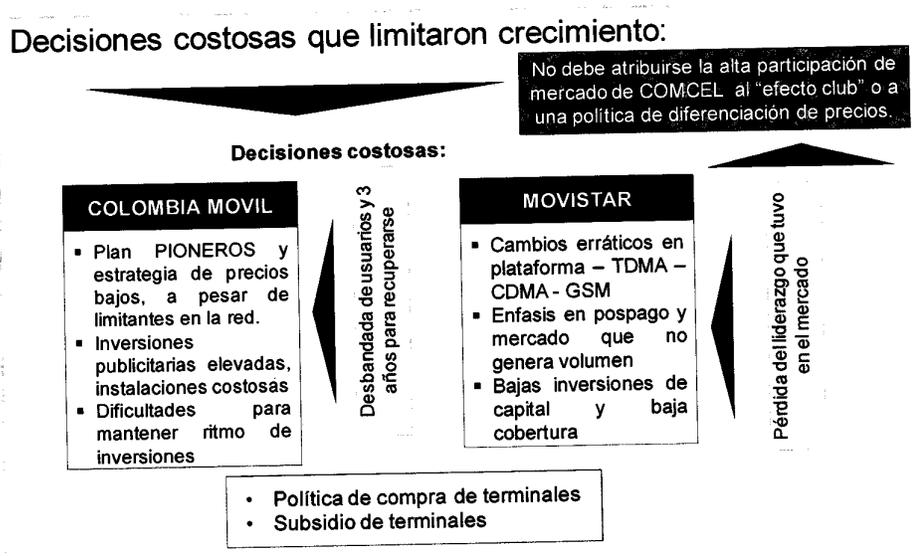
Según los comentarios de los operadores y aún en los planteamientos de la Comisión en su documento reciente, el éxito de COMCEL y su participación de mercado se originan solamente en el que denominan “el efecto club”. De acuerdo con estos planteamientos, por ejemplo, la totalidad de la problemática financiera, estratégica y de mercado de los dos operadores móviles se explica únicamente en “(...) las tarifas diferenciales y promociones para explotar el efecto club: una fijación estratégica de precios on-net y off-net que conduce a la suscripción del usuario al operador más grande”<sup>5</sup>.

Consideramos, a este respecto, que esos comentarios confunden la realidad y, en buena medida, ocultan decisiones y errores estratégicos claves cometidos por esos operadores a lo largo de la última década. Contrario a la realidad de la industria, olvida TELEFONICA, por ejemplo, que esa empresa era el operador más grande del mercado hasta hace menos de una década (véase nuevamente la Gráfica No. 1) y que la pérdida de ese liderazgo no es gratuita, ni debe ni puede atribuirse a una política de precios diferenciados que pueda haber aplicado COMCEL y que TELEFÓNICA y TIGO también aplicaron. Su estrategia comercial, tecnológica o de precios elevados le significó perder ese liderazgo.

<sup>5</sup> TELEFONICA, Comentarios al documento “Diagnóstico del Mercado ‘Voz Saliente Móvil’”. Documento enviado a la CRC. 3 de septiembre de 2010.

Tanto TELEFONICA como TIGO tomaron decisiones costosas que limitaron su crecimiento. La Gráfica No. 2 presenta a este respecto un resumen de las que, desde nuestro punto de vista, fueron las equivocaciones estratégicas centrales que limitaron el crecimiento de esos dos operadores y que facilitaron, en alguna medida, la mayor penetración en el mercado de COMCEL.

**Gráfica No. 2 - Decisiones estratégicas erradas que limitaron el crecimiento de TIGO y MOVISTAR**



FUENTE: Elaboración propia. "Presentación CRC. Comentarios y posición de COMCEL. Monitoreo de los mercados de voz saliente móvil". Esta presentación se le envió a la CRC, al MinTic y al DNP.

En este sentido, se le pide a la Comisión volver a considerar el documento enviado el 5 de octubre de 2010 el cual se encuentra en el expediente y en el que se presenta de manera detallada el análisis correspondiente sobre este tema central en la discusión<sup>6</sup>.

Como lo plantea la CRC en su estudio, no puede caerse en el sofisma de que "(...) se le premien errores estratégicos del pasado (...) a operadores que por una u otra razón han quedado relegados con una menor participación de mercado"<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> COMCEL, op. cit., octubre 15 de 2010, p. 5.

No puede, de la misma manera, centrar la discusión en que el problema de mayor participación de mercado obedece fundamentalmente a un esquema de diferenciación de precios entre corredores de tráfico, el así llamado “efecto club”. Los errores de la competencia que se resumen en Gráfica No. 2 fueron determinantes, en buena medida, de la posición de mayor participación de mercado que ostenta COMCEL en la actualidad.

**5. El éxito de COMCEL obedece a una estrategia profunda y coherente de servicio al cliente, cobertura nacional, reducción de precios, inversiones cuantiosas y calidad y no a la adopción de diferenciación de precios**

Como lo planteamos en el documento de comentarios a los operadores<sup>8</sup>, COMCEL ratifica que la razón de su éxito y de su alta participación en los mercados móviles en Colombia es muy diferente y muchísimo más compleja y profunda a la que se pretende aducir por parte de algunos de los operadores de la industria y de la misma CRC, que se centra en el diferencial existente de precios on-net / off-net y el que denominan “efecto club”.

Como se le planteó a la CRC en la sección 3 del documento anterior, los éxitos de COMCEL en la industria móvil en Colombia, en términos de penetración y precios se deben a un conjunto de factores intrincado, pero a la vez sencillo, que se resumen nuevamente a continuación:

**5.1. Escogencia tecnológica apropiada, en los momentos apropiados**

Para un análisis del tema, véase el documento COMCEL de octubre 15, pp. 7-8. La Comisión no realiza ningún comentario a este respecto, ni analiza las decisiones que tomaron nuestros competidores en materia comercial y tecnológica y su incidencia en la estructura del mercado actual.

**5.2. Mejores precios, inferiores a los de sus competidores (pp. 11-18).**

La CRC no presenta mayor argumentación sobre este importante tema en la sección 3, “Coyuntura del Mercado Móvil”. Tan solo presenta un análisis estático del mismo, sin que se realice un análisis dinámico, histórico de la manera como se comportaron los precios y la forma como COMCEL optó por disminuir precios desde comienzos del 2000, hecho que tiene una correlación significativa, en sus participaciones de mercado. Nuevamente, la compañía llegó a su posición de liderazgo actual por una **estrategia continuada**, basada en servicio al cliente, que se inició tan temprano como en la primera parte de la década de los años 2000. COMCEL es hoy quien es, no por su estrategia de actual de precios, sino por una política continuada y sistemática de precios más bajos en el período 2000-2010, acompañada de acciones en todo el entorno comercial y operativo de la actividad de la compañía.

---

<sup>7</sup> CRC, Consulta Pública, op. cit., p. 90.

<sup>8</sup> COMCEL, op. cit., octubre 15 de 2010, sección 3.

**5.3. Eficiencia económica administrativa y financiera: Su ARPU es de los más bajos de los operadores de la región con niveles de rentabilidad elevados (pp. 15-16).**

La Comisión tampoco se pronuncia sobre este importante tema, a través del cual se comprobó en el documento de octubre 15 que, a pesar de trabajar con los precios más bajos del mercado y no obstante sus bajos niveles de ingresos promedio por usuario (ARPU), la compañía, en razón a sus niveles de eficiencia, arroja indicadores financiero elevados. Le solicitamos nuevamente a la CRC considerar nuestros planteamientos a este respecto.

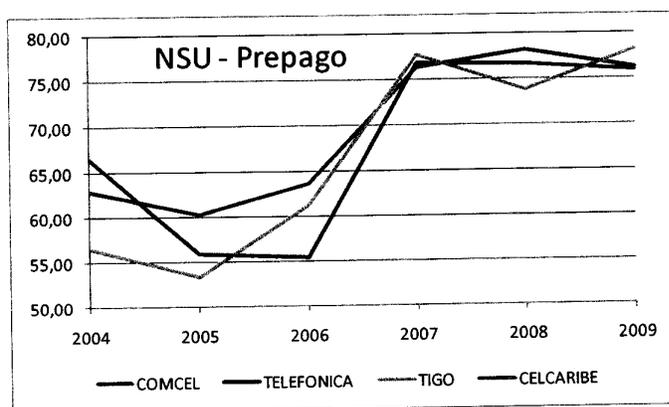
**5.4. Niveles de satisfacción del usuario**

Sobre este importante tema, COMCEL no entiende las razones por las cuales la CRC modificó la manera como, según sus planteamientos del pasado, se debe analizar el NSU. Desde tiempo atrás planteó la Comisión que los servicios de TMC y PCS deberían analizarse de manera separada e independiente, debido a que, según ella, la naturaleza de los dos servicios era diferente y a que la metodología de la encuesta variaba dependiendo del servicio al cual se estaba haciendo referencia. Siempre forzó la CRC a que los análisis se presentaran de manera independiente y separada. Las gráficas y presentaciones reflejaban esta convicción de la Comisión.

De manera inexplicable para nosotros, para este caso en particular la CRC presenta los resultados del NSU comparando a los operadores de TMC y de PCS en las mismas gráficas y usando el mismo tipo de análisis.

De igual manera, la Comisión llega a conclusiones que, desde nuestra perspectiva, no se analizan de manera correcta. Para este efecto, considérese la Gráfica No. 3, donde se presenta los resultados de la evaluación del NSU para el período 2004-2009, cuantificando los resultados del índice.

**Gráfica No. 3 – Niveles de Satisfacción del Usuario – 2004-2009**

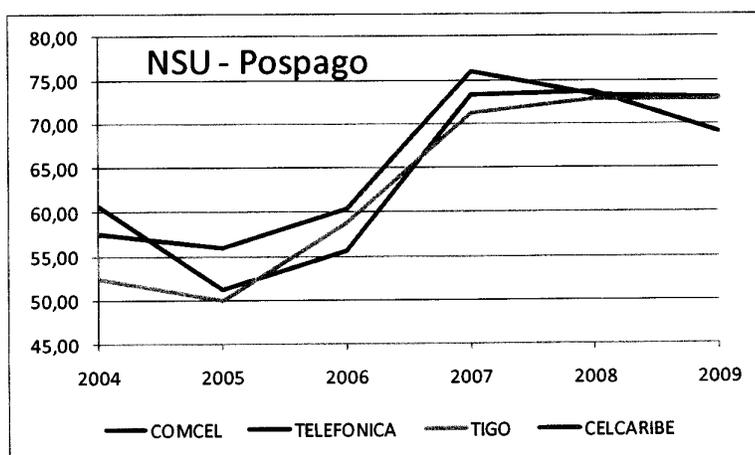


FUENTE: CRC

Según este análisis, en la modalidad de prepago COMCEL fue el operador con el mejor nivel de calidad en tres de los seis años con que se presenta la información, siendo segundo en dos años.

De igual manera, en la modalidad de pospago, la empresa fue el operador con mejor nivel de calidad en 4 y segundo en 2 de los 6 años, como se evidencia a través de la gráfica que se presenta a continuación. Con respecto a TELEFONICA, presentó índices superiores entre 3 y 5 puntos, mientras que con TIGO índices superiores de NSU de hasta 7 puntos. Como se puede apreciar en la gráfica los niveles de NSU de COMCEL fueron muy superiores a los de sus competidores, especialmente durante el periodo 2007-2008.

Gráfica No. 4 – NSU en la industria móvil - Pospago



FUENTE: CRC. NSU.

Agregando prepago y pospago, entonces, COMCEL fue el operador con el índice de calidad más elevado en 7 de las 12 evaluaciones y segundo en cuatro ocasiones. Definitivamente, la evidencia presenta a COMCEL como el operador con la mejor y más consistente relación de calidad para los usuarios de los tres operadores del mercado móvil en el período analizado. La alta calidad en la prestación de los servicios móviles en el país, adicionado a los restantes factores que hemos mencionado en éste y en nuestro último documento de comentarios explica la posición de COMCEL como líder en los mercados móviles colombianos en la actualidad

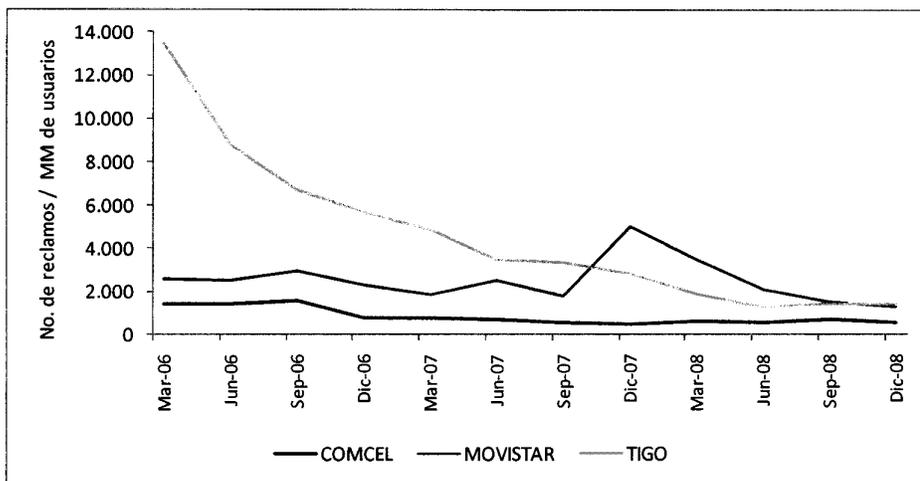
Pese a lo anterior, la Comisión desestima la evidencia que ella misma presenta al plantear que "(...) la preferencia que tienen los usuarios por la red de mayor tamaño, tampoco obedece a diferencias significativas en la percepción que tiene el usuario por los servicios y por la atención recibida". Desestima el hecho de que

TIGO estuvo en el último lugar en 7 de las 12 mediciones, mientras que MOVISTAR fue último en 4 del total de dichas mediciones.

Sobre el tema de PQRs, es preciso plantear, en primer lugar, que la CRC está tomando fechas que no guardan relación con el período de análisis sobre el cual esa entidad identificó la supuesta falla de mercado (2008). La Comisión hace referencia en el documento motivo de comentarios al período comprendido entre junio de 2009 y marzo de 2010, lo cual es inconsistente, por cuanto esas fechas son posteriores al momento del análisis.

De otro lado, a pesar de que COMCEL fue el operador con menos reclamos entre el 2006 y junio del 2009 – años para los cuales la información se encuentra disponible-, la CRC también desestima esta evidencia contundente, alegando que tan solo en dos semestres, entre diciembre del 2009 y junio de 2010, la empresa, según la Comisión, no fue el operador con el menor número de reclamos. Inexplicablemente, la CRC pone a COMCEL como el operador con más reclamos para esos dos últimos semestres cuando, estadísticamente hablando, el número de reclamos por millón de usuarios había convergido a cerca de 500, como se puede ver claramente en la gráfica que la misma CRC presenta en su informe.

Gráfica No. 5 - PQRs por millón de usuarios



Se ha completado la serie con la información que poseía COMCEL de los tres operadores para el año 2006.  
FUENTE: CRC desde junio de 2007. COMCEL, año 2006

No contempla la CRC que mientras que en marzo de 2006, MOVISTAR doblaba los reclamos de COMCEL, y TIGO casi que los multiplicaba por 10 veces; a diciembre de ese mismo año TELEFONICA multiplicaba por tres veces los reclamos de COMCEL y los de TIGO eran más de siete veces superiores a los de COMCEL.

De igual manera, olvida la Comisión que en junio de 2007 el número de reclamos por millón de usuarios de COMCEL era del orden de los 600, TIGO tenía 3.500, **siete veces más** reclamos que COMCEL, mientras que MOVISTAR tenía 2.500 PQRs, **cinco veces** más que COMCEL.

De otro lado, en diciembre de 2007 MOVISTAR tenía **10 veces más** el número de reclamos por millón que COMCEL, mientras que TIGO tenía aproximadamente **seis veces más** reclamos que nuestra empresa. De otro lado, en el 2008 TIGO y MOVISTAR tuvieron cerca del **TRIPLE** de reclamos de los que generó COMCEL.

En el 2009, se puede apreciar claramente que las tres empresas habían fundamentalmente convergido en el número de reclamos, alrededor de los índices que consistentemente había presentado COMCEL durante el período.

Pese a esto, la CRC plantea que para el 2009 y el primer semestre del 2010 "(...) [COMCEL] fue superado por TIGO y luego también por MOVISTAR", dejando así la impresión de que sus niveles de calidad habían caído y que había sido superado con creces por parte de sus competidores, cuando lo que la figura presenta, en realidad, es que los índices de calidad habían estadísticamente convergido alrededor de la calidad que consistentemente presentó COMCEL durante todos los años anteriores.

Con la misma información que la CRC presenta, más la información que COMCEL incorpora al documento, la evidencia contundente es que COMCEL experimentó durante varios años índices de calidad que fueron sistemática y estadísticamente muy superiores a los de la competencia. Dichos niveles de calidad fueron percibidos por los consumidores y se reflejan y explican, junto con los demás factores que detallamos en nuestro documento anterior de comentarios, las mayores participaciones de mercado de las que disfruta en la actualidad la entidad. COMCEL construyó su base de usuarios durante los últimos diez años, y alrededor de mejores niveles de calidad, como lo reflejan un NSU consistente y significativamente más bajo que sus competidores y un nivel de PQRs dramáticamente mucho más bajos que su competencia durante largos períodos de tiempo.

#### **5.5. Inversiones de capital sustancialmente más elevadas a lo largo y ancho del territorio nacional que los de su competencia:**

La CRC, de manera equivocada a nuestro juicio, concluye que las inversiones de COMCEL son las menores con respecto a las que realizaron los tres operadores móviles. Para tal efecto, presenta las inversiones promedio por abonado realizadas entre el período 2007-2009.

El análisis que presenta la Comisión es, a juicio de COMCEL, equivocado, por las siguientes razones que presentamos respetuosamente a la CRC:

- En primer lugar, TIGO y TELEFONICA se encuentra realizando actualmente inversiones que COMCEL ya realizó en años pasados y que no debe, por tanto realizar nuevamente. Por ejemplo, la inversión en la red 3G la inició COMCEL mucho antes que sus competidores: TELEFONICA inició sus inversiones en 3G

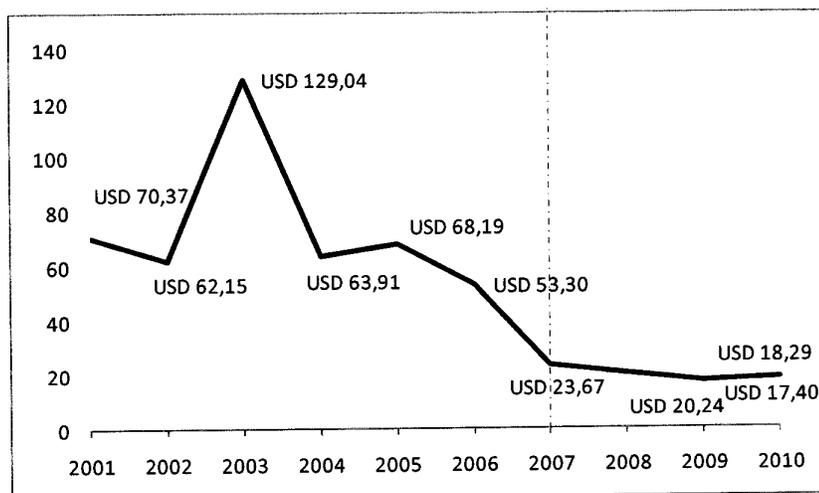
38 meses después de que COMCEL hubiese realizado las primeras inversiones. Las inversiones que realizó COMCEL para soportar la masa de usuarios que logró captar a mediados de la década del 2000, hasta ahora las están haciendo los otros operadores.

Tomando el indicador de inversiones en dólares por usuario, que propone la CRC en su documento (y con el cual no estamos de acuerdo, como veremos en el siguiente numeral), deflactándolo y convirtiéndolo a dólares de enero de 2011 se muestra como las inversiones de COMCEL en el período 2000-2006 fueron muy superiores a las que realizó para el período 2007-2010. Mientras que la inversión promedio de COMCEL durante la primera parte de la década fue del orden de los USD \$75 por usuario, en el período 2007-2010 fue de USD \$19 por usuario, cerca de 4 veces la inversión de este último período.

Estos esfuerzos de inversión se vieron plasmados en una mejor oferta tecnológica, de servicios y de calidad, las cuales fueron estratégicas en la obtención de participación de mercado que ostenta COMCEL en la actualidad.

Nótese como al centrar sus conclusiones en el período 2007-2009, la CRC cae en el error de distorsionar y minimizar la estrategia las inversiones de COMCEL y la manera como la entidad construyó su base de clientes desde la primera parte de la década de los 2.000.

Gráfica No. 6 – CAPEX por usuario – USD / usuario constantes de enero de 2011



FUENTE: COMCEL y MINTIC. No se contó con información de TELEFONICA y TIGO antes del 2007 para realizar comparaciones

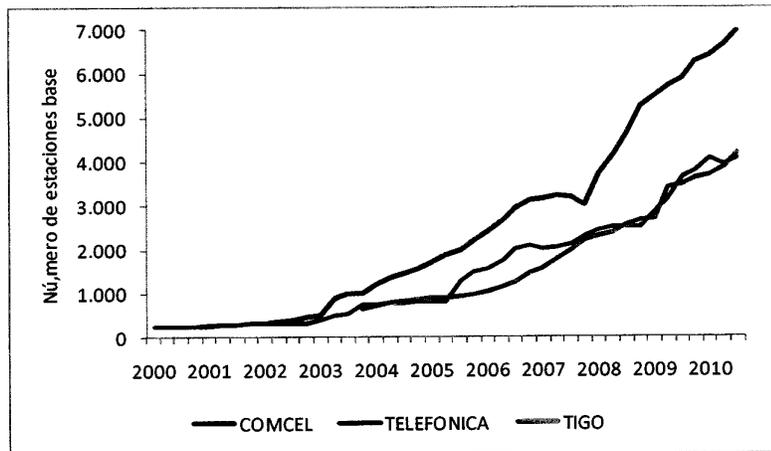
- De otro lado, y en línea con lo anterior, calcular las inversiones sobre el stock total de abonados es equivocado. La razón de este error es que un gran componente de las inversiones que realizó COMCEL para los usuarios actuales no tuvo lugar en cada uno de los años que presenta la CRC, sino que tuvieron lugar años atrás: Las inversiones en equipos se realizan bien sea para atender el número futuro esperado de usuarios (no existe forma de adquirir equipos para los usuarios de un año determinado, sino que debe adquirirse la estación base, por ejemplo, para atender un número significativo de usuarios futuros).

En este sentido, los planes de inversión, planes de ensanche o de expansión como se les conoce también son de largo plazo, estando dirigidos a atender el servicio de futuros usuarios. Esas inversiones de hoy atenderán, entonces, usuarios de un buen número de años subsiguientes.

El indicador de inversiones por usuario que trae a colación la CRC no es, por tanto, apropiado ni objetivo. El indicador que usa la Comisión es correcto para el caso de otras industrias, pero en el caso de la industria de las telecomunicaciones donde las inversiones son tan elevadas y de largo plazo, el indicador es totalmente inapropiado y, lo que es peor aún, sesgado, buscando, ocultar la realidad COMCEL tuvo inversiones mayores realizadas en el pasado, muy superiores a las de sus competidores.

Solamente para mostrar un ejemplo adicional de las mayores inversiones históricas de COMCEL y la manera como la empresa construyó su base de usuarios desde principio de la primera parte de la década de los 2000, considérese nuevamente el número de estaciones base de COMCEL para el período 2000-2010. Se incluye totalidad de estaciones base de las tres compañías.

**Gráfica No. 7 Número total de estaciones base 2000-2010**

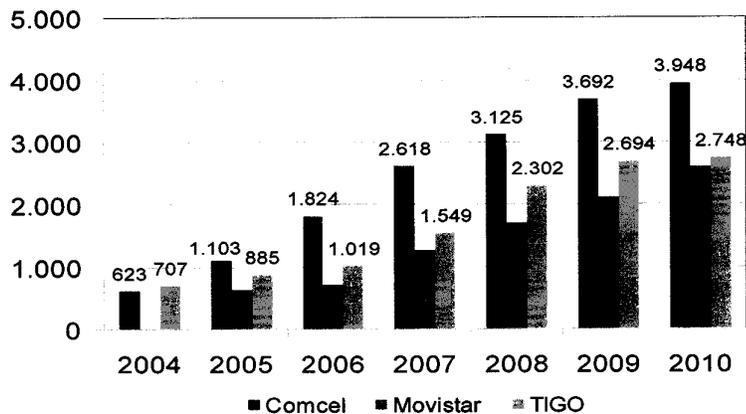


FUENTE: Ministerio de las Tecnologías de la Información

Nótese la diferencia marcada en las inversiones de la compañía, representadas en el número de estaciones base existente en cada año del período seleccionado. Esta es la dinámica con la que debería la CRC analizar la información de inversiones en la industria de las telecomunicaciones.

Asimismo, se presenta a continuación la inversión en estaciones base 3G en la Gráfica No. 8 que presentamos en el informe anterior.

**Gráfica No. 8 – COMCEL – Número de estaciones base GSM - 2004 - 2010**



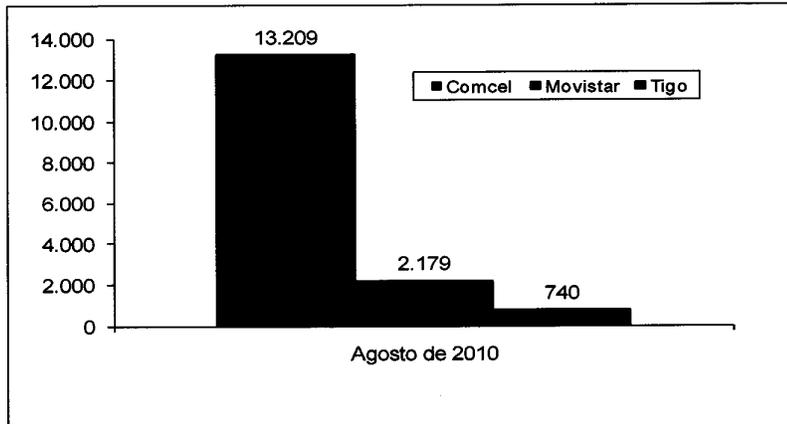
FUENTE: Reporte Trimestral al Ministerio de las Tecnologías de la Información. Información anual al primer trimestre de cada año

Como puede apreciarse de la anterior gráfica y de aquella que presenta el aumento en estaciones base (véase la Gráfica No. 7), se puede observar que, ya desde comienzo de la década, cuando los índices de penetración en la industria eran significativamente bajos, COMCEL siempre realizó inversiones de capital cuantiosas, por ejemplo, en estaciones bases, significativamente muy superiores a las de sus competidores.

En conclusión, cuando se observan las inversiones de capital con un enfoque dinámico en el tiempo puede concluirse como la base actual de usuarios y la penetración de mercado de COMCEL se ha construido, año a año, de manera consistente y continuada desde comienzo de la primera parte de la década de los 2000, por más de 10 años, con inversiones, como en estaciones base, que superaron de manera sistemática a las realizadas por su competencia.

A la misma conclusión se llega al analizar las inversiones desde la perspectiva comercial: el número de puntos de venta y de centros de atención al cliente instalados por parte de COMCEL superan de manera sistemática y casi exponencial los implantados por parte de sus competidores. A continuación se replican nuevamente las gráficas correspondientes asociadas a estos conceptos que se presentaron en el informe anterior de COMCEL.

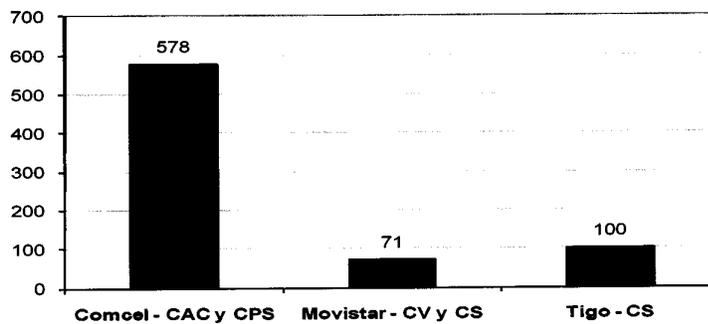
**Gráfica No. 9 - Número de puntos de Venta – Agosto de 2010**



FUENTE: Estudios de Campo de Ciudades Capitales.

Nótense las diferencias marcadas en el número de centros de atención abajo y en los puntos de venta de COMCEL frente a los de sus competidores, que acumulan el esfuerzo de estos últimos diez años en materias de inversiones en estructura y plataforma comercial.

**Gráfica No. 10 – Número de centros de atención al cliente por operador - 2010**



FUENTE: Páginas WEB de los operadores

De nuevo y contrario a los planteamientos de la CRC, la base de usuarios de COMCEL se construyó, no en un año como lo deja ver la CRC, ni por el efecto de una diferenciación de precios o el así llamado "efecto

club" o "efecto comunidad" en que basa la Comisión en su totalidad la argumentación de dominancia de COMCEL, sino en inversiones sistemáticas muy superiores a las de sus competidores en redes y equipos de telecomunicaciones, como en infraestructura comercial y de atención al cliente.

#### **5.6. Mayor cobertura.**

La CRC plantea que el nivel de cobertura de una compañía no es una variable que explique la mayor participación de mercado de COMCEL. Plantea la Comisión que a pesar de que (...) COMCEL tiene una mayor cobertura con su red 3G que MOVISTAR y TIGO con sus redes GSM (...) [lo cual] pareciera mostrar diferencias significativas en las coberturas de las tres redes, a nivel poblacional la diferencia es mucho menor (...)”<sup>9</sup>. (El subrayado es nuestro).

Asimismo, plantea que (...) aún cuando MOVISTAR tiene una cobertura de 82% a nivel municipal con su red GSM, con esto le basta para atender al 96% de la población. Por su parte TIGO, con una cobertura a nivel municipal del 55%, alcanza a atender al 89% de la población (...). La CRC elabora en su análisis planteando que (...) con coberturas del 38% y del 22% de MOVISTAR y TIGO (sic) respectivamente a nivel municipal con sus redes 3G, los operadores alcanzan a atender al 84% y al 73% de la población”.

Es la opinión respetuosa de COMCEL que estos planteamientos de la Comisión no solo desconocen la realidad dinámica del fenómeno de crecimiento de un operador en un mercado. El análisis de la Comisión es estático y ubicado solamente en el momento actual. Carecen ellos además de realismo de lo que ha sido la labor de COMCEL en el país, pero más importante, de la claridad de que la estrategia de que para crecer y alcanzar una masa de usuarios significativa es necesario arriesgarse a penetrar sistemáticamente cada uno de los diferentes estratos socio-económicos, incluyendo los más humildes o apartados del país. Con la adopción de esa estrategia, la empresa ha ido armando, municipio a municipio, grupo social a grupo social, la base de usuarios que hoy lo tiene como el operador más grande y dinámico del país. Es una estrategia de más de diez años de implantación que no puede limitarse, como lo presenta la CRC, a un año determinado de análisis.

Las apreciaciones de la Comisión desconocen e incurren en error grave por las siguientes razones:

- El hecho de que TELEFONICA y TIGO, con una cobertura a nivel municipal del 82% y 55% en su red GSM, respectivamente, cubran el 96% y el 89% de la población tan solo implica que, de entrada, perdieron ya, cuando menos, el 4% y el 11% del mercado cada uno. Igual argumento se infiere sobre la red 3G, donde las coberturas son tan solo del 38% y del 22%. Si esos dos operadores tuvieran hoy en día la misma cobertura del mercado de COMCEL las participaciones de mercado se alterarían en esos porcentajes. Nuevamente, realizando un análisis meramente estático a la fecha de hoy.

---

<sup>9</sup> CRC, Consulta Pública, op. cit, p. 25.

- Pero, sin embargo, el análisis debe realizarse de manera dinámica. Durante muchos años TIGO y MOVISTAR tuvieron una cobertura muy inferior a la de COMCEL, mucho más baja a la que presentan en la actualidad (la misma CRC que los dos operadores han venido aumentando sus índices de cobertura en los últimos años.

Las preguntas que surgen, entonces, son ¿qué participaciones de mercado han perdido esos dos operadores durante los pasados diez años por haberse rezagado en sus niveles de cobertura con respecto a COMCEL?, ¿cuál habría sido la participación de mercado hoy si esos dos operadores hubieran realizado las inversiones de capital al mismo ritmo que lo hizo COMCEL? La ventaja competitiva que les tomó COMCEL por este rezago en inversiones es, indudablemente, enorme.

- La CRC desconoce, además, la importancia de mantener la totalidad del país cubierto. No contar con participaciones de mercado en 18% de los municipios colombianos, en el caso de TELEFONICA, y 45% de los municipios, para el caso de TIGO<sup>10</sup>, conlleva implicaciones comerciales muy importantes, que es un error sistemático desconocer. No contar con presencia en ese número de municipios es una limitante para los usuarios donde esas empresas si tienen presencia y que no pueden llamar a los usuarios de los municipios que no cuentan con presencia del operador.

Este hecho limita la participación y la penetración no solo de esos mercados no atendidos, sino la de aquéllos en que, teniendo presencia, los usuarios no pueden realizar llamadas a usuarios de poblaciones y municipios no cubiertos.

- Cuando la Comisión hace referencia a que “TIGO, con una cobertura a nivel municipal del 55%, alcanza a atender al 89% de la población (...)”, ¡la Comisión confirma el hecho de por qué COMCEL tiene el 65% del mercado! Desconoce que el esfuerzo comercial que se logra penetrando la totalidad de los estratos. Si un operador desea sobrevivir en el mercado debe penetrar los estratos V y VI y No Residencial; si él desea alcanzar crecimientos importantes, debe llegar a penetrar el estrato III, pero si desea realmente crecer y jugar un papel protagónico en el mercado tiene necesariamente que atreverse a penetrar los estratos I y II y lograr conectar a todos los habitantes de todos municipios del país. Esa fue la estrategia de COMCEL a lo largo de todo la primera década del siglo XXI y la que solo recientemente han iniciado a recorrer nuestros competidores.
- El análisis de la CRC es absolutamente estático y desconoce la manera como influyó la cobertura de COMCEL desde comienzos de la presente década. La mayor cobertura a la cual hacemos referencia que nos permitió alcanzar la base actual de usuarios a nivel municipal debe analizarse desde comienzos del 2000 y la manera como la fidelización de clientes se logró a través de niveles históricos de cobertura significativamente más elevados que los la competencia.

---

<sup>10</sup> CRC. CONSULTA PUBLICA, op. cit., p. 25.

- La base de usuarios, contrario a lo que plantea la CRC, no se construyó en el 2009. La participación de mercado se construyó durante todo un período –el comprendido entre el 2000 y el 2010, en el que la empresa invirtió sistemáticamente mucho más dinero en estaciones base, antenas y demás equipos de comunicaciones a todo lo largo y ancho del país, disminuyó sus precios por debajo de los de sus competidores, ofreció niveles de calidad más elevados, invirtió en su red comercial base, por mencionar tan solo algunos de los más relevantes.

El que hoy en día los índices de cobertura sean similares (aunque todavía existe una brecha muy importante y costosa, difícil de igualar, como veremos a continuación) entre los tres operadores, constituye un error profundo; argüir que la base de usuarios se construye de manera estática en un año determinado y que la cobertura que históricamente tuvo el operador no ha determinado las participaciones de mercado con que cuenta la empresa en la actualidad desconoce la manera como opera un mercado de telecomunicaciones y la forma como el proceso de inversiones de ingeniería, la estrategia y planes comerciales y la misión corporativa se implantan, de manera dinámica a través de los años.

- La Comisión no dimensiona, en lo más mínimo, ni el costo monetario ni el esfuerzo de construir la red para tener una cobertura del 100% del país. Tampoco dimensiona la CRC el valor estratégico, desde el punto de vista comercial y de mercado, haber alcanzado niveles de cobertura de casi todo el país desde mediados de la década del 2000. Esos mayores valores, sobre los de nuestra competencia, que hemos logrado año con año, explican nuestra base de usuarios.
- En consecuencia, COMCEL no comparte, en absoluto, y con todo el respeto debido, el planteamiento de la CRC: Nuestra base de usuarios está en función, entre otras variables, de los índices de cobertura y de profundización de nuestra red, significativamente superiores a los de nuestros competidores. Como planteábamos en nuestro documento de octubre 15, nuestra participación de mercado se origina en una valerosa decisión desde comienzo del 2000, de invertir en el país en los momentos correctos y con las tecnologías apropiadas, llegando, desde hace muchos años, a los municipios más recónditos del país, a los cuales nuestros competidores, aún en pleno 2011, no han podido llegar.

Finalmente, nos sorprende que un organismo regulador técnico como la CRC, comprometido con la política del Gobierno Nacional y del Ministerio TIC y su Plan Nacional de cobertura social, esté desconociendo, de una manera tan profunda, la importancia de que operadores como COMCEL hayan alcanzado cobertura nacional en las zonas más apartadas y pobres del país desde tiempo atrás. Los comentarios de la Comisión desconocen no solo la cobertura actual en esas zonas, sino que subestiman de manera inexplicable el cubrimiento muy superior en la totalidad del territorio nacional y cómo ello explica su actual participación de mercado.

Nuestra participación de mercado es entonces, contrario a la inexplicable posición de la CRC, producto de la manera como construimos nuestra red y nuestra base de usuarios desde mucho tiempo atrás y no, como lo plantea la misma CRC, como el producto de una diferenciación sistemática de precios que, a

través del “efecto club” elevó las tasas de participación de mercado de la compañía a los niveles actuales.

### **5.7. Alto churn de COMCEL no es una variable relevante para la CRC**

La CRC desestima este factor como un elemento a tener en cuenta entre las fuerzas competitivas a considerar en los mercados móviles. Según la Comisión,

“(…) la tasa de desafiliación, o churn, en Colombia tiene una tendencia positiva. COMCEL [es] el operador con mayor tasa de churn en junio de 2010 (...). [Además,] se debe tener en cuenta que aun para estándares latinoamericanos, en donde la proporción de usuarios en modalidad postpago es baja, e incluso a nivel mundial, la tasa de churn en Colombia es alta, aun teniendo en cuenta el bajo componente de usuarios en modalidad postpago.”<sup>11</sup>

En este sentido, documentos anteriores de la CRC<sup>12</sup>, hacen referencia al alto nivel de intercambiabilidad de usuarios entre operadores existente en Colombia. En un estudio, cobijado bajo este mismo proyecto de análisis de mercados relevantes, la CRC concluyó que existía una alta posibilidad de cambio de operador móvil entre los consumidores colombianos “De aquellas personas que disponen del servicio de telefonía móvil, la mayoría (73.6%) mencionan que pueden cambiarse de proveedor libremente sin grandes complicaciones”<sup>13</sup>.

De la misma manera, en el estudio de la CRC, la Comisión concluye también “(…) que la mayoría de las empresas que han cambiado de proveedor no han tenido dificultades para hacerlo”<sup>14</sup>.

Pese a lo anterior, la Comisión contradice su propia evidencia desarrollada en varios documentos anteriores en los que plantea justo lo contrario y descarta el alto nivel de churn como una evidencia de mayor competencia en el mercado móvil colombiano planteando que “(…) la elevada tasa de churn observada en el caso colombiano puede significar que se presenta una alta movilidad de suscriptores entre empresas, sino que puede estar reflejando el abandono de planes, ofertas o promociones por otras, al interior del mismo operador (...)”. (El subrayado y resaltado son nuestros).

Para COMCEL la Comisión se contradice en el análisis que lleva a cabo en este documento con otros hechos públicos a consideración de la industria en el pasado y elabora conclusiones, sin proporcionar evidencia

---

<sup>11</sup> CRC. DOCUMENTO DE CONSULTA, op. cit., pp. 28-29.

<sup>12</sup> CRC. “Definición de mercados relevantes en la industria de las telecomunicaciones en Colombia bajo un ambiente de convergencia tecnológica”, segundo Informe, p. 77.

<sup>13</sup> CRC. “Definición de mercados relevantes en la industria de las telecomunicaciones en Colombia bajo un ambiente de convergencia tecnológica”. Segundo informe, p. 74.

<sup>14</sup> CRC, *Ibidem*, pp. 80-81.

alguna, bajo la mera percepción de que la alta rotación de usuarios de COMCEL “podría” atribuirse al abandono de planes al interior del mismo operador.

De otro lado, cabe mencionar que la tasa de deserción que informa COMCEL al Ministerio es tasa efectiva de acuerdo a la definición conocida a nivel internacional: el “*churn*” no incluye los traslados de planes dentro de la compañía; la tasa mide la cantidad de usuarios que efectivamente se van de la compañía, es decir que ya no tienen en servicio con nosotros.

A este respecto, las desactivaciones que se realizan por otras causales, se clasifican como desactivaciones internas y no cuentan en el cálculo del índice de la tasa de deserción, en la medida en que estas líneas continúan activadas en COMCEL, pero que se desactivan para realizar alguna operación de la misma como, por ejemplo, apertura de una maestra, cesión de contrato, etc.

De igual manera, las desactivaciones en los que los usuarios cambian de planes postpago a prepago y viceversa, cuentan como churn en cada uno de los productos, pero no para el total, donde estas bajas no cuentan, puesto que al final estos usuarios siguen activados con COMCEL.

Finalmente, como es ampliamente conocido, la alta tasa de *churn* existente en el mercado móvil colombiano es una medida de la intensidad de la competencia que se presenta entre los operadores del mercado.

**5.8. Conclusión: COMCEL se mantiene en el hecho de que su éxito obedece a una estrategia profunda y coherente de servicio al cliente, cobertura nacional, reducción de precios, inversiones cuantiosas y calidad técnica**

Por todas las anteriores razones, y como lo planteamos en el documento de comentarios a los operadores, COMCEL ratifica que la razón de su éxito y de su alta participación en los mercados móviles en Colombia es muy diferente y muchísimo más compleja y profunda a la que se pretende aducir por parte de algunos de los operadores de la industria y de la misma CRC, que se centra en el diferencial existente de precios on-net / off-net y el que denominan “efecto club”.

El así llamado “efecto club” no es el factor que explica el éxito de COMCEL en los mercados de la industria móvil en Colombia. Lo que crea el caso exitoso de negocios de COMCEL son sus inversiones históricas en infraestructura, los niveles inferiores de precios por debajo de los de su competencia desde comienzos de la década del 2000, su estrategia de negocios que se concentró en masificar los negocios móviles en Colombia, centrándose en los segmentos de prepago y en la totalidad de estratos socioeconómicos, a precios bajos y con cobertura casi del total del país. Todo esto le ha permitido a la compañía operar rentablemente con niveles de precios más bajos, ARPU's inferiores a los de sus competidores, favoreciendo directamente a sus usuarios quienes han sido los más beneficiados de todo el proceso de prestación del servicio.

**6. El “efecto club” y la diferenciación de precios no son ajenos a TIGO y TELEFONICA tanto en Colombia, como en los demás países de la región.**

En conclusión, como se ha explicado extensamente en el presente documento, el llamado “efecto club” no es el factor que explica el éxito de COMCEL en los mercados de la industria móvil en Colombia. La estrategia de diferenciación de precios ha sido utilizada durante varios años tanto por los operadores móviles en Colombia, como a nivel internacional es una práctica totalmente reconocida y admitida. Este es en efecto el propósito de las secciones que se exponen a continuación.

**6.1. *La estrategia de diferenciación de precios es ampliamente usada por TIGO y TELEFONICA en otros países de la región y en Colombia***

Como lo ha planteado COMCEL y la misma CRC en sus estudios, la diferenciación de precios aumenta la eficiencia económica y maximiza el bienestar de los consumidores. Teniendo en cuenta este postulado y sin olvidarlo dentro de la argumentación que se presenta a continuación, la Comisión no toma en cuenta en su estudio el análisis de COMCEL relacionado con el hecho de que la diferenciación de precios es una práctica común y abierta tanto a nivel internacional como en los países de la región<sup>15</sup>. Las promociones de minutos y los planes con consumidores elegidos son parte de la estrategia comercial de las compañías, y que no es extraña a los operadores en los diferentes países de la región. Los operadores comprenden que a través de la diferenciación de precios se optimiza, como lo planteamos, el bienestar del consumidor.

En el documento de comentarios entregado a la CRC en octubre 15 de 2010, se anexó todo un material documental en el que se demuestra la utilización de planes diferenciados de precios por parte de TIGO y TELEFONICA MOVILES en diferentes países de la región.

Se le pide atentamente a la Comisión retomar dicha información y tenerla en cuenta en sus análisis.

Adicionalmente, se le pide incluir la evidencia que COMCEL ha recabado sobre el caso colombiano que se presenta a continuación y que demuestra la utilización extensa de diferenciación de precios por parte de nuestra competencia.

**6.1.1. Los operadores colombianos utilizan ampliamente la diferenciación de precios**

Como en el caso internacional, la práctica de diferenciación de precios y del que la CRC denomina “efecto club” ha sido utilizada extensamente en Colombia tanto por TIGO, como por TELEFONICA, práctica que como dijimos anteriormente, maximiza el bienestar de los consumidores. Este es, en efecto, el objetivo de las siguientes dos secciones del documento, en las que demostraremos que el esquema de diferenciación de precios ha sido práctica común en la estrategia comercial de los dos operadores.

---

<sup>15</sup> COMCEL, op. cit., octubre 15 de 2010, sección 5, pp. 17-18.

### **6.1.2. TIGO y su Plan Pioneros: Utilización extensiva y estratégica de la diferenciación de precios**

Si existe un operador en Colombia que basó, como centro de su estrategia de negocios la diferenciación de precios entre llamadas on-net y off-net fue TIGO. El posicionamiento inicial de la compañía durante los primeros años de su operación reposó en el así llamado “PLAN PIONEROS”. El plan contemplaba que los usuarios de la compañía podían realizar llamadas a clientes de la misma red a un precio de \$24 por minuto. Por supuesto, las llamadas a usuarios de otras redes tenían un precio muy superior, similar al que cobraban los otros dos operadores del mercado en su momento.

Este esquema de abierta y clara diferenciación de precios, el “efecto club” llevado a su extremo (el precio por minuto para llamadas “on-net” de COLOMBIA MOVIL era de hasta cuarenta y cinco veces inferior a los de llamadas “off-net”), que aplicó esa empresa durante casi cuatro años, fue la estrategia comercial básica y fundamental de la compañía durante los primeros años de su operación.

### **6.1.3. TIGO y su utilización de tarifas diferenciales on-net / off-net**

La utilización de planes en que se diferencian las tarifas entre usuarios onnet y offnet no solamente se ha dado por parte de TIGO en el pasado. En la actualidad, TIGO utiliza la estrategia de manera sistemática en sus diferentes planes. Considérense a continuación solo algunos de los casos, para ilustrar el tema:

- Entre los planes que la compañía denomina “Planes Cuenta Control”, TIGO genera planes con precios diferenciales más bajos para sus clientes on-net (“clientes bacanos”). Entre estos planes se encuentran, a manera de ejemplo, los planes “Tigo Control Bacano 2” o “Tigo Control Súper Bacano”.

Para apreciar estos planes la Comisión puede referirse al siguiente link en la página de esa compañía:

<http://www.tigo.com.co/seccion/planes-cuenta-control>

- Los planes que la compañía denomina “Planes Pospago Abiertos” también establecen precios diferenciales entre llamadas onnet y offnet, tanto para los minutos incluidos como para los adicionales. Para apreciar estos planes, la Comisión puede referirse al siguiente link en la página de esa compañía:

<http://www.tigo.com.co/seccion/planes-pospago>

Como se puede apreciar de la información que aparece en su misma página Web TIGO hace uso intensivo de la diferenciación de precios. La compañía entiende que esa es la manera de aumentar el bienestar de sus consumidores, como así lo hemos venido argumentando a lo largo del presente documento.

En consecuencia, la práctica de diferenciación de precios no es exclusiva de COMCEL ni explica el éxito de COMCEL. Los operadores comprenden que a través de menús y planes de precios diferenciales que se ajustan a las necesidades de sus clientes aumentan el bienestar de los consumidores.

#### **6.1.4. TELEFONICA y la utilización de diferenciación de precios en los corredores on-net / off-net en Colombia: Pospago**

TELEFONICA MOVILES ha utilizado, de igual manera, diferenciación de precios entre los corredores on-net y off-net, adoptando la estrategia del que llama “efecto comunidad”, que tanto critica la CRC y sobre la cual la Comisión define la supuesta dominancia de COMCEL en los mercados de voz saliente móvil. En efecto, el operador, contrario a lo que plantea la CRC, basa buena parte de su estrategia comercial en este momento en la diferenciación de precios en sus planes comerciales.

En efecto, y para enfatizar lo que es parte de su estrategia comercial, MOVISTAR misma denomina a la estrategia “**Comunidad Movistar**”, queriendo reflejar el énfasis de la compañía en incentivar la utilización on-net de la red por parte de sus propios usuarios. Nótese cómo el énfasis de TELEFONICA en su deseo de consolidar su “comunidad” o “club” de usuarios se refleja en la introducción misma de los planes que se promociona en su página WEB. Véase para este efecto el siguiente link:

<http://www.movistar.com.co/sitio/index.php#P1&seccion=7&plan=7>

En esta página, TELEFONICA hace énfasis en su interés de promover la utilización de sus usuarios de su propia red.

“Con los Nuevos Planes Bolsa Controlados tendrás muchos más minutos para hablar con tu **comunidad movistar**. Todos los planes incluyen SMS a movistar para que estés siempre en contacto y todo en una sola factura, porque el valor del control va incluido en el plan”.

Para observar las características de los planes que brinda TELEFONICA a sus clientes véase la página de TELEFONICA<sup>16</sup> en donde se presentan las condiciones de los cuatro planes que se incluyen en el “Plan Bolsa Control de Telefónica” que la empresa ofrece a sus clientes.

De la observación de la página de ese operador se pueden inferir varias conclusiones fundamentales para el estudio que nos ocupa:

---

<sup>16</sup> Considérese el link <http://www.movistar.com.co/sitio/index.php#P1&seccion=7&plan=7>

- En primer lugar, **TELEFONICA diferencia sus precios on-net y off net**. La misma CRC en su documento de consulta plantea en la Tabla No. 1 como "(...) luego de la Resolución CRT 916 **Bellsouth es el primero** en introducir tarifas diferenciadas [en el año 2004] entre on y off-net (...)". (El subrayado y el resaltado son nuestros). La empresa diferencia sus precios porque, como así lo lleva a cabo COMCEL, termina aumentando el bienestar de sus clientes, quienes son los grandes beneficiados del esquema.

Aunque este comentario de la CRC no es totalmente cierto, puesto que TIGO (HOLA) fue el primero en iniciar la práctica de diferenciación de precios on-net / off-net en el año 2003, lo cierto es que ni TELEFONICA ni TIGO se convirtieron en los operadores con mayores participaciones en el mercado, ni han sido declarados como dominantes por el hecho de diferenciar precios.

A este respecto, no es la diferenciación de precios ni el así llamado "efecto club" o "efecto comunidad" los que generan la posición de dominio que ahora ha sido supuestamente imputada sobre COMCEL, con fundamento en una práctica que no solo iniciaron, sino que utilizaron extensamente MOVISTAR y TIGO desde el año 2003 y que continúan todavía utilizando de manera extensa.

- De otro lado, TELEFONICA **diferencia claramente sus precios** on-net de los off-net, como lo muestra la página WEB de esa compañía. La estrategia de MOVISTAR que se refleja en este plan, aplica también, por ejemplo, para los siete planes del "Plan Todo Destino Control".

Es clara entonces la estrategia de diferenciación de precios que adopta TELEFONICA en su estrategia comercial: Genera una segmentación de los corredores de tráfico a través de la diferenciación de tarifas on-net / off-net e intensifica dicha diferenciación, en la medida en que sus usuarios consumen más minutos, elevando con ello el bienestar de sus consumidores.

La pregunta hacia la CRC es **¿no es este plan una evidencia clara de diferenciación de precios on-net y off-net por parte de TELEFONICA?** ¿Por qué a COMCEL se le obliga a igualar sus precios on-net / off-net, con las pérdidas de eficiencia económica y de bienestar del consumidor, -que la misma Comisión reconoce-, mientras que sus competidores utilizan la misma diferenciación de precios en sus planes? Si los usuarios de los operadores aumentan su bienestar, ¿por qué se empeña la CRC en forzar a COMCEL a unificar sus tarifas en los diferentes corredores de tráfico y no así a sus competidores?

- En tercer lugar, la diferenciación de precios que realiza TELEFONICA en su estrategia comercial se aplica también en los **precios de envío on-net y off-net de mensajes SMS de texto** como se observa en la página WEB de la compañía, donde se observa como el valor de un SMS on-net es de \$93, mientras que el costo del mensaje off-net es de \$176. Dado un cargo de acceso por terminar mensajes para MOVISTAR del orden de \$50, esto quiere decir que esa empresa está cobrando en cada mensaje \$33 por encima de su tarifa on-net adicionada en el cargo de acceso.
- **Planes de números elegidos para usuarios MOVISTAR**: El otro tema es la utilización, como en el caso de COMCEL, de planes con números elegidos para llamadas on-net por parte de TELEFONICA. En el

Plan Bolsa Control, por ejemplo, TELEFONICA ofrece en sus planes números elegidos a costo cero (“gratis”, en términos del cuadro que presenta la empresa en su página WEB).

La estrategia de MOVISTAR que se refleja en este plan, aplica también para los siete planes del “Plan Todo Destino Control” y los siete que ofrece bajo la categoría “Plan Todo Destino Abiertos”.

Nuevamente, la pregunta hacia la CRC es ¿qué diferencia existe entre los planes de números elegidos y las promociones que les ofrece COMCEL a sus clientes y las que constituyen buena parte de la política comercial de TELEFONICA? ¿Por qué se tilda al esquema de diferenciación de precios de COMCEL como la base fundamental de la mayor participación de mercado y el supuesto poder dominante, cuando MOVISTAR ha venido ofreciendo este tipo de planes, bajo una estrategia clara de diferenciación de precios entre segmentos de mercado? Si la estrategia aumenta el bienestar de los usuarios, ¿por qué insiste la Comisión en linealizar los precios, reduciendo la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores?

COMCEL considera, en conclusión, que los argumentos esbozados por Value Partners, consultores de la Comisión, sobre la política comercial de los tres operadores, carecen de validez y se alejan de la realidad que se evidencia en la misma página de los operadores. Los conceptos de los consultores que se resumen en el documento de la CRC en la Ilustración No. 1<sup>17</sup> son errados. No es cierto que TELEFONICA centre su estrategia comercial en un esquema de tarifa única on-net y off-net, ni que no haga énfasis especial en Planes de Elegidos. Todo lo contrario, un gran componente de la estrategia comercial de esa empresa se centra en sus planes de “**Comunidad Movistar**” y en planes diferenciados de minutos entre tráficos on-net y off-net. Las pruebas para verificar este planteamiento se encuentran en la propia página Web del operador. No entendemos cómo el estudio elaborado por la CRC echa de menos esas pruebas públicas evidentes e inobjtables.

- **Los precios off-net de TELEFONICA y su relación con la fórmula tarifaria de “tarifa on-net +cargos de acceso”.**

Cuando se consideran los precios que TELEFONICA cobra a sus usuarios y se comparan éstos con la fórmula de precios que la CRC ha impuesto a COMCEL, se observa que MOVISTAR está cobrando en la actualidad precios off-net superiores a la tarifa on-net más el cargo de acceso.

Las diferencias antes aludidas indican que los precios actualmente cobrados por MOVISTAR a sus usuarios en sus llamadas offnet son cerca de \$90 pesos superiores a los que se deberían cobrar utilizando la fórmula tarifaria, siendo en consecuencia, significativamente superiores a costos.

Este mayor precio que aplica MOVISTAR a sus tarifas off-net se refleja también en los siete planes del “Plan Todo Destino Control”.

---

<sup>17</sup> CRC. CONSULTA PUBLICA, op. cit., p. 13.

### **6.1.5. Telefónica y la diferenciación de precios y elegidos ilimitados en planes prepago**

Telefónica también ha generado planes prepago con diferenciación de precios y planes de elegidos ilimitados muy similares a los que la Comisión ha hecho mención para el caso de COMCEL. Por ejemplo, el Plan preferido ilimitado les permite a sus clientes prepago llamar a un número Movistar sin costo alguno durante los primeros 5 minutos de la llamada. Para este efecto, considérese la siguiente link a la página WEB de TELEFONICA:

<http://www.movistar.com.co/sitio/#S1&seccion=8&seccionInt=739>

En consecuencia, el tema de promociones, planes con números elegidos gratis para llamadas on-net y la consecuente diferenciación de precios no es ajeno a TELEFONICA ni a su esquema comercial fundamental ni es exclusivo solamente de COMCEL. Nuevamente, la diferenciación de precios se asienta en el corazón de la estrategia comercial de la industria móvil y ha sido, sin duda alguna, la razón de su éxito en todos estos años por cuanto que ha aumentado sistemáticamente el bienestar de los consumidores en el mercado.

### **7. La diferenciación de precios es la base del éxito de la industria móvil porque ha aumentado sistemáticamente el bienestar del consumidor**

Como lo planteamos en nuestro documento de comentarios de octubre 15 pasado, la diferenciación de precios y la segmentación de precios se encuentran en el corazón del funcionamiento y del éxito mismo de la industria móvil en Colombia. A través del diseño de menús y planes de precios, los operadores móviles, no solo por parte de COMCEL sino de cada uno de sus actores, ha sido capaz de acomodar sus alternativas comerciales a cada uno de sus diferentes tipos de clientes. En el corazón de los diferenciales entre los precios on-net y off-net y, en general, en toda la teoría de menús de precios y planes tarifarios diseñados a la medida de los gustos de los consumidores han permitido el desarrollo de la telefonía móvil en Colombia, con base en la teoría de precios no lineales y los planteamientos de Ramsey y el concepto de excedente del consumidor.

Sobre estos conceptos económicos fundamentales los diferentes operadores móviles en Colombia han desarrollado sus planes y estrategias comerciales, no solo para los planes off-net, sino también para los planes on-net propiamente dichos.

La teoría económica plantea que un esquema de diferenciación de precios, con base en la relación inversa de la elasticidad-precio de los diferentes segmentos de demanda (Regla de Ramsey), es mucho más eficiente que uno de precio único, donde todos los consumidores pagan el mismo precio, y en el que no se diferencian precios entre segmentos de consumidores. En este sentido, **un esquema de precios lineales de precio único entre segmentos de consumidores, termina reduciendo la eficiencia económica y el bienestar del consumidor, como claramente lo plantea la misma CRC.**

Respecto a la pregunta de la CRC si una profundización de la medida regulatoria podría tener mayores impactos sobre la competencia en el mercado y en el bienestar de los usuarios. El planteamiento de COMCEL

es que la diferenciación de precios y el mal “denominado efecto club” no constituyen, por las razones antes expuestas, una falla de mercado ni explican el tamaño actual de COMCEL. Por el contrario, la diferenciación de precios aumenta el excedente del consumidor, incrementa la eficiencia económica y promueve la competencia y la mejor asignación de recursos.

Como así lo reconoce la CRC en su documento de consulta “(...) la literatura señala que una intervención que **busque limitar el diferencial de precios** puede tener como efecto **una reducción de la competencia en el corto plazo**, debido principalmente a una reducción en la competencia por incrementar las bases de usuarios respectivas”<sup>18</sup>. (El subrayado y el resaltado son nuestros).

Adicionalmente, como lo comenta la misma CRC “(...) incrementar tarifas off-net reduce el atractivo relativo de los operadores competidores – Berger (2005) y Hoernig (2007). Los diferenciales de precios que no corresponden a diferencias en costos **reducen la utilidad de la sociedad en general** – Hoernig (2007)”<sup>19</sup>. (El subrayado y el resaltado son nuestros).

Forzar a la unificación de precios en los corredores on-net y off net genera varios efectos contrarios a los propósitos de la CRC: (i) disminuye la competencia, como bien lo reconoce la CRC, (ii) disminuye el excedente del consumidor, como lo demostramos en nuestro documento (véase el numeral 6 de nuestro documento de octubre 15<sup>20</sup>), (iii) reduce los tráficos y volúmenes consumidos, (iv) disminuye el tamaño del portafolio de servicios y (v) al reducir COMCEL sus precios off-net, mientras que los demás operadores no los reducen en la misma proporción, los tráficos a favor de COMCEL aumentan.

Nótese que con la misma argumentación se podría continuar en la regulación forzando a la igualación de precios en los planes on-net de los operadores, arguyendo que los diferenciales de precios entre unos y otros planes son totalmente inaceptables.

A este respecto, le solicitamos a la CRC considerar nuevamente la teoría de precios no lineales (diferenciados) que presentamos en la Gráfica No. 11 de nuestro documento de octubre 15, teoría que la misma CRC promocionó en pasado (en efecto, la gráfica en mención es tomada directamente del documento base de la Comisión con la cual obligó a los operadores fijos a utilizar diferenciación de precios y a la introducción en su momento de, cuando menos, dos menús de precios en sus ofertas comerciales.

---

<sup>18</sup> CRC. CONSULTA PUBLICA, p. 82.

<sup>19</sup> CRC. *Ibidem*, p. 85.

<sup>20</sup> COMCEL, op. cit., octubre 15 de 2010, sección 5, pp. 19-21.

## **8. COMCEL cumplió con las medidas regulatorias fijadas por la CRC en el mercado de voz saliente móvil.**

Esta sección del documento, está dirigida a confirmar nuestros planteamientos de nuestra comunicación del mes de octubre del año pasado en la que demostramos cómo COMCEL cumplió con la medida de igualación de tarifas on-net / off-net.

### **8.1. Análisis de tarifas offnet: Cumplimiento de la medida.**

COMCEL ha cumplido a cabalidad con la medida tarifaria offnet que impuso la CRC en los términos planteados por esa Comisión en el año 2009. Nuevamente, como lo hicimos en nuestra comunicación del 15 de octubre de 2010, nuestra compañía rechaza las interpretaciones mal intencionadas de algunos operadores y deja claro que cumplió a cabalidad con las condiciones de la tarifas off-net establecidas por la Comisión mediante Resoluciones 2066 y 2171, tal y como lo pudo comprobar el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al ordenar mediante Auto 000085 del 17 de Agosto de 2010 el cierre de la investigación administrativa en contra de COMCEL por un presunto incumplimiento a las resoluciones mencionadas, denunciado por Telefónica Móviles Colombia S.A.

### **8.2. Análisis de participaciones de mercados y niveles de concentración.**

A pesar de que COMCEL no comparte el hecho de que el objeto último de la medida pueda ser para la CRC la de reducir la participación de la empresa, buscando mejorar la posición de los restantes operadores móviles, quisiéramos afirmar que, desafortunadamente para nuestros intereses, la participación de la compañía se redujo, desde el cuarto trimestre de 2009, momento de la entrada en ejecución de la medida hasta el tercer trimestre de 2010, en cerca de 1,3 puntos porcentuales. (Considérese la

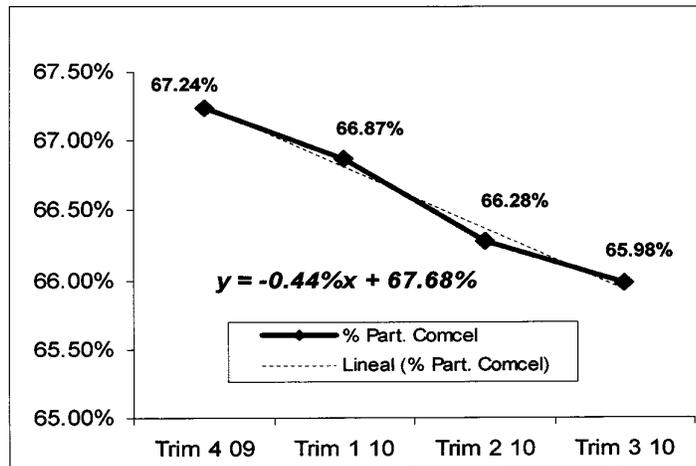
Gráfica No. 11 que se muestra a continuación).

Este hecho implica que la participación sobre usuarios de la empresa ha caído consistentemente a una tasa trimestral de -0.44%, lo que demuestra uno de los impactos consecuencia de la implementación de la medida.

Pese a esa caída en la participación de mercado de COMCEL, la Comisión también desestima el hecho, arguyendo que la caída no es relevante "(...) cuando su participación de mercado varió muy poco, con un mínimo de 63,9% en junio de 2008 y un máximo de 67,5% en septiembre de 2009, para un promedio de 66,2% en los 42 meses analizados.

Es pertinente recalcar que el período de monitoreo de la medida que se debe analizar por parte de la CRC es diciembre de 2009 y lo corrido del año 2010. La pérdida de 1,3 puntos porcentuales en un mercado tan grande como el móvil colombiano representa en millones de pesos una cifra nada despreciable.

**Gráfica No. 11 – Evolución de la participación de COMCEL sobre el número de usuarios**

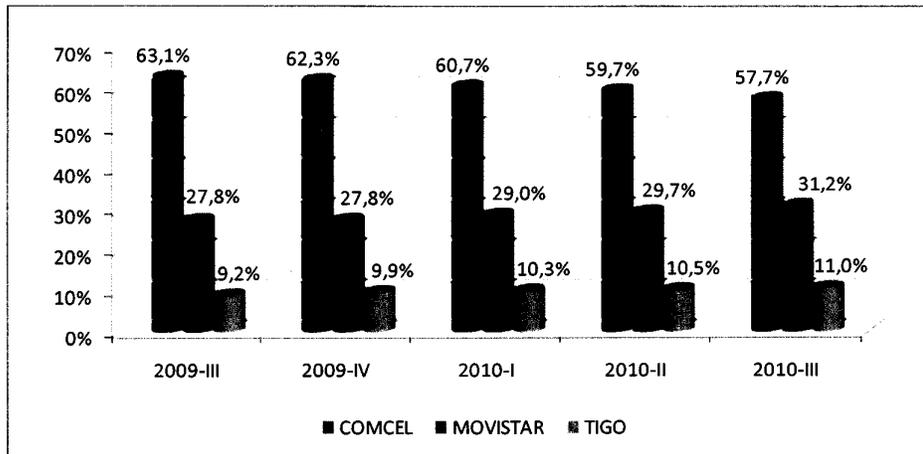


Fuente: Ministerio TIC

Es preciso tener en cuenta que la participación de mercado de COMCEL en la modalidad de postpago ha venido decreciendo de manera marcada en el período de implantación de la medida regulatoria impuesta por la CRC. La empresa ha perdido cerca de un 5,6% de participación de mercado en dicho segmento en el período (obsérvese la Gráfica No. 12). Es de anotar que este segmento es el más rentable del mercado, puesto que su ARPU es muy superior al que se observa para el segmento del mercado en la modalidad de prepago.

En este sentido, la pregunta es, ¿está perdiendo COMCEL participación de mercado en el mercado a las medidas impuestas por la CRC, debido a que éstas no le permiten competir en igualdad de condiciones?

**Gráfica No. 12 – Participación de mercado por actores en el mercado móvil en el segmento de postpago**



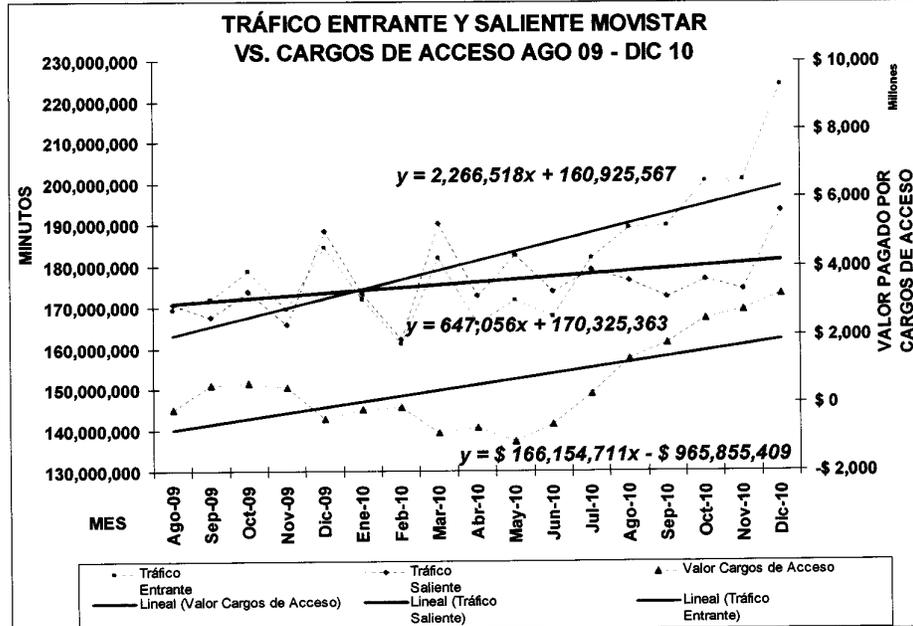
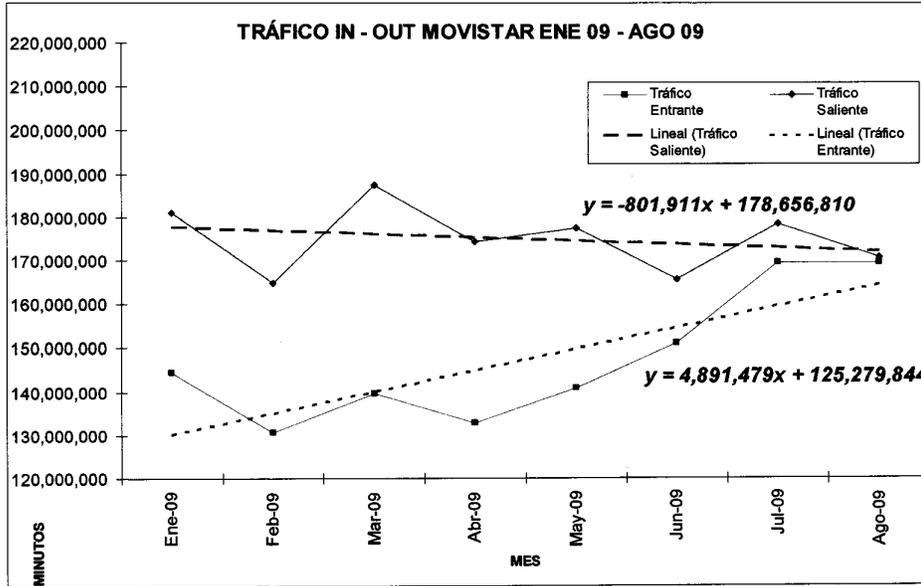
FUENTE: Ministerio TIC. Informes trimestrales del mercado móvil en Colombia.

### 8.3. Tráficos entre COMCEL y otros operadores móviles

Como resultado de la medida, además de la pérdida de la participación de mercado móvil, COMCEL, y como reflejo de la reducción en las tarifas offnet, también aumentó sustancialmente el tráfico hacia los otros operadores móviles.

En este sentido el tráfico saliente hacia Movistar se ha incrementado a una tasa mensual de 647.056 minutos mensuales después de la imposición de la medida tarifaria, mientras que antes de la medida estaba disminuyendo a una tasa de 801.911 minutos, como se puede apreciar en la Gráfica No. 13.

Gráfica No. 13 – Tráfico In-Out COMCEL – MOVISTAR entre enero y agosto de 2009

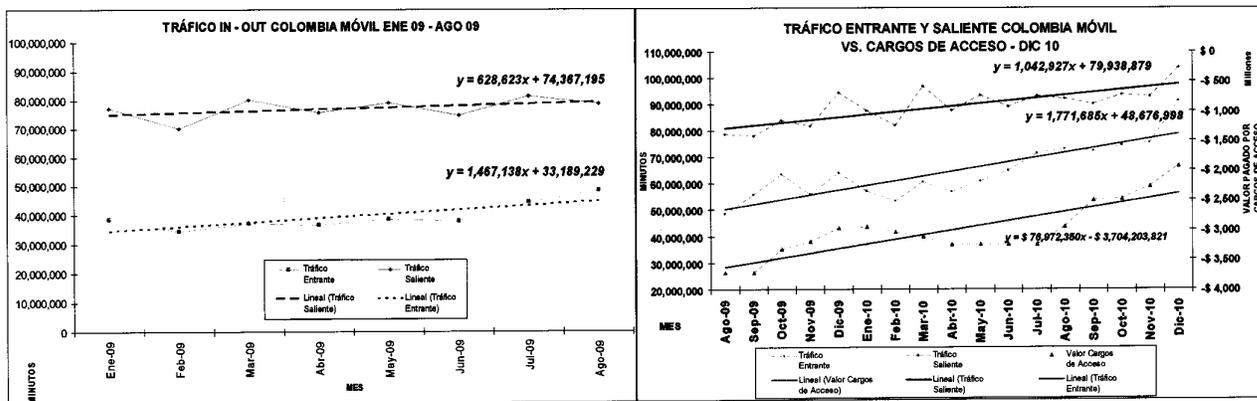


FUENTE: Ministerio de las TIC.

Con Colombia Móvil ocurre una situación similar, operador con el cual COMCEL aumentó la tasa de crecimiento mensual que tenía antes de la medida. Mientras desde el mes de enero de 2.009 hasta agosto de 2.009 el tráfico saliente hacia Colombia Móvil aumentaba a una tasa de 628.623 minutos mensuales, desde agosto de 2009 a la fecha, como resultado de la medida, el tráfico empezó a aumentar a una tasa de 1'042.927 minutos.

**Gráfica No. 14 – Tráficos entre COMCEL y COLOMBIA MOVIL – Enero – agosto de 2009 y agosto 2009 – diciembre 2010**

FUENTE: Ministerio de las TIC



#### 8.4. Beneficios para los consumidores

En el documento de comentarios anteriormente enviado a la CRC en octubre 15 se planteaba cómo, habiendo reducido COMCEL sus precios según la fórmula tarifaria impuesta por parte de la Comisión, otros operadores no redujeron su precio relativo. Como muestra de las reducciones de precios que ha generado COMCEL en el segmento off-net, se tiene que entre el mes de diciembre de 2009 y febrero de 2010, la compañía redujo sus precios en un 25,83% para las llamadas de sus clientes a usuarios de otras redes. El aumento en el bienestar de los consumidores de COMCEL que se beneficiaron con esta reducción es muy importante.

Pese a lo anterior, como lo comentamos en nuestro informe de octubre, COLOMBIA MOVILES redujo sus precios off-net en tan solo un 13% (aproximadamente), según la información que reportó a la CRC en la Gráfica No. 1 de la página 5 de su comunicación del 3 de septiembre de 2010. Este hecho implica que el PRECIO RELATIVO (TIGO/COMCEL) de las llamadas off-net de ese operador se encareció en cerca de un 18%. De ahí que el efecto de los tráficos entre los operadores haya generado aumentos entre COMCEL y otros operadores.

Nótese que a pesar de la reducción de precios, al ser ésta inferior a la que efectuó COMCEL en el período, hizo que el PRECIO RELATIVO de TIGO aumentara frente al de COMCEL.

Es importante plantear la siguiente reflexión: ¿Cómo espera COLOMBIA MOVIL aumentar su participación de mercado, si no reduce sus precios?

Sobre el particular, cabe también pensar que dada la inelasticidad de los consumidores a cambios en los precios relativos, a COLOMBIA MOVIL le interesa no bajar sus precios (en efecto, le interesa, como así lo hizo, subir su precio relativo), pues logra con ello aumentar sus ingresos.

Este hecho es de una significativa importancia para el caso que nos ocupa. Cuando un bien es inelástico –el consumidor es insensible a los cambios de precios, una reducción de precios por parte del operador no es razonable porque lo que él pierde por la baja en precio no logra compensarse con el aumento en cantidades que se logran por la disminución en los precios, haciendo entonces que el efecto en los ingresos sea negativo. Al productor no le conviene disminuir precios cuando el producto es inelástico, pues lo único que logra es hacer que sus ingresos disminuyan.

Es por esto que la política de precios de COLOMBIA MÓVIL ha sido la de no reducir sus precios off-net en la misma proporción que lo ha hecho COMCEL, al elevar su precio RELATIVO (sus precios han disminuido menos que los de COMCEL), sus ingresos aumentan.

En resumen, se puede concluir entonces que los usuarios de COMCEL han visto mejorados sus niveles de bienestar, puesto que no habiendo ocurrido cambios en los precios on-net, sus precios off-net disminuyeron, mientras que a los usuarios de los otros competidores no les ocurre lo mismo.

Del lado de los otros operadores, esta mejora en el bienestar nos es tan clara, puesto que no existe evidencia que hayan reducido sus precios a la par de las disminuciones que sí debió introducir COMCEL en sus planes off-net.

### **8.5. Conclusiones**

COMCEL confirma sus planteamientos plasmados en la comunicación del 15 de octubre enviada a la CRC en la que demostramos cómo la medida de igualación de tarifas on-net / off-net decretada por la Comisión se cumplió. La empresa dio estricto cumplimiento a la fórmula impuesta por la Comisión.

Como lo planteamos en nuestro documento del 15 de octubre, COMCEL deja en claro y rechaza las interpretaciones mal intencionadas de algunos operadores que cumplió a cabalidad con las condiciones de la tarifas off-net establecidas por la Comisión mediante Resoluciones 2066 y 2171, tal y como lo pudo comprobar el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al ordenar mediante Auto 000085 del 17 de Agosto de 2010 el cierre de la investigación administrativa en contra de COMCEL por un presunto incumplimiento a las resoluciones mencionadas, denunciado por Telefónica Móviles Colombia S.A.

Adicionalmente, es importante concluir que a través de la reducción de los precios off-net de COMCEL se logró aumentar el bienestar de los usuarios de COMCEL. No se pudo comprobar que las reducciones de precios impuestas y adoptadas por COMCEL hayan sido copiadas por los restantes operadores móviles.

También se observó una caída de un 1,3% en la participación de mercado de COMCEL en algo menos de un año y en un aumento importante en los tráficos off-net hacia otros operadores.

La pregunta que surge de lo anterior es si esta disminución en la participación de COMCEL en el mercado se deriva de las medidas impuestas por la CRC, que no le permitan competir en igualdad de condiciones a las que enfrenta la competencia.

## **9. Coyuntura actual del mercado móvil**

A continuación presentaremos la posición de COMCEL sobre algunos de los frentes que la CRC plantea en esta sección. Sobre algunos otros, la empresa ha sentado su posición en las secciones anteriores.

### **9.1. Necesidad de evaluar otras medidas que ha introducido el Gobierno Nacional**

Consideramos que la CRC no le ha dado la importancia ni la profundidad a los temas relacionados con la entrada de nuevos operadores al mercado, ni al papel que juegan los operadores móviles virtuales en el mercado móvil en Colombia, como tampoco al proceso de portabilidad numérica, próximo a entrar en el mes de septiembre.

Dado lo anterior, a continuación elaboraremos nuevamente sobre estos tres temas trascendentales en la generación de fuerzas competitivas en el mercado móvil colombiano.

#### **9.1.1. Entrega de 50 MHz de espectro a UNE**

La pregunta central del papel de un nuevo jugador en los mercados móviles es fundamental para entes reguladores de países desarrollados. La Unión Europea, por ejemplo, ve la competencia potencial como una de las tres fuentes principales de presiones a que se ven sometidas de las empresas en los asuntos de competencia, además de la sustituibilidad de la demanda y la sustituibilidad de la oferta<sup>21</sup>. Por esa razón la Comisión les pide de manera especial a los reguladores de los países de la Unión en sus estudios de competencia monitorear acerca de las condiciones competitivas que generan en el tiempo la entrada de nuevos operadores. A estos operadores entrantes en el mercado les da una importancia muy significativa en el proceso de análisis competitivo y les pide a los países tenerlos en cuenta en su análisis. Tomemos algunos por ejemplo algunas de las directrices particulares de la Unión hacia reguladores de ciertos países<sup>22</sup>:

---

<sup>21</sup> Comisión Europea. "Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia". Diario Oficial n° C 372 de 09/12/1997 p. 0005 – 0013, p. 2.

<sup>22</sup> European Commission. "Commission staff working document accompanying document to the "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic

En el caso de Irlanda la Comisión Europea plantea que ComReg, el regulador de ese país, debe monitorear de manera muy cercana los desarrollos de los operadores emergentes, revisando el análisis de Poder Significativo en el Mercado y las medidas regulatorias impuestas<sup>23</sup>.

De igual manera, en España la Unión Europea también pide el monitoreo del Mercado y la entrada del cuarto operador móvil en España –Xfera<sup>24</sup>. Un caso similar tiene lugar en Malta, país para el cual la Comisión hace énfasis en que un tercer operador ha solicitado frecuencias e invita a la MCA, el regulador de ese país, a monitorear de manera cercana el impacto de la posible entrada de un tercer operador en la sostenibilidad de la posición de dominancia colectiva existente en el mercado.

"Close monitoring of the market and entry of the fourth MNO. The Commission invites the Spanish authorities to explore appropriate measures in order to ensure efficient use of the available spectrum with a view to enhance competition in the retail market. CMT should closely monitor the effects of a possible entry of Xfera in 2006 on the future sustainability of the collectively dominant position".

La entrada de UNE a los mercados colombianos, desde nuestra perspectiva, debe tener todo un impacto en el mercado móvil, hecho que, inexplicablemente para nosotros, desconoce la Comisión. El espectro es el recurso tal vez más escaso y costoso de la industria y, en consecuencia, debe ser utilizado con sabiduría y eficacia. Desde el punto de vista regulatorio, el nuevo operador entrante juega un papel dramático en la competencia en un mercado, introduciendo fuerzas competitivas al mercado, bajando precios aún más y profundizando la competencia. Como lo plantea la CRC, "(...) el objetivo de la asignación o concesión es que este nuevo operador ofrezca servicios móviles terrestres y que **se genere una mayor competencia y oferta de servicios**, especialmente en lo referido al acceso de banda ancha móvil"<sup>25</sup>. El planteamiento de la CRC es claro, ¿por qué otra razón se habría generado todo el proceso?

Pese a esto, la Comisión plantea que si bien la entrada de UNE puede ser un dinamizador de la competencia en el mercado móvil, el cronograma de despliegue de su red nos permite prever que en no menos de tres años este operador será una presión competitiva en el mercado de voz saliente móvil"<sup>26</sup>.

Con todo el respeto que la CRC nos merece, desde nuestra perspectiva ese planteamiento no es aceptable y desconoce de manera extraña el papel de UNE en el mercado, más cuando se tiene claro que el espectro LTE de 4G se convierte en el futuro de la industria móvil. No puede plantearse que los resultados competitivos

---

and Social Committee and the Committee of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework" (2nd report), {COM(2007) 401 final}, p. 424.

<sup>23</sup> European Commission, pp. 431.

<sup>24</sup> European Commission, pp. 419-425.

<sup>25</sup> CRC. CONSULTA PUBLICA, op. cit., p. 42.

<sup>26</sup> CRC. CONSULTA PUBLICA, op. cit., p. 43.

solo tendrán lugar en tres años para un operador como UNE que recibió 50 MHz en una industria en la que los demás operadores no tienen acceso a ese espectro y cuando a los tres operadores móviles establecidos se les negó la posibilidad de entrar en el proceso de subasta. Tampoco tiene sentido que se argumente por parte de la CRC que el impacto de la entrada de un nuevo operador solo tendrá lugar hasta dentro de tres años, cuando COMCEL no cuenta al día de hoy con espectro para prestar eficientemente sus servicios. No podemos entender que ese haya sido el criterio del Gobierno Nacional en un tema tan crítico como la entrega de espectro en unas frecuencias de la importancia crítica como es la banda para el despliegue de los servicios de 4G.

El planteamiento adicional de la CRC de que UNE no tiene frecuencias para prestar servicios de voz y que la frecuencia de 2,5 GHz no facilita la prestación de servicios se cae de su peso cuando se tiene que UNE es el candidato perfecto, entonces, para usar la red y la capacidad de otros operadores, como OMV, especialmente utilizando la red de TIGO, empresa con cobertura nacional, en la cual UNE tiene intereses accionarios. Adicionalmente, tiene su propia red nacional de transporte y tendidos de fibra en un número importante de las principales ciudades del país.

Según comentarios informales, y de los cuales seguramente la CRC ya está enterada, esos arreglos para que UNE alquile como OMV la red de otros operadores se encuentran muy adelantados.

Adicionalmente, la CRC plantea que la empresa tendrá cubierta hacia mediados de 2012 las principales ciudades capitales y hacia finales de ese año buena parte de la población del país. Consideramos que el hecho de que UNE estará operando en los mercados móviles colombianos atendiendo la mayor parte de la población del país (las ciudades con más de 250.000 habitantes representan el 49% de la población del país) en menos de dos años constituye una fuerza competitiva latente e inmediata. El mercado móvil no será el mismo aún antes de la entrada de ese operador, pues los tres existentes sentirán la presión competitiva del nuevo operador aún antes de que la misma se produzca, como sucedió con HOLA en el 2002.

No podemos entender, en consecuencia, cual es el papel de UNE ni el objetivo fundamental de la subasta de espectro en 2,5 GHz en Colombia, primer país en América Latina en contar con una licencia para esta necesaria franja de espectro.

Para COMCEL, UNE es una fuerte fuerza competitiva actual que tiene la capacidad, si realiza sus tareas correctamente, de presionar precios más hacia abajo, de competir con paquetes de datos móviles que los demás operadores no pueden prestar y de quitarle usuarios a sus rivales, especialmente en nichos de mercados como Medellín, Pereira, Manizales o Bogotá, donde la empresas tiene clientela propia, canales de distribución y de red propios.

Como lo exige la Comisión Europea a sus países miembros, operadores entrantes como UNE, deben ser tenidos en cuenta por la CRC como una fuerza que debería ejercer presiones competitivas importantes y generar aumentos en los niveles de la competencia en nuestra industria móvil. De no ser así, ¿para que UNE?

### **9.1.2. Adopción de la portabilidad numérica y su efecto competitivo sobre los mercados móviles,**

Para COMCEL los planteamientos sobre el impacto competitivo de la norma de portabilidad numérica, que entrará en vigencia en septiembre próximo, son contradictorios. Como lo comentamos anteriormente, la CRC plantea que, a pesar de que es claro que la medida aumenta los niveles de competencia, no se constituye en una variable que cambie participaciones de mercado. Por esta razón, procede, por tanto, de manera inexplicable, a eliminarla como una fuerza competitiva que pueda cambiar el escenario de la industria móvil en Colombia.

A efectos de poner la discusión en perspectiva, a continuación se reproduce nuevamente los planteamientos de la CRC:

"(...) se puede concluir que el gran beneficiado de la implementación de la portabilidad numérica móvil en Colombia es el usuario. La reducción de costos de cambio (...) generará una mayor competencia de parte de los operadores para ganar y retener usuarios, aun cuando lo anterior no necesariamente repercute en una cantidad masiva de usuarios cambiando de operador. Por lo anterior, es ambiguo el efecto que podrá tener sobre las participaciones de mercado la implementación de esta medida, así como también lo es el efecto que esta tendrá sobre las tarifas on-net y off-net"<sup>27</sup>.

Con base en esta argumentación, la CRC descarta la adopción de la portabilidad numérica como una medida que aumente las fuerzas competitivas en el mercado móvil que debe ser tenida en cuenta en los análisis de competencia del mercado de voz saliente móvil. Y se descarta con base en el hecho de que la norma, a pesar de aumentar los índices de competencia, no modifica las participaciones de mercado, ni los niveles de las tarifas off-net / on-net.

Cabe entonces preguntarse cuál es el propósito de la CRC con la medida de intervención del mercado. ¿Busca la CRC introducir competencia o modificar las participaciones de mercado móvil? De ser así, ¿desea la CRC reducir la participación de COMCEL porque lo considera muy grande?

Si la argumentación es esta, la falla de mercado en la que se basa la CRC para declarar la dominancia de COMCEL es el **TAMAÑO y la ALTA PARTICIPACION** de mercado de COMCEL y no la diferenciación de precios entre mercados on-net / off-net.

En consecuencia, como lo hemos planteado insistentemente en los documentos enviados a la CRC, la Comisión se equivocó en el diagnóstico e impuso medidas, sin haber demostrado la dominancia de COMCEL.

Para COMCEL el objetivo de la regulación es aumentar la competencia, porque a través de ella, como herramienta regulatoria, se aumentan los niveles de bienestar del consumidor, como fin último del proceso regulatorio.

---

<sup>27</sup> CRC. CONSULTA PUBLICA, op. cit., p. 53.

Si la medida de portabilidad aumentará los niveles de competencia en los mercados móviles, la CRC debería preguntarse si, a través de esa mayor competencia, adicionada en el resultado de otras medidas que ha tomado el Gobierno Nacional, elimina la supuesta falla de mercado. Si el fin último es la competencia y el consecuente bienestar del consumidor ¿por qué descarta la CRC la entrada de la portabilidad numérica como un hecho que no va a impactar el análisis de mercado realizado por la Comisión y, por el contrario, procede a descartar dicha medida en el análisis al afirmar que la misma no cambia las participaciones de mercado?

### **9.1.3. La injerencia competitiva de los operadores móviles virtuales en la industria**

Los operadores móviles virtuales – OMVs - se constituyen en una fuerza de ventas de la capacidad instalada ociosa, no vendida, de un operador móvil establecido. Los OMVs, especialmente aquellos que alquilan la totalidad de la cadena de valor de la operación móvil, no son los que en últimas van a crecer y van a ganar significativamente en el proceso. Cuando Uff! vende una línea móvil, a pesar de tener su propia marca, lo que está vendiendo es la red ociosa, sobre las cuales las inversiones ya tuvieron lugar no utilizada de TIGO. Uff! o UNE, cuando ésta última llegue a utilizar la red de TIGO como OMV optimizan la operación de TIGO y le permiten competir mejor en el mercado. La generación de márgenes adicionales, con una red que constituye un costo hundido para el operador se constituye en ingresos adicionales netos que aumentan los flujos de caja de las compañías y le permiten competir mejor en los mercados.

Los OMV juegan un papel fundamental en el fortalecimiento de aquellos operadores establecidos con espectro y capacidad en red disponibles. En esa medida, la posición competitiva de los operadores que cuentan con el espectro y la red mejora de manera sustancial con la entrada de la una nueva fuerza mayorista de venta de su red y de su espectro.

La Unión Europea reconoce la importancia de los OMVs en la competencia. En su documento del 2006 relacionado con las directrices a los países miembros en la aplicación del análisis de mercados relevantes hace alusión a la importancia de los operadores móviles virtuales en la promoción de la competencia en los mercados móviles europeos:

In over half of the Member States, mobile network operators concluded wholesale access agreements with service providers and mobile virtual network operators (MVNOs) and in countries where this happened competition tends to be more intense<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "Commission staff working document public consultation on a draft commission recommendation. On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services. Brussels, 28 June 2006. SEC(2006) 837, p. 37.

#### **9.1.4. Nivel de cargos de acceso**

Sobre los planteamientos contenidos en la sección 5.1.1 del documento de la CRC de diciembre de 2010 y a los interrogantes de la Comisión de la página 81, vemos con preocupación que sea la misma CRC quien esté cuestionando los cargos de acceso que ella misma modificó recientemente con base en un modelo de costos eficiente diseñado, construido y actualizado por la misma Comisión en los últimos doce meses.

En este sentido, el día 14 de diciembre de 2009 la CRC publicó el documento "Actualización de cargos de acceso para redes móviles", así como el respectivo modelo de costos eficientes que soporta el ejercicio de actualización de los cargos de acceso bajo estudio. El modelo en cuestión tuvo la participación de DANTZING Consultores, que realizó la actualización en el año 2009 del modelo matemático de costos eficientes desarrollado en el año 2007 por la Universidad de Chile. Con base en los resultados de ese modelo de costos eficientes y teniendo en cuenta la sustentación que presentó en su momento, la Comisión expidió la resolución CRC-2354 de enero 29 de 2010 que redujo nuevamente los cargos a \$103,38 por minuto.

El modelo se alimentó con la información que proveyeron los operadores móviles colombianos entre abril y mayo de 2009

Dado lo anterior, no entendemos las razones por las cuales la Comisión, un año después de haber expedido los resultados de un modelo matemático de costos eficientes, cuestiona los valores de cargos de acceso que ella misma definió hace 12 meses. Asimismo, nos preocupan las implicaciones que estos cuestionamientos y dudas de la CRC sobre su reciente regulación puedan llegar a tener en la certidumbre y estabilidad regulatoria de la industria de telecomunicaciones colombiana.

#### **10. Alternativas regulatorias**

Esta sección del documento está dirigida a atender algunos de los puntos que la CRC plantea en su extensa lista de alternativas regulatorias adicionales a adoptar. No obstante ello, es conveniente dejar sentado nuevamente que la Comisión no puede ni debería adoptar medidas adicionales, sin antes generar un la evaluación del impacto de las medidas tomadas en el año de 2009 en los términos y plazos que la misma Comisión se impuso.

La toma de medidas regulatorias de manera alternada o errática, termina impactando la eficiencia y la estructura misma de la industria, terminan confundiendo al consumidor y entorpeciendo el buen funcionamiento del mercado.

A este respecto, es de nuestra opinión que la Comisión debe esperar a que sus medidas regulatorias generales que han cambiado las condiciones del sector, muestren sus verdaderos efectos sobre la industria y después si revisar la adopción de medidas adicionales. Dado que la evaluación del proceso de monitoreo no ha tenido lugar aún, la toma de medidas regulatorias adicionales no solo es prematuro, sino que seguramente distorsionará las nuevas decisiones que ya ha tomado el Gobierno Nacional en los últimos meses

(portabilidad numérica, entrada de nuevos operadores al mercado, nuevas medidas por implantar de espectro y de entrada de otros jugadores al mercado).

## **10.1. Escenario base – Status quo.**

### **10.1.1. Remedios adicionales: Mercado Minorista: Mercado minorista sin intervención regulatoria**

Como lo planteó en su comunicación de octubre 15 de 2010, COMCEL deja en claro, y rechaza las interpretaciones mal intencionadas de algunos operadores, que cumplió a cabalidad con las condiciones de la tarifas off-net establecidas por la Comisión mediante Resoluciones 2066 y 2171, tal y como lo pudo comprobar el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al ordenar mediante Auto 000085 del 17 de Agosto de 2010 el cierre de la investigación administrativa en contra de COMCEL por un presunto incumplimiento a las resoluciones mencionadas, denunciado por Telefónica Móviles Colombia S.A.

Por esta razón, por todas las razones expuestas en el presente documento y teniendo en cuenta que se cumplió la regulación impuesta a COMCEL, consideramos que este escenario en el que se levantan las medidas establecidos sobre nuestra compañía en el mercado de voz saliente móvil en el año 2010 es el escenario relevante que debe adoptar la CRC.

### **10.1.2. Mercado Minorista: Profundización regulación tarifaria: Inclusión de las promociones en la fórmula tarifaria para la determinación de los precios off-net**

COMCEL realizó una serie de comentarios relacionados con la inclusión de los minutos promocionales en la fórmula tarifaria para la determinación de las tarifas off-net. Esos comentarios están dirigidos a mostrar, en primer lugar, el papel fundamental que juegan las promociones en la competencia, siendo el consumidor el más beneficiado de las mismas. Limitarlas o regularlas, bien sea de manera directa o indirecta, no solo es ilegal desde una perspectiva jurídica, sino que, más importante, reduce el bienestar de los consumidores, el fin último del proceso.

En segundo lugar, se enfatizará el hecho de que incluir las promociones en la fórmula tarifaria agudiza aún más la linealización de precios y la necesidad última de subir los precios on-net, bien sea a través de la eliminación de las promociones o del incremento en los precios on-net de los usuarios. Este es el peor de todos los escenarios para los usuarios, puesto que su bienestar se reduce de manera marcada, disminuyendo, en consecuencia la eficiencia general del sistema.

Finalmente, presentamos una argumentación dirigida a mostrar la imposibilidad técnica para introducir los minutos promocionales en la fórmula para la determinación de los precios off-net de COMCEL.

Dada la importancia de estos temas y ante las preguntas de la CRC sobre dicha inclusión, incluimos nuevamente a continuación nuestros comentarios sobre el tema.

- i. La solicitud de los competidores de COMCEL, de que se incluya en el promedio de minutos los correspondientes a promociones es improcedente y eliminaría elementos claves de la libertad de empresa la competencia económica y de un sistema de libre mercado

En su desaforado afán para que la CRC imponga medidas a COMCEL que no le permitan competir en igualdad de condiciones, mostrando que el interés de la competencia no es el usuario, sino ganar participación de mercado, sus competidores han optado por pedir que se incluyan dentro del promedio de tarifa *on net* los minutos correspondientes a las promociones. Esta petición resulta igualmente improcedente, pero además, en caso de atenderse favorablemente, atacaría derechos y principios constitucionales que son propios de nuestro sistema económico.

La libertad de empresa y la autonomía privada, así como el derecho a la libre competencia, son principios constitucionales, y núcleo rector del sistema económico imperante en Colombia. Para su operatividad se requiere que las autoridades no adopten medidas que limiten la libertad de prestaciones en el mercado y que no pongan en riesgo el principio de la competencia económica bajo la eficiencia propia. Por lo demás, la tutela de los derechos de los consumidores también está establecida en el artículo 78 de la Carta Política y bajo la óptica de su protección y de su bienestar debe expedirse la regulación e interpretarse las medidas que se adopten.

El objetivo de las promociones es tratar de acercar al consumidor a los productos ofrecidos por COMCEL, tal como ha ocurrido en el caso de COMCEL, quien en buena medida, gracias a las promociones, ha hecho accesible a los usuarios el servicio de telefonía móvil, alcanzando niveles de penetración destacados a nivel internacional.

Las ventas promocionales han sido determinantes en el proceso de toma de decisiones de los usuarios, muchos de los cuales se han vinculado al servicio por el ofrecimiento de una ventaja adicional durante un periodo. Generalmente las mismas han estado asociadas al lanzamiento de nuevos productos al mercado, incorporado elementos de innovación tecnológica, de desarrollo del marketing y la batalla por el favor de los consumidores. Así mismo, han permitido la mejora de la imagen de la marca y la obtención de una ventaja competitiva, así como una defensa ante campañas promocionales lanzadas por los competidores, que también lanzan promociones en forma recurrente.

Regularlas equivaldría a hacerles perder su funcionalidad, que es variada, rica y genera bienestar en el consumidor.

Por la vía de la petición que sobre este particular han formulado los competidores de COMCEL a la CRC, se llegaría a un control de precios y a la eliminación de la competencia y buscaría que COMCEL no pudiera competir en igualdad de condiciones.

En efecto, para que los precios puedan cumplir, en forma debida, su función económica, es necesario que se mantenga la libertad económica en un entorno de competencia.

Es por ello que en un entorno de mercado como el nuestro, las autoridades reguladoras deben respetar y garantizar la libre determinación de los precios, pues, se reitera, este es uno de los principios sobre los cuales descansa la libre competencia y la libertad de mercado.

Al propio tiempo, la libre configuración de las relaciones contractuales, o principio de la autonomía de la voluntad, es una de los principios sobre los cuales está estructurado el derecho privado, que rige entre COMCEL y sus usuarios y es el que dinamiza el tráfico jurídico mercantil.

Cualquier intervención de un ente regulador que tenga como efecto limitar la autonomía de la empresa para determinar sus precios o efectuar promociones y por ello a competir sin igualdad de condiciones, debe tener respaldo en una actuación donde se demuestre que han existido abusos con los usuarios o actos colusorios, que no es propiamente el caso que nos ocupa, donde los operadores cartelizados han optado por anteponer su propio beneficio al bienestar de los consumidores, que es por el cual deben propender las autoridades públicas.

COMCEL ha realizado procesos más eficientes que sus competidores, lo cual es claramente beneficioso para el consumidor, por lo cual la CRC debe garantizar que esa política se mantenga y se consolide, antes que propugnar porque se acabe, como lo quieren los competidores de COMCEL, con el propósito de ganar participación de mercado y mejorar a través de ello sus niveles de ingresos, olvidándose de la leal competencia y del bienestar del usuario como el propósito fundamental de toda nuestra actividad.

Por la vía de la inclusión de los minutos promocionales lo que se pretende es una igualación tarifaria, que terminaría con la presión competitiva que hace que las compañías tengan que ajustarse a las cambiantes condiciones del mercado, ser competitivas y beneficiar al consumidor, como lo viene haciendo COMCEL.

ii. La importancia de los minutos promocionales dentro de un esquema de precios no lineales.

Como se demostró en la Sección 6 del documento El “efecto club” y la diferenciación de precios no son ajenos a TIGO y TELEFONICA tanto en Colombia, como en los demás países de la región”, los minutos promocionales son parte de la estrategia comercial de las compañías, como lo es en la de otros operadores móviles no solo a nivel de la industria móvil en el país, sino en la de la mayor parte de operadores móviles de la región. A través de los planes promocionales, la compañía logra segmentar apropiadamente sus mercados, aumentando, a través de ello, el bienestar de los consumidores.

Mostramos en esa sección como TIGO (HOLA) fue el primer operador en implantar el llamado “efecto club” o efecto “comunidad” y la diferenciación de precios on-net y off-net en el año 2003 y como desarrolló la totalidad de su estrategia comercial inicial con base en este esquema. BellSouth, de otro lado, implantó un esquema de diferenciación de precios en el año 2004, como un elemento vital dentro de su estrategia comercial.

Se mostró también que buena parte de los planes de MOVISTAR en la actualidad aplica discriminación de precios, dentro de su estrategia “Comunidad Movistar”, con esquemas de elegidos y minutos promocionales sin costo similares a los de COMCEL.

En conclusión, las promociones no solo son fundamentales en las estrategias de los operadores, sino que, más importante que todo, elevan el bienestar del consumidor.

Limitarle o regularle a COMCEL su esquema de promociones implica, de un lado, generar un tratamiento discriminatorio a favor de los otros operadores móviles. En segundo lugar, fuerzan a la compañía a tener necesariamente que o eliminar las promociones de los planes tarifarios o rebalancear sus precios on-net, en la medida en que se afectan directamente las finanzas de la compañía.

Finalmente, al implantar de manera asimétrica la regulación de promociones a COMCEL y liberar a los restantes operadores de cualquier regulación relacionada con las promociones, no es claro, por la experiencia reciente, que los otros operadores vayan a reducir sus precios a sus usuarios, ante una reducción en los precios off-net de COMCEL. Como comentamos en la sección 0 del presente documento, habiendo reducido COMCEL sus precios en un 25,83% para las llamadas de sus clientes a usuarios de otras redes, COLOMBIA MOVILES redujo sus precios off-net en tan solo un 13% (aproximadamente), según la información que reportó a la CRC en la Gráfica No. 1 de la página 5 de su comunicación del 3 de septiembre de 2010. Este hecho implica que el PRECIO RELATIVO (TIGO/COMCEL) de las llamadas off-net de ese operador se encareció en cerca de un 18%. De ahí que el efecto de los tráficos entre los operadores haya generado aumentos entre COMCEL y otros operadores.

### iii. La aplicación en la práctica de los minutos promocionales en el cálculo del precio off-net.

Finalmente, la inclusión de los minutos promocionales en la fórmula de los precios off-net no es práctica, es imposible técnicamente de realizar y costosa de emplear y, más importante, puede llegar a generar profundas distorsiones en los precios a los usuarios.

En primer lugar, el número de minutos promocionales es variable en la medida en que depende de que los usuarios utilicen efectivamente las promociones. La aplicación periódica de una medida que incluya los minutos promocionales implicaría que las tarifas variarían de manera continua y errática, en función del uso efectivo de las promociones por parte de los clientes de las compañías, con las implicaciones que ello trae asociadas en los sistemas operativos de los operadores y en los costos de actualización de la información que se le brinda a los clientes por diferentes medios.

De otro lado, y tal vez la dificultad más importante, la inclusión de las tarifas en los precios off-net lleva a profundas distorsiones en los precios a los usuarios y en las decisiones económicas que éstos toman. Dado que los precios off-net de COMCEL estarían en función de las decisiones de los usuarios on-net de utilizar dichas promociones, se generaría una variabilidad en los precios off-net para los usuarios que no tendrían precios estables y realistas con base en los cuales tomar decisiones de consumo.

## **10.2. Mercado Mayorista: Cargos de Acceso Asimétricos**

Desde la perspectiva de COMCEL la adopción de cargos de acceso asimétricos no tiene fundamento alguno, ni desde un punto de vista jurídico, ni desde el económico. Consideramos que la argumentación que se

presenta continuación o no se tiene en cuenta en el documento de la CRC o no se le da el énfasis debido, tanto en la sección 4.1 de la "Revisión Internacional de Regulación en el Mercado Móvil", como en la sección 5.1.3 "Mercado Mayorista: Regulación de Cargos de Acceso Asimétricos".

Los siguientes son los argumentos que consideramos deben tenerse en cuenta para descartar de plano, como así lo hizo la CRC en enero de 2010<sup>29</sup>, la adopción de cargos de acceso asimétricos.

#### **10.2.1. Cargos asimétricos basados en participaciones de mercado violan el principio de precios basados en costos eficientes**

La adopción de cargos de acceso asimétricos basados en esquemas de diferenciación de cargos utilizando la participación de mercado viola el principio de precios basados en costos eficientes que plantea la ley. Bajo esta alternativa el diferencial de cargos de terminación de llamadas entre las redes de mayor tamaño se lleva a cabo con base, por ejemplo, en el número de líneas de cada uno de los actores. Las redes más grandes, COMCEL y TELEFONICA, tendrían cargos por terminación de llamadas en sus redes inferiores a los de TIGO.

La diferenciación de precios de acceso de acuerdo con las participaciones de mercado, además de violar la regulación y la normatividad vigentes, va en contravía de los principios económicos fundamentales de fijación de precios regulados. Como se plantea en las tendencias internacionales que la CRC destaca en la sección 4 de "Revisión Internacional de Regulación en el Mercado Móvil" los cargos de acceso deben ser el reflejo de una estructura de costos eficientes.

La adopción de un esquema cargos de acceso asimétricos con base meramente en variables como las participaciones de mercado de los operadores, en consecuencia, debe descartarse de plano como una opción a adoptar por parte de la Comisión.

#### **10.2.2. Cargos de acceso asimétricos: Variables que sustentarian su adopción**

Dentro de las razones que arguye la CRC para la adopción de cargos de acceso asimétricos, se plantean varias posibles alternativas que la Comisión encuentra en la experiencia internacional. Las tres razones fundamentales que presenta la CRC en su documento de consulta son las que se enuncian y analizan a continuación:

---

<sup>29</sup> CRC. "Respuestas a comentarios sobre la propuesta regulatoria de actualización de cargos de acceso para redes móviles". Febrero de 2010.

### **10.2.3. Diferencias de espectro que generan costos diferenciales entre bandas**

El planteamiento de la CRC sobre la justificación de cargos de acceso asimétricos tiene que ver con el hecho de que, según la Comisión, las diferentes frecuencias asignadas de espectro tienen asociados costos de red diferenciales, los cuales justifican cargos de acceso asimétricos o asimétricos. Hace referencia la CRC al documento de la ERG, en que se plantea lo siguiente:

"(...) distintas asignaciones de espectro implican costos distintos y, en particular, más altos para aquellos operadores que operan en frecuencias más altas. Por ejemplo, los operadores que solamente han recibido frecuencias de 1.900 MHz para 2G pueden enfrentar costos de cobertura más elevados (cobrimiento de mayor territorio o asegurar cobertura en recintos cerrados) respecto a los de operadores que han obtenido licencias en las frecuencias de 800 MHz. (...)"<sup>30</sup>

Según lo anterior, de ser este argumento cierto, hecho que COMCEL no comparte, la imposición de cargos de acceso asimétricos debería recaer no solo sobre COMCEL sino también sobre TELEFONICA MOVILES: Como lo presenta con toda claridad la CRC en su documento, las dos empresas poseen la misma cantidad de espectro en la banda de los 800 MHz.

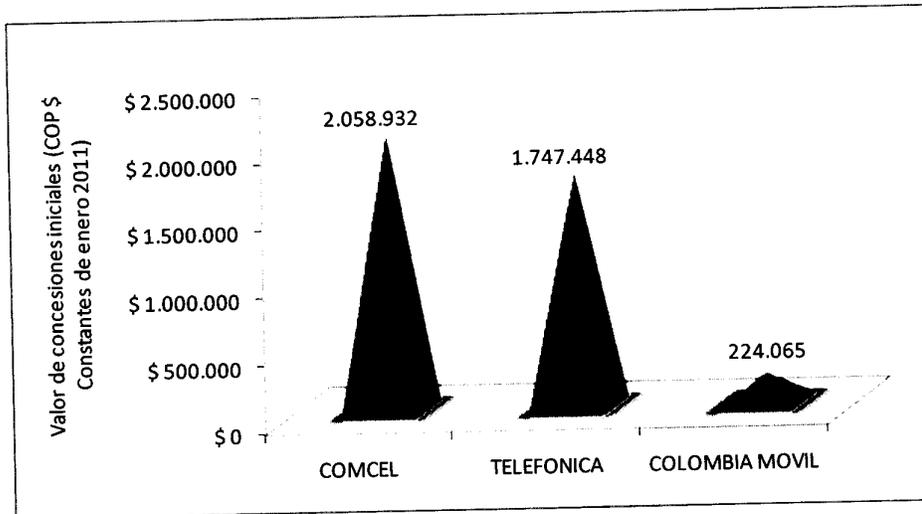
Pese a esto, este argumento no es razonable ni justifica cargos de acceso asimétricos entre operadores. De llegar a existir diferencias de costos entre los dos tipos de redes, hecho que COMCEL no comparte, los operadores descontaron ya estos mayores costos en el pago de sus licencias iniciales de concesión. A manera de ejemplo, mientras que COMCEL y MOVISTAR pagaron por sus licencias de COP \$2.058.932 millones y COP \$1.747.448 millones, respectivamente, por 25 MHz de espectro cada uno en el año de 1993, TIGO (OLA) pagó tan solo COP \$224.065 millones por 30 MHz de espectro (considérese la Gráfica No. 15 que se muestra a continuación).

#### **Gráfica No. 15 – Costo de las licencias de concesión en la industria móvil**

Millones de COP\$ constantes / MHz  
(Enero 2011 = 100)

---

<sup>30</sup> CRC. Consulta Pública. "Escenarios Regulatorios para el Mercado "Voz Saliente Móvil". Diciembre 21 de 2010, p. 38.



Se utilizaron las tasas promedio de cambio de los años 1.994, 1.997 y 2003, en los que se pagaron las licencias. Las cifras se convirtieron a pesos con la tasa promedio de cambio del año del pago correspondiente y se trajeron a pesos de enero del 2011 con el IPC del DANE.

FUENTE: Licencias de concesión, contratos iniciales. DANE y Banco de la República y cálculos propios.

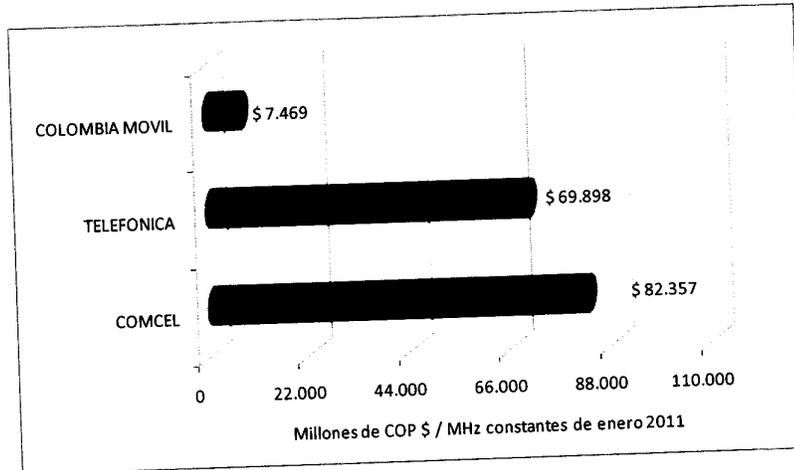
COMCEL y TELEFONICA pagaron entre 9,19 y 8,0 veces el valor que TIGO desembolsó en el 2003.

Sin embargo, estas cifras no tienen en cuenta que mientras que COMCEL y TELEFONICA recibieron 25 MHz cada uno, TIGO obtuvo 30 MHz. Realizando ese ajuste y calculando el costo por MHz recibido se obtiene el costo por MHz que se presenta en la Gráfica No. 16.

Nótese que, una vez hecho este ajuste el costo pagado por TELEFONICA y COMCEL fue 9,36 y 11,03 veces mayor que el que pagó TIGO por su licencia.

**Gráfica No. 16 – Valor por MHz de las concesiones iniciales de los operadores móviles en Colombia**

Millones de COP\$ constantes / MHz  
(Enero 2011 = 100)



FUENTE: Licencias de concesión, contratos iniciales. DANE y Banco de la República y cálculos propios.

El monto pagado por COLOMBIA MOVIL por la concesión en la banda de los 1.900 MHz en el 2003 o UNE por los 50 MHz recibidos en la frecuencia de los 2,5 GHz en el 2010 involucraron, por tanto, una menor valoración de los flujos de caja proyectados de esas dos empresas, asociados a las mayores inversiones que plantea la CRC que tendrían que incurrir esos dos operadores al adquirir espectro en frecuencias más elevadas.

No podrían argüir TIGO o UNE, en consecuencia, que como resultado de los mayores costos que plantea la CRC que existen por concepto de equipos y de operación de la red asociados a sus asignaciones de frecuencias en bandas más altas, deberían reconocérseles mayores cargos de acceso por terminación de llamadas en sus redes. Se estaría imputando el mismo concepto dos veces.

La CRC acepta este planteamiento de COMCEL en la página 38 del documento, cuando reconoce que:

“(…) es importante tener en cuenta que ERG hace una salvedad en este argumento, y es que si los operadores entran al mercado pagando una licencia cuyo valor se puede considerar un precio de mercado, el mismo debería reconocer que **los costos de operación de la firma serán más altos** y, por lo tanto, **el valor de entrada al mercado debería ser menor**”<sup>31</sup>. (El subrayado y el resaltado son nuestros).

El argumento de diferencias en el espectro asignado no es, en consecuencia un argumento razonable para sustentar la adopción de asimetría en la fijación de cargos de acceso y niveles más bajos para precios de

<sup>31</sup> CRC. Consulta Pública. “Escenarios Regulatorios para el Mercado “Voz Saliente Móvil”. Diciembre 21 de 2010, p. 38.

interconexión para operadores que, como COMCEL y TELEFONICA, recibieron espectro en la banda de los 800 MHz.

**10.2.4. Entrada tardía (secuencial) al mercado: cargos de acceso más elevados, para operadores entrantes.**

La CRC plantea también como una justificación para la imposición de cargos de acceso asimétricos la entrada tardía de operadores. En su documento la CRC cita la experiencia europea al respecto:

“(…) La experiencia europea, documentada por ERG (2007) muestra que en promedio, los operadores que entran 3 y 5 años después de la entrada del primer operador móvil tienen un cargo de acceso 17% superior al cargo de acceso por terminación en red móvil más bajo de su mercado, en tanto que los operadores que presentan entradas tardías entre 6 y 11 años tienen un cargo de acceso 35% superior al cargo de acceso móvil más bajo de su respectivo país (...)”<sup>32</sup>.

Como se planteó en el numeral anterior, de acuerdo con esta argumentación, la imposición de cargos de acceso asimétricos debería imponérsele no solo a COMCEL sino a TELEFONICA MOVILES: La entrada de los operadores tuvo lugar de manera simultánea a principios de la década de los 90s.

A este respecto, al igual que los costos diferenciales de espectro, la entrada secuencial al mercado no es una variable que justifique cargos de acceso diferenciales entre operadores. Como se planteó en el numeral anterior, los operadores ya descontaron este hecho económico en el pago de sus licencias iniciales de concesión. La entrada tardía al mercado debió haber sido evaluada financieramente en el momento de pagar por los derechos de concesión, en la medida en que las participaciones en el mercado afectan los flujos de caja con base en los cuales se realizan las posturas en una licitación o subasta por espectro.

No puede entonces argüirse que la entrada tardía al mercado y su consecuente menor participación en el mismo debe compensarse, posteriormente, con mayores cargos de acceso que se le deben reconocer por terminación de llamadas en su red: El operador ya fue “compensado” en el momento de pagar un menor valor por el pago inicial de la licencia.

Adicionalmente y como lo plantea la CRC, COLOMBIA MOVILES entró al mercado en un momento en que los índices de penetración eran muy bajos. Ese hecho lo que le representó a esa empresa fue una gran oportunidad. Analícese el planteamiento de la CRC a este respecto:

“Es importante mencionar que, si bien la entrada de los operadores pioneros en Colombia sucedió en etapas tempranas de la penetración móvil en el país, la posterior entrada de TIGO (OLA) no sucedió en un periodo donde, a pesar de solo haber dos competidores, la penetración fuera alta (13,2%). Adicionalmente, el cambio en la tasa de penetración móvil en Colombia, a la luz de los resultados expuestos, representa más una

---

<sup>32</sup> CRC. *Ibidem*, p. 34.

ventaja que un obstáculo para los competidores entrantes si se considera que el promedio simple de la variación anual de la penetración durante los últimos diez años ha sido de 8.9%<sup>33</sup>. (El subrayado y el resaltado son nuestros).

La misma CRC desvirtúa, por tanto, el argumento de una entrada secuencial al mercado como una justificación para la adopción de cargos de acceso asimétricos.

Por todas estas razones, no se puede justificar la asimetría en la estructura de cargos de acceso con base a los momentos históricos en que entraron los operadores.

#### **10.2.5. Cargos de acceso asimétricos justificados por diferencias en economías de escala**

La CRC admite también en su documento que la diferencia en economías de escala per se no constituye una justificación para el establecimiento de cargos de acceso asimétricos. En la página 34 del documento plantea la Comisión que:

“Es importante tener en cuenta que la cuota de mercado es un factor que no es completamente ajeno al control de los operadores, ya que estos pueden incrementar más o menos rápido su escala compitiendo en mayor o menor medida y, por lo tanto, la diferencia en economías de escala per se no constituyen una justificación para el establecimiento de cargos de acceso asimétricos<sup>34</sup>. (El subrayado y el resaltado son nuestros).

Adicionalmente, es preciso plantear que ni MOVISTAR ni TIGO deben considerarse como operadores “pequeños” ni “entrantes” al mercado, como lo planteó COMCEL recientemente en el documento de comentarios anteriormente enviado a la Comisión<sup>35</sup>. En el caso colombiano, COLOMBIA MOVIL, el operador más reciente en el mercado, lleva ya casi ocho años de existencia, cuenta con niveles de participación de mercado interesantes que le permiten niveles de escala de operación importantes. TIGO no es, en absoluto, ni “entrante” al mercado, ni “pequeño” en la industria.

De otro lado, TELEFONICA MOVILES, el segundo operador móvil en tamaño en Colombia, con 9.720.075 líneas al finalizar el septiembre de 2010 y TIGO, con 5.044.548 usuarios a esa misma fecha, tienen una escala de usuarios que no debe considerarse bajo ninguna circunstancia como pequeña ni despreciable. Ténganse en cuenta algunos datos que reflejan el tamaño de las dos empresas en el escenario de la América Latina:

---

<sup>33</sup> CRC, ibídem, pp. 35-36.

<sup>34</sup> CRC, ibídem, p.34.

<sup>35</sup> COMCEL, Comentarios de COMCEL relacionados con las observaciones de los operadores al documento de la CRC “Diagnóstico Preliminar del Mercado de Voz Saliente Móvil”, octubre 15 de 2010, numeral 8.ii.

- TELEFONICA-Colombia es cerca de dos veces más grande que los tres operadores chilenos sumados, siendo más del doble del mercado móvil chileno. TIGO-Colombia, de otro lado, es más grande que todo el mercado móvil de ese país (544.444 líneas más grande), considerado en su conjunto.
- MOVISTAR- Colombia es el doble del mercado móvil en el Uruguay (2,28 veces), sumando los tres operadores existentes en ese país. TIGO – Colombia es 18% más grande que todo el mercado móvil uruguayo considerado de manera agregada.
- PORTA, el operador más grande en Ecuador (69% de participación del mercado), es solamente un poco más grande que TELEFONICA MÓVILES en Colombia.
- Los cuatro operadores móviles panameños, en su conjunto, suman 5.677.107 líneas, hecho que implica que TELEFONICA-Colombia es el 71% más grande que la totalidad del mercado panameño. A su vez, TIGO es casi igual que el total del mercado móvil de ese país.

La misma tendencia se observa para la mayor parte de países de la región.

A nuestro juicio, tanto TELEFONICA MÓVILES como TIGO son operadores con una escala importante, con economías de escala significativas, de mucho mayor tamaño que los operadores de la mayor parte de países de la América Latina.

Asimismo, como lo planteó COMCEL en su documento de comentarios anterior, se hace preciso tener en cuenta que las curvas de costos totales medios son casi horizontales y planas después de cierto número de usuarios. A este respecto, por el mismo desarrollo de la tecnología, los costos medios de largo plazo no se reducen de una manera indefinida. Las funciones de costos, a pesar de las reducciones notorias que han mostrado en los últimos años, se tornan planas y casi horizontales después de ciertos niveles de producción, como así lo confirma la misma TELEFONICA en su discusión del proyecto de cargos de acceso asimétricos en junio del presente año en el Perú. En dicha discusión plantea la empresa que “A pesar de que TELEFONICA del Perú es casi el doble de CLARO (...)”, – TELEFONICA tiene 17,3 millones de líneas, mientras que CLARO tiene algo menos de 9 millones de líneas–, esa empresa plantea con contundencia que “(...) todos los operadores se han beneficiado de mayores economías de escala (...)”, siendo, por ende, los costos de operación similares entre los operadores.

Queda pues por verse, como así lo plantea la Comisión, y por demostrarse con modelos elaborados de costos acerca de qué tantas diferencias existen en los costos medios de largo plazo para los tres operadores móviles en Colombia, tal que ameriten diferenciales significativos de costos y cargos de acceso diferenciales.

Finalmente, y como reflejo de lo anterior, de la amplia literatura que presenta la CRC en la sección 4.1 de su documento, una y otra vez, se hace énfasis en la adopción de cargos asimétricos para beneficiar bien sea a los operadores “**entrantos**” y a los operadores **pequeños**”. A este respecto, como lo hemos demostrado

anteriormente con eficiencia, ni TELEFONICA ni TIGO son operadores ni "entrantes" al mercado, ni "pequeños" en escala.

A este respecto, por ejemplo, López y Rey (2009), Hoernig (2007), Cricelli et. al (2005) y Peitz (2005a) hacen referencia a las **empresas pequeñas** en su discusión de cargos de acceso asimétricos.

Asimismo, la literatura que trae a colación la CRC hace referencia a las empresas entrantes al mercado. Por ejemplo, el análisis de que presenta la CRC en la página 60 Peitz (2005a) hace alusión a **las empresas entrantes**, al igual que Kocsys (página 61 del documento), Geoffron y Wang (2007) (página 62 del documento) o Jongyong Lee et. al. (2010) (página 63), para citar tan solo algunos de los más importantes.

En conclusión, no vemos entonces con claridad que se haya demostrado por parte ni de de los operadores ni de la misma CRC la existencia de costos diferenciales de importancia y diferencias en las economías de escala que enfrentan los tres operadores, que ameriten la necesidad de que la Comisión deba construir nuevamente modelos eficientes de costos, para proponer un nuevo proyecto de cargos de acceso.

#### **10.2.6. Cargos de acceso asimétricos: Problemas profundos de ineficiencia y asignación económica**

Como se planteó en el documento elaborado por COMCEL a los comentarios de los operadores, un esquema de cargos de acceso asimétricos genera distorsiones e ineficiencias profundas en los mercados mayoristas que, como es obvio, se trasladan a los mercados minoristas. En primer lugar, al ser los cargos por terminación de llamadas en la red del operador más grande más bajos que su costo económico real, se está generando el incentivo perverso para que los restantes operadores generen llamadas y atraigan clientes a costos artificialmente inferiores a los costos eficientes, llamadas que no tendrían lugar si el cargo de acceso reflejara el costo económico real.

Se está incentivando, entonces, la utilización ineficiente de la red del operador con el cargo de acceso más bajo y se están generando llamadas que, de otra manera, no tendrían lugar en los mercados, bajo un esquema de cargos de acceso a costos eficientes.

De otro lado, las llamadas originadas en la empresa del operador de la red más grande tienen que absorber el sobre costo, del mayor cargo de acceso que debe pagar dicho operador y trasladarlo a sus clientes en sus llamadas off-net, la cual debe subir, obviamente de nivel.

En consecuencia, los consumidores de esta red terminan siendo perjudicados, al tener que pagar precios más elevados en sus llamadas off-net, generando el incentivo perverso de disminuir las llamadas desde el operador más grande a los más pequeños. El esquema reduce, entonces, el bienestar de los consumidores, reduciendo, simultáneamente, los niveles de eficiencia y de asignación del mercado.

Así las cosas, la medida, aplicada de esta manera, viola, el principio de costos eficientes, como la base del proceso de fijación de precios. El esquema termina, simultáneamente, yendo en contravía del propósito

básico del regulador: El tráfico hacia las redes de menor tamaño disminuye y se incentiva el tráfico hacia el operador más grande.

La disminución en la eficiencia económica que plantea COMCEL la reconoce la CRC en su documento de diciembre cuando plantea que (...) Sin embargo, se identifican una serie de obstáculos en la implementación de la medida. En primer lugar, la introducción de cargos de acceso asimétricos puede promover una relativa ineficiencia de parte de los operadores competidores por cuanto no tienen incentivos a hacer más eficiente su estructura de costos". Este planteamiento de la Comisión está en línea con lo que ha sido la posición de COMCEL hasta el momento: Una medida de cargos de acceso asimétricos, cuando desconoce los costos reales de los operadores induce a la reducción en la eficiencia técnica, disminuye, en consecuencia, el bienestar de la sociedad.

Adicionalmente, buena parte de la literatura que trae la CRC en su documento en la sección 4.4 acepta la pérdida en el excedente del consumidor como resultado de la adopción de cargos de acceso asimétricos: Por ejemplo, en el estudio de Hoerning que cita la CRC se plantea que:

"(...) Si sólo se reduce el cargo de acceso de la firma dominante, se reducen los precios Off-net de ambas firmas. Esto se traduce en un incremento de las ganancias de la firma pequeña y una caída en las ganancias de la firma dominante. Sin embargo, los cargos fijos aumentan y por lo tanto cae el bienestar del consumidor. En este caso, las ganancias de la firma pequeña aumentan a expensas de la firma grande y de los consumidores".

Los planteamientos de Jongyong Lee et. al (2010) que la misma Comisión incluye en los documentos de la literatura económica soportan el planteamiento de COMCEL, en cuanto a la reducción que se encuentra asociada al establecimiento de cargos de acceso asimétricos. Reconocen estos autores que:

"(...) existen efectos negativos de la regulación asimétrica en la medida en que ésta permite que existan ineficiencias productivas en el mercado de telefonía móvil, pues obliga a los operadores más eficientes a subsidiar a los operadores ineficientes. Esto, a su vez, incentiva la entrada de empresas nuevas muy ineficientes, perjudicando así el bienestar total de la sociedad<sup>36</sup>. (El subrayado y el resaltado son de COMCEL).

De la misma manera, y para citar solo un autor más entre los que contempla la CRC en su revisión bibliográfica del tema Valletti (2006) corrobora los planteamientos de COMCEL. Plantea Valetti que:

"(...) los cargos de acceso asimétricos son la herramienta equivocada para lograr estos objetivos [aumento en el excedente del consumidor y en la eficiencia económica]. En primer lugar, establece que el imponer cargos de acceso que reflejen las diferencias de costos entre las empresas es una medida que no proveerá al mercado con los incentivos correctos, pues las firmas menos eficientes no tendrán los incentivos para volverse más eficientes, lo que perjudicará a los consumidores en el largo plazo. Adicionalmente, (...) la

---

<sup>36</sup> CRC, Consulta Pública, op. cit., p. 62.

firma dominante tendrá menores incentivos para invertir en tecnologías que reduzcan los costos, y por lo tanto no habrá una reducción significativa en los precios ni una mejora en la eficiencia del sector en general. (...) La firma dominante tendrá menores incentivos para invertir en tecnologías que reduzcan los costos, y por lo tanto no habrá una reducción significativa en los precios ni una mejora en la eficiencia del sector en general.<sup>37</sup> (El subrayado y el resaltado son de COMCEL).

El planteamiento es, entonces, de ¿por qué la Comisión va adoptar una medida en la que, como ella misma lo dice, “cae el bienestar del consumidor, aumentan las ganancias de la firma pequeña a expensas de la firma grande y de los consumidores” y se generan efectos perversos en cuanto a la inversión y a la competencia en el mercado?

En este orden de ideas, la medida estaría dirigida no solamente a castigar las finanzas de COMCEL, buscando que ella pierda simultáneamente participación de mercado, sino que generara una pérdida en el bienestar de los usuarios, buscando, en el fondo, mejorar la posición financiera de las empresas competidoras de COMCEL.

Asimismo, como lo planteamos en nuestro documento de comentarios anterior, la medida adicional de cargos de acceso asimétricos sugerida entre las alternativas que presenta la Comisión es contraria a la situación de mercado que la CRC pretende mejorar, la cual consiste en que el diferencial tarifario entre las tarifas on net y off-net de COMCEL disminuya; en efecto, la coexistencia de esas dos medidas regulatorias es contraria, pues la medida de cargos de acceso asimétricos; lo que logra es aumentar el diferencial de tarifas off-net y on-net de COMCEL versus las de sus competidores, porque al tener COMCEL que pagar un cargo de acceso más alto que el de la competencia sus tarifas off-net serán mucho mayores, reduciendo por esta vía el tráfico de COMCEL hacia otras redes. Esta circunstancia sería, en consecuencia, contraria a lo que pretende la CRC que, como se repite, es disminuir el diferencial tarifario off- net/ on-net de COMCEL.

Adicionalmente, la medida de cargos asimétricos no se constituye en un remedio regulatorio congruente con la supuesta falla de mercado originado en el diferencial de precios on-net / off-net que identificó la CRC como la supuesta falla de mercado. No entenderíamos, por tanto, la razón por la cual la CRC entraría a generar una medida regulatoria adicional que, para nada, tiene que ver con el diagnóstico regulatorio que ha planteado inicialmente y que, además, reduce los niveles de bienestar de la comunidad.

#### **10.2.7. Cargos de acceso asimétricos benefician a operadores que por decisiones estratégicas erradas del pasado perdieron participación de mercado**

La medida de cargos de acceso asimétricos disminuye la eficiencia económica en la medida en que se premia con un esquema a todas luces favorable (menores costos por terminar llamadas en otras redes e ingresos superiores por ingresos recibidos por terminación de llamadas en su propia red) a operadores que por decisiones estratégicas erradas perdieron participación de mercado en el pasado.

---

<sup>37</sup> CRC, ibidem, p. 63.

La CRC reconoce este argumento. Plantea la Comisión que (...) [con el esquema de cargos de acceso asimétricos] adicionalmente, se envía una señal negativa al sector, ya que operadores que por una u otra razón han quedado relegados con una menor participación de mercado se ven "premiados" con un diferencial de cargos de acceso, por lo cual no tienen incentivos a competir más agresivamente por participación de mercado<sup>38</sup>. (El subrayado y el resaltado son nuestros).

La Comisión no querría imponer una medida como la anterior que reduce la eficiencia económica y el bienestar de la sociedad desde todos los puntos de vista.

#### **10.2.8. Los planteamientos de TELEFONICA MOVILES son incongruentes e inconsistentes con los que ha planteado en otros países**

TELEFONICA MOVILES plantea, a su conveniencia y de manera incongruente e inconsistente, la utilización de cargos de acceso asimétricos por operadores para el caso colombiano, donde no es el operador más grande del mercado, mientras que en otros mercados, como en el caso de Perú, donde es el operador más grande en la totalidad de los segmentos de mercado (telefonía móvil y fija, cable, televisión, banda ancha), plantea, esgrimiendo argumentos totalmente opuestos a los argüidos para el caso colombiano, que el mismo esquema de cargos asimétricos es, a todas luces inconveniente.

Estos argumentos los planteó en la audiencia pública muy reciente del 24 de junio del 2010, en donde los actores discutieron el proyecto regulatorio de OSIPTEL "Revisión de Cargos de Interconexión Tope por Terminación de Llamadas en las Redes de los Servicios Móviles". En la citada audiencia TELEFONICA presentó sus argumentos a través del documento público "Fijación del cargo de terminación en redes móviles"<sup>39</sup>.

Plantea TELEFONICA en su documento argumentos muy sólidos en contra de la medida de cargos asimétricos cuando establece que "(...) de la misma manera que la competencia produce tarifas convergentes, a nivel internacional, se reconoce que los cargos de las distintas redes deben ser semejantes". De manera similar, manifiesta como "(...) la regulación internacional se está orientando a la fijación de cargos simétricos".

---

<sup>38</sup> CRC, op. cit., p. 90.

<sup>39</sup> Para analizar en más detalle el documento de TELEFONICA, véase el siguiente link de OSIPTEL:

[http://www.osiptel.gob.pe/Websiteajax/WebFormGeneral/eventos\\_capacitacion/wfrm\\_detalleaudienciapublica.aspx?Cod=40427&Ini=0](http://www.osiptel.gob.pe/Websiteajax/WebFormGeneral/eventos_capacitacion/wfrm_detalleaudienciapublica.aspx?Cod=40427&Ini=0)

Consúltese la presentación de TELEFONICA que se accede a través del citado link en donde la empresa sienta sus planteamientos respecto a la inconveniencia de la utilización de cargos de acceso asimétricos.

A lo largo del documento, la filial de TELEFONICA MOVILES en el Perú procede a plantear, de manera categórica y contundente las razones por las cuales un esquema de cargos de acceso asimétrico es claramente improcedente: “Claro y Movistar cuentan hoy con asignaciones de espectro semejantes (...)”, “(...) con el incremento de tráfico en el 2009, todos los operadores se han beneficiado de mayores economías de escala (...)”, siendo, en consecuencia, los costos de operación similares entre los operadores.

Nótese como TELEFONICA MÓVILES misma confirma en el fondo de los anteriores argumentos nuestro planteamiento: La curva de costos totales promedios se torna muy plana, casi horizontal, después de cierto nivel de producción y que, por tanto, las economías de escala aplican para los diferentes operadores que han alcanzado esa escala mínima. A pesar de que TELEFONICA del Perú es casi el doble de CLARO – TELEFONICA tiene 17,3 millones de líneas, mientras que CLARO tiene algo menos de 9 millones de líneas – esa empresa plantea con contundencia que “(...) todos los operadores se han beneficiado de mayores economías de escala (...)” y que los costos de operación son similares entre los operadores.

No vemos consistente, entonces, la posición de TELEFONICA para el caso colombiano, donde exige la utilización de cargos de acceso asimétricos, cuando, para el caso de otros países, ha realizado, hace solamente algunos días, una argumentación totalmente contraria, en favor de cargos de acceso simétricos.

Adicional a lo anterior, Telefónica Móviles en México en una presentación de julio 2010 titulada ***“Impacto de cambios en la TTM sobre el Mercado Móvil de México”*** indica que las medidas de disminución de cargos de acceso tomadas en Colombia no tuvieron un impacto positivo en el mercado: ***“En Colombia, la reducción abrupta y drástica de la TTM tuvo efectos negativos de largo plazo...”***. ***“Lo anterior impactó negativamente en la evolución del mercado” (...)*** y ***frenó el crecimiento de la industria y la penetración”***

COMCEL no entiende entonces cuál es la posición de Telefónica Móviles: ¿Ha sido o no buena en Colombia la disminución de cargos de acceso móviles? ¿Qué es bueno para el mercado móvil una regulación de cargos a simétricos o simétricos? ¿Cuál es la posición verdadera de Telefónica Móviles frente a estos temas en un mercado de telefonía móvil? De todas estas posiciones conceptuales y prácticas que traemos a colación sólo puede haber una conclusión, Telefónica defiende una posición u otra dependiendo de cuál sea el público, posición que no es seria cuando se trata de realizar un análisis juicioso de qué es lo que más le conviene a un mercado de telecomunicaciones móviles.

#### **10.2.9. La posición reciente de la CRC respecto de la medida de cargos de acceso**

Adicionalmente a los anteriores argumentos, la posición reciente de la Comisión con respecto a la adopción de un esquema de cargos de acceso asimétricos ha sido, a nuestro juicio, claramente contraria a la medida, básicamente por algunas de las mismas razones que ha argüido COMCEL en el presente documento. En primer lugar, el proyecto del año 2010, por el cual la CRC redujo los cargos de acceso por terminación móvil a \$103 por minuto, en las respuestas que la Comisión les dio a los operadores interesados en la medida la Comisión, descarta la medida por razones de eficiencia, falta de sustento en cuanto a costos diferenciales

asociados a cada una de las redes, las tendencias internacionales en la materia, entro los aspectos más relevantes que destaca la CRC en su documento.

La CRC descarta la asimetría como política regulatoria, con base en varias razones:

- Se descarta el argumento de cargos asimétricos por costos diferenciales asociados a frecuencias más altas de espectro: Nuevamente, el argumento de los mayores costos asociados a bandas de espectro más altas se descarta. A este respecto la Comisión plantea que:

“(…) [para el caso del] mercado colombiano (…) existen diferencias considerables en los valores que debieron cancelar los diferentes operadores para entrar al mercado de telefonía móvil, con un valor considerablemente más alto para los primeros dos operadores, y una reducción secuencial del mismo con la entrada de los demás operadores. En este sentido, el reconocimiento de mayores costos operativos para un operador por una asignación de espectro particular a través de un mayor valor de cargo de acceso estaría compensando por doble partida a dicho operador: en una primera instancia al momento de entrada al mercado y el pago de la contraprestación correspondiente y, en una segunda medida, a través del cargo de acceso. Por lo anterior, la Comisión no considera que este factor deba ser tenido en cuenta para justificar el establecimiento de cargos de acceso asimétricos”<sup>40</sup>.

- Se descarta el argumento de cargos asimétricos por la entrada secuencial (tardía) de operadores: La CRC plantea que las agencias regulatorias europeas han permitido esquemas de cargos de acceso asimétricos en las fases iniciales de entrada de dichos operadores. Este no es el caso en la industria móvil colombiana, por lo menos para los tres operadores establecidos. Además, plantea la CRC que “(…)si bien se les puede reconocer a los operadores más pequeños un mayor valor de cargo de acceso por cuenta de unas menores economías de escala, dicho cargo de acceso debe estar orientado a costos con el propósito de evitar que el operador reciba recursos adicionales con los cuáles subsidie otros servicios”.
- Se descarta la medida por pérdidas de eficiencia y disminuciones en los niveles de competencia en el mercado. La CRC plantea que “(…) la anterior práctica podría operar como un desincentivo para las ganancias de eficiencia y, además, podrían distorsionar la competencia entre los operadores en el mercado minorista”.
- Se descarta el argumento de cargos asimétricos por economías de escala diferenciales: La Comisión plantea la necesidad “(…) de tener en cuenta que la cuota de mercado es un factor que no es completamente ajeno al control de los operadores, ya que estos pueden incrementar más o menos rápido su escala compitiendo en mayor o menor medida y, por lo tanto, la diferencia en economías de escala per se no constituyen una justificación para el establecimiento de cargos de acceso asimétricos.

---

<sup>40</sup> CRC. “Respuestas a comentarios sobre la propuesta regulatoria de actualización de cargos de acceso para redes móviles”. Febrero de 2010, p. 9.

- Se plantea, además, la falta de contundencia teórica que asegure la dirección esperada de los costos y beneficios (privados y sociales) de la medida.
- La tendencia de los reguladores europeos, agrupados en el ERG, a promover la fijación de tarifas móviles simétricas entre los operadores. Plantea la CRC que descarta la medida con base en el hecho de que “(...) el ERG ha fijado una posición común en torno a la simetría en las tarifas de terminación de llamadas móviles (...)”.
- La baja utilidad de la medida cuando se acompaña de medidas regulatorias complementarias como la portabilidad numérica o la entrada de Operadores Móviles Virtuales (OMV) según análisis de casos internacionales.

De igual manera, en el documento de diciembre de 2010, objeto de discusión en la actualidad, la CRC nuevamente retoma las mismas críticas al esquema de cargos de acceso asimétricos: Ineficiencia económica en el corto plazo, reducción de incentivos a la eficiencia, en tanto que provocan la reasignación de recursos entre los operadores, mientras que se premian estrategias de mercado erradas o la pasividad del pasado

**10.2.10. Para fijar cargos de acceso asimétricos se debe generar modelo de costos por operador que sustente las diferencias de costos**

La generación de cargos asimétricos debería llevar asociada entonces la adopción de un modelo de costos por operador que sustente los diferenciales de costos entre operadores. Sin embargo, este hecho genera dificultades profundas muy difíciles de superar. En la medida en que se generen modelos de costos independientes por operador las funciones de costos se vuelven más discretas, menos continuas. Esto implica que existen, especialmente para operadores más pequeños grandes períodos de producción en la que los costos no fluctúan. De encontrarse la empresa en estos segmentos, el costo incremental de producción será igual a cero y, de la misma manera, los cargos de acceso resultantes son iguales a cero.

Sin embargo, cuando la capacidad se copa y es necesario expandir la red, se produce la necesidad de realizar inversiones costosas. Si un operador se encuentra en una situación como la antes descrita, los costos marginales crecen de manera dramática y, en consecuencia los cargos de terminación de llamadas brincan a niveles muy elevados.

El modelaje de redes individuales genera, por consiguiente, cargos de acceso que pueden fluctuar entre 0 e infinito, dependiendo del estado de ocupación de las diferentes redes.

Ese escenario lo encontró en el modelaje individual de redes de TPBCL. En algunos casos se encontró con empresas en los que la inclusión del tráfico de interconexión de otros operadores era tal la capacidad existente que los costos incrementales eran iguales a cero y que, por tanto, el cargo de acceso debería ser asimismo igual a cero. Para otras empresas, con niveles de utilización de la red significativos, el tráfico

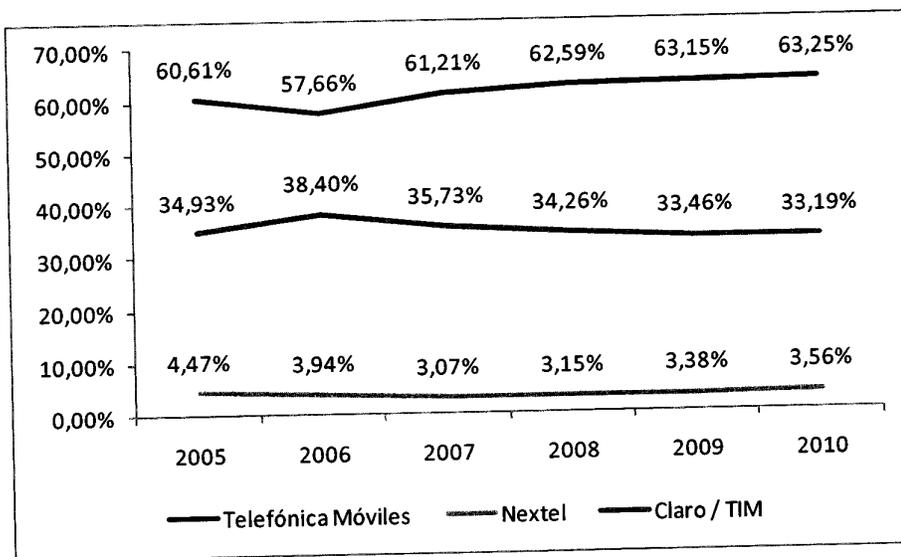
incremental de interconexión creaba la necesidad de realizar nuevas y cuantiosas inversiones incrementales con el consecuente impacto sobre los cargos de acceso que alcanzaban niveles insostenibles.

Por esta razón, la adopción de cargos de acceso asimétricos como resultado del modelaje individual de las redes es totalmente injustificable desde un punto de vista técnico-económico en la práctica.

**10.2.11. La experiencia internacional demuestra que los cargos de acceso asimétricos no logran los propósitos iniciales de las agencias nacionales regulatorias**

La experiencia internacional demuestra que los cargos de acceso asimétricos no logran conseguir los propósitos iniciales de las agencias nacionales regulatorias. Para tomar el caso más ilustrativo, consideremos la evidencia peruana. OSIPTEL, el órgano regulador de ese país implantó el esquema de cargos de acceso asimétricos a partir de enero de 2006, a través de la Resolución OSIPTEL 070-05. A pesar del diferencial, las participaciones de mercado de TELEFONICA, el mayor operador en el mercado móvil peruano continuaron aumentando. Para tal efecto, obsérvese la Gráfica No. 17 a continuación.

**Gráfica No. 17 – Participaciones de mercado en la industria móvil peruana 2005 - 2010**



FUENTE: OSIPTEL. [www.osiptel.gov.pe](http://www.osiptel.gov.pe)

### **10.3. Mercado Mayorista: Reducción Simétrica Cargos de Acceso – LRIC puro**

Los precios de interconexión son determinantes en la solidez del negocio de telecomunicaciones, por cuanto son fundamentales en la formación de los precios minoristas al usuario final. Un nivel de cargos de acceso equivocado llevará a decisiones equivocadas de inversión en la industria. Cargos de acceso muy elevados generarán inversiones ineficientes que no debieron nunca tener lugar. Cargos de acceso muy bajos, de otro lado, llevarán a que se desestime la inversión en nuevas redes. A este respecto, el reto del regulador es promover nuevas inversiones eficientes y la entrada y competitiva asimismo bajo el criterio de eficiencia económica.

Teniendo en cuenta la importancia marcada de la estructura y nivel de los cargos de acceso en la industria de las telecomunicaciones, COMCEL considera que es fundamental mantener la estabilidad regulatoria como principio fundamental. Hace tan solo un año la Comisión modificó los cargos de acceso con base en un modelo de costos eficientes y con unos principios básicos. De igual manera, existe la necesidad de que la CRC defina los resultados de su proceso de evaluación de las medidas adoptadas sobre COMCEL en el mercado móvil en el año 2009.

Con base en las anteriores consideraciones, es nuestra posición que es supremamente apresurado plantear modificaciones en la estructura y criterios para la determinación de cargos de acceso para la terminación móvil.

### **10.4. Mercado Mayorista: Bill and Keep**

Como una alternativa adicional, la CRC contempla el esquema de los Cargos de Acceso Sender Keeps All (SKA), también conocido como *Bill and Keep (B&K)*, medida que prevé que el operador que origina una llamada hacia otra red factura y guarda para sí la totalidad de los montos cobrados al usuario. Bajo este esquema:

- La eliminación de las remuneraciones de los cargos de acceso entre operadores.
- El operador que factura, registra en sus estados financieros e incorpora en su flujo de caja la totalidad de los montos facturados.
- El riesgo y los costos de cartera y facturación corren por cuenta del operador que origina la llamada.

Como se había planteado en nuestra comunicación del 3 de septiembre pasado el esquema de B & K se ampara bajo dos supuestos que, de llegar a adoptarse la medida, deben verificarse su cumplimiento para el caso del mercado colombiano:

- Los flujos de tráfico que generan las dos redes deben ser simétricos (balanceados): El tráfico que origina cada una de las dos redes hacia la otra debe ser aproximadamente similar, por lo menos, en promedio, durante algún periodo de tiempo. El beneficio de contar con la medida debe compararse con los costos de transacción del sistema de conciliación de tráficos.

Si valor el monto del desbalance de tráfico compensa los costos administrativos y de conciliación del manejo del sistema del esquema de cargos de acceso por uso, el esquema es eficiente y genera incentivos interesantes tanto para la competencia como para las finanzas de los operadores. Dada la posibilidad de entregar tráfico a la otra red a costo cero, los operadores pueden diseñar esquemas de tarifas atractivos que redunden en mejores precios y mayor calidad para los usuarios, de manera que se optimicen sus ingresos, ante la reducción de costos.

- La estructura de costos de interconexión de las dos redes debe ser similar: Se supone que la estructura de los costos de interconexión de las dos redes interconectantes deben ser aproximadamente iguales o, cuando menos, similar, por cuanto, de otra manera, la red con los menores costos tiene el incentivo de enviar todo el tráfico que le sea posible a la red de mayores costos, pagando implícitamente un peaje bajo, ciertamente inferior a los costos de prestación del servicio como así lo plantea Rogerdson<sup>41</sup>. A esta altura de madurez de la industria móvil en Colombia este supuesto podría estarse cumpliendo en la práctica.

En Brasil la ANATEL permitió la adopción de un esquema de cargos de acceso bajo la modalidad de B & K, que refleja la necesidad de simetría de los tráficos entre las dos redes.. En el caso brasilero se previó una medida en la que las llamadas entre operadores del Servicio Móvil Personal –SMP-, en una misma Área de Registro, se aplica el régimen el esquema de B & K<sup>42</sup>. El esquema le introduce una flexibilidad muy interesante al sistema de interconexión, aumenta la eficiencia económica, al reducir altos costos administrativos y de conciliación, propende por un aumento en el bienestar del consumidor, al incentivar la disminución de precios, a efectos de aprovechar la optimización de los diferentes corredores de tráfico de las redes y termina, en últimas, aumentando los ingresos de los operadores.

En el caso brasilero, solamente se deberá pagar efectivamente el VU-M<sup>43</sup> en una misma área de registro cuando el tráfico saliente, en una dirección dada, fuere superior al 55% del tráfico total cursado entre las prestadoras. En este caso, la prestadora que originó el mayor tráfico deberá efectuar el pago del VU-M apenas por las llamadas o el tráfico que excedan el 55% del tráfico total cursado entre las prestado.

#### **10.5. Mercado Mayorista: Sendas diferenciales (simétricas o asimétricas) de reducción hacia Bill and Keep**

Dado que esta alternativa es una combinación de la alternativa del esquema de B & K y el de cargos de acceso asimétricos los comentarios de estas dos alternativas que planteamos en los numerales 10.2 y 10.3 aplican para esta alternativa que pone a consideración de la industria la CRC.

---

<sup>41</sup> Véase a ROGERSON David, et. al.. op. cit. p. 29-31.

<sup>42</sup> ANATEL. Resolución 319 del 25 de septiembre de 2002. La Resolución 408 del 30 de junio de 2005 mantuvo por tiempo indeterminado el actual criterio de remuneración por el uso de redes de operadoras del SMP.

<sup>43</sup> VU-M (Valor de Remuneração de Uso de Rede do SMP) que remunera a una prestadora del Servicio Móvil Personal (SMP).

Como tuvimos la oportunidad de plantearlo, el tema de cargos de acceso asimétricos no es aceptable desde la perspectiva de COMCEL, pues tiene todas las debilidades que planteamos en la sección 10.2: Son ineficientes desde la perspectiva del bienestar del consumidor, no tienen fundamento desde las bases de la teoría de costos, las posibles justificaciones para adoptar un esquema de cargos de acceso asimétricos (diferencias de costos por economías de escala o por asignaciones diferenciales en bandas de espectro) no tienen ningún fundamento, la medida termina beneficiando a operadores que incurrieron en ineficiencias históricas o en errores estratégicos del pasado y es incongruente con la posición reciente de la CRC en otros proyectos regulatorios.

#### **10.6. Mercado Mayorista: Retail – Minus**

Sobre esta alternativa, COMCEL opina que existe una alta probabilidad de que no refleje costos eficientes, yendo, en consecuencia, en contravía de uno de los principios legales fundamentales de los precios regulados, previsto en el marco legal básico colombiano.

La medida no es apropiada por las siguientes razones:

- Dado que la medida parte de los precios finales al usuario en los mercados minoristas y le deduce un mark-up por los costos evitables en la provisión de acceso, la probabilidad de que con la fórmula no se llegue a costos eficientes es bastante elevada.
- Es muy complejo para el regulador y, aún para los operadores mismos, llegar a un precio final al usuario. Con la variedad de planes y promociones, tanto en pospago como en prepago, definir el precio básico minorista es una tarea bastante compleja. De igual manera, otra información disponible, como la que publica el Ministerio, involucra factores adicionales que no reflejan el precio minorista (ocupación de canales de voz, llamadas no fructuosas, etc.), necesario para llegar a un precio basado en costos eficientes más utilidad razonable, con base en el cual se refleje el precio final real.
- Una tarea bastante compleja de realizar para la Comisión es definir el porcentaje o mark-up en el cual se disminuirá el precio para llegar al nuevo cargo de acceso.

Por todas estas razones, no consideramos que esta metodología sea apropiada a efectos de determinar de una manera eficiente cargos de acceso en Colombia, más cuando existen modelos de costos sofisticados desarrollados por la misma CRC que permiten un cálculo mucho más técnico y detallado de los costos eficientes de una red móvil en el país.

## 11. Conclusiones

- Es fundamental que la CRC concrete los objetivos específicos de las medidas impuestas a COMCEL en el año 2009. No podemos aceptar que uno de los propósitos de la medida regulatoria impuesta por la CRC haya sido limitar el crecimiento de COMCEL, ni frenar el crecimiento ingresos ni de su participación en el sector.
- COMCEL cumplió con la medida establecida por la CRC y se ha demostrado que la medida impuesta por la CRC surtió efecto: i) COMCEL aplicó la fórmula tarifaria off-net a los usuarios y se aumentó el tráfico off-net hacia otras redes móviles.
- Pese a esto, ha existido un costo importante sobre la compañía: las participaciones de mercado de la compañía han disminuido de manera marcada afectando sus finanzas y flujos de caja. Este hecho ha sido claro en el segmento de pospago donde la empresa vio caer su participación en algo más de seis puntos.
- La medida regulatoria de tarifas off –net establecida por la Comisión no incluye las promociones on –net que COMCEL ofrece a sus usuarios.
- COMCEL es el operador móvil con mayor participación en el mercado porque es el operador que más ha invertido en el mercado móvil, ha manejado mejores precios que la competencia, tiene mayores puntos de ventas, mayor eficiencia operativa, mayor cantidad de Centros de Atención al Cliente y una red más grande que la de sus competidores – no se puede indicar como lo afirman nuestros competidores que nuestra alta participación en el mercado se deba a prácticas diferenciales de precios en los diferentes corredores de tráfico.
- COMCEL no comparte aún las decisiones de la CRC, por medio de las cuales declaró a la compañía como dominante en el mercado de voz saliente móvil. La diferenciación de precios no representa el origen de falla de mercado alguna.
- El diferencial en los precios de tarifas off-net y on-net es una práctica generalizada tanto a nivel internacional como en Colombia. Para el caso colombiano puede obtener la evidencia en las páginas Web de TELEFONICA y COLOMBIA MÓVIL. Es claro que la utilización de precios que utilizan la totalidad de operadores colombianos aumenta el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica general del sistema.
- Existen nuevas condiciones en el mercado móvil que lo han modificado en el último año (portabilidad numérica, asignación de espectro a UNE, entrada de nuevos operadores al mercado y la disminución de cargos de acceso) cuyo impactos competitivos desconoce o niega la Comisión en su estudio.
- Las medidas regulatorias adicionales propuestas por la CRC y los otros operadores móviles deben ser analizadas en una actuación administrativa diferente a la que aquí se adelanta.
- La medida regulatoria de tarifas off-net ha tenido un impacto financiero negativo sobre COMCEL de aproximadamente \$270 mil millones solo entre los meses de enero y junio de 2010 y que proyectado a cinco (5) años es del orden de un billón y medio de pesos.

- La propuesta de los competidores de COMCEL de incluir las promociones on net – dentro de la fórmula tarifaria off-net no es conducente: i) implica una restricción a la libre competencia de COMCEL imponiéndole condiciones desiguales para competir, ii) afecta al usuario, pues disminuye severamente el excedente del consumidor y iii) existe una imposibilidad en la práctica de implementar la medida que ya la ha reconocido la CRC.
- No hay lugar tampoco a que la CRC acoja la propuesta de nuestros competidores sobre el establecimiento de cargos asimétricos pues está demostrado que en mercados maduros como el de Colombia la medida regulatoria no es conducente, así lo ha reconocido la CRC y la experiencia internacional.
- Teniendo en cuenta la importancia marcada de la estructura y nivel de los cargos de acceso en la industria de las telecomunicaciones, COMCEL no comparte la introducción de nuevas medidas regulatorias en los mercados móviles. La compañía considera que es fundamental mantener la estabilidad regulatoria como principio fundamental, más cuando hace tan solo un año la Comisión modificó los cargos de acceso con base en un modelo de costos eficientes y con unos principios básicos y sobre los cuales su impacto en los mercados está aún por verse. De igual manera, existe la necesidad de que la CRC defina los resultados de su proceso de evaluación de las medidas adoptadas sobre COMCEL en el mercado móvil en el año 2009.

Por todo lo anteriormente expuesto, y toda vez que la medida regulatoria de tarifas off-net impuesta a COMCEL surtió efecto pues el diferencial tarifario se redujo y los tráficos de usuarios de COMCEL hacia otras redes móviles subieron, beneficiando de esa forma al consumidor; reiteramos nuestra solicitud a la Comisión para que tal y como lo dispone del parágrafo primero del artículo tercero de la Resolución CRC 2066 de 2009, modificado por la Resolución CRC 2171 del mismo año, proceda a levantarla restricción impuesta sobre el diferencial de tarifas off-net y on-net de COMCEL

Atentamente,

  
**HILDA MARIA PARDO HASCHE**  
 Representante Legal Suplente  
 COMCEL S.A.

c.c.: Doctor Diego Molano Vega, Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  
 Doctores Javier Sánchez y Carlos Rebellón, Expertos Comisionados, CRC  
 Doctor Armando José Gómez, Director del departamento Nacional de Planeación

Radicación :	
	* 2 0 1 1 3 0 7 0 1 *
Fecha :	2011/02/24 05:11:48 P.M.
Remitente :	COMCEL S.A.
Anexos :	
Asunto :	COMENTARIOS AL DOCUMENTO CRC "CONSULTA PUBLICA - ESCENARIOS REGULATORIOS MERCADO SALIENTE"