



**COMCEL**  
Comunicación Celular S.A.  
NIT. 800.153.993-7

Bogotá D.C., 03 de septiembre de 2010

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

Ref. Documento "Diagnóstico del Mercado Voz Saliente Móvil"

Respetado doctor:

Dentro del término establecido por la Comisión, COMCEL procede a realizar observaciones y comentarios al documento "*Diagnóstico del Mercado Voz Saliente Móvil*".

Antes de ello COMCEL desea llamar la atención a la CRC sobre ciertas situaciones que han impedido a COMCEL ejercer en debida forma el derecho de defensa y contradicción dentro de la actuación administrativa de monitoreo de las medidas regulatorias impuestas por las resoluciones 2066 y 2171 de 2009. En efecto:

1. COMCEL no conoce con precisión cuándo y cómo se inició, ni cuál es el objeto de la actuación administrativa que la CRC adelanta a la fecha, pues de la parte resolutoria de las resoluciones 2066 y 2171 de 2009 y de la correspondencia que hemos tenido con la CRC, no resulta clara la respuesta a los anteriores interrogantes, ni qué es el objeto del monitoreo por parte de la CRC ni del objeto de la verificación. En efecto, no es claro en qué consiste "verificar el cumplimiento" de la condición de igualdad entre ingresos, que allí se plantea, y no es claro si ello se refiere (i) al cumplimiento de obligaciones de conducta de COMCEL, o (ii) al cumplimiento de un supuesto objetivo sobre la evolución de los resultados de la empresa, dadas determinadas conductas de COMCEL; ni cuál es la relación que debe esperarse entre el cumplimiento de este objetivo o de las obligaciones impuestas a la empresa y la medida de eliminación de diferenciales entre las tarifas off-net y on net.
2. Esa ambigüedad ha incidido en el derecho de pedir y contradecir pruebas, pues éstas, como se sabe, deben cumplir ciertos requisitos de "conducencia", "pertinencia", y "utilidad" (Artículos 177 y 178 del CPC) que no pueden cumplirse cabalmente si no existe claridad acerca del inicio, del contenido y del propósito y objetivo de la actuación. Tal falencia, por supuesto, ha limitado la

Bogotá, D.C. - Colombia

capacidad de COMCEL para presentar las observaciones y comentarios al documento de la referencia.

3. No se citó a COMCEL de forma oportuna, es decir, **al comenzar la actuación**, para darle a conocer claramente el objeto de la actuación administrativa, en los términos del artículo 28 del Código Contencioso Administrativo,
4. La CRC no ha informado a COMCEL de manera precisa, ni inicialmente, ni en respuesta a las peticiones específicamente formuladas en tal sentido, acerca de la actuación administrativa que va a seguir la CRC, ya sea ésta particular o general y las normas que aplican a la misma; y tampoco respondió de forma precisa sobre la metodología y criterios que tendría en cuenta para el análisis del impacto en el mercado de la medida regulatoria de la formula tarifaria off-net establecida a COMCEL,
5. La CRC tampoco ha informado a COMCEL con precisión, si además de considerar el levantamiento de las medidas regulatorias impuestas por las resoluciones 2066 y 2171 de 2009, y en contra de lo indicado en tales resoluciones, está contemplando la imposición de medidas adicionales, sobre esta empresa o para todas las que actúan en el mercado..

Todas estas irregularidades han dificultado enormemente a COMCEL el ejercicio de su derecho de defensa.

Por tanto, entendemos que la presente actuación administrativa no tiene como objeto establecer medidas regulatorias adicionales sobre cuya naturaleza y características no se nos ha dado información alguna.

Por lo demás, de conformidad con lo señalado en el artículo 34 del Código Contencioso Administrativo, y habida cuenta de las irregularidades que han obstaculizado su derecho de defensa, y que COMCEL no convalida con este escrito, COMCEL se reserva el derecho de presentar en el futuro, y en cualquier tiempo mientras dure la actuación administrativa, observaciones, peticiones, comentarios y sugerencias adicionales en relación con el Documento "Diagnóstico del Mercado Voz Saliente Móvil", o con cualquier otro asunto.

## **1. Observaciones sobre el Análisis Cualitativo de la Medida:**

### **1.1. Tiempo del Monitoreo:**

La CRC manifiesta que deber seguir analizando los efectos de la medida debido a que los tiempos incurridos para aplicar el cambio tarifario en los sistemas de tarificación de Comcel y el tiempo de penetración de la medida en el perfil de consumo de los usuarios de Comcel, pueden arrojar un análisis sesgado para evaluar su impacto; sin embargo, el dejar la medida a pesar de que los análisis muestran que la misma surtió

efectos, generan un impacto negativo para COMCEL que proyectado a cinco (5) años es del orden de un billón y medio de pesos.

Adicionalmente, la Comisión debe tener en cuenta dentro de su análisis que se han tomado medidas en el mercado tales como la asignación de espectro de 2.5 Ghz a un solo operador, frecuencia que es utilizada para servicio móvil de cuarta generación, el Gobierno no permitió la participación de COMCEL en dicho proceso, lo cual cambia totalmente las condiciones del mercado de voz saliente móvil, esta situación de mercado debe ser tenida en cuenta por la Comisión para revisar la medida de posición de dominio de COMCEL dentro del mercado de "voz Saliente Móvil"

De la misma forma, a nivel de mercado móvil ya se está adjudicando la base de datos centralizada para portabilidad numérica que la CRC espera esté funcionando para el año 2011, la CRC debe también tomar en cuenta es factor de mercado para proceder a eliminar la medida regulatoria impuesta a COMCEL.

## **1.2. El Énfasis del Estudio:**

Una conclusión clara del documento publicado por la CRC para comentarios es que la medida regulatoria de tarifas off-net establecida a COMCEL surtió efectos, pues la misma cumplió con su único objetivo el cual era incrementar el tráfico de los usuarios de COMCEL hacia otras redes móviles.

Pese a esto, consideramos que no existe en el documento un análisis exhaustivo profundo que permita determinar si la medida impuesta a COMCEL, y lo que ella implica respecto de la competencia en el mercado, ha permitido mejorar la situación de los usuarios, – el objetivo regulatorio final más importante.

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 de COMCEL mejoró significativamente durante el período. Los precios disminuyeron y la cantidad de minutos recibidos aumentó de manera importante. Asimismo, el excedente del consumidor se elevó de manera significativa. Consideramos que el estudio olvida profundizar en ésta, tal vez la más importante dimensión del estudio: El consumidor.

De igual forma, la medida si bien beneficia a los usuarios de COMCEL, no beneficia a los usuarios de los otros operadores móviles por cuanto estos últimos no han trasladado los beneficios que han recibido a sus usuarios.

Consideramos que buena parte del esfuerzo del estudio se concentra sólo en variables de concentración en el mercado, así como en variables intermedias, alejadas, en buena medida, de la situación de bienestar del consumidor, que debería ser la única consideración. Por ejemplo, existe un esfuerzo importante en demostrar que se han

modificado los tráficos por corredores de los operadores y que las participaciones de COMCEL en los mismos han variado.

El estudio demuestra que efectivamente el tráfico entre las interconexiones se incrementó desde COMCEL a los otros operadores lo cual indica que la medida tuvo efectos, los cuales no se analizan por parte de la Comisión.

La Comisión en este estudio se abstiene de analizar los efectos de la medida frente a los competidores de COMCEL, los cuales pueden consistir en que los otros operadores móviles aumentan sus ingresos como consecuencia de la medida.

### **1.3. Número de Usuarios- Participación de Mercado:**

COMCEL considera que en un mercado competitivo y con alta penetración los movimientos de usuarios no se explican únicamente por diferenciales tarifarios entre los operadores. En efecto, dentro de las variables de captación, satisfacción y retención del cliente entran a influenciar otros factores, tales como la cobertura del servicio ofrecida por el operador subsidios, estrategias de distribución y comunicaciones, la calidad en la prestación del servicio, y el servicio al cliente tanto pre como post venta, factores que, combinados, influyen en la participación de mercado tanto en usuarios como en ingresos, lo cual la CRC en nada analiza.

Por ello, se considera un error metodológico realizar cualquier tipo de análisis cualitativo o estadístico para estas variables (número de usuarios e ingresos) sólo a partir de la medida tarifaria, porque es simplista suponer que ellas dependen en forma principal o exclusiva de diferenciales de precios. Lo único que puede lograr esta medida es incrementar el tráfico de las interconexiones hacia los otros competidores beneficiándolos con incremento en sus ingresos los cuales no trasladan al usuario.

Nuevamente, solicitamos a la CRC nos indique si el número de usuarios y los ingresos reportados por COMCEL, antes y después de la medida regulatoria, son criterios para determinar si la medida regulatoria surtió efecto y cuáles son las razones para utilizar los mismos en la determinación del impacto de la medida.

No obstante lo anterior, vale la pena resaltar que se ha presentado una disminución de la participación de Comcel sobre los usuarios del mercado al pasar del 67.2% en el último trimestre del 2009 a 66.9% en el primer trimestre del 2010 y a 66.3% en el segundo trimestre del presente año, mientras que los otros operadores han ganado más participación (Telefónica pasó de 21.8% en el último trimestre del 2009 a 22.1% en el primer trimestre del 2010 y a 22.3% en el segundo del 2010, y Colombia Móvil de 11% a 11.4% del primer al segundo trimestre del 2010) y esto ha sucedido sin que la competencia haya trasladado ningún beneficio al consumidor.

A pesar de la pérdida de participación de COMCEL en el mercado, tal y como se verá a lo largo de este escrito y así lo indica la CRC en su escrito, COMCEL aumentó el tráfico off-net, lo que ha hecho que la medida afecte negativamente a COMCEL, toda

vez que se ha generado mayor costo de interconexión y por lo tanto impactos negativos para la compañía del orden de los doscientos setenta mil millones de pesos entre enero y junio de 2010; y ahora existe además la posibilidad de que se indique que la medida no funcionó y que se considere necesario otras medidas, seguramente con un impacto tan grande como el que hasta ahora se muestra, sin que COMCEL sepa quién va a resarcir esa pérdida de ingresos a la compañía y quien va a responder por esos perjuicios.

De otra parte, la CRC no puede dejar de un lado en su análisis de participación del mercado de COMCEL lo que nuestra empresa ha indicado reiterativamente y que pasamos a explicar:

Sea lo primero manifestar que la posición lograda por COMCEL en el mercado y que hoy se sanciona por parte de la CRC nace de estrategias empresariales, acciones competitivas y políticas de negocios legítimas tales como: subsidios a los equipos terminales, red de distribución, calidad en el servicio, cobertura que además, son las mismas que promueven las normas de promoción de la competencia ya que además de tener efecto directo en los usuarios determinan aumentos en la eficiencia y bienestar económico general, como precios bajos, innovación, inversión en tecnología y servicio al cliente.

La CRC basa su argumentación de dominancia de COMCEL en la existencia de un problema de competencia originado en el diferencial de precios on-net / off-net que, según la hipótesis de la CRC, crea una ventaja enorme para la compañía. El problema de competencia que identifica la CRC es "(...) la diferenciación de tarifas on-net / off-net, que asigna una ventaja competitiva al operador de mayor tamaño (...)”<sup>1</sup>. Plantea la Comisión que "(...) el proceso en sí mismo es una espiral, cuyo desenlace puede ser la monopolización del mercado (...)”<sup>2</sup>.

Los planteamientos de la CRC descansan en que es solo por esta diferenciación de precios que COMCEL es el operador más importante del mercado. Según la CRC la alta participación de mercado de la compañía descansa única y exclusivamente en esa diferenciación de precios y en los efectos que la medida genera.

Para COMCEL esta apreciación es equivocada y olvida, totalmente, los grandes retos que implicó crecer, las grandes inversiones que realizó y lo difícil que es ser eficiente en términos de:

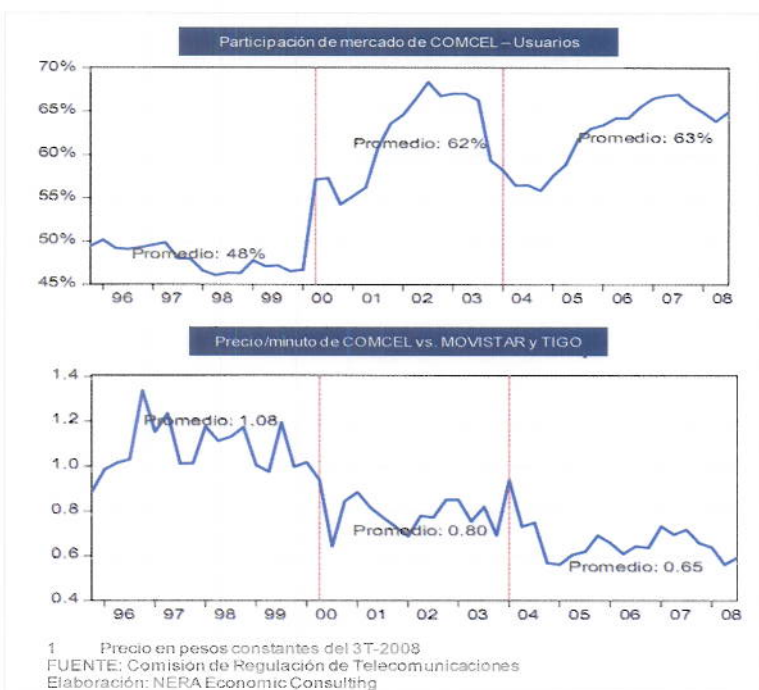
- Precios más bajos a los usuarios. Los planes de COMCEL fueron los más bajos del mercado. En el informe de la firma consultora NERA entregado a la CRC en el 2009 se mostró cómo existía una fuerte correlación entre los cambios en la participación de mercado a favor de COMCEL y sus menores precios por minuto

---

<sup>1</sup> CRC. “Diagnóstico del mercado de voz saliente móvil”. Agosto de 2010, página 4.

<sup>2</sup> CRC, ibídem, página 4.

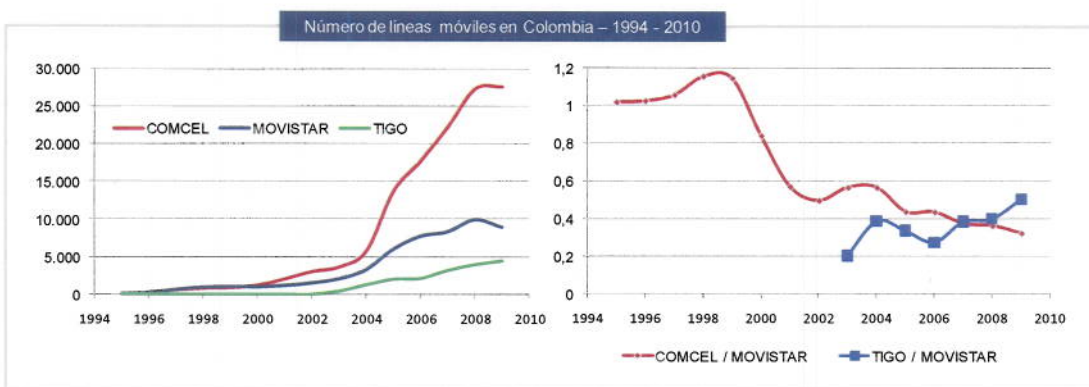
frente a los ofrecidos por parte de la competencia, como se puede apreciar en la gráfica abajo.



- La mayor cobertura de COMCEL, fruto de las mayores inversiones en los territorios más apartados del país para lograr una mayor cobertura, que otros operadores no consideraron rentables y por eso decidieron no invertir.
- Mejores niveles de calidad, tal y como lo demuestran las diferentes encuestas a los clientes
- Decisiones correctas en la tecnología a utilizar. Otros operadores cometieron errores muy importantes en sus decisiones de la tecnología a utilizar, con los costos asociados que ello implicó y la percepción de servicio que ello introdujo en los usuarios.
- Política de mercadeo más apropiada

A ese respecto es importante comentar cómo hasta el año 2000, TELEFONICA era el líder del mercado móvil en Colombia y hasta el 2002 los operadores compartían el mercado (véase la gráfica que se muestra a continuación). La pregunta fundamental que surge es por cuál razón TELEFONICA perdió el liderazgo del mercado que tenía hasta entonces y las razones por las cuales ese operador no hizo lo que, según la

CRC, es “natural” o “estructural” en la industria, de generar diferenciales de precios entre los dos corredores de tráfico, ¿por qué cuando Telefónica Móviles Colombia tenía la mayor participación en el mercado de voz saliente móvil la CRC no estableció medidas?, ¿Cómo si lo hace ahora?



FUENTE: Ministerio de las Tecnologías de la información. Cálculos propios.

Lo que sí debería ser claro para la CRC es que el éxito de COMCEL obedece a mucho más que a tener diferenciación de precios en sus diferentes corredores de tráfico como lo tienen todos los operadores móviles del mundo. La razón es mucho más compleja que esa y radica en las variables antes mencionadas: (i) Precios más bajos a sus usuarios, (ii) COMCEL fue el único operador que se atrevió a establecer cobertura en casi cada municipio del país y dedicar abundantes recursos de inversión, (iii) calidad en el servicio, y (iv) decisión tecnológica apropiada, entre las más importantes.

El otro tema que no explora la CRC en su argumentación, tanto en este estudio como en los del año 2009, es que los precios no lineales, diferenciados entre grupos de operadores, son más convenientes, en términos de bienestar del usuario, que un esquema de precios no lineales (iguales para todos los tipos de usuarios) como se han impuesto a COMCEL, al exigir que los precios off-net se igualen con los precios on-net. En efecto, no discriminar precios en el mercado baja el bienestar de los consumidores, ese es en efecto la esencia de los esquemas de menus de precios con los cuales trabajan varios sectores de la economía, el esquema está en línea con lo que se denomina precios Ramsay.

Olvida la Comisión que para otros efectos y con base en los mismos conceptos de los consultores que le apoyaron en la decisión de intervenir el mercado móvil en Colombia, la CRC les exigió a los operadores fijos la diferenciación de precios entre grupos de usuarios con distintos niveles de elasticidad<sup>3</sup>. Exigir diferenciación de

<sup>3</sup> Considérese el estudio realizado por parte de la CRC por la firma Económica Consultores Capítulo 1. Marco teórico para la definición de régimen tarifario en TPBCL, pp. 5-7.

precios a los operadores fijos y la imposición de generar menús tarifarios fue el reconocimiento de la CRC de la virtud de la diferenciación de precios y la bondad de los precios no lineales.

#### **1.4. Ingresos del Operador:**

En cuanto a la participación sobre los ingresos es de resaltar la disminución de la participación de los ingresos de Comcel sobre la totalidad del mercado, al pasar de 63.7% en el primer trimestre de 2010 a 63.3% en el segundo trimestre de 2010. Colombia Móvil presentó un incremento significativo al pasar del 11% a 12.7% entre Diciembre de 2009 a Junio de 2010.

En el análisis particular para Comcel, no es válida la afirmación que realiza la CRC sobre que "La reducción de los pagos por interconexión ha ayudado al operador a mantener constantes sus ingresos brutos, aún en temporadas en las que ha sido pagador neto en la interconexión con Telefónica Móviles, pues son dos variables excluyentes e inelásticas. Los ingresos brutos de Comcel provenientes de muchas variables como la renta fija y otros servicios, son relativamente inelásticos al perfil de consumo de los usuarios hacia uno u otro operador.

De igual forma, consideramos que las estimaciones econométricas que realiza la CRC deben ser verificadas. A este respecto, creemos que la estimación de los ingresos de los operadores depende de variables mucho más significativas que las que utiliza la CRC en su estudio. El precio es, por ejemplo, una variable fundamental en el análisis que la CRC no considera en las funciones de ingresos; la estrategia comercial y la cobertura de la red son otras dos variables que deberían ser consideradas en un estudio dirigido a determinar el comportamiento de los ingresos de los operadores.

Por lo anterior, con base en el derecho de petición consagrado en la Constitución Política, reiteramos a la CRC nuestra solicitud de indicarnos si los ingresos reportados por COMCEL antes y después de la medida regulatoria son un criterio para determinar si la medida regulatoria surtió efecto y cuáles son las razones metodológicas para utilizar el mismo en la determinación del impacto de la medida.

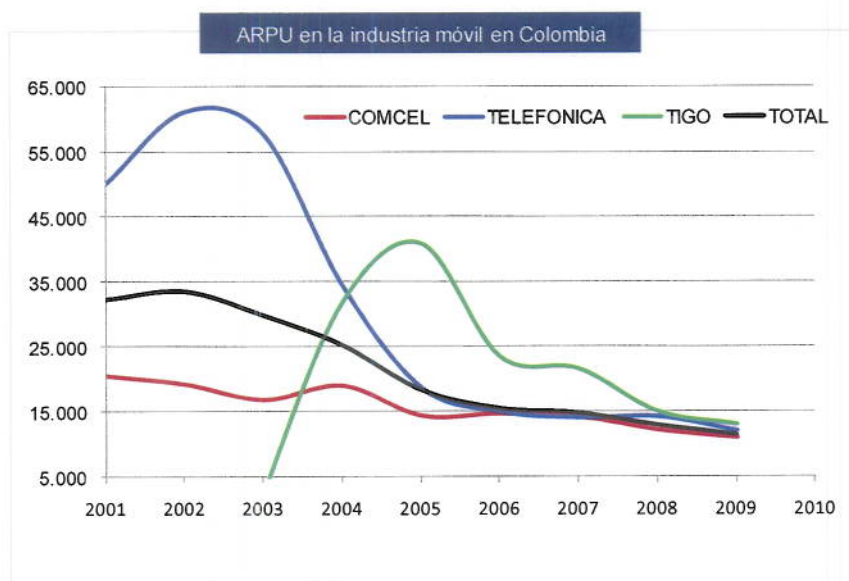
#### **1.5. ARPU Y ARPM:**

Son interesantes las afirmaciones que la Comisión hace sobre el incremento de los ingresos tanto de Telefónica como de Colombia Móvil, derivados del tráfico originado por sus usuarios y la menor dependencia de los ingresos por pagos de interconexión, lo que muestra una vez más el impacto positivo que ha tenido la medida sobre los otros operadores que han ganado usuarios y por ende ingresos. Prueba de ello es que para el mes de Junio de 2010, Comcel tiene el ARPU y el ARPM más bajo de los tres operadores, y que mientras que el ARPM de Comcel presenta una fuerte disminución, el ARPM de Telefónica decrece con menor proporción y el ARPM de Colombia Móvil se incrementa.



Sin embargo, la CRC plantea en el informe que el descenso en el ARPM y el ARPU es una característica estructural de la industria y que de manera “sistemática y casi que inercial” vienen ellos decreciendo en el tiempo. Asimismo, la CRC enfatiza en que la caída de los ingresos, resultado de la recesión, explica la disminución de ARPU y ARPM.

COMCEL no comparte el planteamiento de la Comisión. Los usuarios en Colombia se han beneficiado de manera permanente en el tiempo de reducciones reales en los precios de los servicios de que disfrutaban que, como es obvio, afectan su generación de utilidades (para apreciar este efecto, considérese la siguiente ilustración donde se muestra que el ARPU de la compañía se ha reducido sistemáticamente en el tiempo y con especial énfasis en el período 2004-2009). La empresa, para poder competir, ha hecho a este respecto un gran esfuerzo ofreciéndoles a sus usuarios precios atractivos, cada vez más reducidos.



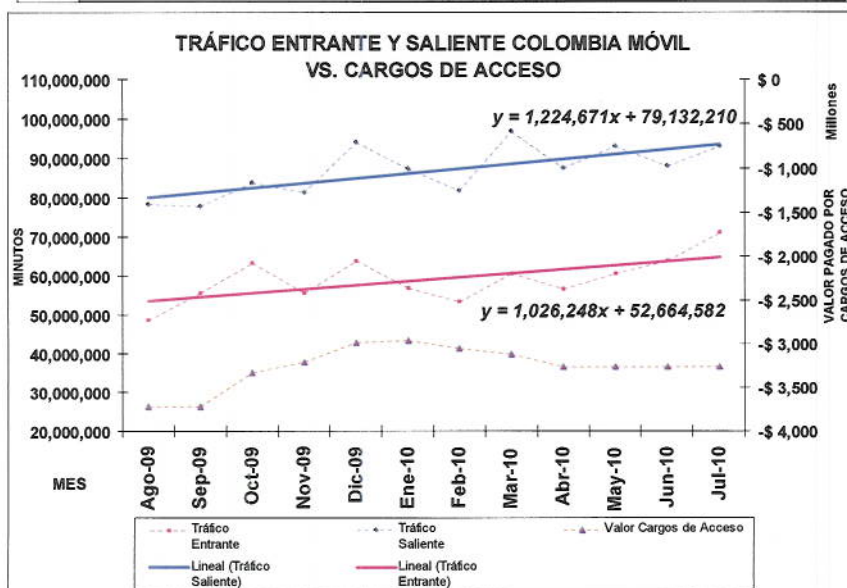
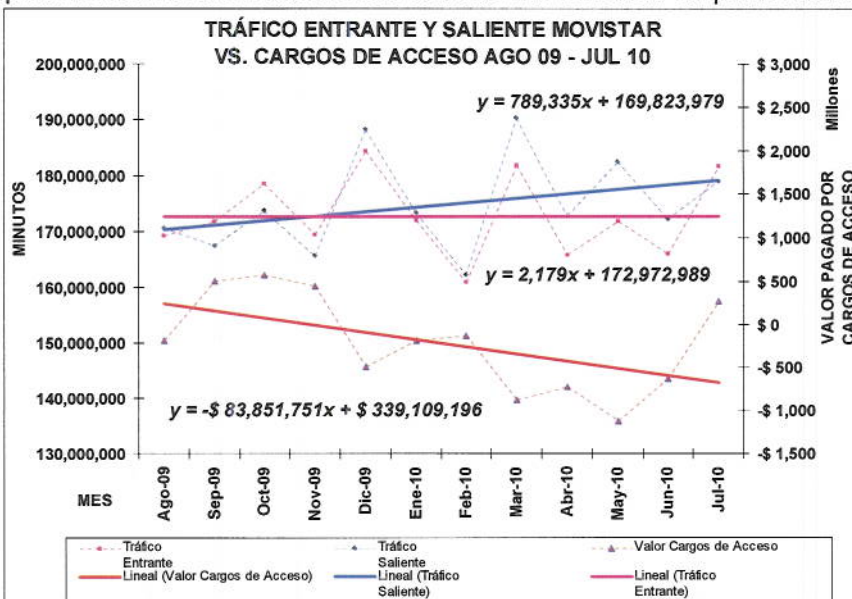
FUENTE: Ministerio de la Tecnologías de la Información  
Elaboración propia

### **1.6. Tráfico:**

En cuanto a la composición del tráfico, la CRC no puede esperar que siendo Comcel la red más grande, la concentración de tráfico ONNET sea menor a la del tráfico OffNet y que el diferencial entre estas concentraciones disminuya por efectos de la medida. Dentro de los objetivos de la medida de disminuir la externalidad de la red, es claro

que la medida ha impactado de manera positiva el crecimiento del tráfico OffNet en la búsqueda de este objetivo.

Como resultado de la medida y haciendo referencia a los tráficos de interconexión es evidente que a partir de Diciembre de 2009, Comcel ha aumentado su tendencia de crecimiento de tráfico hacia los otros operadores, tal como lo muestran las gráficas de la relación de tráfico saliente – entrante, pero generando ingresos importantes a la competencia por esta razón sin que los beneficios recibidos por la competencia se hayan trasladado al consumidor. Lo anterior ha implicado que COMCEL un impacto negativo para COMCEL aproximadamente de doscientos setenta mil millones de pesos entre enero y junio de 2010.



Como lo muestran las gráficas desde Enero de 2010 Comcel ha incrementado la tendencia de crecimiento mensual para el tráfico saliente hacia los otros operadores móviles. Con Telefónica Móviles, el tráfico saliente de COMCEL ha crecido de manera significativa con una tasa de 1,2 millones de minutos mensuales y el tráfico entrante a COMCEL ha decrecido con una tasa mensual de 247 mil minutos mensuales. Con Colombia Móvil, el tráfico saliente de COMCEL ha crecido de manera significativa con una tasa de 1,5 millones de minutos mensuales y el tráfico entrante a COMCEL ha crecido con una tasa mensual menor de 529 mil minutos mensuales. Esto ha generado un mayor costo para Comcel en sus interconexiones por un valor cercano a \$7.552 millones de pesos.

## 2. Análisis Cuantitativo

El análisis no puede hacerse sólo con variables como el ingreso, que no sólo depende de las tarifas sino de otros factores como calidad, red de distribución cobertura y servicio al cliente. La medida sólo podría basarse en el comportamiento de los tráfico offnet.

Del análisis cuantitativo es importante precisar que los análisis que se realizaron para los tres operadores, aunque siempre utilizan como variables independientes los ingresos y el tráfico Off- Net, las variables explicativas o independientes que utilizan para el análisis por operador no son las mismas en todos los casos, es decir, que no existe una homogeneidad en el análisis lo cual sesga los resultados.

| Comcel           |                        | Telefónica Móviles |                  | Colombia Móvil          |                                |
|------------------|------------------------|--------------------|------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Ingresos         | Tráfico OffNet         | Ingresos           | Tráfico Offset   | Ingresos                | Tráfico OffNet                 |
| Cargos de Acceso | Dummy Operador         | Usuarios Prepago   | Usuarios Pospago | Usuarios                | Cargos de Acceso               |
| Usuarios         | Usuarios por Operador  | Usuarios Pospago   | Usuarios Prepago | Tráfico Total Originado | Cargos de Acceso por Capacidad |
| Tráfico OnNet    | Cargos de Acceso       | Tráfico Entrante   | Usuarios Otros   | Pagos IX                |                                |
| Tráfico OffNet   | Dummy Medida Tarifaria | Tráfico OffNet     |                  |                         |                                |

Es importante, dentro del análisis que se hace para Comcel, resaltar la afirmación de la CRC basada en los resultados, donde se demuestra que "en la actualidad una reducción del cargo de acceso mantiene prácticamente inmutados sus ingresos", lo que muestra que los cargos de acceso y los ingresos son variables mutuamente excluyentes y muy poco elásticas, razón por la cual los ingresos no deben ser una variable explicativa de los resultados de la medida.

No es válida la afirmación de la CRC de que "el precio en la actualidad debe ser tal que aún cuando éste se reduzca, se genere un incremento en los ingresos del operador", puesto que ya se ha expuesto la poca elasticidad de estas variables debido a otras variables explicativas de la captación de usuarios y la generación de ingresos.

La variable que si es explicativa de los resultados de la medida es el tráfico OffNet. Tal como lo afirma la Comisión para Comcel, se presenta una relación positiva y relativamente elástica entre la medida tarifaria y el tráfico OffNet, lo que corrobora la idea de que la medida si ha tenido un impacto para en el mercado a través del incremento del tráfico OffNet.

Consideramos, adicionalmente, que existen problemas estadísticos de estimación (posiblemente multicolinealidad y heteroscedasticidad) en algunas de las formas funcionales empleadas por parte de la CRC. Esos problemas son los que podrían estar originando inconsistencias como la que presentan los análisis, como aquella por la cual los ingresos de los operadores se reducen cuando el tráfico on-net aumenta.

### ***3. Escenarios Potenciales:***

#### ***3.1. Medida Regulatoria Actual:***

Indica la CRC que, aunque no se cuenta ni con el tiempo ni con la información suficiente para confirmar un impacto temporal o definitivo, **si se observan cambios en la situación del mercado**, como el beneficio de los ingresos de los otros operadores expuesto en el análisis estadístico, el aumento de la participación sobre los usuarios del mercado por parte de los mismos, el aumento de pagos de interconexión a los otros operadores, tal como lo expresa la CRC, debido a que **están recibiendo de Comcel un 2% más de tráfico aún descontando el efecto del crecimiento o decrecimiento de la base de usuarios ingresos que benefician a la competencia sin que el beneficio se traslade a los usuarios de esos operadores**, y el aumento en el bienestar de los usuarios debido a la reducción de las Tarifas OffNet sin ningún tipo de rebalanceo de la tarifa OnNet. Lo anterior ha traído como consecuencia un impacto negativo para COMCEL del orden de los doscientos setenta mil millones de pesos entre enero y junio de 2010.

Teniendo en cuenta que la CRC en su análisis parcial evidenció que la medida surtió efecto, surtió efecto en beneficio de los usuarios y que además la medida ha ocasionado grandiosos perjuicios económicos a COMCEL, solicitamos respetuosamente a la CRC que la mencionada medida regulatoria sea desmontada.

#### **3.2 Bill and Keep:**

Como tercera disposición, la CRC plantea el uso de los Cargos de Acceso Bill and Keep. Al respecto, COMCEL considera que no es razonable, adecuado ni proporcional contemplar la posibilidad de imponer medidas regulatorias adicionales, cuando ni siquiera existe una conclusión acerca de si la medida regulatoria sobre diferencial de tarifas off-net y on-net establecida a COMCEL impactó positivamente el mercado de "voz saliente móvil". Una de las hipótesis que debe contemplarse, según los antecedentes aceptados por la CRC en las resoluciones aludidas, consiste en que no solo no sean necesarias otras medidas sino que, inclusive, la medida regulatoria impuesta debe desmontarse. Por eso, la sola sugerencia de una medida regulatoria adicional por parte de la CRC implica desconocer la utilidad de completar el ejercicio de monitoreo y verificación que ha iniciado y que no ha completado. Ello implica, ni más ni menos, un desperdicio de recursos y esfuerzos regulatorios.

Con este esquema la CRC contempla, además de la fijación de tarifas iguales para llamadas On-Net y Off-Net, la eliminación de las remuneraciones de los cargos de acceso entre operadores, trasladando este costo como un beneficio al usuario. Sin embargo, eliminar el costo de uso de la red por parte del otro operador, implica la asunción de unos costos por parte de la red receptora del tráfico que no tiene por qué asumir, esto es, un daño injustificado o, si se quiere, una "expropiación indirecta". En este caso es importante precisar que los costos de interconexión entre dos redes no solo involucran el valor de los medios de transmisión sino los costos de puertos en central, capacidad de procesamiento en las diferentes centrales, interconexión al interior de las redes, espectro y crecimiento en las estaciones base, elementos que no serían remunerados por el operador que entrega el tráfico. Una medida dirigida a desmontar los cargos de acceso cuando el tráfico no es asimétrico, implica que el operador receptor del tráfico subsidie al otro operador. Los esquemas de interconexión deben buscar una remuneración por el uso de las redes, es decir, por la inversión en redes, de tal forma que cada uno de los operadores reciba la compensación correspondiente por el tráfico que debe entregar a sus usuarios, proveniente de otras redes.

Adicionalmente en un esquema de interconexión de rutas bidireccionales, los costos de la interconexión no pueden seguir asumiéndose en un esquema de compartir costos cuando uno de los interconectantes decida inundar la red del destinatario mediante el ofrecimiento de planes masivos que puedan inclusive poner en riesgo la operación y la sostenibilidad técnica de la red del operador de destino. Si las rutas fueran unidireccionales no existiría el mecanismo para lograr la ampliación de la interconexión por parte del operador de destino a sabiendas de que los costos incrementales que debe asumir por el crecimiento del tráfico de la red de origen no serán compensados por ningún mecanismo alternativo, ya que en Colombia no existe el cobro por llamada entrante.

Según los análisis realizados por la CRC en el estudio de cargos de acceso de redes móviles en el año de 2007, el consultor indicaba que "La desventaja que presenta este sistema es el incentivo que tienen los operadores para reducir la utilización de la red,

ya sea reduciendo su calidad o incentivando que las llamadas sean dirigidas a otras redes..." lo que confirma el posible riesgo de inundación de una red por parte del otro operador, afectando la operación de la red receptora de este tráfico.

Cabe resaltar que tal como lo menciona el regulador en dicho estudio, "... la CRT mediante actuaciones administrativas de carácter particular y en instancia de solución de conflictos de interconexión, estableció valores de cargos de acceso entre redes móviles, previa acreditación por parte del operador solicitante de que el esquema "Sender Keeps All" no refleja criterio de costos más utilidad razonable".

El mercado entre móviles en Colombia, claramente no cumple con los supuestos fundamentales del esquema de "Sender Keeps All", pues los flujos de tráfico entre operadores no son balanceados y además, la estructura de costos de interconexión de los operadores es diferente por temas como cobertura e infraestructura entre otros.

Por otro lado, implementar en el país una interconexión que no tiene remuneración va a incrementar el tráfico de bypass ya que los generadores de tráfico siempre buscan ingresar los tráficos por las rutas menos costosas con el fin de generar mayor diferencia en sus ingresos, situación que ocasionará que las rutas de interconexión con los móviles se vuelvan blanco de acción de aquellos usuarios u operadores fraudulentos que permiten el envío de tráficos ilegales a las redes destinatarias.

Al respecto, en materia regulatoria, como ya se dijo anteriormente, el esquema de "Sender Keeps All" se ampara bajo dos supuestos que no se cumplen en el 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 período de tiempo. El beneficio de contar con la medida debe compararse con los costos de transacción del sistema de conciliación de tráficos.

En este sentido, Laffont y Tirole sugieren que "los cargos de acceso pueden ser recíprocos entre operadores, a menos que existan violaciones en el supuesto de simetría (la simetría puede violarse si el tráfico entre las redes se encuentra desbalanceado o si los costos de acceso son muy desiguales)"<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Considérese LAFFONT, Jean-Jacques y TIROLE. *Competition in Telecommunications*. Jean. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, London, 2000. p. 181.

Véase también en esta línea de análisis a ROGERSON David, et. al.. *Implementing Cost-based Interconnect*. OVUM y Arthur Andersen, Londres, 1.999.

La FCC también sugiere que se les permita a los estados de la Unión Americana imponer esquemas de "bill-and-keep" **dado que no existen violaciones en el supuesto de simetría.**

- **La estructura de costos de interconexión de las dos redes debe ser similar.**

Se supone que los costos de interconexión de las dos redes interconectantes deben ser iguales o, cuando menos, similares, 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>5</sup>.

Es por esta razón que 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 de Senders Keep All<sup>6</sup>. Pese a esto, en una misma área de registro solamente se deberá pagar efectivamente el VU-M<sup>7</sup> cuando el tráfico saliente, en una dada dirección, 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 prestadoras.

Finalmente, vale la pena señalar que en la resolución 2066 de 2009 la CRC estableció un mecanismo para monitorear los efectos de la medida en los siguientes términos (artículo tercero, parágrafo 1, inciso segundo, según la modificación introducida por la resolución 2171 de 2009):

"(...) Transcurridos seis (6) meses contados a partir del vencimiento del plazo máximo previsto para la implementación de la medida regulatoria, la Comisión procederá a verificar los efectos de la medida regulatoria en el mercado "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 S.A.**"

Por tanto, COMCEL entiende que sería contrario a la ley y a lo señalado en dicha resolución, el estudio de medidas adicionales, distintas al levantamiento de las establecidas en tales resoluciones, que COMCEL supone que se mencionan sólo como ejercicios iniciales académicos, y frente a los cuales, por tanto, no se han podido ejercer, en interés público y en interés de COMCEL, los derechos que tienen las personas dentro de actuaciones administrativas formales, iniciadas a partir de la clara definición de un objeto (artículo 28 del Código Contencioso Administrativo).

<sup>5</sup> Véase a ROGERSON David, et. al., op. cit. p. 29-31.

<sup>6</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>7</sup> VU-M (Valor de Remuneração de Uso de Rede do SMP) que remunera a una prestadora del Servicio Móvil Personal (SMP).

Por todo lo anteriormente expuesto, de los resultados del estudio publicado por la CRC "Diagnóstico del Monitoreo de voz Saliente Móvil" se concluye que la medida regulatoria de tarifas off-net impuesta a COMCEL cumplió su cometido toda vez que los tráficos de usuarios de COMCEL hacia otras redes móviles subieron, beneficiando de esa forma al consumidor, por lo que solicitamos a la CRC que en virtud tal y como lo dispone del párrafo 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