

Bogotá D.C., junio 16 de 2010

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

F Radicación: 16/06/2010 8:35:10 AM

Radicado No. 358300 Usuario: LUGO

Trámite A: Denuncia Ministro. Yaciba Padilla

Doctor  
**DANIEL ENRIQUE MEDINA VELANDIA**

Ministro

**MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**  
Ciudad

Respetado señor Ministro:

Como es de su conocimiento, Telefónica Móviles Colombia S.A. ha acudido a las instancias legales y regulatorias contempladas en nuestra normatividad vigente, en relación con el comportamiento de COMCEL respecto de la implementación de las medidas tarifarias impuestas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) como resultado de su declaración de operador dominante en el mercado de la voz saliente móvil.

No obstante las acciones que hemos adelantado para que se activen los mecanismos de orden legal y regulatorio, de manera muy respetuosa, solicitamos la intervención de ese Ministerio a su digno cargo, dado que las medidas impuestas no reflejan el efecto procompetitivo buscado y toda vez que se viene dando una mayor concentración en el mercado, con una situación de inercia en el comportamiento del tráfico off net de Comcel e impacto en otros mercados del sector.

En tal sentido, a la fecha hemos desarrollado las siguientes actividades:

- 23-XI-2009. Radicación primera denuncia ante el Ministerio por violación al régimen legal de prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.
- 22-XII-2009. Radicación de ampliación de la denuncia ante el Ministerio por violación al régimen legal de prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.
- 26-I-2010. Radicación de segunda denuncia ante el Ministerio por violación al régimen legal de prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.
- 11-II-2010. Radicación carta dirigida a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), con copia al Ministerio y a la Superintendencia de Industria y Comercio informando de las denuncias presentadas y solicitando medidas regulatorias adicionales en virtud del incumplimiento de COMCEL.
- 25-II-2010. Radicación tercera denuncia ante el Ministerio por violación al régimen legal de prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.
- 8-III-2010. El Ministerio nos informa que mediante Auto 001 de 2010 abrió investigación en contra de COMCEL por los hechos denunciados
- 24-III-2010. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) nos informa que *"...la Comisión se encuentra adelantando el monitoreo y análisis regulatorio sobre la implementación de la medida regulatoria aplicable al operador COMCEL S.A. de conformidad con las Resoluciones CRT 2066 y 2171 de 2009 y, además, respecto de los efectos generados sobre la misma con ocasión de la expedición de*

*la Resolución CRC 2354 de 2010 en materia de cargos de acceso a redes móviles...*

- 21-IV-2010. Mediante comunicado de prensa el Ministerio informa que abrió investigación formal en contra de Comcel, por la presunta violación de las resoluciones 2066 y 2171, expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), en las cuales se regularon las tarifas del operador celular para las llamadas de sus usuarios hacia otros operadores móviles.
- 11-V-2010. Derecho de petición dirigido a la CRC para solicitar una copia de la memoria de cálculo que tuvo en cuenta para la preparación del informe preliminar de marzo de 2010, denominado "Monitoreo de la medida regulatoria establecida en la Resolución CRT 2066 de 2009".
- 14-V-2010. Respuesta de la CRC al derecho de petición indicando que: "...Sobre el particular, le informo que si bien la fuente de información de los cálculos que se solicitan corresponde a los planes ofertados por Comunicación Celular S.A. (Comcel) que son de carácter público y pueden ser consultados a través de la página web del SIUST [www.siust.gov.co](http://www.siust.gov.co) y los cálculos a que se hace referencia fueron realizados por esta Entidad, la memoria de cálculo hace parte del expediente de una investigación que se encuentra adelantando el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (MinTIC) a Comcel. De lo anterior se concluye que dadas las características de la información, ésta debe ser solicitada al MinTIC, razón por la cual se hace traslado de esta comunicación a dicho ministerio..."
- 2-VI-2010. Radicación de solicitud de reconocimiento de tercero interesado en la investigación adelantada por el Ministerio.

A la fecha se encuentran en trámite los últimos dos puntos mencionados, es decir, la solicitud de remisión de copia de la memoria de cálculo que se tuvo en cuenta para la preparación del informe preliminar de marzo de 2010, denominado "Monitoreo de la medida regulatoria establecida en la Resolución CRT 2066 de 2009" y la solicitud de reconocimiento como tercero interesado.

Más allá del desarrollo de las acciones legales interpuestas ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en su condición de autoridad de control y vigilancia del sector, las cuales respetuosamente solicitamos tramitar con urgencia, también hemos pedido reiteradamente la imposición de medidas regulatorias adicionales a COMCEL en su condición de operador declarado dominante en el mercado de la voz saliente móvil.

Esta solicitud de medidas adicionales se fundamenta principalmente en el hecho que las medidas tarifarias impuestas a COMCEL no han producido el efecto buscado por la CRC por la limitación o ineficacia de las mismas y adicionalmente por las prácticas desarrolladas por dicho operador tendientes a dejar sin efecto práctico las decisiones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), a través de beneficios o promociones, y de paso fortalecer el efecto club<sup>1</sup> mediante la definición de tarifas más

<sup>1</sup> La CRT en su Resolución 2062 de 2009, mediante la cual declara la posición de dominio de COMCEL en el mercado relevante denominado "Voz saliente móvil", indica sobre este efecto que:

bajas en las llamadas efectuadas al interior de su red, respecto de los valores cobrados por las llamadas originadas desde su red hacia abonados de los demás operadores de telefonía móvil.

Tal y como lo indicó la CRC en la Resolución 2066 de 2009: *"... la CRT considera que ante la amenaza de mayor concentración en el mercado de "Voz saliente móvil", y dados los efectos de la externalidad de red sumado al diferencial de las tarifas off net y on net, tal y como ampliamente se expuso en el acto administrativo que constató la posición dominante de COMCEL, es necesaria una intervención inmediata a efectos de prevenir los inconvenientes que pueda tener esta situación sobre el derecho a la libre competencia y el bienestar de los consumidores, que es el propósito fundamental de la CRT al ejercer sus funciones de regulación ex ante..."*

Adicionalmente, con la Resolución 2171 de 2009 *"Por la cual se resuelve el recurso de reposición de Comcel"*, la Comisión de Regulación de Comunicaciones estableció en el Parágrafo 1 Artículo Cuarto que *"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."*

A nuestro entender, el plazo previsto finaliza este mes y, como se verá más adelante, dado que los objetivos de la regulación del diferencial tarifario de COMCEL no han cumplido, es imperativo implementar la intervención asimétrica del cargo de terminación, por ser una medida regulatoria más efectiva que el acotamiento del diferencial.

### Concentración del Mercado

En la citada resolución, la CRC consignó que *"el daño potencial generado por la existencia de un operador con el 63% de la participación por ingresos, 66% por usuarios y 73% por tráfico cursado en el mercado, que explota externalidades de red, lo que posibilita mantener una clientela relativamente cautiva, y le otorga poder para fijar tarifas off net con independencia de sus competidores, y de los usuarios, sin que sus ingresos y utilidades se ven afectados"*.

Según cifras de la Superintendencia de Industria y Comercio, a diciembre de 2009 Comcel atendía al 69% de los usuarios del país, 3 puntos por encima de lo registrado por

---

*"... Por otra parte, la existencia de efectos club acentúa los efectos de las externalidades de red. Este se refiere a que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones no asignan la misma probabilidad de llamar a cualquier usuario, sino que con mayor probabilidad van a llamar a sus conocidos (amigos y familia en términos de mercadeo). Esto hace que, al realizar las llamadas por un menor valor dentro de la misma red, los integrantes del club prefieran simultáneamente pertenecer a la misma red. Por un lado, esto les permite realizar más llamadas a un menor precio, y por el otro, es barato para los usuarios que pertenecen a su club comunicarse con él, por lo que recibe más llamadas. ..."*

la CRC en la resolución. Además, al finalizar ese mismo período, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, reporta que Comcel concentra el 77% del tráfico (tres puntos más) y mantiene en 63% su participación en ingresos por telefonía móvil.

Es decir, tras la expedición de la regulación tarifaria el mercado de voz saliente móvil en Colombia no ha reaccionado y por el contrario aumenta su concentración. De hecho, a nivel internacional el país empieza a destacarse como el tercero en concentración de mercado, de acuerdo con el último informe elaborado por Merrill Lynch con datos a diciembre 2009<sup>2</sup>.

### Inercia del tráfico off net de Comcel

Según lo consignado por la CRC en la página 45 de la Resolución 2171, la intervención de la diferencia de tarifas *off net* y *on net* de Comcel es una medida procompetitiva porque incrementa el tráfico originado en las redes de este operador y dirigido hacia las otras redes móviles. La Comisión también advierte que *"con la medida se pretende, en primer lugar, que el precio off net que fija COMCEL no represente una barrera a la comunicación entre usuarios de diferentes redes, y no se vea disminuido el bienestar de los usuarios suscritos a las redes de los otros operadores por la menor cantidad de llamadas recibidas."*

De acuerdo con la información de tráfico entrante y saliente de Telefónica Móviles Colombia, el tráfico que se recibe de Comcel no se ha modificado de manera significativa con la regulación minorista; y es Movistar quien incrementa el tráfico off net hacia Comcel.

Como lo ha advertido Telefónica, la única manera en que los operadores de menor tamaño pueden incrementar su cuota de mercado es ofrecer tarifas que permitan a sus abonados continuar comunicándose con suscriptores de Comcel, lo cual se evidencia en el comportamiento del tráfico *off net* de Movistar. Por el contrario, la estrategia competitiva del operador dominante ha sido fortalecer su efecto club y concentrar la mayor parte del tráfico al interior de su red.

En resumen, el objetivo de balancear el tráfico al interior y al exterior de la red del operador dominante tampoco se ha cumplido, mientras que para Movistar mantener su posición competitiva en el mercado móvil costándole exige un esfuerzo considerable.

### Ausencia de rebalanceo de cuota de mercado

Para la CRC, de acuerdo con la Resolución 2171, *"... la medida regulatoria adoptada remueve los costos de cambio endógenos generados por el operador dominante, se abre la posibilidad para que los usuarios de la red más grande evalúen el hecho de migrar hacia las redes de los operadores más pequeños cuando estos ofrezcan planes que se ajusten más a sus patrones de consumo"*

---

<sup>2</sup> Merrill Lynch. Global Gíreles Matriz 1Q2010.

En caso de cumplirse este resultado, lo que debería observarse en el mercado es una reducción de la base de abonados de COMCEL debido a la sustitución de este operador por Movistar o Tigo. Esta situación tampoco se ha producido después de haberse impuesto la regulación *ex ante* al operador dominante.

Con base en la información de usuarios móviles publicada por la Superintendencia de Industria y Comercio, hasta diciembre de 2009 el número de usuarios de Comcel, se redujo en 655.256 usuarios con respecto al trimestre anterior, mientras que entre Movistar y Tigo lograron incrementar su número de abonados en sólo 339.927 en el mismo período. A partir de esta información, interpretamos que la disminución de usuarios del operador dominante sólo la explicaría la limpieza de su base de clientes, y no una mejora en la situación competitiva atribuible a la regulación tarifaria.

### Impacto sobre otros mercados de telecomunicaciones

Otra de las circunstancias que fundamentan nuestra solicitud, es que existen evidencias de que la posición de dominio de Comcel en el mercado de la voz saliente móvil empieza a contaminar otros mercados. Es así como en el mercado de Larga distancia internacional entrante (LDIE) Comcel ofrece precios por debajo del cargo de acceso móvil- móvil (M-M), lo cual es crítico dado que el factor de competencia en el mercado de LDIE es el precio. De igual forma, consideraciones como las que se presentan a continuación, demuestran la ampliación del efecto de la dominancia de COMCEL y la ineficacia de las medidas definidas:

- Subsidios cruzados entre mercados: El mercado regulado donde Comcel es dominante, subsidia el mercado competido, lo que haría que en el mediano plazo fuera un operador dominante en LDIE
- Existe una discriminación de precios de COMCEL en larga distancia internacional entrante (LDIE) que favorece a su filial INFRACEL y que afecta a los demás operadores de larga distancia
- COMCEL cobra cargos de acceso móviles inferiores a su filial INFRACEL por terminar sus llamadas de LDIE violando el principio de no discriminación e igualdad que rige las relaciones entre empresas.  
La CRC recientemente publicó un documento que refleja con cálculos y estadísticas las prácticas ya descritas que realiza COMCEL y que favorecen a INFRACEL, sin embargo la CRC no toma acciones y no propone medidas concretas para solucionar este problema que se presenta en LDIE

Como se observa, las condiciones que ofrece COMCEL a su filial INFRACEL deterioran el mercado de larga distancia internacional, obligan a los competidores a operar con márgenes negativos y profundizan la posición de dominio de COMCEL en el mercado móvil al concentrar mayor tráfico, frente a lo cual es necesario adoptar medidas de intervención en la discriminación de precios.

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente su gestión, para que la CRC intervenga de manera efectiva los cargos de terminación móvil. Telefónica Móviles Colombia cree en la institucionalidad del sector, no solo a través del desarrollo de sus inversiones sino, además, aumentando su esfuerzo comercial para que los usuarios tengan las mejores alternativas a su disposición. Así mismo, hemos solicitado a ese ministerio la asignación de espectro para aumentar nuestra dinámica competitiva, asignación que ya tiene el operador dominante, con lo cual reiteramos nuestro compromiso de permanencia y de largo plazo en este mercado.

En tal sentido, ponemos a su consideración la alternativa de regular asimétricamente a los operadores, como lo hemos planteado desde 2007. Dada la concentración del mercado móvil y los efectos en los demás mercados de telecomunicaciones, es indispensable la intervención eficaz del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) sobre la posición de dominio de Comcel y la situación competitiva de los demás operadores móviles.

Agradecemos de antemano su atención y estaremos atentos a revisar y discutir las observaciones presentadas cuando lo estime pertinente.

Cordialmente,



**MARTHA ELENA RUIZ DIAZGRANADOS**  
Secretaria General  
**Telefónica Colombia S.A.**

Copia:

Dr. CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ. Director Ejecutivo CRC

CRC	
Radicación:	 * 2 0 1 0 3 2 7 4 3 *
Fecha:	23/06/2010 10:31:20 A.M.
Remitente:	TELEFONICA
Anexos:	
Asunto:	COMUNICACION AL MINISTERIO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION CON COPIA A LA CRC.