

Bogotá D.C., febrero 24 de 2011

00626363

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO ORTÍZ
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC
mercadomovil@crcom.gov.co
Carrera 7 # 77 - 07, Piso 9, Edificio Torre Siete 77
Bogotá

Asunto: **Comentarios de UNE a los escenarios regulatorios para el mercado de voz saliente móvil.**

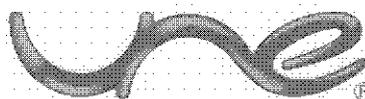
Respetado Comisionado:

UNE - EPM Telecomunicaciones y las empresas donde ésta participa de su propiedad accionaria, a saber EPM Bogotá, Telefónica de Pereira y Edatel, consideramos que el documento sometido a consulta pública realiza un adecuado y completo estudio del estado actual del mercado de voz saliente móvil y de los diferentes remedios regulatorios que se podrían utilizar para mejorar las condiciones de competencia tanto en este mercado como en el mercado de terminación en redes móviles.

Consideramos que el análisis de la CRC está a tono con los estudios internacionales y las medidas regulatorias que se han tomado para remediar los problemas de competencia que existen en los mercados mencionados. El análisis hace además caso a las normas regulatorias que permiten revisar los efectos de los remedios impuestos mediante las Resoluciones CRC 2066 y 2171 de 2009. Estas llevaron a que se adoptara una fórmula de regulación *ex ante* que acota las tarifas *off-net* del operador dominante (Comcel).

Coincidimos con las preocupaciones manifestadas por la CRC, Tigo y Telefónica Colombia en relación con la persistente posición de dominio de Comcel. Nuestra inquietud se profundiza por cuanto no se observa que el remedio regulatorio aplicado hasta ahora esté logrando el efecto deseado—esto es, restringir la capacidad de Comcel para fijar las condiciones del mercado independientemente de sus competidores y usuarios.

Como hemos argumentado en varias ocasiones ante de la CRC y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, nos resulta particularmente preocupante no sólo el efecto nocivo que están teniendo las acciones de Comcel sobre la contestabilidad del mercado de voz saliente móvil sino también sobre otros mercados de servicios de telecomunicaciones. Estamos convencidos que, de no corregirse las acciones



de Comcel en el mercado móvil, se podría generar un riesgo sistémico.¹ Como consecuencia del mismo, diferentes mercados de las TIC quedarían en manos de un solo jugador: Comcel-Telmex.

El mercado móvil es fundamental para el ecosistema de las TIC. Dada la escala de usuarios del servicio, los ingresos minoristas de los operadores móviles representan más de 2/5 de los ingresos totales del sector.² Ser dominante en este mercado combinado con la habilidad de operar en otros mercados de las TIC puede permitirle a Comcel-Telmex ofrecer paquetes de triple y 4-play (voz móvil, Internet fijo y móvil, y TV por suscripción) a un precio que un operador igualmente eficiente no podría replicar.³ Lo anterior le permitiría al operador apalancar su poder de mercado horizontalmente a otros mercados de TIC de en Colombia. El riesgo que esto suceda es mayor con la reciente integración América Móvil-Telmex Colombia en la medida en que sea más fácil para Comcel-Telmex ofrecer paquetes de servicios por debajo de costo.

La concentración malsana tiene que evitarse en procura de asegurar la expansión y entrada de operadores alternativos y, por lo tanto, la competencia. Como lo han demostrado de manera general Bresnahan *et al* (1991)⁴ y, específicamente para mercados de las TIC, Gagnepain *et al* (2006)⁵ y Behringer (2005)⁶ la entrada de nuevos operadores a mercados de las TIC impacta significativamente la estructura global de costos de provisión del servicio así como la dinámica competitiva. Como la literatura económica lo ha discutido y demostrado ampliamente, la competencia beneficia enormemente a los usuarios no sólo en términos de incrementar las opciones de donde se puede elegir y de menores precios sino también que redundan en las inversiones que los diferentes operadores realizan para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la productividad, competitividad y, finalmente, el crecimiento de un país.⁷

Ejemplos de las inversiones que UNE está realizando incluyen las destinadas al desarrollo de accesos inalámbricos a Internet de buena calidad (4G) y de accesos fijos asequibles, al igual que al desarrollo de aplicaciones que incrementen la eficiencia de las Mipymes y

¹ “Systemic risk refers to the risk or probability of breakdowns (losses) in an entire system as opposed to breakdowns in individual parts or components and is evidenced by co-movements (correlation) among most or all the parts.” Kaufman. (2009, pp. 19)

² CRC (2010), *Análisis del sector TIC en Colombia: Evolución y Desafíos*

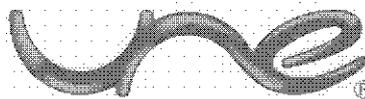
³ La literatura económica ha discutido ampliamente los efectos competitivos del empaquetamiento y de las ventas atadas. Ver, por ej, Tirole, J (2005), “The analysis of tying: A primer”, *Competition Policy International*, 1:1, Spring, pp 1-25; Nalebuff, B (2003), “Bundling, tying and portfolio effects. Part I- Conceptual Issues”, DTI Economics Paper No. 1, February, p. 27; y Crawford (2007), “Discriminatory incentives to Cable Television Industry”, University of Arizona.

⁴ Bresnahan, T. y P.C. Reiss, “Entry and competition in concentrated markets”, en *Journal of Political Economy*, 99:5, pp.

⁵ Gagnepain, P. y P. Pereira (2006). “Entry, Costs Reduction, and Competition in the Portuguese Mobile Telephony Industry”, CEPR

⁶ Behringer, S. (2005), “Entry, Access Pricing, and Welfare in the Telecommunications Industry”, *JEPS Working Paper*, No. 05-003.

⁷ Ver, por ej, Aghion, P., R. Blundell, R. Griffith, P. Howitt, S. Prantl (2009), “The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity”, en *The Review of Economics and Statistics*, 91:1, pp. 20-32



disminuyan los costos de transacción de los colombianos. De hecho, cerca de 2/3 de los \$400 mil millones que invertimos en el 2010 se destinaron a inversión en infraestructura. En ese mismo año, invertimos mas de \$200 mil millones en la adquisición de una licencia para operar en el espectro de 2.5 GHz y desplegar infraestructura; esperamos invertir cerca de \$700 mil millones en el proyecto de 4G en los próximos 10 años. Nuestras inversiones en infraestructura de transporte y acceso a Internet han estado complementadas con una inversión de cerca de \$1,900 millones en RutaN, organización que ha sido reconocida por el Gobierno como modelo a replicar para la consolidación de un cluster de clase mundial de generación de aplicaciones digitales exportables.

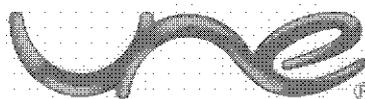
Nuestra estrategia de negocio ha estado sustentada en nuestro absoluto convencimiento que la mejor forma de incrementar la productividad, las oportunidades laborales y la calidad de vida de todos los colombianos es cerrando la brecha digital.⁸

Teniendo en cuenta lo anterior y partiendo del hecho que la posición dominante de Comcel en el mercado de voz saliente móvil fue constatada por la CRC mediante la Resolución CRT 2062 del 2009, la cual fue confirmada por la Resolución CRC 2152 del mismo año, consideramos que, con el propósito de nivelar el campo de juego, incrementar el bienestar de los usuarios de telefonía móvil no sólo en el corto sino también en el mediano y largo plazos, y proteger el ecosistema de servicios de TICs, es fundamental:

1. Revisar las medidas regulatorias vigentes en el **mercado mayorista**.
2. Imponer regulación asimétrica de tarifas **mayoristas** a favor de entrantes tardíos.
3. Revisar la medida actual del mercado **minorista** de voz saliente móvil. Concretamente, se deben incluir los descuentos ofrecidos por Comcel en el cálculo de la regla tarifaria.

Nuestros comentarios al respecto se presentan a continuación

⁸ Vive Digital menciona varios estudios que han encontrado un claro vínculo entre el crecimiento y la expansión del acceso a Internet (incluyendo Katz, R. (2010), *ICT impact on development: a Latin American perspective on meeting the economic challenges*, June). Recientemente el Banco Mundial realizó una investigación sobre el impacto de las TICs sobre el crecimiento (PIB per capita) con base en una muestra de 120 países desarrollados y en desarrollo. Los resultados están desagregados por servicio (líneas fijas, móviles, dial-up, y BA). El estudio encuentra que el mayor impacto marginal en crecimiento lo tiene la BA: un incremento en 10% en la cobertura de BA aumenta en 1.4% el crecimiento del PIB per capita de los países en desarrollo incluidos en la muestra. En contraste, un incremento en 10% de la cobertura de telefonía móvil le agrega 0.8% al crecimiento de las economías emergentes. Como los móviles tienen mayor penetración, su impacto agregado es mayor que el de la BA. Las TICs tienen un mayor impacto en el crecimiento de los países en desarrollo que en los desarrollados porque ayudan a incrementar la eficiencia de los mercados, reducen costos de transacción, e incrementan la productividad (en todas estas áreas, las economías en desarrollo están mas atrás que las desarrolladas). Ver Banco Mundial (2009), *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact*.



1. Medidas regulatorias vigentes en mercado mayorista

En línea con nuestros comentarios al documento de diagnóstico de voz saliente móvil,⁹ aplaudimos que la CRC esté considerando ajustar los cargos de acceso móviles de forma que éstos guarden correspondencia con el comportamiento de las tarifas minoristas. Entre diciembre de 2007 y septiembre de 2010 los cargos de acceso han estado alrededor de 25% por encima del ARPM.¹⁰ Este diferencial se encuentra entre los mayores del mundo: para una muestra de 41 países, Colombia fue el cuarto país donde la relación entre las tarifas mayoristas y minoristas fue mayor en el 2009 (MTR:RPM=1.28). Más preocupante aún, de mantenerse el *status quo*, Merrill Lynch pronostica que en el 2012 Colombia subirá una posición y reemplazará a México en el tercer lugar (1.49 en Colombia vs 1.39 en México).¹¹

Como bien lo muestra la CRC, esta distorsión ha sido motivada por el amplio diferencial a favor de las tarifas *on-net* (incluyendo descuentos, éstas son alrededor de 3 veces menos que las tarifas *off-net* para Comcel) combinado con una altísima proporción de tráfico *on-net* (representa cerca del 90% del total de tráfico de la industria).¹² El desbalance en el tráfico de voz móvil prácticamente elimina la competencia que se busca mediante un esquema de redes abiertas para la interconexión, impacta negativamente mercados complementarios que se sirven de la red móvil (ej, tráfico internacional entrante) y incentiva el tráfico ilegal (ej, reoriginación de tráfico de larga distancia utilizando líneas de acceso móvil).

Para promover el sano funcionamiento no sólo del mercado móvil sino también del resto de la industria de TICs, es entonces fundamental que las tarifas minoristas reflejen los costos de terminación (eficiencia *allocative*).¹³ Los cargos de acceso deben ser, por lo tanto, inferiores a las tarifas minoristas promedio lo que implica que los cargos de acceso deben disminuir.

En la siguiente sección explicamos nuestra propuesta al respecto.

2. Establecimiento de cargos de terminación asimétricos a favor de los operadores con menor escala por un periodo transitorio

Consideramos que los efectos positivos que se esperaban de la adopción de cargos simétricos de terminación no se han logrado.

Dado el alto grado de maduración del mercado (con tasas de penetración superiores a 95%), las economías de escala de Comcel (que ostenta casi 70% del mercado) no son

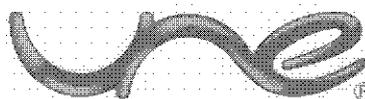
⁹ Ver, Comentarios de UNE al documento diagnóstico del mercado de voz saliente móvil, Septiembre 2 de 2010.

¹⁰ Ver Gráfica 7 de CRC (2010), *Consulta Pública -Escenarios Regulatorios para el Mercado de Voz Saliente Móvil*, p.18.

¹¹ Merrill Lynch (2010), *Global Wireless Matrix 3Q2010*, Tabla 7.

¹² Ver Gráficas 6 y 8 de CRC (2010), *Consulta Pública -Escenarios Regulatorios para el Mercado de Voz Saliente Móvil*, p.18.

¹³ La eficiencia *allocative* es aquella en la que los precios reflejan los costos de la presentación de un servicio. Ver Jenkins, H. y B. Yemail (2005), 'Economics at the Heart of Competition Policy', in P.R. Willis (ed), *Introduction to EU Competition Law I*, London: Informa Law.



replicables por ningún otro operador. Como resultado dicha escala y de los altos costos fijos del negocio móvil, Tigo tiene un costo medio por minuto muy superior al de Comcel.¹⁴ En este conexto, Tigo sólo puede entonces continuar ofreciendo tarifas *off-net* y *on-net* competitivas a costa de su viabilidad financiera. Como la misma CRC lo ha demostrado, a pesar de la tendencia decreciente generalizada de los ARPUs en el mercado, Comcel es el único operador que ha obtenido EBIDTAs consistentemente por encima de 35%-40% y márgenes netos positivos (alrededor 20%).¹⁵ Tigo se encuentra muy por debajo de esos niveles de EBIDTA. Su margen neto, aunque con tendencia creciente, lleva acumulando rojos durante más de tres años y aún no se torna positivo. Con tasas de penetración del servicio por encima del 100% y el fuerte efecto club de Comcel, es difícil que Tigo incremente su base de clientes e ingresos lo suficiente como para cambiar radicalmente sus finanzas. Cualquier reducción adicional de cargos de terminación comprometerá aún más la viabilidad financiera del tercer jugador del mercado móvil.

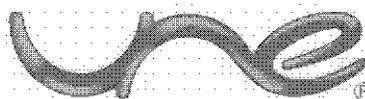
En su momento, el Gobierno le apostó a la entrada de un tercer jugador para que incrementara la competencia por el mercado. Recientemente le permitió la entrada a un nuevo operador con servicios 4G. Abogamos entonces porque el regulador acompañe al Gobierno y sus demás organismos técnicos en la adopción de un esquema que asegure la competencia por el mercado móvil y mercados complementarios. Esto se lograría adoptando medidas que consideren todos los factores que inciden en los costos y barreras para participar y expandirse en el mercado para beneficio de los usuarios de servicios móviles. Tales factores incluyen las obligaciones de cobertura y las bandas utilizadas para provisión de servicios móviles, el acceso equitativo y equilibrado al espectro, mecanismos eficientes para el uso de las redes, y medidas colaterales (ej, portabilidad).

En el pasado se han presentado momentos propicios para adoptar una regulación de cargos asimétricos que reconozcan las particularidades de los costos de operadores que entraron tardíamente al mercado. Consideramos que esta medida sigue siendo una alternativa sustentable en tanto subsisten profundas diferencias entre el operador dominante y sus contendores en cuanto tamaño y cobertura de redes, número de usuarios y tráfico. Tales diferencias han sido resultado de una implementación posiblemente prematura de cargos simétricos acompañada de los altos diferenciales entre tarifas minoristas on y off-net del operador dominante.

Proponemos entonces que se introduzcan cargos asimétricos que reflejen los costos eficientes en los que incurren los distintos operadores y que sigan un *glide path* diferencial durante un período entre 3 y 5 años. El regulador de hecho incluye evidencia internacional que muestra que puede justificarse la implementación de cargos asimétricos en aras de permitir a los operadores de menor escala replicar los precios minoristas en el mercado cuando las diferencias en costos son exógenas (ej, entrada tardía). Cargos asimétricos transitorios pueden entonces promover la eficiencia dinámica del mercado de voz móvil a futuro.

¹⁴ Como Tigo lo explica en su respuesta a la presenta consulta, la compañía mantiene una alta carga financiera como consecuencia de las inversiones requeridas para entrar al mercado y cumplir con sus obligaciones de cobertura, y a gastos de depreciación y amortización superiores a los primeros entrantes.

¹⁵ CRC (2010), Ibid, Gráficas 8 y 23.



Consideramos que tales medidas regulatorias son el mejor mecanismo para garantizar el sano funcionamiento no sólo del mercado minorista de voz móvil sino también el mercado integrado de voz y datos móviles, y de otros mercados que utilizan el servicio de terminación móvil (ej, tráfico fijo-móvil (F2M) originado en redes locales e internacionales).

Finalmente, con el propósito de introducir competencia en el mercado mayorista de terminación de tráfico F2M, requerimos que se permita la comercialización de minutos F2M por parte de los operadores fijos en línea con lo que ocurre en el resto del mundo.¹⁶ Esto por cuanto las restricciones regulatorias que permanecen en este mercado no tienen sustento desde la expedición de la ley 1341 de 2009.

3. Revisión de la regla tarifaria vigente en el mercado minorista

Con respecto a la regla tarifaria establecida mediante las Resoluciones CRC 2066 y 2171 de 2009, consideramos que sus principios generales (diferencial entre la tarifa *off-net* y *on-net* no debe ser mayor al cargo de acceso por uso móvil) podrían potencialmente mejorar las condiciones de competencia en el mercado minorista. Sin embargo, dicha regla tarifaria excluye el factor que aseguraría su efectividad: las promociones y los minutos cero-costos que ofrece Comcel sobre sus tarifas *on-net*.

Como la CRC lo ha reconocido, tales promociones tienen un “*fuerte impacto...sobre el diferencial de precios on-net y off-net*”, el cual “*se incrementa en poco menos de 50% cuando se tienen en cuenta las promociones*”.¹⁷ Aunque el diferencial entre los precios *on/off-net* cobrados por Comcel no es el más alto del mercado, es lo suficientemente grande como para crear un círculo vicioso. En él, el diferencial fortalece el efecto “club” entre los usuarios de Comcel lo que a su vez le permite continuar concentrado tráfico dentro de su propia red (*on-net*) fortaleciendo su posición de dominio. Consideramos entonces que la forma en la que el operador dominante fija sus precios minoristas hacen inefectiva la actual regla tarifaria. Ésta debe ser revisada e incluir las promociones y los minutos cero-costos ofrecidos por Comcel en el cálculo de la tarifa *on-net* utilizada para cálculo de la tarifa *off-net*.

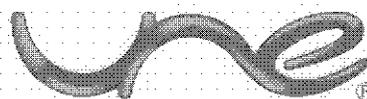
Tal medida conduciría a una reducción de las tarifas *off-net* promedio y, de darse un rebalanceo, a un incremento de las *on-net* promedio.¹⁸ Como lo anota la CRC, tal ajuste reduciría la externalidad de la red percibida por los usuarios de Comcel¹⁹ pero también disminuiría su bienestar. Sin embargo, es importante tener en cuenta dos consideraciones. Primero, es posible que tales incrementos en precios sólo afecten una porción limitada de usuarios de Comcel (por ej, nuevos contratos o contratos a renovar). Segundo, y más importante aún, el incremento de las tarifas *on-net* promedio cobradas por Comcel no

¹⁶ La única excepción a dicha regla se presenta en Colombia y Perú, donde la tarifa final fijo móvil se encuentra regulada.

¹⁷ CRC (2010), *Consulta Pública: Escenarios Regulatorios para el Mercado de “Voz Saliente Móvil”*, Diciembre 21, p. 85.

¹⁸ Por tarifas “promedio” debe entenderse tarifas que incluyen descuentos y promociones.

¹⁹ CRC (2010), *Ibid*, p. 85.



puede ser tan grande como para que pierda una porción importante de sus usuarios (atentaría contra sus propios intereses de negocio).

La profundización de la regulación tarifaria permitiría aumentar la eficiencia *allocative* y productiva y, potencialmente, la dinámica. En la medida en que la nueva regulación haga que las tarifas *off-net* sean más cercanas a los costos de presentación del servicio, tanto la eficiencia *allocative* como la productiva aumentarían.²⁰ En el largo plazo, con los incrementos en eficiencia, otros operadores tendrían un mayor margen para invertir en mejorar sus redes, ampliar su oferta de servicios, y mejorar el servicio al cliente, incrementando así su competitividad y el bienestar de los usuarios de telefonía móvil. Si bien el efecto de la profundización tarifaria sobre la competencia en el corto plazo podría ser ambigua, en el largo plazo la competencia por el mercado podría aumentar no sólo en términos de precios sino también en otras características del servicio de telefonía móvil (por ej, cobertura de la red y calidad de las llamadas, entre otros). Estos desarrollos podrían impulsar mercados de servicios complementarios, como es el caso del Internet móvil, y el desarrollo de aplicaciones y contenido digital. Se reduciría así la posibilidad de un riesgo sistémico negativo en el sector de las TICs.

Los lineamientos generales frente a las alternativas propuestas por la CRC que nos permitimos expresar en este documento están a tono con la visión del regulador de la necesidad de propiciar un ambiente propicio para la competencia como garante para el adecuado retorno de las inversiones, la competencia y el bienestar de los consumidores en el mediano y largo plazos.

Esperamos que nuestras reflexiones y análisis del mercado móvil enriquezcan la discusión en torno a la dominancia de Comcel y de la aplicación de remedios regulatorios en el mercado móvil y así mismo insten al regulador en compañía del Ministerio a tomar las medidas que el mercado precisa para encontrar una senda estable y permanente de crecimiento en un entorno de suficiente competencia.

Cordialmente,



JAIME ANDRÉS PLAZA
Gerente de Regulación

²⁰ La eficiencia productiva tiene que ver con el hecho que los operadores ofrezcan el servicio al menor costo posible (dada la tecnología existente). Ver Jenkins, H. y B. Yemail (2005), 'Economics at the Heart of Competition Policy', in P.R. Willis (ed), *Introduction to EU Competition Law I*, London: Informa Law.

