



Bogotá DC, 21 de septiembre de 2016

Doctor

GERMÁN DARÍO ARIAS PIMIENTA

Director Ejecutivo

Comisión de Regulación de Comunicaciones- CRC

Calle 59ª bis N° 5-53- Edificio Link Siete Sesenta Piso 9

Ciudad

CRC	
Radicación :	*201633530*
Fecha :	22/09/2016 2:54:43 P. M.
Remitente :	CLARO
Anexos :	
Asunto :	CONSIDERACIONES COMENTARIOS PRST DOCUMENTO DE CONSULTA-

REF.: Consideraciones Comentarios PRST Documento de Consulta "Revisión de los mercados de servicios móviles"

Respetado señor Director:

Con la debida atención, Comcel S.A., se permite presentar algunas consideraciones a los documentos de comentarios presentados por Telefónica Colombia (Movistar) y Tigo – Une a la consulta pública de revisión de los mercados móviles adelantada por la CRC, y los cuales están publicados en la página web de esa Entidad¹.

1. Retención de recursos adicionales por parte de los operadores

De los comentarios de Movistar² se evidencia que su principal interés que el de seguir extrayendo rentas financieras derivadas de la adopción de medidas regulatorias, especialmente de la asimetría de los cargos de acceso a redes móviles, sin ningún tipo de esfuerzo competitivo en el mercado.

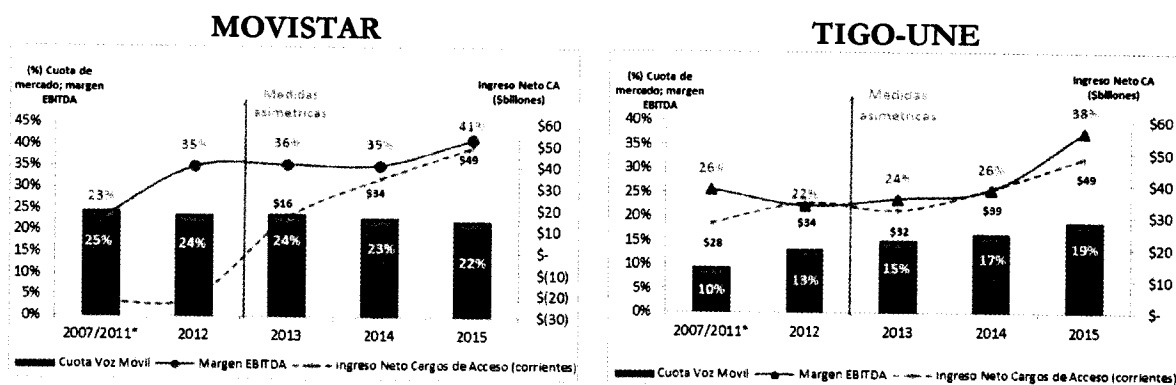
Resulta sorprendente y de obligatorio análisis por parte de la CRC, que las cifras de evolución de cuotas de mercado, márgenes EBITDA y balances netos de interconexión de los operadores competidores de Claro en el mercado de voz saliente móvil confirman fehacientemente que las medidas regulatorias asimétricas, en lugar de incentivar una mayor competencia por parte de todos los otros jugadores del mercado móvil, se han convertido en una fuente injustificable de recursos que mejoran el flujo de caja de los mismos, con el consecuente incremento de su capacidad de generar valor para las respectivas empresas, sin que necesariamente ello se traduzca en mayores beneficios para los usuarios.

¹ <https://crcm.gov.co/es/pagina/documento-de-consulta-p-blica-revisi-n-de-los-mercados-de-servicios-m-viles>

² Operador de telecomunicaciones en el cual el Estado Colombiano posee el 30º de su participación accionaria.

22/09/2016

Gráfica 1. Evolución de cuotas de mercado y márgenes EBITDA



Fuente: MINTIC (cuotas de mercado), Merrill Lynch (EBITDA)

Es así como desde 2013, año en que entró en vigencia la medida de cargos asimétricos, Movistar ha experimentado una mejora considerable en su balance neto de interconexión con Claro, pues de ser pagador neto de cargos de acceso en 2011 (-\$23 billones) y 2012 (-\$21 billones), a partir del año 2013 ha sido, de manera incremental, receptor neto de balances de interconexión con Claro, alcanzando en 2015 cerca de \$50 billones³. En correlación, pareciera existir una tendencia creciente en la capacidad de generar valor por parte de MOVISTAR, medida ésta por el margen EBITDA, el cual pasó de 23% en 2007 a 41% en 2015.

No obstante lo anterior, los mayores recursos de interconexión recibidos por MOVISTAR como efecto directo de las medidas asimétricas ordenadas por la CRC, no se han traducido, en lo absoluto, en una mayor capacidad de competir de este operador ni en el traslado de beneficios a los usuarios. Esto resulta evidente ya que la cuota de participación en el mercado de voz saliente móvil de MOVISTAR ha caído entre 2012 (24%) a 2015 (22%) y cada vez esa reducción se ha venido acentuando.

Estas cifras indican que MOVISTAR, siendo al igual que Claro un operador establecido, pero que a diferencia de este último tiene una participación accionaria del Estado del 30%, ha venido aprovechando la asimetría generada por la regulación de la CRC para mejorar su posición financiera, pero sin aplicar dichos recursos a un fortalecimiento de su competencia efectiva en el mercado, con lo cual claramente no ha incrementado en forma alguna el

³ Información del Formato 33 de la Resolución 3496 de 2011

bienestar de los usuarios, situación que debe ser analizada y corregida inmediatamente por la CRC para que no permita más, que por cuenta de una medida de regulación con la cual la Comisión pretendía favorecer a los usuarios en el mercado móvil, en realidad exista un aprovechamiento particular y de fines financieros que al final se traduce en una mejora de los flujos de caja, inducida artificialmente por una medida regulatoria y no realmente por un mejor desempeño y esfuerzo competitivo de un determinado operador.

La OCDE en el estudio de 2014 alertó sobre esta situación, en donde señaló que *“la existencia de tarifas de terminación asimétricas puede distorsionar la competencia si los operadores de telefonía móvil centran sus esfuerzos en los ingresos del mercado mayoristas procedentes de las tarifas de interconexión, en lugar de competir en el segmento minorista reduciendo precios para atraer a una base de usuarios más amplia”*⁴

De otra parte, el interés de los competidores de Claro de seguir extrayendo rentas financieras para beneficio propio y sin generar eficiencias y traslados de las mismas a los usuarios se hace aún más evidente, considerando que dentro de las diferentes medidas que MOVISTAR solicita a la CRC, se encuentra la de imponerle a Claro la obligación de compartir con los otros operadores *“precios y beneficios que este operador obtiene debido a sus economías de escala”*⁵, lo cual además de reflejar una propuesta completamente anti-técnica y alejada de cualquier lógica de intervención de regulación económica en un mercado, resulta claramente expropiatoria y lo único que hace es reafirmar su interés de seguir extrayendo rentas para mejorar sus estados financieros, sin ningún tipo de esfuerzo competitivo y sólo como consecuencia de la imposición directa de medidas regulatorias por la CRC.

2. Medidas deben ser en beneficio de los usuarios

En los documentos de comentarios de los competidores de Claro, la Comisión puede identificar que no existe ningún tipo de análisis o soporte cualitativo y/o cuantitativo sobre el traslado efectivo de los beneficios a los usuarios derivados de la imposición de la medida regulatoria de cargos de acceso asimétricos, evidencia que tampoco se encuentra en el documento de la consulta pública elaborado por la CRC. Es muy claro que los operadores sólo hacen énfasis en la necesidad de seguir generando rentas financieras a su favor, a expensas de las medidas regulatorias instauradas por la Comisión, sin que los beneficios de las mismas hayan sido objeto de transferencia a favor de los usuarios, lo cual es el fin ulterior que han perseguido dichas medidas.

Es por esto que se reafirma, una vez más, la necesidad de eliminar el esquema de cargos de acceso asimétricos, los cuales *“...no solo distorsionan la manera de competir de las empresas (sin justificación económica) sino que también incrementa la carga regulatoria (p.ej. la necesidad de establecer un*

⁴ OCDE (2014). “Estudio de la OCDE sobre política y regulación de telecomunicaciones en Colombia”. Pág 77

⁵ Páginas 6 y 52 de los Comentarios de Movistar.

sistema de vigilancia)).”⁶, recordando que el modelo de transferencia a los usuarios previsto en la regulación vigente claramente establece que en caso de justificar la transferencia vía precio, las reducciones no pueden obedecer a la tendencia del mercado minorista⁷ y que a la fecha no se conoce ninguna evaluación o monitoreo del regulador en relación con este aspecto. Por lo tanto, es indispensable que la CRC haga un análisis riguroso para determinar si los operadores están haciendo la transferencia de beneficios a los usuarios, pues las cifras de mercado sugieren que los precios han bajado por la dinámica inercial de competencia, pero no como efecto de una transferencia efectiva de beneficios de los operadores móviles competidores de Claro, a sus respectivos usuarios como lo pretendía la Comisión.

3. Mercado de datos móviles sano y en crecimiento:

El documento de consulta pública de la CRC es claro en resaltar que el mercado de datos móviles en Colombia presenta indicadores muy positivos en términos de bajas tarifas, multiplicidad de ofertas tarifarias y la ausencia de barreras y costos de cambio para los usuarios como consecuencia de su dinámica competitiva y de la implementación de un conjunto de medidas regulatorias por parte de la CRC, tales como la portabilidad numérica móvil, la prohibición de bloqueo de terminales y la eliminación de cláusulas de permanencia mínima, sólo para mencionar algunas, siendo evidente que en la medida en que no existen costos de cambio ni externalidades de red directas (asociadas a los servicios de datos) ni indirectas (referidas a la existencia de una tecnología de datos exclusiva de Claro), los usuarios móviles están en libertad de contratar servicios con el proveedor que lo deseen.

De las estimaciones presentadas por Claro en el documento de respuestas a la consulta pública, se evidencio que para el mercado de Internet móvil por suscripción, durante gran parte del periodo analizado el operador con mayor número de suscriptores fue Movistar – Telefónica; a partir del segundo trimestre de 2013 Claro supera a este operador durante todo el 2013 y 2014. No obstante, en el primer trimestre de 2015 Claro cede un 17% de sus usuarios, que podría atribuirse al crecimiento en número de usuarios de Tigo-Una en 4G. En el caso de Internet Móvil por demanda, se hace evidente la pérdida en participación que ha mostrado Claro desde el 2012, el espacio cedido por Claro, cerca de 5 puntos porcentuales, lo han venido ocupando los otros competidores y operadores de menor escala como Virgin Mobile.

Así, se puede concluir que los mercados de Internet Móvil presentan dinámicas de competencia, en donde Tigo – UNE ha aumentado su participación, con su esfuerzo competitivo y no como consecuencia de imposición directa de medidas regulatorias por parte de la CRC. Esta dinámica competitiva de los mercados favorece al usuario al poder acceder a

⁶ OCDE (2014) Pág. 77

⁷ De conformidad con la Resolución 4001 de 2012, las reducciones en las tarifas no pueden obedecer a la tendencia del mercado minorista.



los servicios con bajas tarifas, multiplicidad de ofertas tarifarias y con mejores niveles de calidad, bajo estas condiciones reiteramos que la solicitud de regulación e imposición de medidas asimétricas solamente reduce la competencia en perjuicio de los usuarios.

En tal sentido, llama la atención que los operadores competidores de Claro manifiesten, amparados únicamente en un análisis de cuotas de mercado, que los servicios de datos móviles adolecen de problemas de competencia y que dichas fallas provienen de un fenómeno de contagio desde el mercado de voz saliente móvil, pues es sabido que elevadas cuotas no son condición suficiente para determinar tal situación (tal como no lo fueron en el mercado de voz saliente móvil), mucho menos en mercados ampliamente disputables como lo es el de datos que tiene aún bajos niveles de penetración en el país. Si bien MOVISTAR sugiere que por cuenta de la complementariedad de los servicios de voz y datos, existen externalidades indirectas que dan pie a prácticas restrictivas a la competencia, la CRC debe tener presente que tales externalidades no existen en el caso de los servicios de voz y datos móviles puesto que ningún operador (incluido Claro) detenta tecnologías de voz o datos exclusivas que permitan apalancar externalidades indirectas de red, por lo que queda sin piso alguno de robustez el referido planteamiento, y se demuestra por una parte la falta de rigor de los análisis de los competidores de Claro, máxime cuando los principales indicadores del mercado de datos móviles (precio y consumo por usuario) evidencian ausencia de problemas de competencia.

4. Esfuerzos en inversión para despliegue de infraestructura

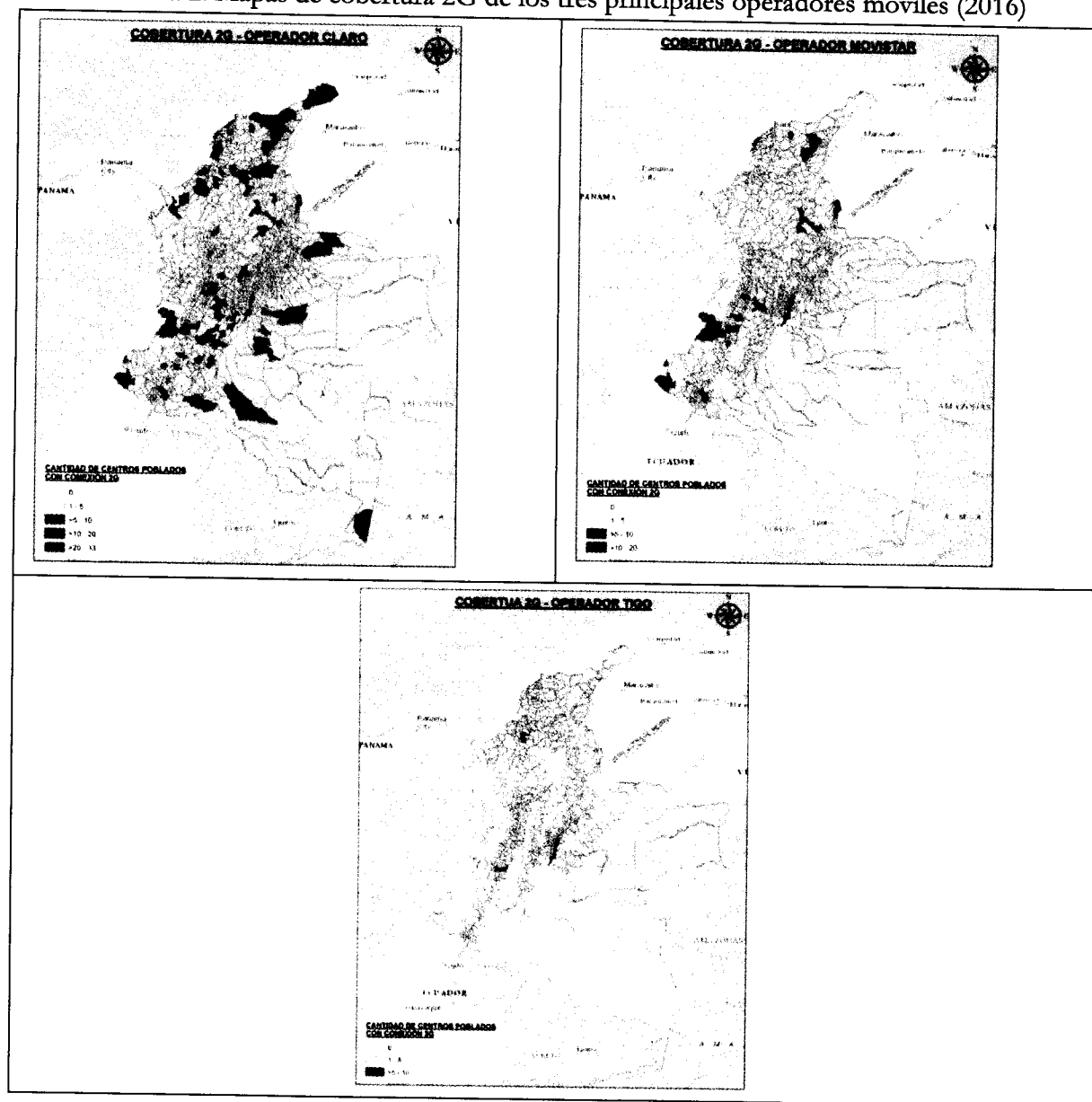
En ese contexto, además, es igualmente sorprendente que el operador MOVISTAR argumente en el escrito presentado a la CRC que, a pesar de las diferentes limitaciones, restricciones y obligaciones particulares que le fueron impuestas a Claro en la subasta de espectro de 4G llevada a cabo por el Ministerio TIC en el año 2013, hoy en día Claro ha sido el operador que más ha crecido en el mercado de datos móviles como resultado de esa asignación de espectro, sin que haya entrado a analizar y explicar la principal razón para ello, y es que Claro sí ha hecho la tarea de invertir en el despliegue de infraestructura a nivel nacional, a pesar de esas restricciones, y ha maximizado su esfuerzo competitivo orientado a prestar servicio de comunicaciones móviles de calidad a sus usuarios, acompañado con altos niveles de inversión.

Al revisar los mapas de cobertura de las redes 2G, 3G y 4G de los tres principales operadores móviles en Colombia en 2016, no cabe duda que Claro ha sido el jugador que le ha apostado a crecer sobre la base de una infraestructura de amplia cobertura a nivel nacional (como lo reconoce el escrito de Movistar), aspecto que debe ser reconocido por parte de la CRC en el desarrollo de los análisis de la revisión de los mercados móviles actualmente en ejecución, en especial teniendo en cuenta que le corresponde al regulador garantizar la promoción de la inversión en el sector, en razón a que la Ley 1341 de 2009 así lo determinó, como principio



orientador de la misma y como instrumento de intervención del Estado en el sector TIC. En últimas, se pide a la CRC que vía regulación asimétrica, penalice a Claro por su vocación de inversión en infraestructura, sin considerar no solo el mérito del pedido sino los efectos que el mismo genera en propiciar un clima atractivo para las inversiones.

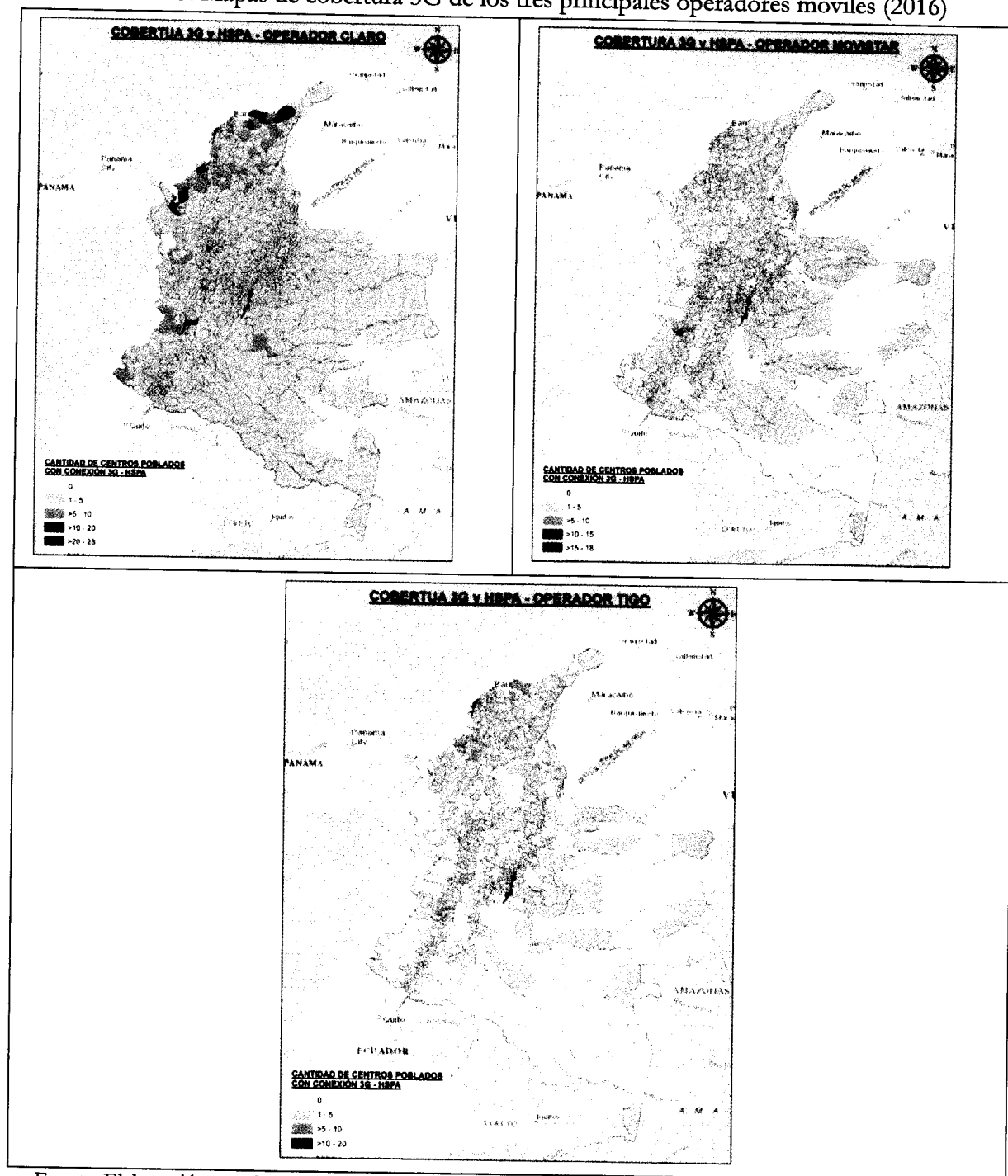
Gráfica 2. Mapas de cobertura 2G de los tres principales operadores móviles (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en información pública de MINTIC y de la página web de los operadores móviles

[Handwritten signature]

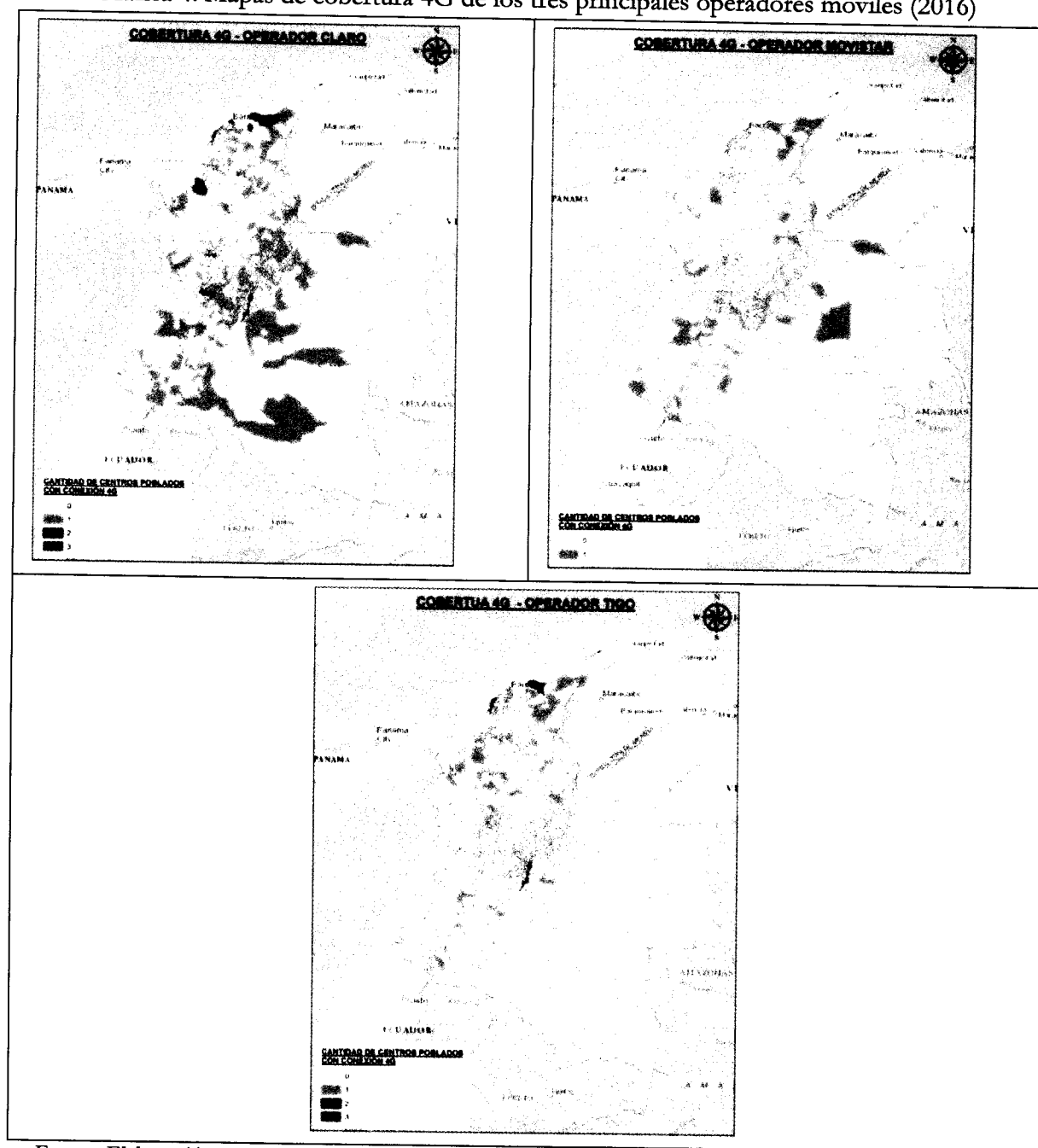
Gráfica 3. Mapas de cobertura 3G de los tres principales operadores móviles (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en información pública de MINTIC y de la página web de los operadores móviles

[Handwritten signature]

Gráfica 4. Mapas de cobertura 4G de los tres principales operadores móviles (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en información pública de MINTIC y de la página web de los operadores móviles

4

Así las cosas, resulta indispensable que la CRC adelante una revisión pormenorizada de los esfuerzos en inversión que han adelantado y están efectuando actualmente los distintos operadores participantes en el mercado de comunicaciones móviles en Colombia, en cumplimiento de las responsabilidades legales a su cargo, como organismo regulador encargado de promover la competencia y la inversión en el sector, según lo ordenado en la Ley 1341 de 2009.

5. Proyecto de Ley No 117 de 2016

Por último, como aspecto adicional que llamamos la atención de la CRC para su reflexión en torno al comportamiento estratégico de los competidores de Claro, en el marco de la discusión del proyecto regulatorio que adelanta la Comisión de revisión de los mercados móviles, es la similitud de las medidas propuestas por el operador Tigo-UNE en su escrito de comentarios remitido a la CRC con fecha 16 de agosto del 2016 y, a la vez, las medidas regulatorias asimétricas contra Claro que fueron incorporadas en el Proyecto de Ley No. 117 de 2016 radicado al mismo tiempo en el H. Senado de la República por iniciativa legislativa, a saber⁸:

COMENTARIOS TIGO-UNE CONSULTA MERCADOS MÓVILES	MEDIDAS INCLUIDAS EN PROYECTO DE LEY NO. 117 DE 2016 SENADO
1. Prolongación de los cargos asimétricos a partir del 2017, o antes, para establecer cargos asimétricos en cero (\$0)	<u>Cargos de acceso</u> : Mientras el Agente Económico Preponderante ostente esta calidad no recibirá remuneración alguna de los otros proveedores por acceder a sus redes, sin embargo, sí seguirá remunerando a los demás proveedores los cargos de acceso que hayan sido pactados contractualmente o regulatoriamente establecidos.
2. Implementar medidas urgentes y eficaces para aprobación previa de planes tarifarios, previa evidencia de falla. Regular para el dominante, la tarifa de kb de datos.	<u>Control a la oferta de paquetes</u> : El Agente Económico Preponderante estará sometido a la aprobación previa de la CRC, de todos sus planes tarifarios, entidad que deberá evaluar los precios de los paquetes y determinar el no abuso del empaquetamiento, el cumplimiento de las normas especiales sobre cargos de acceso y la inexistencia de tarifas de cero pesos, irrisorios o predatorios.
3. Prohibición de discriminación tarifaria por razón geográfica.	<u>Prohibición de discriminación geográfica de tarifas</u> : En consideración al alcance nacional de los mercados relevantes de Voz Saliente Móvil y Datos (acceso a Internet), el Agente Económico Preponderante no podrá realizar discriminación geográfica de tarifas al usuario final, deberá ofrecer las mismas condiciones tarifarias a nivel nacional.
4. Prohibición de discriminación de tarifas entre filiales y subsidiarias. Prohibición al dominante de discriminación de tarifas para venta de minutos a cero pesos, número de elegidos o promociones de minutos, entre sus filiales y/o subsidiarias Obligación del dominante para identificar al registrar el	<u>Control a las promociones y descuentos</u> : El Agente Económico Preponderante estará sometido a la aprobación previa de la CRC, de sus promociones y descuentos, entidad que deberá evaluarlas y determinar que con su oferta no se restringe ilegalmente el mercado, se incentiva la competencia, se da cumplimiento a las normas especiales sobre cargos de acceso y verificar la inexistencia de tarifas de cero pesos, irrisorios o predatorias. Los descuentos que se otorguen al usuario, previa aprobación de la CRC, deberá estar identificados e individualizados de forma detallada, incluyendo su valor económico y duración, en las ofertas

⁸ Así mismo, varias de las propuestas de Movistar presentadas en los comentarios al documento publicado por la CRC, son similares a las de TIGO-UNE y a las del proyecto de Ley: Cargos de acceso asimétricos, Obligación de Compartición de Infraestructura, condiciones diferenciales en la subasta de espectro.



COMENTARIOS TIGO-UNE CONSULTA MERCADOS MÓVILES	MEDIDAS INCLUIDAS EN PROYECTO DE LEY NO. 117 DE 2016 SENADO
plan tarifario, el monto del descuento para cada servicio. Y obligación correlativa de la CRC para revisar que las tarifas cubran los costos del servicio, con el propósito de identificar posibles subsidios cruzados	publicitarias y en las facturas que se entreguen al usuario final por cualquier medio. <u>Prohibición de tarifas a cero pesos, precios irrisorios, predatorios o anticompetitivos:</u> El Agente Económico Preponderante no podrá entregar al usuario final servicios con tarifa cero o irrisoria, las cuales se presumen predatorias y anticompetitivas, salvo aquellos expresamente ordenados en la regulación, tales como el de identificación de llamadas, correo de voz o llamadas de emergencias, entre otros. Tampoco podrá cobrar tarifa cero o irrisoria a los proveedores que hagan parte de su mismo grupo económico, sus filiales, sus subordinadas, sobre los cuales tenga participación accionaria o sobre aquellos con los que se comparten órganos de dirección o control comunes, sin importar si prestan servicios o no en el mismo mercado relevante o si son complementarios. <u>Prohibición de roaming gratuito internacional entre filiales:</u> El Agente Económico Preponderante no podrá entregar al usuario final servicio de roaming internacional gratuito entre filiales de su empresa o sobre aquellas en las que se tenga participación accionaria.
5. Prohibición venta empaquetada para el dominante.	<u>Prohibición de ventas atadas:</u> El Agente Económico Preponderante no podrá condicionar la contratación de un servicio de telecomunicaciones a la adquisición de otros bienes o servicios.
6. Obligación de compartición de infraestructura pasiva. [oferta regulatoria] Se deben expedir de manera mandatoria [oferta regulatoria] las condiciones de obligación de compartición de infraestructura pasiva determinando las condiciones de acceso y uso de la infraestructura de la red móvil del proveedor con posición de dominio, incluyendo las condiciones técnicas de su suministro, las reglas que prevengan restricciones a su acceso y uso o la dilación de las negociaciones entre los proveedores, la fijación de tarifas reguladas.	<u>Obligación de compartición de infraestructura pasiva:</u> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta Ley la CRC, definirá una reglamentación que garantice a cualquier proveedor de servicios móviles el acceso y uso de la infraestructura pasiva que directa o indirectamente controlen los Agentes Económicos Preponderantes en los mercados nacionales de servicios de telecomunicaciones móviles de voz o datos.
9. Adoptar medidas para obligar al dominante a efectuar separación operacional, funcional, estructural, o de propiedad.	<u>Medidas especiales para garantizar la sostenibilidad del mercado y del sector:</u> Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del mercado y del sector de las telecomunicaciones y sin perjuicio de otras medidas que defina la CRC, en cumplimiento de su misión de promoción de competencia, esta entidad prohibirá la conexión de nuevos usuarios al Agente Económico Preponderante en los mercados nacionales de servicios de telecomunicaciones móviles de voz y datos, y de ser necesario, ordenará su separación estructural.
10. Excluir o posponer la entrada del operador dominante al espectro en 700 MHz.	<u>Reglas asimétricas en los procesos de adjudicación de espectro radioeléctrico:</u> Sin perjuicio de las decisiones que adopte el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en cumplimiento de los objetivos y funciones que le asignó la Ley 1341 de 2009, esta entidad aplicará reglas asimétricas en los procesos de adjudicación de espectro radioeléctrico al Agente Económico Preponderante en los mercados nacionales de servicios de telecomunicaciones móviles de voz y datos. Para el efecto impondrá en los procesos de adjudicación de espectro radioeléctrico reglas que condicionen o limiten el espectro que a éste se le podrá asignar, valores base de subasta superiores a los que se establezca



COMENTARIOS TIGO-UNE CONSULTA MERCADOS MÓVILES	MEDIDAS INCLUIDAS EN PROYECTO DE LEY NO. 117 DE 2016 SENADO
	para otros oferentes y definirá obligaciones de hacer y migración de frecuencias más onerosas.
11. Prohibición temporal al dominante para aplicar descuentos a la venta de ETM. Con el propósito de evitar abuso de la posición de dominio por la venta de equipos terminales móviles, con grandes márgenes de utilidad por descuento por volumen, se establece la prohibición temporal al dominante para aplicar descuentos a la venta de ETM.	<u>Prohibición de otorgamiento de descuentos o subsidios enmascarados:</u> Mientras el Agente Económico Preponderante ostente tal condición no podrá otorgar descuentos ni brindar incentivos que enmascaren un subsidio a la compra de equipos.

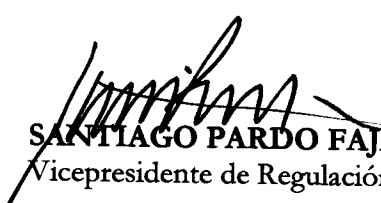
No sobra advertir que la OECD se pronunció sobre la inconveniencia de este tipo de iniciativas, al comentar específicamente un proyecto similar de 2012, orientado a restringir las participaciones de mercado en el sector de comunicaciones móviles a un 30%,⁹ manifestando:

*“En consecuencia, el “tope” en la participación de mercado propuesto colocaba una restricción artificial que podía limitar la competencia en lugar de fomentarla y, por lo tanto, tener un impacto en el mercado contrario a lo que realmente se buscaba, que era garantizar la competencia efectiva”.*¹⁰

Esperamos que la información remitida pueda aportar al proceso que adelanta la CRC en el desarrollo del proyecto de revisión de los mercados relevantes de Voz y Datos móviles, en el marco del cual se espera la aplicación rigurosa y objetiva de la metodología económica aplicable en la regulación, con miras a la obtención de resultados y conclusiones derivadas de la revisión correspondiente.

Agradezco su atención y quedo atento a cualquier inquietud sobre el particular

Atentamente,


SANTIAGO PARDO FAJARDO

Vicepresidente de Regulación y Relaciones Institucionales

Con copia: **Dr. David Luna Sánchez.** Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MINTIC. Carrera 8 entre calles 12 y 13, Bogotá

Dr. Simón Gaviria Muñoz. Director Departamento Planeación Nacional. Calle 26 No.13-19, Bogotá

⁹ Página 17 del documento de comentarios de Tigo - Une

¹⁰ OCDE (2014). Pág. 90