

Bogotá D.C., 5 de diciembre de 2016.

GAR-248/2016
CECO: 0040

Doctor

GERMAN DARIO ARIAS PIMIENTA

Director

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59ª BIS No. 5 – 53 Edificio Link Siete Sesenta, piso 9.

mercados.moviles@crcom.gov.co

La ciudad

Asunto: Comentarios ETB al proyecto regulatorio “Por la cual se modifican la Resolución CRT 1763 de 2007, los Anexos 01 y 02 de la Resolución CRT 2058 de 2009, la Resolución CRC 3136 de 2011, y se dictan otras disposiciones” - Revisión de los mercados móviles.

Estimado doctor Arias:

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. – ETB S.A. E.S.P., se permite presentar los comentarios al proyecto regulatorio del asunto, el cual tiene como objeto la revisión de los mercados de servicios móviles. En primer lugar ETB destaca la juiciosa labor de la CRC en el análisis aquí realizado dada la apremiante necesidad de establecer regulación *ex ante* para nuevos mercados de los Servicios Móviles, dado a que por los dinamismos del sector, este debe ser objeto de constante revisión por parte del regulador, ya que las condiciones de competencia pueden cambiar por los desarrollos tecnológicos, las nuevas características de los productos y servicios, generando distorsiones en la competencia.

Los proveedores de redes y servicios de comunicaciones como efecto de la convergencia tecnológica ofrecen actualmente múltiples servicios a través de una misma plataforma, lo que implica que sin incurrir en costos adicionales puedan adherir a través de ofertas atractivas basadas en las economías de escala más usuarios y por ende trasladar la posición dominante que pueda tener en alguno de sus servicios a los servicios que empaqueta, por tal razón ETB resalta la propuesta de la CRC en establecer como mercado relevante susceptible regulación *ex – ante* el mercado minorista de servicios móviles, lo que sin duda dotará a la CRC de herramientas que fomenten condiciones de competencia que favorezcan a los usuarios y al sector.

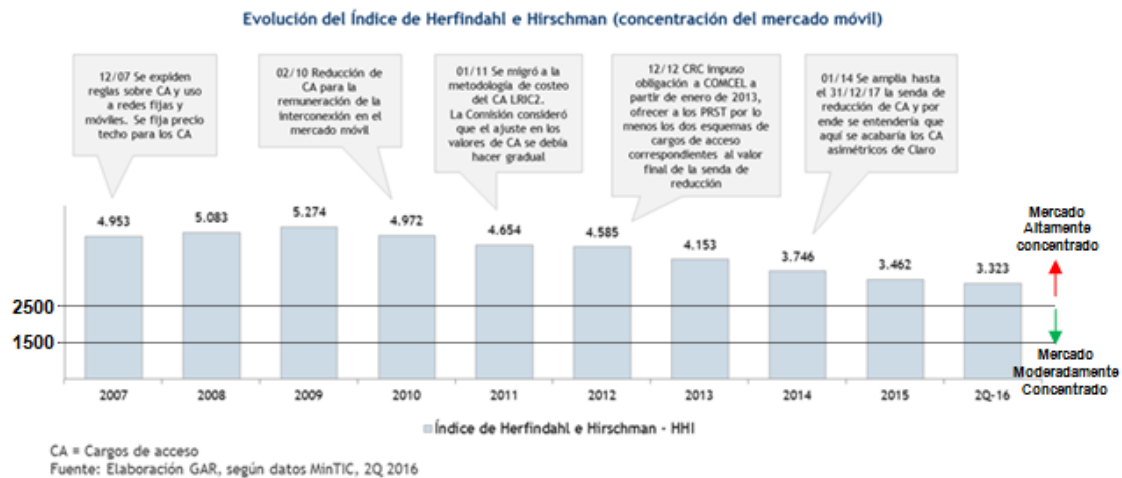
Tal como lo determina la literatura regulatoria la determinación de un mercado susceptible de regulación *ex ante* significa que el regulador procederá a analizar el grado de competencia en los respectivos mercados, con el fin de identificar la existencia de posiciones de dominio, lo que implica la imposición de regulador de serie de obligaciones específicas y diferenciales sobre aquellos operadores que ostenten aquellas posiciones de dominio. Este establecimiento de asimetrías regulatorias no pueden considerarse nocivas, ya que se justifican en la evidencia de una diferente posición en el mercado que amerita un tratamiento diferencial más riguroso en la medida que esta posición genera distorsiones en el mercado y evita que se produzcan condiciones adecuadas de competencia¹.

Es plausible que la CRC reconozca los inconvenientes de la alta participación del mercado de un solo proveedor y su concentración en el tráfico e ingresos en el mercado de voz saliente móvil, a pesar de que otros operadores hayan presentado incrementos importantes; al respecto la CRC señala en el documento soporte del presente proyecto: *“Como se señaló anteriormente, los niveles de concentración y participación de mercado del operador más grande tanto a nivel de ingresos (58,8%) como de tráfico (64,4%) presentan niveles considerablemente más altos de los que se evidenciarían en un mercado competido, y el nivel de participación actual sigue siendo elevado a nivel internacional”*.

Si bien la CRC ha adoptado importantes medidas tanto a nivel mayorista como en el mercado minoristas para incentivar la competencia en el mercado móvil, como eliminación de cláusulas de permanencia, acceso a la instalación de Roaming Automático Nacional, liberación de las bandas de terminales, cargos de acceso diferenciales para los proveedores entrantes y los cargos de acceso asimétricos, estas parecen ser insuficientes para lograr la desconcentración del mercado móvil y por ende condiciones de competencia que propenda por el sano crecimiento de la industria y la calidad de los servicios al cliente final.

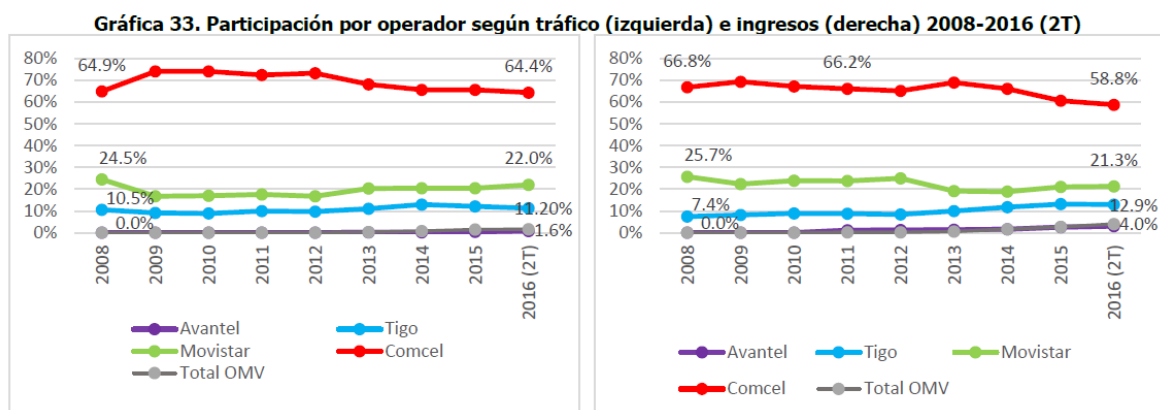
Tal como lo demuestran la siguiente gráfica y según las cifras publicadas por el Ministerio TIC para el segundo trimestre del 2016 el mercado de telefonía móvil aún se encuentra altamente concentrado de acuerdo con el HHI, si bien esa concentración ha disminuido como efecto de las medidas adoptadas por el regulador para incentivar la competencia particularmente la disminución de cargos de acceso y las medidas de carácter particular, la concentración se mantiene y su disminución ha sido lenta.

¹ ANDREA DEL PILAR CAMACHO. Regulación basada en análisis de mercados relevantes a la luz de la Ley de TIC: Su vigencia, legalidad, pertinencia y utilidad. En Comentarios a la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Ley 1341 de 2009. Edt. Universidad Externado de Colombia. Noviembre de 2010.



Teniendo en cuenta los rangos de medición del índice establecidos internacionalmente se considera que índices de entre 1.000 y 1500 puntos reflejan una concentración de mercado moderada (CRC, 2016). Por tanto, las medidas implementadas deben propender por llegar a niveles por debajo de 2500 (mercado con concentración moderada), lo que aseguraría una mejor dinámica de competencia entre los operadores.

Como se observa de las gráficas expuesta en el documento soporte “Revisión de los mercados móviles” -que confirma lo antes señalado respecto a la concentración del mercado móvil -, tanto en ingresos como en tráfico, se puede concluir que continúan vigente las condiciones que dieron lugar en el año 2009 a la declaración del entonces proveedor Comcel ahora Claro de su posición de dominio, ya que solo hasta junio de 2016 la participación de mercado de Claro solo se diferencia de menos 0,5 puntos porcentuales respecto al 2008.

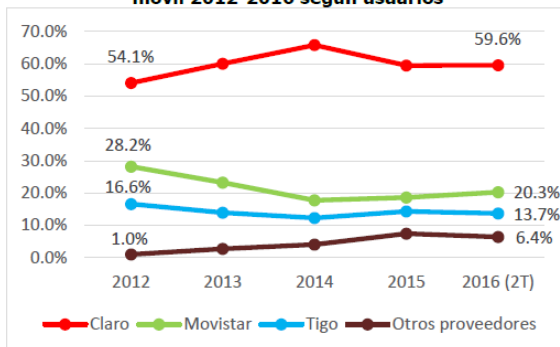


Fuente: CRC- Documento soporte revisión de mercados móviles.

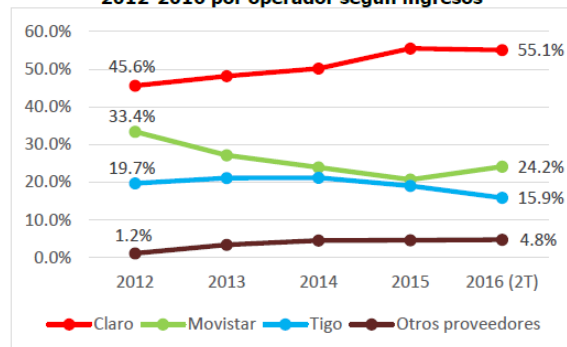
Tal como lo señala el citado documento, los niveles de concentración y participación de mercado del operador más grande tanto a nivel de ingresos (58,8%) como de tráfico (64,4%) presentan niveles considerablemente más altos de los que se evidenciarían en un mercado competido, y el nivel de participación actual sigue siendo elevado a nivel internacional, por lo que amerita la permanencia de las medidas impuestas por la CRC a Comcel en el año 2009.

Ahora bien, respecto al servicio de datos móvil, servicio sobre el cual existe preocupación general del sector respecto a los niveles de participación que ha alcanzado Claro y tal como lo expone el documento soporte la CRC *“existe un incentivo anticompetitivo para empaquetar el servicio de voz móvil y el servicio de datos móviles, y que en virtud a que el acceso a los servicios se realiza a través de un mismo dispositivo móvil, esto suponga un traslado de las condiciones de competencia del mercado de “Voz Saliente Móvil” hacia el servicio de Internet móvil a través del empaquetamiento en el mercado de “Servicios Móviles”. Lo anterior se evidencia en la similitud de las participaciones de mercado de los servicios de voz y datos móviles, tanto a nivel de usuarios como ingresos y tráfico”,* resulta alarmante la participación tanto en usuarios, ingresos y tráfico de Claro dada que es sustancialmente mayor a la de los demás proveedores establecidos en el mercado incluidos los OMV, estos últimos quienes no alcanza ni un 10% de la participación ni en usuarios ni en ingresos, lo cual justifica la necesidad de intervención de regulador dado los serios problemas de competencia que representa esta concentración.

Gráfica 40. Participación por operador servicio Internet móvil 2012-2016 según usuarios

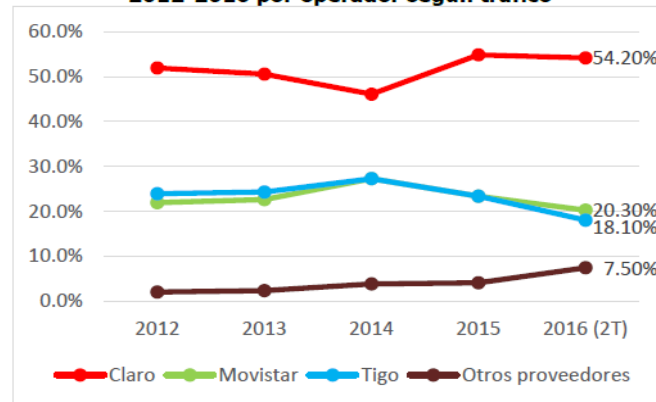


Gráfica 41. Participación de mercado Internet móvil 2012-2016 por operador según ingresos



Fuente: CRC- Documento soporte revisión de mercados móviles.

Gráfica 42. Participación de mercado Internet móvil 2012-2016 por operador según tráfico



Fuente: CRC- Documento soporte revisión de mercados móviles.

Queda demostrado a través de los análisis realizados por la CRC la situación de dominancia presente en el mercado móvil a través de las altas participaciones de Claro tanto en el mercado de voz móvil y datos móviles, la CRC ha sido consciente de que *“se siguen presentando niveles importantes de concentración a nivel de tráfico e ingresos, participaciones de mercado con diferencias considerables, distribución ineficiente del tráfico cursado por los usuarios y alto impacto de las ofertas comerciales de los operadores, y particularmente del operador más grande, que le han permitido incrementar sus participaciones de mercado en todos los niveles en tan solo un semestre²”*. Si bien, no necesariamente la participación en el mercado debe relacionarse con posición de dominio este si constituye un factor importante, pero adicional a ello concurren otros factores como el aumento de cuota de mercado dentro de un horizonte temporal y la definición de dominancia en otros mercados³, lo que permite denotar la evolución y el traslado de la dominancia de Claro en estos dos mercados.

Sobre los criterios para determinar la presencia de operadores con posición dominante en un determinado mercado, la Unión Europea a través de Recomendación de la Comisión del 9 de Octubre de 2014⁴ examina en contexto de análisis prospectivo de mercado, los indicadores de obstáculos al acceso en ausencia de regulación (incluido el alcance de los costes irrecuperables), la estructura del mercado, el comportamiento del mercado y la dinámica del mercado, incluyendo indicadores como las cuotas de mercado y sus tendencias, los precios de mercado y sus tendencias, y el alcance y cobertura de las redes o infraestructuras competidoras, los cuales resultan comprobables en el escenario colombiano.

² Afirmación de la CRC en el documento soporte “Revisión de mercado móviles”.

³ “Cuando una empresa tenga un peso significativo en el mercado, podrá también considerarse que lo tiene en un mercado estrechamente relacionado con el anterior cuando los vínculos entre ambos mercados sean tales que resulte posible hacer que el peso que se tiene en un mercado se deje sentir en el otro, reforzando de esta manera el peso en el mercado de la empresa” Directiva 2002/21/CE

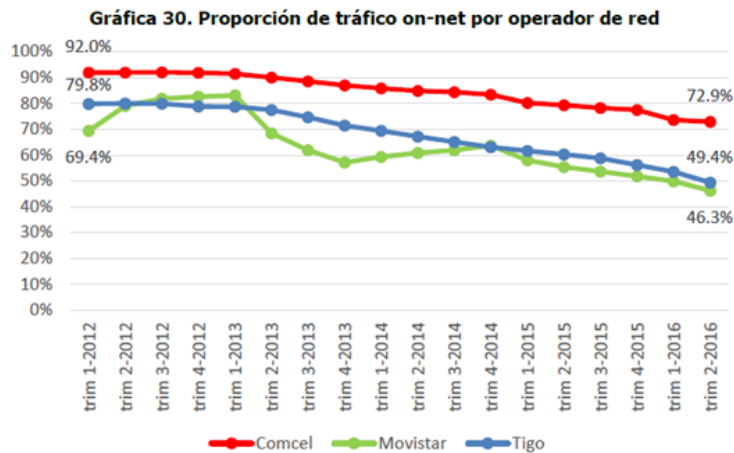
⁴ RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 9 de octubre de 2014. Relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas

De acuerdo con la anterior, invitamos a la CRC a establecer remedios específicos que deberán ser aplicados al proveedor que ostenta la dominancia en el mercado, es así que de conformidad con lo definido en el artículo 10 de la Resolución CRT 2058 de 2009 y claramente bajo la existencia de los criterios para determinar la existencia de operadores que ostentan la posición dominante como lo son los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, solicitamos a la CRC declarar al proveedor Claro como operador dominante en el mercado de internet móvil y en el nuevo mercado de servicios móviles y a establecer medidas específicas dirigidas a contrarrestar su posición de dominio.

Es necesario reconocer que si bien mediante el presente proyecto regulatorio la CRC busca a través de los Operadores Móviles Virtuales dinamizar la competencia y por ende disminuir la concentración del mercado de servicios móviles a través de la imposición de obligaciones a los operadores de red a favor de los OMV, y regulación de las tarifas mayoristas de acceso en caso de no llegarse a un acuerdo entre el OMV y OMR, a juicio de ETB lo aquí propuesto no resultan un remedio propicio para contrarrestar la posición de dominio de Claro, como lo demuestra el mismo documento de la CRC la participación en el mercado de los OMV es incipiente y no representan una amenaza latente de quitarle cuota de mercado al operador dominante quien además no aloja a su red ningún OMV, en este sentido y una vez declarado como mercado relevante los mercados de internet móvil y servicios móviles insistimos en la apremiante necesidad de que se definan reglas particulares para el dominante, de lo contrario en las actuales condiciones de competencia no resulta apropiado una nueva subasta de espectro ya que sólo obtendría provecho el proveedor Claro.

- **Actualización de cargos de acceso regulados. Continuidad en los cargos de acceso asimétricos.**

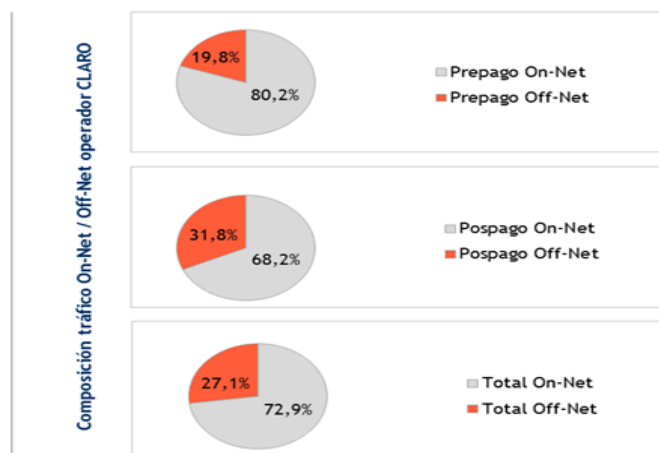
Tal como quedó evidenciado en el documento soporte, las medidas que la CRC ha implementado para reducir la concentración del tráfico a través de la regulación de las tarifas asimétricas de cargos de acceso y las medidas de carácter particular impuestas al proveedor dominante relacionadas con la obligación de ofrecer a los demás operadores el último valor de la Tabla 3 del artículo 8° de la Resolución 1763 de 2007 modificada por la Resolución 4660 de 2014 y la obligación de modificar la regla tarifaria en el sentido de requerir que su tarifa off net sea menor o igual a la tarifa on-net aplicable a todas sus planes y promociones, tal parece que no han evitado que los proveedores establecidos principalmente Claro concentran el tráfico de voz en sus mismas redes lo que favorece su posición competitiva frente a los nuevos proveedores, tal como se observa en la siguiente graficas:



Fuente: CRC- Documento soporte revisión de mercados móviles.

En el caso del proveedor Claro su tráfico sigue siendo mayoritariamente *on-net* el cual se debe a razones tales como su ventaja que obtuvo por el efecto club o por aprovecharse de los vacíos de la regulación al establecer ofertas que propiciaban que sus usuarios realicen llamadas dentro de su propia red, por ende Claro es el receptor neto de tráfico desde todas las redes móviles competidoras, lo que nos permite concluir que aún persisten las circunstancias que dieron lugar a la Resolución CRC 3136 en el 2011.

De acuerdo con las cifras más recientes del Ministerio TIC (segundo trimestre del 2016) el proveedor Claro sigue concentrando su tráfico móvil en su misma red, el 72% del tráfico es On-Net, registrando en la modalidad prepago la mayor concentración de este tráfico.



Fuente: Elaboración GAR. Cifras Mintic 2Q de 2016.

En ese sentido, las condiciones de mercado que justifican las diferencias en las tarifas de cargos de acceso aún existen, por lo que es necesario que la CRC extienda dicha asimetría más allá del 2017 como se propone en el presente proyecto regulatorio. Al respecto en los países europeos quienes ahora gozan de estructuras de mercado competitivas, el promedio de tiempo en los cuales permanecieron los cargos de acceso asimétricos fueron de 8 a 10 años, es pertinente recordar que la asimetría en los cargos de acceso en Colombia inició antes del entrada al mercado de los nuevos operadores móviles como es ETB lo que hace que el beneficio para los entrantes de la asimetría de Claro sea relativamente corta, y por ende no tendría como efecto favorecer el desarrollo del nuevo operador en el mercado quien sufre los efectos de su entrada tardía, y más aún cuando el nuevo operador resulta en la actualidad pagadero de cargo de acceso dado los niveles relativamente bajos de tráfico debido a los efectos de red que goza los operadores establecidos.

Sobre este particular, en México durante la reforma de las telecomunicaciones de los años 2013- 2014 se introdujo una nueva política pública de regulación asimétrica de tarifas de interconexión, la cual se mantendría mientras que no prevalecieran condiciones para una competencia efectiva en las telecomunicaciones, por lo anterior, como es el caso de México resulta relevante que medidas como los cargos de acceso diferencial acompañen la entrada de los nuevos operadores mientras estos ostente cuotas de mercado estables que permitan mejorar las condiciones de competencia en el corto plazo para el beneficio de los usuarios.

De acuerdo con las anteriores consideraciones se propone a la CRC que la asimetría que se predica de los cargos de acceso de Claro se extienda por 10 años más y se amplíe la senda de reducción de cargo de acceso, superando así el periodo de 5 años de la remuneración diferencial de las redes de los proveedores de redes y servicios móviles que hayan obtenido por primera vez permisos para el uso del espectro radioeléctrico que prevé el vigente artículo 5 de la Resolución CRC 4660 de 2014, al cabo del cual las condiciones de mercado deben ser nuevamente analizadas por la CRC a efectos de definir si se amerita la continuación de los cargos de acceso asimétricos o en caso contrario hay lugar a un desregularización y por ende la definición entre los operadores de tarifas de interconexión orientadas a costos eficientes.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el despliegue de infraestructura 4G proyectada desde la asignación el espectro AWS ha tenido varias barreras que obstaculizan la adecuada implementación de la red en los tiempos estimados por los diferentes operadores de red, dentro de los cuales se encuentran acuerdos de compartición de infraestructura, instalación de nuevos sitios donde en 51 municipios algo más del 4.5% del total nacional pero con una gran concentración de personas, existen negaciones en las aprobaciones de licencias por parte de las alcaldías, muchas sin argumentación técnica, que impiden la instalación de nuevas estructuras para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles específicamente 4G. Adicional lo expuesto anteriormente los POT (Planes de ordenamiento territorial) no contemplan la implementación de estructuras para mejorar la cobertura de tecnologías de información. En ese orden de ideas, los tiempos de despliegue de red más la estabilización del servicio

suman bastante tiempo dentro del plazo (5 años) aplicado para los operadores catalogados como entrantes. Estos tiempos de despliegue y estabilización no permiten aprovechar favorablemente el beneficio otorgado de 5 años de cargos asimétricos por parte de los entrantes.

Por otra parte, en comparación con economías similares de la región, Colombia tiene una alta penetración de servicios móviles (116%), por ejemplo Ecuador registra una tasa del 79%, República Dominicana del 83% y Perú del 110%, lo anterior hace que la captura de clientes para un operador entrante sea eminentemente proveniente de operadores ya existentes y con mucho tiempo de posicionamiento en el mercado. Es importante tener en cuenta que una gran parte de la población ya ha sustituido en el pasado el servicio de telefonía fija, por el servicio de telefonía móvil, con lo que no se espera una gran incorporación de nuevos usuarios en el mercado, en su lugar, los operadores competiremos en gran medida, por el mercado ya existente, por lo que para un operador entrante resulta más difícil llegar a una posición competitiva comparable a los operadores ya establecidos.

En igual sentido, las condiciones macroeconómicas han venido deteriorándose fuertemente en los últimos años, la desaceleración China y la lenta recuperación económica de Europa han desencadenado una ralentización de crecimiento a nivel mundial. Colombia no es ajena a esta situación, y no hay razón para que esta realidad cambie en el corto plazo. En este contexto, de precios en alza y demanda contenida, es muy poco probable que el mercado de servicios móviles siga creciendo a las mismas tasas que lo ha hecho en el último lustro más aun cuando los consumidores sustituirán parte de su gasto en comunicaciones por gasto en bienes de primera necesidad, es por esto que es poco viable que los operadores entrantes lleguen a punto de equilibrio antes de 10 años.

Por lo anteriormente expresado, ETB solicita que el periodo de aplicación de los cargos de acceso en el artículo 5 del presente borrador de resolución sea extendido a 10 años.

Así mismo, en línea con los estudios presentados por la CRC y lo antes señalado, es evidente que las medidas tomadas por la CRC para combatir la dominancia de Claro en el mercado de voz saliente han sido positivas pero insuficientes. De igual manera, se ha demostrado un efecto contagio del mercado de voz saliente al mercado de internet móvil, es por ello, que se hace necesario que se mantenga la asimetría en las tarifas de cargos de acceso respecto al operador dominante Claro y se incorporen medidas explícitas que induzcan la competencia en el componente de internet móvil.

Si bien las anteriores consideraciones fueron expuestas de manera previa ante la CRC quien en respuesta nuestra comunicación señaló *“Teniendo en cuenta las preocupaciones manifestadas por el sector, y en aras de promover la competencia en los mercados móviles y garantizar el bienestar de los usuarios de servicios de comunicaciones móviles, esta Comisión adelantó la revisión de los mercados de comunicaciones móviles, y con base en los hallazgos de este ejercicio elaboró una propuesta regulatoria (...)”* queremos destacar que la presente propuesta no se compadece con las necesidades del sector y no garantiza el bienestar de los usuarios.

- Necesidad de Regulación ex ante en el mercado de acceso y originación de llamadas.

La operación de la telefonía móvil exige cuantiosas inversiones para el despliegue de la infraestructura necesaria para ofrecer el servicio, adicional a ello su prestación se encuentra limitada por el número de licencias para el uso del espectro radioeléctrico, es así que los Operadores Móviles Virtuales –OMV surge como instrumento dinamizador del mercado, pues son aquellos operadores que sin poseer un desarrollo de infraestructura propia y el permiso para el uso de espectro radioeléctrico, ofertan bajo su propia marca servicios de telefonía móvil (voz y datos), a través de la infraestructura del otro operador ya establecido. Para tal fin, los Operadores Móviles Virtuales -OMV deben celebrar acuerdos en el mercado mayorista con los Operadores Móviles de Red -OMR para el uso del espectro que les ha sido asignado y el uso de infraestructura, lo que les permitirán prestar el servicio a los usuarios finales.

Tal como lo manifestó ETB en sus comentarios al proyecto regulatorio sobre OMV en junio de 2015, es imperante la necesidad de establecer exigencias regulatorias diferenciales entre los Operadores Móviles de Red (OMR) y los Operadores Móviles Virtuales (OMV), ya que desde un principio los OMV debe enfrentar situaciones desiguales que lo pone en desventaja respecto a los operadores ya establecidos, es por tal razón que destacamos que el regulador proponga a través del presente documento ajustes regulatorios en pro de incentivar el desarrollo y sostenibilidad de la operación móvil virtual en el país.

La operación móvil está condicionada al uso del espectro lo que supone un primer obstáculo para la entrada de nuevos operadores interesados en la prestación de servicios de telefonía móvil, el escaso espectro que se asigna ha impedido la entrada de nuevos actores al mercado. Sumando a la necesidad del espectro, se requiere también de grandes inversiones de capital, entre ellas las que se derivan de los precios de la subasta del espectro, lo que hacen posible que a la asignación del espectro puedan concurrir los operadores ya establecidos cuya inversión ya la tienen asegurada pues disponen de una cuota de mercado consolidada, caso contrario de los operadores nuevos cuyas inversiones están dadas al azar.

Por otra parte, los operadores de telefonía móvil para poder prestar el servicio con una calidad adecuada y poder así satisfacer las necesidades de los usuarios, deben disponer de cobertura mínima de red, para lo cual requieren desplegar una red de estaciones base en todo el territorio nacional, lo que implica una fuerte inversión en el despliegue de infraestructura a nivel nacional.

Es pertinente destacar que tal como lo ha definido STIGLER⁵ las barreras de entrada es “una condición que impone a los entrantes costos de producción de largo plazo más altos a los soportados por las empresas que ya están en el mercado”, esto es lo que se someten los nuevos operadores como es el caso de ETB ya que si bien existen obligaciones de Roaming Automático Nacional y facilidades de

⁵ GEORGE J. STIGLER. Barriers to entry, economies of scale and firm size.

acceso, esta puede convertirse en una barrera de entrada ya que se requerirá adelantar negociaciones con los operadores establecidos que resultan largas y costosas.

Estas situaciones impiden la concurrencia de los OMV en igual de condiciones que los OMR y por ende el cumplimiento de ciertas obligaciones a cargos de los primeros ya que depende exclusivamente de la operación de la red, lo que ha impedido el surgimiento de nuevos OMV. Es pertinente recordar que el primer OMV que incursionó en el mercado móvil colombiano fue en el año 2011 y en los últimos 3 años este mercado no ha tenido novedades y se encuentra rezado frente a otros países que disponen de gran cantidad y variedad de OMV, que como lo señala la CRC obedece a la limitada oferta de acceso y la concentración de la cuota de mercado de los OMV en un solo proveedor.

Es plausible lo propuesto por la CRC en establecer regulación *ex ante* para el mercado mayorista de acceso y originación de redes móviles, dado que tal como lo manifestó ETB respecto a la propuesta de regulación de OMV del año 2015, supeditar el surgimiento y permanencia de los OMV a decisión de la autoridad de competencia puede tardar y causar perjuicios a los futuros Operadores Móviles Virtuales y por ende conllevar a que el OMV desfallezca en su idea de incursión en el mercado, por lo anterior resulta necesario unas reglas de acceso claras, anteriores y oportunas que garanticen a los inversores la seguridad de planificación necesaria que se requiere realizar en el sector de las telecomunicaciones.

Sobre este particular es pertinente destacar que para el caso de España la irrupción de la operación móvil virtual se dio en el año 2006 a partir de la Resolución del 2 de febrero de 2006 por medio de la cual se aprobó la definición y análisis del mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil, la designación de los operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas. En el marco de este análisis, la CMT definió el mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de comunicaciones móviles en España como un mercado relevante en el que cualquier Operador con Red Móvil – ORM (operador al que se le ha otorgado en exclusiva una concesión para la utilización del espectro radioeléctrico), facilita a otro operador el acceso y la originación de llamadas de voz y datos en la red móvil de dicho ORM⁶.

En tal sentido la CMT identificó los siguientes inconvenientes que se pueden presentarse respecto al acceso:

- Negativa de suministro/acceso en el mercado de referencia.

Elevado incentivo de los operadores presentes en el mercado de referencia, para negar el acceso a los servicios mayoristas a terceros, dado que éstos serían sus competidores en la prestación de servicios minoristas de telefonía móvil.

⁶ Es pertinente aclarar que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia presentó en el mes de julio del presente año una propuesta la cual establece eliminar en un plazo de 6 meses las obligaciones impuestas en el año 2006 a Telefónica, Vodafone y Orange en el mercado de acceso a redes móviles (Mercado 15).

- Tácticas dilatorias.

Si bien los operadores con PSM no podrían negar el acceso, si podrían usar tácticas dilatorias, ofreciendo el acceso en un momento más tardío en comparación con el acceso ofrecido a la propia empresa o a una filial en el mercado minorista, de modo que se obstaculizara la competencia en este mercado.

Los anteriores análisis fueron los fundamentos para que la entonces Comisión de Mercado de las Telecomunicaciones de España, definiera el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil en España como un mercado de referencia que puede ser objeto de regulación ex ante, así mismo, estableció que las empresas Telefónica Móviles España S.A.U., Vodafone España S.A. y Retevisión Móvil S.A. (actualmente France Telecom España, S.A.), tienen conjuntamente poder significativo en dicho mercado y en consecuencia impuso a los citados operadores las siguientes obligaciones:

1.- Obligación de poner a disposición a terceros todos los elementos necesarios para la prestación de los servicios de acceso y originación móvil. Definida bajo dos orbitas:

- Atender a las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización.
- Ofrecer precios razonables por la prestación de los servicios de acceso. Los precios no podrán ser excesivos ni comportar una compresión de márgenes operativos del operador solicitante que impida la entrada de un operador eficiente⁷.

2.- Determinación de las concretas condiciones de acceso.

Para el cumplimiento de esta obligación la CMT dispuso que en el caso de que los operadores no lleguen a acuerdos voluntarios de acceso ella intervendrá sobre la razonabilidad de la solicitud de

⁷ Respecto al estrechamiento de márgenes, mediante decisión del 3 de marzo de 2011, la CMT analizó el sometimiento por parte de Vodafone como operador de red a las obligaciones regulatorias contraídas en virtud de la regulación del mercado 15, particularmente a la obligación de ofrecer precios razonables por la prestación de los servicios de acceso, en ocasión a la denuncia presentada por Jazztel en relación con el lanzamiento de una primer oferta denominada —Vodafone ADSL 6 Mb/s + Tarifa Plana + Router WiFi + Modem USBI la cual consistía en la prestación del servicio ADSL a una velocidad de 6 Mbit/s más llamadas a fijos y la entrega, de forma gratuita, de un Router WiFi y un Modem USB, y adicionalmente, un descuento permanente de 15 euros/mes en clientes que dispongan de teléfono móvil y contraten alguna de las tarifas planas de Vodafone y una segunda oferta comercial consiste en el regalo, junto con el ADSL, de las llamadas a móviles los fines de semana (máximo de 350 minutos) y toda la temporada de fútbol 2010-2011 con GolTV. Consideró Jazztel que las ofertas de Vodafone son anticompetitivas y no son replicables por un operador móvil virtual.

En esta decisión, la CMT luego de calcular el Valor Actual Neto (VAN) de las ofertas de Vodafone y de realizar el test de test de estrechamiento de márgenes de acuerdo con la Metodología para el análisis ex ante de las ofertas comerciales de Telefónica de España, S.A.U. – aplicable para este caso – consideró que los precios mayoristas fijados por Vodafone no son razonables siendo, por tanto, contrarios a las obligaciones fijadas por esa Comisión en el mercado 15. De esta forma, que para cumplir con sus obligaciones, Vodafone debía cesar la comercialización de las promociones o modificar sus precios mayoristas, de forma que no comprimiran los márgenes operativos de un operador que utilizara sus servicios mayoristas. No obstante para a la fecha de la expedición de la esta Resolución las ofertas objeto de análisis ya habían sido retiradas del mercado.

acceso y, en su caso dictará las condiciones del acuerdo para garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios. Al resolver estos casos, la Comisión valorará entre otras cosas, la potencialidad del acuerdo de introducir competencia a largo plazo a nivel minorista de telefonía móvil teniendo en cuenta las condiciones del mercado, el grado de dificultad del solicitante para replicar la infraestructura necesaria para ofrecer sus servicios y la adecuación del precio y condiciones en que se dará el acceso, en particular que el precio aplicado permita recuperar adecuadamente las inversiones realizadas. Así mismo, en cada solicitud específica de acceso se valorará la viabilidad técnica y económica de utilizar o instalar los concretos recursos solicitados y la capacidad disponible en la red, así como cualquier otra justificación objetiva que pudiera fundamentar una posible negativa a la solicitud de acceso.

Fue este el impulso regulatorio que posibilitó el surgimiento en España de los OMV, el cual se dio principalmente en el año 2006 con 29 solicitudes -ante la CMT- de registros de Operadores Móviles Virtuales. La vigente obligación de acceso impuesta por la entonces CMT en la Resolución del 2 de febrero de 2006 a los OMR, jugó un papel importante en el surgimiento y evolución de los Operadores Móviles Virtuales en España⁸, es así que la nueva decisión de la Unión Europea de desregular el mercado de acceso para los OMV esta antecedida de la imposición de obligaciones de acceso a los OMR.

Como se observa la propuesta presentada por la CRC en el artículo 10 del proyecto regulatorio⁹ respecto a que los precios de acceso en la operación OMV serán negociados libremente con el OMR, y ante ausencia de acuerdo el OMR deberá aplicar el esquema de remuneración definido por la CRC en esta regulación, se asemeja a lo adoptado por en España por la CMT lo que condujo al surgimiento de nuevos operadores móviles virtuales dado que genera confianza regulatoria.

No obstante lo anterior, reviste una preocupación para ETB respecto a lo establecido en el citado artículo particularmente a la fórmula para aplicar la remuneración por el acceso a las redes móviles bajo la figura de operación móvil virtual, estas remuneraciones aplican para el uso tanto en voz como en datos. Se asume en estos artículos que el valor de la remuneración corresponde a la utilización del total de la infraestructura requerida para prestación de servicios móviles bajo la figura de operación móvil virtual.

Resulta muy importante resaltar que de acuerdo con lo plasmado por la CRC en varios documentos existen diferentes modalidades de Operadores Móviles Virtuales, los cuales no sólo tienen diferentes

⁸ Según los informes de la CMT los años 2010 y 2013 ha sido el periodo donde los OMV han representado un mayor crecimiento de su cuota de mercado, pues han pasado de un 3.0% en el año 2009 a un 4.0% en el 2010, en un 6.8% en el año 2011, y a marzo de 2013 los OMV poseen un 10.12% del total del mercado móvil, superando a operadores con red como Yoigo.

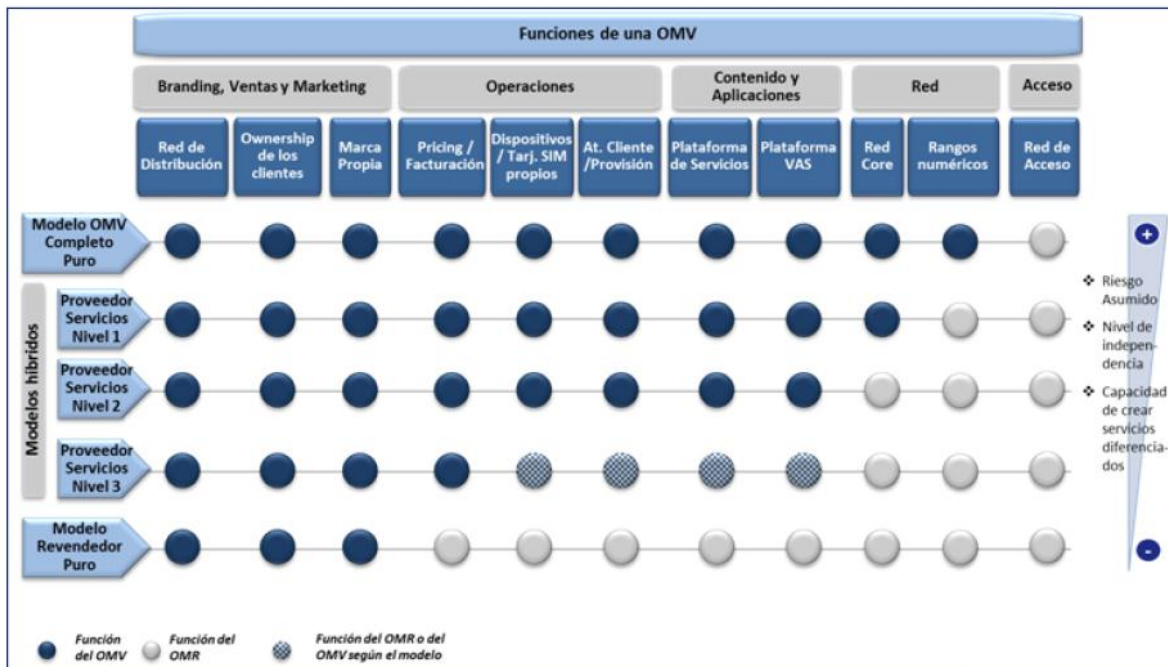
⁹ ARTÍCULO 10. REMUNERACIÓN POR EL ACCESO A LAS REDES MÓVILES PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS BAJO LA FIGURA DE OPERACIÓN MÓVIL VIRTUAL. A partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, los precios que el OMV reconocerá por el acceso a las redes móviles para la provisión de servicios a sus usuarios, serán negociados libremente con el OMR.

Ante ausencia de acuerdo, el OMR deberá aplicar el siguiente esquema de remuneración para los diferentes servicios (..)

07-07.7-F-020-v.4

“Una vez impreso este documento, se considerará documento no controlado”.

niveles de control sobre los servicios suministrados a los usuarios, sino también diferentes niveles de inversión y gasto operativo propios de cada operador.



Fuente: CRC- Documento soporte revisión de mercados móviles.

En el caso de un OMV Revendedor Puro, no se requiere contar con nada distinto a una operación comercial propia mientras que en el caso contrario de un OMV completo se requiere adicionalmente una serie de inversiones en niveles de operaciones, contenidos y aplicaciones, red core entre otras. En otras palabras, los servicios que deben ser remunerados por el Operador Móvil Virtual al Operador Móvil de Red varían en función del tipo de OMV.

En virtud de lo anterior el hecho de que en el proyecto de resolución las tarifas propuestas por la CRC sean únicas independientemente del tipo de OMV no es coherente ni equitativo para todos los jugadores del mercado.

Ahora bien, poniendo en términos más concretos los bloques funcionales generales por los que puede remunerar un OMV a un OMR consideramos que se deben contemplar como mínimo los siguientes elementos, con el fin de extrapolar lo expuesto en el documento a un entorno práctico de realidad nacional y reflejar otros requerimientos legales que existen en la actualidad (Ejemplo Interceptación legal de voz y datos), es decir, se propone que la fórmula que determine el valor máximo que se remunera por la provisión del acceso a sus redes para la provisión de servicios de voz bajo la figura de Operación Móvil Virtual se discrimine dependiendo de los elementos de red o actividades requeridas por el OMV:

- Remuneración por utilización de la red de radio acceso del OMR.
- Remuneración por utilización de las redes de core (Voz y Datos) del OMR.
- Remuneración por utilización de las interconexiones hacia otros operadores del OMR.
- Remuneración por utilización de la capacidad de salida a Internet del OMR.
- Remuneración por utilización de la infraestructura y conexiones del OMR con la fiscalía para propósitos de Interceptación legal de Voz y Datos.
- Remuneración por Generación por parte del OMR de reportes regulatorios y suministro de información solicitada por los diferentes entes gubernamentales al OMV.
- Remuneración por Operación de la infraestructura del OMR.
- Remuneración por Optimización de red por parte del OMR para el cumplimiento de indicadores regulatorios

No obstante, aunque la remuneración propuesta en el borrador de la resolución cubre el total de estos bloques funcionales, es muy importante reiterar que no todos los OMV requieren utilizar la totalidad de ellos para prestar su servicio, en virtud de que pueden realizar inversiones propias para suplir parte de estos requerimientos y tener un mejor control de la calidad de servicio de sus usuarios. En virtud de lo anterior, ETB recomienda que la resolución propuesta discrimine que parte de esta remuneración corresponde a cada bloque funcional y que cada OMV pague por los bloques que requiere utilizar.

En el caso de ETB, por ejemplo se han realizado importantes inversiones y ha asumido costos de operación propios de red en niveles de CORE, interconexiones con otros operadores y canal de Internet, los cuales no debería remunerar nuevamente al OMR puesto que se estarían duplicando costos que le generarían una desventaja competitiva frente a todos los operadores del mercado.

Ahora bien, respecto a la formula para aplicar el valor máximo de remuneración para la provisión de acceso a redes bajo la figura de operación móvil virtual tanto para voz como para datos, donde se contempla una variable llamada **IPROM^{Voz/Datos}_{OMR}** correspondiente al ingreso promedio que obtiene el OMR por minuto para voz y por MB para datos, el cual es reportado por cada operador al regulador, ETB se permite presentar los siguientes comentarios:

- i) Partiendo de la información disponible en el mercado sobre los operadores de telecomunicaciones, no hay forma de construir un análisis certero para determinar el impacto

económico de la metodología propuesta para establecer las tarifas reguladas, puntualmente se hace referencia a la variable **IPROM^{Voz/Datos}_{OMR}**.

- ii) Adicionalmente esta metodología no tiene en cuenta los diferentes tipos de operadores móviles virtuales, los cuales dependiendo de su categoría (OMV revendedor, OMV híbrido, OMV completo, etc.) asumen costos de operación diferentes, y por ende cobra sentido que la tarifa que le paguen al OMR sea diferente dado que están asumiendo una mayor/menor carga funcional dentro de la relación OMR – OMV.

Por lo anterior, ETB considera que lo más eficiente es: (i) que el regulador socialice la información del indicador **IPROM^{Voz/Datos}_{OMR}** con el fin de que los agentes del mercado puedan realizar una planeación efectiva y una toma de decisiones eficiente respecto a constituirse como OMVs, y (ii) que el esquema tarifario sea diferencial en función del tipo de OMV y los bloques funcionales asociados y por lo tanto que esta tarifa este

Por otra parte, respecto al articulado propuesto en el proyecto regulatorio, particularmente el artículo 7 el cual trata de la “Obligación de proveer acceso a operadores móviles virtuales” y prevé que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que ostenten infraestructura de red y espectro radioeléctrico en bandas IMT – OMT, deben poner a disposición de los proveedores de redes y servicio de telecomunicaciones móviles catalogados como OMV el acceso a sus redes bajo la figura de OMV para prestación de servicios a los usuarios incluido voz, SMS y datos, se debe tener en cuenta que no todos los operadores móviles reales cuentan con permiso de espectro e infraestructura para prestar los tres servicios antes descritos. En particular para el caso de ETB en donde utiliza espectro e infraestructura 4G no es posible brindar servicios de Voz y SMS a un potencial Operador Móvil Virtual, de hecho, esa es la razón que para poder prestar estos servicios ETB se constituyó como OMV de Colombia Móvil S.A.-ESP.

Por lo anteriormente expuesto, se solicita a la CRC aclare que la obligación sea únicamente para los servicios que permita prestar el espectro y la infraestructura con la que cuenta el OMR.

Ahora bien, respecto a las obligaciones que el proyecto propone tanto para los OMV como para los OMR en los artículos 8 y 9, nos permitimos presentar los siguientes comentarios:

Se sugiere incluir un numeral en las obligaciones de los OMR en el que se establezca de manera general la obligación de los OMR de garantizar el cumplimiento regulatorio de todas las obligaciones regulatorias que afecten de manera directa los elementos de red y la información que sea ajena o a la que no tengan acceso los OMV. Tal como sucede con la obligación de establecer una base centralizada para los procesos de hurto, hay elementos e información sobre los que los OMV no tienen acceso.

En lo que tiene que ver con el numeral 9.2, es menester que los OMR tengan conocimientos de los elementos técnicos y lógicos sobre los cuales los OMV tienen gestión, es importante que esta información sea conocida por el regulador y se tengan en cuenta para las propuestas o normas

regulatorias que se pretendan implementar, pues no tiene sentido que la CRC tengan conocimiento de dichos elementos para que al final impongan las obligaciones a los OMV como si operaran de la misma forma a como lo hacen los operadores reales.

En cuanto al numeral 9.4 muchas de las obligaciones definidas en la Resolución CRC 3128 de 2011 se apartan de la posibilidad fáctica y técnica de ser cumplidas por parte de los OMV por el simple hecho de no tener gestión y administración en la red, por ejemplo, la detección de CDR de voz en 2G y 3G corresponde al tráfico de una red sobre la que no se tiene control de ningún tipo por la misma forma en la que se presta el servicio. Es por lo anterior que se propone la siguiente redacción:

“Dar cumplimiento a la obligaciones relativas a la portabilidad numérica móvil y medidas para contrarrestar el hurto de equipos terminales móviles, en lo que tiene que ver con gestión de usuarios y de acuerdo con las posibilidades técnicas y lógicas que acompañan el modelo de prestación de servicio, de conformidad con las disposiciones expedidas por la CRC sobre la materia y la diferenciación innegable entre OMV y OMR”.

Es muy importante que la resolución especifique la obligación de los OMR de contar y proporcionar a los OMV los mecanismos de Interceptación Legal de Voz y Datos que prevé la ley, ya que para los OMV es imposible técnicamente implementarlos por no contar con infraestructura propia.

Finalmente, con la imposición de estas obligaciones a los OMV y OMR la CRC no promueve la entrada de nuevos operadores, sino al contrario implementar este tipo de soluciones de manera íntegra por parte de los OMV como las obligaciones de hurto, generan gastos que no se compadecen con el modelo de negocio, ni con la facilidad que supuestamente tiene la prestación bajo esta modalidad del servicio.

Esperamos que los comentarios anteriores generen aportes importantes y valiosos para la configuración de la regulación más favorable para todos los agentes del sector.

Cordialmente,



PAULA GUERRA TÁMARA
Gerente
Gerencia de Asuntos Regulatorios
Secretaría General

Elaboró: Ángela Estrada. Gerencia de Asuntos Regulatorios.
Revisó: Paula Guerra Támara. Gerencia de Asuntos Regulatorios.