

116751000G-340

Bogotá, 16 de agosto de 2016

Doctor

GERMAN DARIO ARIAS PIMIENTA

Director

COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: Comentarios a la consulta de Revisión de los Mercados de Servicios Móviles.

Respetado Doctor Arias:

En Telefónica Colombia consideramos que para alcanzar los niveles de competencia de los países OCDE, las medidas de intervención en voz móvil han mostrado resultados positivos y deben mantenerse, particularmente la asimetría y la restricción al diferencial tarifario de Claro. Llamamos la atención sobre el contagio del poder de mercado de voz a datos, que podría acentuarse si no se toma ninguna medida adicional, o si se adelanta la subasta de espectro de 700 MHz sin contar con las suficientes salvaguardas.

Presentamos nuestros análisis y sugerencias, que contestan a las preguntas del cuestionario, redactados con el acompañamiento de FIDE Partners, firma experta que contratamos para contar con el análisis de un tercero con experiencia en la revisión de los mercados

1. Introducción.

Antes de la intervención del regulador en 2012 el mercado colombiano de voz móvil era uno de los más concentrados del mundo, llegando a ocupar el tercer lugar dentro de 45 países monitoreados por Merrill Lynch durante el año 2010. Luego de acometer diferentes iniciativas, la Comisión de Regulación introdujo el esquema de cargos de terminación en redes móviles, ordenándole al dominante aplicar aceleradamente el valor eficiente, en lo que se conoce como cargos asimétricos, y prohibiéndole a este mismo operador fijar precios diferenciales en sus tarifas on net y off net. Gracias a estas dos medidas la concentración se ha reducido y el país ha pasado a ocupar el octavo lugar del mismo grupo, aunque mantiene el segundo lugar de Latinoamérica por detrás de México.

Sin embargo, la concentración se sitúa hoy al nivel de un mercado de tres operadores cuando hay nueve firmas, lo que muestra que es fundamental mantener estas disposiciones para que la concentración siga disminuyendo¹.

Al tiempo no puede perderse de vista que los servicios de datos móviles son complementarios de la voz móvil, y se están concentrando en manos de Claro en una magnitud similar a la de aquél, por lo que es necesario extender las medidas adoptadas y tomar adicionales para evitar que esta dominancia se siga contagiando.

El documento comprende esta introducción; el resumen ejecutivo del escrito de FIDE Partners; la revisión de las proyecciones del mercado; una descripción de las condiciones de prestación de voz móvil incluyendo el grado de sustitución por otros servicios, que cubren las preguntas 1 y 4 del cuestionario; el estado de los datos móviles, relacionada con las preguntas 2 y 3; comentarios sobre los operadores móviles virtuales en el país, asociados con la pregunta 5; un recuento de las medidas de combate a la preponderancia adoptadas en México, y la transcripción de las conclusiones de FIDE Partners, que apuntan a las preguntas 6, 8 y 9.

2. Resumen Ejecutivo del documento elaborado por la firma FIDE Partners.

Este documento, solicitado por Telefónica de Colombia a Fide Partners, fue escrito como respuesta a la consulta pública titulada “Revisión de los mercados de servicios móviles” elaborada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). Dicha consulta, analiza los mercados móviles de voz y de datos (separándolos en por suscripción y por demanda) con el fin de promover mejores condiciones de competencia en estos mercados. Primeramente, se analiza el proceso regulatorio que ha seguido la CRC para determinar medidas para impactar positivamente la concentración en el mercado. Este proceso sigue los siguientes pasos:

1. Definición de los mercados relevantes
2. Determinación de mercados relevantes susceptibles de regulación ex-ante por problemas de competencia
3. Determinación de posición de dominio de algún operador
4. Definición de remedios regulatorios.

Cabe mencionar que este proceso está alineado con las mejores prácticas internacionales, en particular con las recomendaciones de la Comisión Europea que han sido implementadas en forma directa en 27 países europeos y son seguidas por muchos otros reguladores nacionales sectoriales en África, Oriente Medio y América Latina. Como muestra del éxito de la aplicación del marco de regulación asimétrica de la Comisión Europea, además de las cuotas de mercado más homogéneas que en países como México

¹ Según los Informes Trimestrales de MINTIC en marzo de este año el índice de Herfindahl Hirschman (IHH) utilizado para medir la concentración el IHH era de 3.356 puntos; este valor se corresponde más con un mercado de 3 firmas. El IHH teórico para 9 firmas es 1.111 puntos

y Colombia de los operadores móviles, se encuentra el hecho de que la propia Comisión Europea ha ido reduciendo el número de mercados relevantes de 18 en 2003 a solo 4 en 2014 a medida que ha ido encontrando que los mercados han devenido más competitivos. A continuación, proveemos un breve resumen de nuestro análisis del mercado de voz, el mercado de datos siguiendo la metodología de la CRC y nuestras conclusiones sobre las opciones de políticas regulatorias disponibles para la CRC con vistas a reducir el nivel de concentración en el mercado de telecomunicaciones móviles de Colombia, uno de los mercados con un mayor nivel de concentración del mundo.

Mercado de voz saliente móvil

La CRC siguió los pasos mencionados más arriba para su evaluación del mercado de voz saliente móvil, donde determinó que existía necesidad de regulación ex-ante y que Comcel (Comunicación Celular S.A. – Claro Colombia, parte del Grupo América Móvil) tenía una posición de dominio. Esto la llevó a implementar la serie de medidas enunciadas a continuación:

- control de precios minoristas para Comcel: off-net=< on-net + cargo de acceso
- portabilidad numérica
- desbloqueo de terminales móviles
- asignación de códigos de operador para facilitar la entrada de OMVs (Operador Móvil Virtual)
- asimetría en terminación
- control de precios minoristas para Comcel: off-net <= on-net
- roaming nacional
- subasta de espectro con condiciones diferenciadas para Comcel
- eliminación de cláusulas mínimas de permanencia

Tras la introducción de estas medidas, se observa que el nivel de concentración en el mercado de comunicaciones móviles de Colombia ha disminuido. En efecto, se ha producido una reducción considerable en la cuota de mercado por usuarios de Comcel, particularmente a partir de la introducción de la asimetría en terminación y el control de precios asegurando que el precio minorista del minuto de Comcel off-net sea igual o menor al on-net.

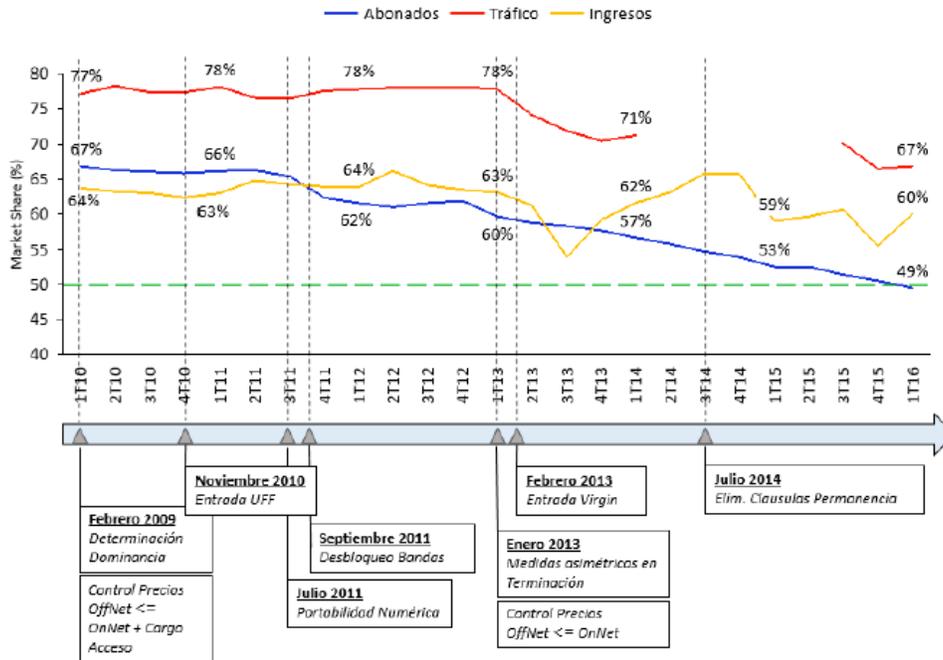


Figura 1.1: Evolución de la participación de mercado de voz saliente móvil de Comcel por abonados, tráfico e ingresos a partir de la entrada de la determinación de dominancia [Fuente: Reportes trimestrales MinTIC]

Como se ve en la gráfica anterior, aun cuando la cuota de mercado de Comcel a principios del 2016 era ligeramente inferior al 50% en cuanto a usuarios, su participación de mercado es todavía muy superior a la de sus competidores si nos referimos a ingreso o tráfico. Bajo estos tres indicadores, de acuerdo con los datos de la consulta, el segundo operador en el mercado después de Comcel no superaba el 22% de cuota de mercado bajo ninguno de estos aspectos a finales del 2015. Esto claramente indica que Comcel sigue teniendo, cuando menos, dos veces el tamaño del siguiente competidor, lo cual le sigue dando ventajas considerables a la hora de competir y realizar inversiones.

El grado de concentración del mercado colombiano de voz sigue siendo de los más altos del mundo, por lo que encontramos, que la CRC podría seguir considerando continuar con las medidas impuestas al mercado de voz saliente.

Mercado de datos móviles

Aun cuando en su definición de mercados la CRC encontró que existían dos mercados separados para datos en el 2011, estos han venido convergiendo en los últimos cinco años. Las estructuras de los dos mercados de datos definidos en aquel entonces, por demanda y por suscripción, han cambiado considerablemente ya que ahora, a diferencia del 2011, Comcel tiene cuotas de mercado cercanas al 60% en ambos mercados.

Así mismo, la tecnología por la cual se da el acceso a los servicios de datos ha cambiado, principalmente debido a la penetración de smartphones y el incremento en el uso de internet tethering”. Por último es necesario mencionar que la clasificación de un usuario en suscripción o por demanda no es del todo excluyente una de otra, un usuario con suscripción puede terminar su dotación mensual de datos y utilizar el servicio por demanda mientras que un usuario por demanda puede comprar paquetes de datos mensuales similares a los que tendría por suscripción. Por todas estas razones consideramos que todos los datos móviles deben ser analizados y considerados como un mismo mercado.

Consideramos que, en dicho mercado único, y siguiendo el proceso de revisión de mercados relevantes de la CRC, esta bien podría considerar que no solo requiere de regulación ex- ante debido a la concentración del mismo, sino que también tiene a Comcel como operador dominante con una cuota de mercado muy superior a la de los demás operadores como se observa en la siguiente figura.

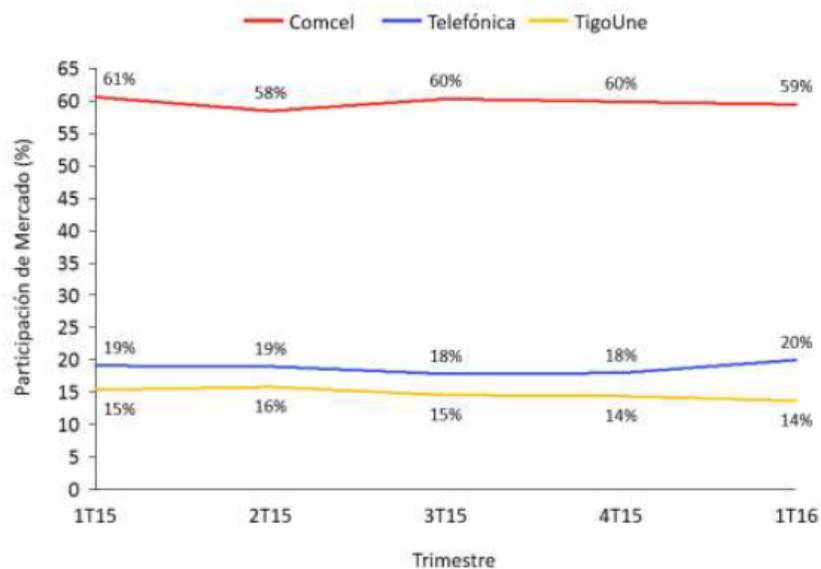


Figura 1.2: Cuotas de mercado de los usuarios de datos [Fuente: SIC-MinTIC, 2016]

Por tanto, consideramos que la CRC se encuentra en una situación análoga a la que se encontró en el mercado de voz saliente móvil donde decidió actuar después de muchos años de dominancia. La CRC, en este caso, podría llegar a la misma conclusión de que sería necesario implementar medidas adicionales que disminuyan la concentración y mejoren la competencia.

Conclusiones y opciones de políticas regulatorias

Tras las medidas impuestas por el regulador en Colombia en el mercado de voz saliente se ha producido una reducción del diferencial de cuota de mercado entre el operador dominante Comcel y sus competidores. Esto ha sido más notorio en el caso de las

mediciones de usuarios pero bastante menos para ingresos y tráfico. Por tanto, la CRC podría considerar continuar aplicando las medidas ya aplicadas en este mercado como la regulación de tarifas minoristas de Comcel pero en particular la asimetría en terminación que está por concluir en diciembre de 2016 si sigue encontrando a Comcel como operador dominante.

En lo que se refiere a los mercados de datos móviles, el análisis muestra que Comcel tiene una clara posición dominante en un mercado que parece haber llegado a una situación de estabilidad. Siguiendo su propio proceso de definición y análisis de mercados relevantes, la CRC podría llegar a una conclusión análoga a la que llegó en 2011 para el mercado de voz saliente y considerar que Comcel podría ser dominante en este mercado. En ese caso, creemos que la CRC podría considerar adoptar medidas complementarias para este mercado, en particular:

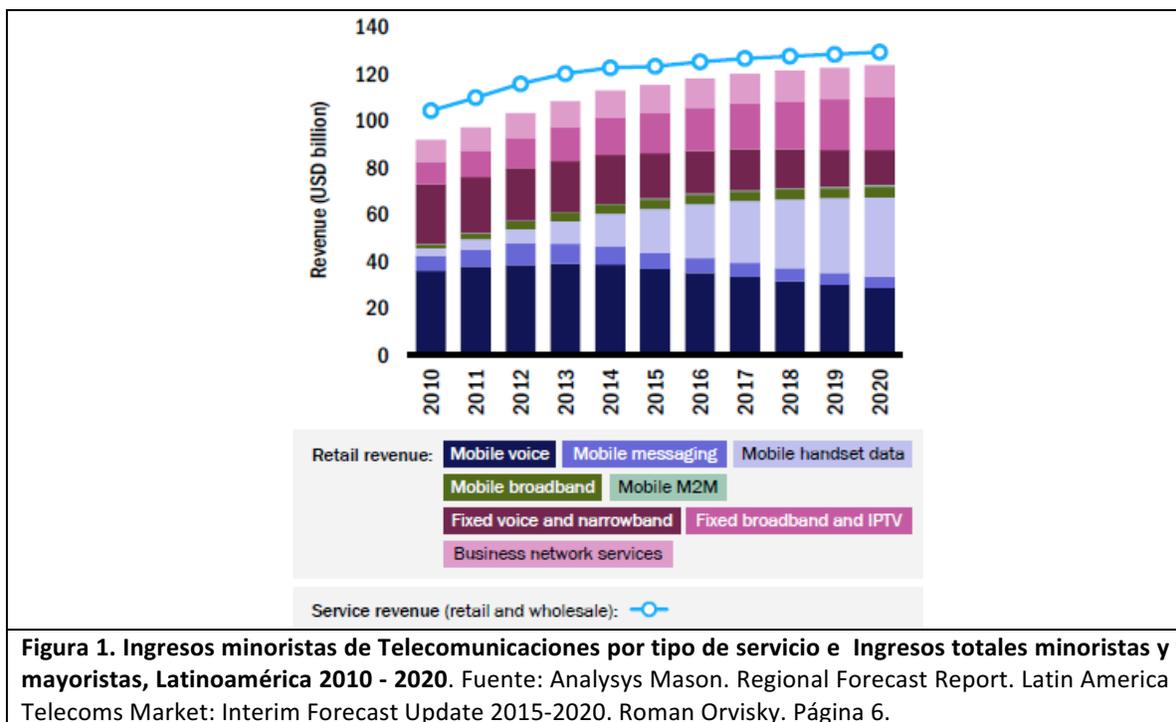
- ya que las características actuales del mercado parecen no presentar cambios significativos con las que el SIC encontró en 2012 cuando se realizó una **subasta diferenciada de espectro** para Comcel la CRC podría optar por continuar con esta política tras la debida actualización de su estudio
- la CRC debe realizar **pruebas para evitar subsidios cruzados** en el mercado minorista de datos móviles con base en los reportes de separación contable y considerar la aplicación de sanciones en caso de infracciones
- para ayudar a incrementar la cobertura nacional de todos los operadores, particularmente con tecnologías para datos con 4G, la CRC podría considerar regulación asimétrica de **compartición De infraestructura pasiva y activa (RAN) en sitios** con precios regulados por la CRC y orientados a costos
- así mismo, la CRC tiene los elementos para juzgar que la red de Comcel pueda ser considerada como instalación esencial y que por lo tanto expida las normas necesarias que para crear un servicio nuevo servicio de líneas alquiladas mayoristas para utilizar dicha red
- si bien no es una medida tan ortodoxa, la CRC podría considerar seguir los pasos del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México (IFT) y estudiar obligaciones para que el operador dominante **comparta los precios y beneficios que obtiene debido a sus economías de escala** con los otros operadores
- la CRC podría imponer una **prohibición de cláusulas de exclusividad** en contratos que beneficien al operador dominante y perjudiquen a sus competidores

3. Evolución y proyecciones del mercado. *Las difíciles condiciones macroeconómicas afectarán el poder adquisitivo de la población y el aumento de teléfonos inteligentes, manteniendo bajos crecimientos en los ingresos de voz móvil. En Latinoamérica el crecimiento de los ingresos debe revisarse a la baja porque las perspectivas macroeconómicas han empeorado. Para Colombia se prevé que en 2020 el crecimiento de ingresos totales se verá frenado por una desaceleración del crecimiento de la base de*

usuarios de terminales inteligentes. Este punto atiende a la pregunta 1 del cuestionario de la consulta².

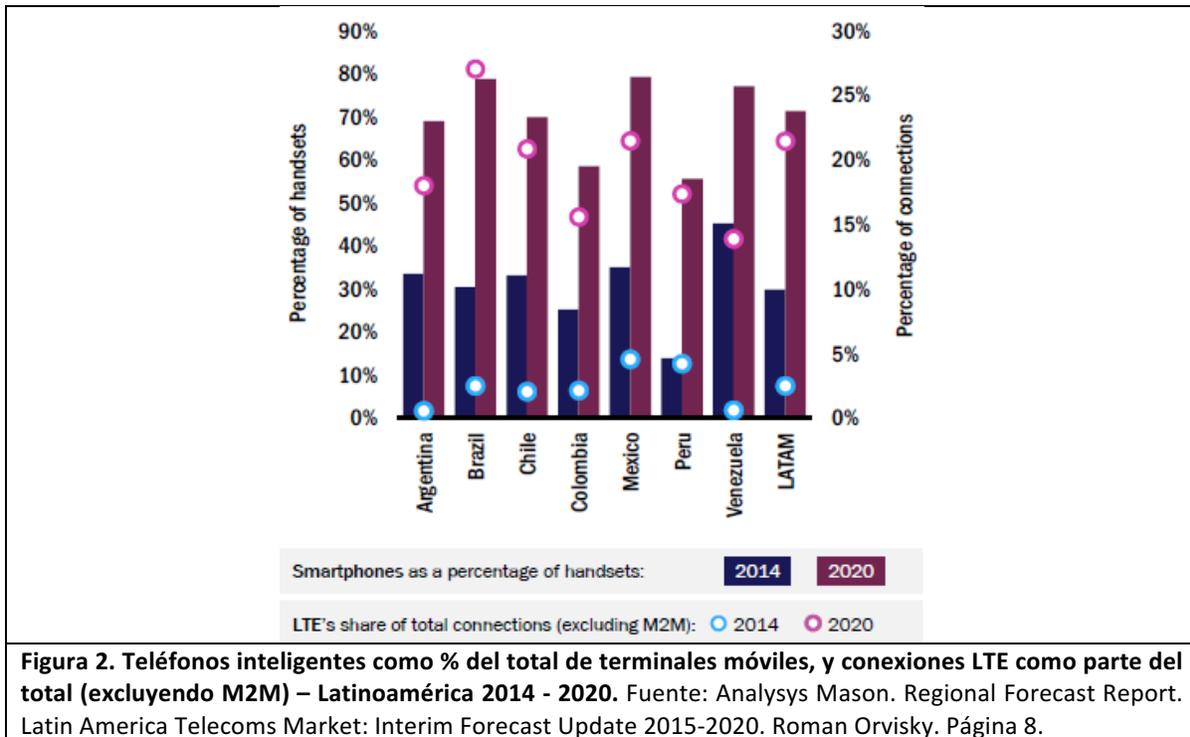
La firma consultora Analysys Mason (AM) (Regional Forecast Report. Latin America Telecoms Market: Interim Forecast Update 2015-2020) señala que para los próximos años la tendencia de menores ingresos se mantendrá en Latinoamérica y Colombia, porque las malas condiciones macroeconómicas imperantes afectarán el poder adquisitivo de la población y por esta vía la tenencia de teléfonos inteligentes.

Argentina y Colombia han sufrido fuertes depreciaciones de sus monedas desde 2015, lo que ha jalonado notables aumentos en las tasas de inflación, mientras que Venezuela parece acercarse a un colapso de su moneda. El bajo rendimiento de la economía brasileña puede actuar como un catalizador para la consolidación del mercado móvil – lo que se rumora desde hace algún tiempo, hecho que mejoraría el nivel de competencia en ese país.



² A partir de 2012, la tasa de crecimiento anual de líneas de voz móvil ha presentado una desaceleración, el tráfico dejó de crecer y se presenta un decrecimiento de ingresos. ¿A qué atribuye este comportamiento? ¿Existen productos sustitutos del servicio de voz? ¿Considera pertinente que se ajuste la definición de mercados relevantes para el mercado de voz saliente móvil? ¿Por qué motivo?

En cuanto a Smartphones, AM prevé que la base de usuarios de LTE en la región alcanzará los 156 millones en 2020, lo que redundará en crecientes oportunidades de monetización de datos. Por lo general, se espera que la penetración de teléfonos inteligentes sea un reflejo del poder de compra de los consumidores, lo que explica que la previsión de la penetración de teléfonos inteligentes sea menor en Perú y Colombia debido a su relativamente bajo PIB per cápita. Se estima que el parque regional de teléfonos inteligentes crecerá un 4% hasta el año 2020.



En materia de ingresos totales de servicios de telecomunicaciones se sugiere revisar el crecimiento a la baja, debido a un menor aumento de lo esperado en el número de usuarios móviles en Brasil y Colombia, la mayor presión competitiva de los operadores de segmentos bajos y los OMV en varios países, una peor perspectiva macroeconómica general, y una caída más rápida de lo previsto en la base de usuarios de voz fija.

En ingresos de banda ancha fija, el nuevo pronóstico de crecimiento es del 5%, mayor a lo esperado porque la base de usuarios creció más rápidamente en 2015. La migración a tecnologías de mayor ARPU también será más rápida pues la adopción de FTTH / B superó las expectativas en 2015.

Para terminales móviles el pronóstico es una caída de 5%. El número de abonados móviles tuvo un descenso inesperado en el segundo trimestre de 2015 después de la desconexión de casi 1 millón de suscriptores de prepago inactivos por Claro, así como una desaceleración en el crecimiento de Virgin Mobile. Las bases de usuarios finales de

operadores entrantes 4G como Avantel y ETB siguen creciendo, pero Claro, Movistar y Tigo aún representaban casi el 90% del total de suscripciones móviles en el tercer trimestre de 2015.

Sobre los Ingresos móviles minoristas, Analysys Mason espera un cambio de -7%, y redujo las expectativas de ingresos al por menor en línea con la tendencia de las suscripciones móviles indicadas anteriormente.

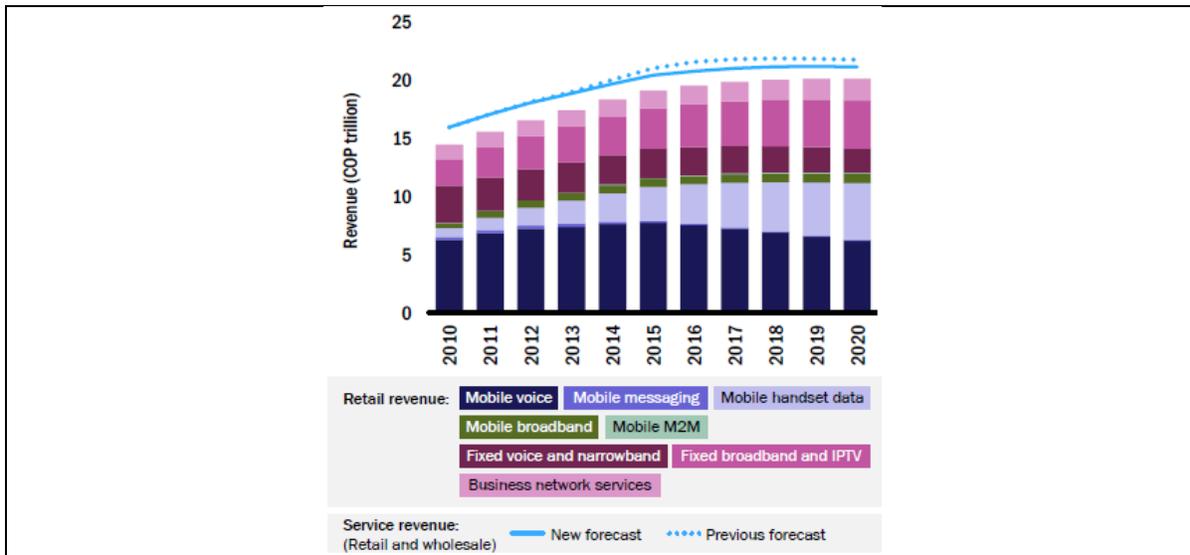


Figura 3. Ingresos minoristas de Telecomunicaciones por tipo de servicio e Ingresos totales minoristas y mayoristas, pronósticos anteriores y actuales, Colombia 2010 - 2020. Fuente: Analysys Mason. Regional Forecast Report. Latin America Telecoms Market: Interim Forecast Update 2015-2020. Roman Orvisky. Página 15.

A partir de 2012 el mercado colombiano ha presentado una desaceleración en el crecimiento anual en líneas, tráfico e ingresos de voz móvil, muy seguramente porque desde ese año la penetración alcanzó niveles superiores al 100%, también afectado por la limpieza de parque por parte de Claro mencionada antes. Según el Informe Trimestral MINTIC de diciembre de 2014 el total de abonados en servicio de voz móvil era de 57.327.470 y la población era de 48.747.632, lo que arroja una densidad de 117%. Este grado de madurez del mercado debe tenerse en cuenta en el tipo de intervención a adoptar para hacer frente al peso de Claro, ya que seguir promoviendo el ingreso de nuevos entrantes puede ser insuficiente. Como ejemplo puede tomarse la difícil situación actual de Avantel, considerado como entrante en la subasta de espectro de 2013 pese a tener el derecho a la interconexión directa como operador de voz móvil desde mayo de 2005, y que según el portal EMIS el año pasado perdió \$110 mil millones de pesos³.

³ Fuente: https://www.emis.com/php/company-profile/CO/Avantel_SAS_es_1183589.html

4. La sustitución de voz móvil por datos móviles es un fenómeno que aún no es muy fuerte en nuestro país. Este punto responde a la pregunta 3 del cuestionario⁴.

A nivel mundial, el reporte de pronósticos de AM dice que los servicios OTT son vistos como un motor de adopción de teléfonos inteligentes y de servicios de datos móviles en los mercados con grandes diferencias entre las principales regiones. En Europa Occidental los operadores tradicionales seguirán apostando por la voz pero sus clientes les demandarán cada vez más nuevas alternativas, mientras que los servicios de voz OTT ganarán fuerza, gracias a WhatsApp y al apoyo de un enfoque cada vez más abierto a los servicios de terceros de Apple (iOS) y Google (Android).

En Europa Central y Oriental la VoIP aún tiene que ganar posicionamiento, mientras que para Oriente Medio y el Norte de África, la voz tradicional continuará dominando, pero al tiempo con una fuerte demanda de servicios de voz OTT en la región, particularmente entre los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).

En consonancia con la baja penetración de Smartphones ya mencionada, AM prevé que en América Latina la voz IP crecerá pero tendrá una adopción limitada dentro de un mercado creciente, según se muestra en la próxima figura. La penetración relativamente baja de teléfonos inteligentes limita la base de usuarios potenciales para voz IP, de modo que el crecimiento total del tráfico de voz por estos medios alternativos no será tan fuerte como en Europa y Norteamérica. Mientras que Chile tenía la penetración de teléfonos inteligentes más alta de América Latina con 58% a finales de 2015, Colombia y Perú estaban todavía en torno al 30%, situación que limita la adopción de tecnologías de voz sobre IP y opciones OTT.

Así la voz OTT, que es impulsada por la demanda, tendrá poco espacio para crecer sin una base de teléfonos inteligentes generalizada y una cobertura de banda ancha fuerte. Chile, con 55%, tenía la mayor penetración de banda ancha fija de los hogares a finales de 2015. Los dos mayores mercados de la región, Brasil y México, son relativamente maduros y experimentarán un crecimiento lento en el tráfico total de voz. La mayor parte del

⁴ La proporción de usuarios con voz y datos móviles como parte del total de usuarios de voz móvil registró un crecimiento de 8 puntos porcentuales para 2015, alcanzado el 37%. De igual forma, la importancia de los ingresos por concepto de la prestación de Internet móvil se ha incrementado como parte del total de ingresos móviles de los operadores. De acuerdo con lo anterior, ¿considera que el servicio de Internet móvil es sustituto o complemento del servicio de telefonía móvil? Sustente su respuesta. En línea con lo anterior, ¿debería existir un mercado relevante de servicios móviles empaquetados (voz saliente móvil, datos móviles y SMS)?

crecimiento se verá en los mercados más pequeños, donde el número de conexiones está creciendo más rápidamente.

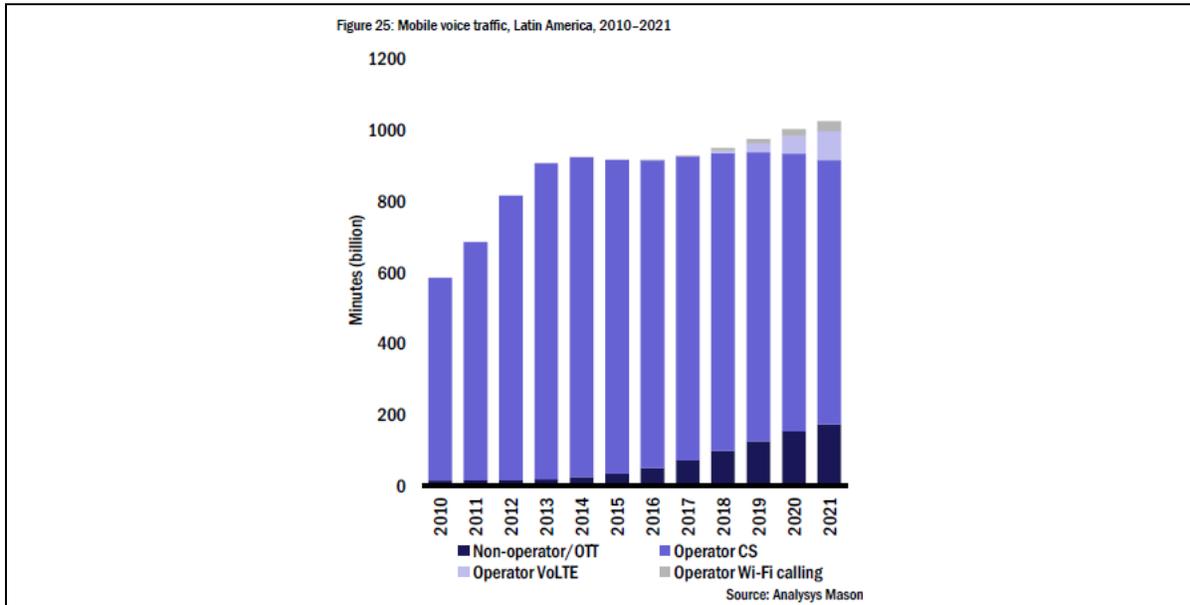


Figura 4. Tráfico de Voz Móvil, Latinoamérica, 2010-2021. Fuente: Analysys Mason. Research Forecast Report. Communications Services: Worldwide Trends and Forecasts 2016-2021. Stephen Sale and Michael Lane. Página 38.

Siendo que el fenómeno de sustitución de voz móvil por datos móviles aún no se presenta con gran fuerza en Colombia, vemos necesario, como pasamos a describir, que se mantenga la definición del mercado de voz saliente móvil separado de los datos móviles, que la regulación existente se mantenga en el primero, y que se incorporen nuevas medidas en el segundo, con el fin de que la facultad de Claro de determinar las condiciones de las ofertas sin que puede ser fácilmente replicado por el resto de empresas, se traslade del servicio de voz móvil al de datos móviles.

5. Voz Móvil en Colombia. *Los correctivos adoptados no han elevado el grado de rivalidad entre las firmas de manera suficiente.*

Compartimos la descripción que hace el documento soporte de la CRC, donde se destaca la reducción en la participación de Claro (perdió 15,7%) frente a Tigo (aumentó 9,3%) y Virgin (aumentó 3,9%). Si bien el documento menciona que el reajuste en la estructura de mercado en suscriptores no se ha visto reflejado en la misma magnitud, a nivel de ingresos y tráfico, lamentablemente con la información pública no se puede constatar ya que por problemas en los informes que publica el Ministerio TIC, a la serie histórica le faltan los datos del segundo trimestre de 2014 al segundo trimestre de 2015.

La CRC detectó los problemas de competencia en este mercado a mediados de 2007, y tras cinco años de discusiones aplicó los correctivos sustentados en numerosas evidencias

internacionales. Entre septiembre de 2007 se publicó la propuesta para revisar los cargos de acceso móviles que se situaban en \$245 por minuto; la propuesta afirmaba que la firma con mayor cuota presentaba las mayores tarifas off net, perjudicando a los usuarios finales y a la sana competencia. El dinamismo por la entrada del tercer operador de red se estaba diluyendo y la concentración medida por el índice de Herfindahl Hirschman – IHH superaba los niveles de otros mercados con tres operadores.

Telefónica Colombia pidió la intervención en el cargo de terminación y la revisión del diferencial tarifario on net / off net buscando impedir una mayor concentración. Telefónica solicitó que se fijaran cargos asimétricos, herramienta muy utilizada en Europa buscando los mismos efectos, que aunque en principio fueron definidos en favor de operadores entrantes, a la larga muestran su efectividad para cambiar significativamente las cuotas, luego de periodos de 10 años de aplicación y en mercados mucho menos concentrados que el colombiano por esa época.

En diciembre de 2007, la CRC ordenó una fuerte reducción de los cargos de terminación, en tres años, de manera gradual y simétrica, y en 51% con respecto al valor vigente. También aprobó una primera versión de restricción al diferencial tarifario con el precio on net menor o igual al precio off net más el cargo de terminación (sin incluir las promociones). Pero estas disposiciones no tuvieron el impacto requerido en la estructura o en las cuotas, toda vez que se permitió excluir las promociones.

En paralelo la Comisión inició el estudio de mercados relevantes, por el cual determinó que la voz móvil saliente era susceptible de regulación ex ante, y que sirvió de sustento en 2009 para la declaración de dominancia de Comcel, hoy Claro. Al mismo tiempo el regulador analizó las diferencias de los precios promedio de la voz prepago, modalidad a la que pertenecía el 80% de los usuarios, y observó la incidencia de la cuota de mercado sobre el diseño del menú tarifario.

Aunque el cargo de terminación estaba regulado, el operador de cuota mayoritaria usaba su poder de mercado para potenciar el efecto comunidad al fijar un precio mucho mayor para las llamadas off net; Comcel (Claro) no ofrecía planes con tarifa única mientras que Movistar y Tigo ya las habían incorporado buscando mejorar su participación. Pero la masificación de los planes del segundo y tercer operador no era posible bajo el cargo de terminación vigente; solo su reducción haría factible la reestructuración de la oferta comercial.

En una segunda etapa claramente diferenciada, de 2011 a 2012, el tema siguió en estudio por la Comisión, que en septiembre de 2011 anunció una nueva reducción simétrica del cargo; el operador dominante aprovechó las reducciones simétricas para incrementar su posición significativa en el mercado. Iniciando en abril de 2012 y luego en enero de cada año, el valor debía reducirse hasta llegar al objetivo en enero de 2015. A finales de 2012 se estableció la asimetría en los cargos, y un ajuste en la restricción al diferencial tarifario

del dominante, para que el precio off net fuera igual al precio on net en todos los tráficos⁵, y se ordenó el traslado de los beneficios de las reducciones de los cargos de terminación, en favor de los consumidores. Pese al carácter general de la norma, la CRC le permitió al operador dominante excluir de la restricción a todos los planes del segmento corporativo y empresarial, según la resolución CRC 4980 de 2013

Las diferentes intervenciones ex ante que han tenido lugar buscan fomentar la competencia en el corto y el mediano plazo, y que los usuarios sean los principales beneficiarios. De todas las medidas adoptadas - la reducción simétrica de los cargos de terminación, la determinación de la dominancia de Comcel, el control del diferencial de precios on net / off net del dominante, la entrada de nuevas firmas, la obligación de la portabilidad numérica, el desbloqueo de terminales, la aceleración de la aplicación del cargo de terminación de eficiencia para el dominante (asimetría), y la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima en servicios móviles-, las de mayor efectividad comprobada han sido la imposición de los cargos asimétricos y el control del diferencial tarifario en cabeza de Claro.

Las diferencias en sus efectos sobre la concentración se pueden verificar al revisar la evolución del IHH a través del tiempo, como se muestra a continuación:

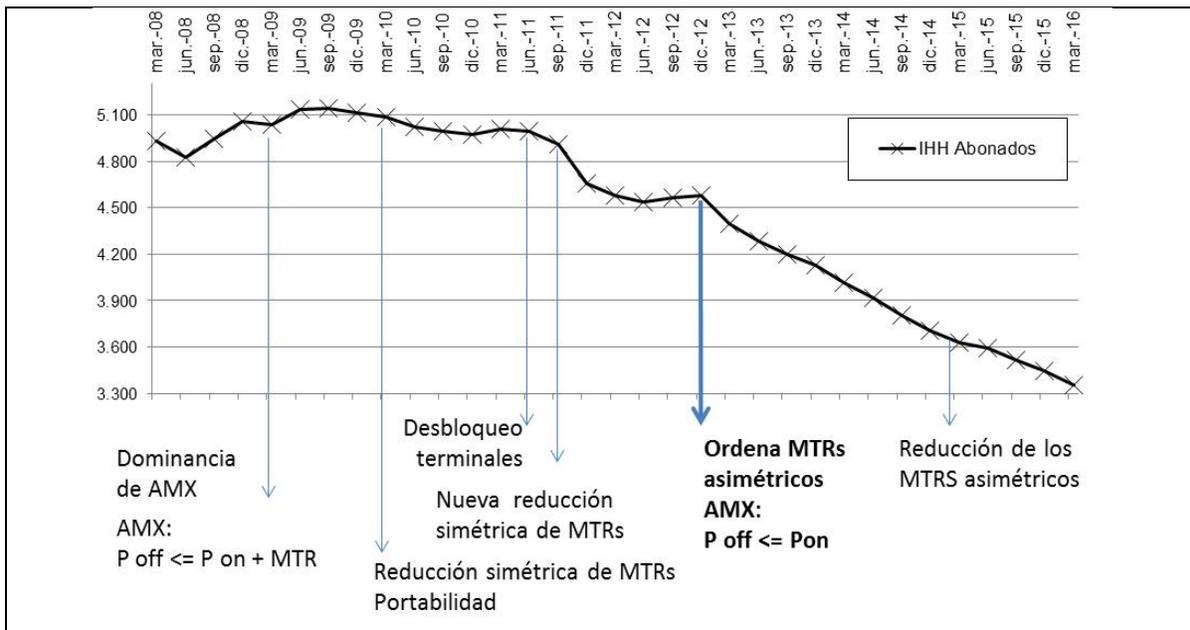


Figura 5. Evolución del IHH medido en abonados. Colombia marzo 2008 a marzo 2016. Fuente: cálculos propios con base en MINTIC, Informes Trimestrales.

⁵ Posteriormente la CRC aclararía el alcance y excluiría los tráficos para el segmento corporativo (resolución 4980 de 2013)

Lamentablemente esta mejoría de la concentración puede ser artificial, en la medida en que los datos que Claro entrega nunca han sido auditados y ha reportado varias veces limpiezas masivas de sus bases de abonados. Consideramos que lo anterior está relacionado con el análisis del documento soporte cuando señala que *un comportamiento diferente al de participación de mercado por usuarios se refleja en la participación de mercado por tráfico* (página 83).

De otra parte, en el foro organizado recientemente por la Universidad Externado, Claro criticó la existencia de poder o falla de mercado y el uso de indicadores de organización industrial como el IHH para evaluar el poder de mercado no tienen un sustento sólido. Sobre la ocurrencia falla de mercado, desde 2009 la Comisión de Regulación ha identificado que el aprovechamiento de las economías de escala y el diferencial de tarifas on net / off net en los cuales incurría Claro explicaban los menores niveles de competencia en el mercado:

*“(…) al tener una elevada cuota de mercado, **COMCEL** incurre en menores costos medios por minuto dado que elevados volúmenes de tráfico y suscriptores le permiten a este operador beneficiarse de las economías de escala, por cuanto los costos promedio son más bajos dado que los costos fijos están siendo repartidos entre mayores volúmenes de tráfico y usuarios”.*

Resolución CRT 2062 de 2009, página 33.

A partir del análisis anterior, se pone en evidencia que un diferencial importante de tarifas on / net – off / net en cabeza del operador con mayor participación del mercado, coincide con un menor nivel de competencia en el mercado pues se facilita el aprovechamiento de las externalidades de red características de dicho operador.

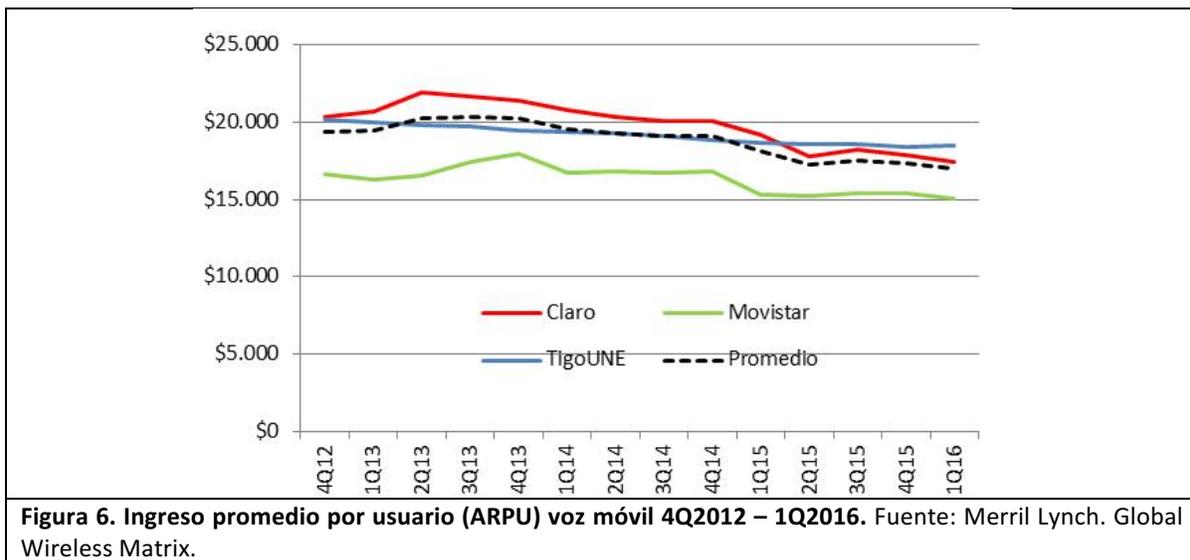
*En este contexto, las externalidades de red asociadas al tamaño del operador, representan una condición de mercado a favor del operador con mayor participación de mercado, por lo que el tamaño de **COMCEL** tiene más importancia de lo que el operador reconoce, en el mantenimiento de condiciones de competencia en el mercado. En la industria de telecomunicaciones, las externalidades de red surgen cuando el usuario se beneficia por la presencia de un mayor número de usuarios en la misma red a la cual él pertenece. Así, en la medida en que hay una mayor cantidad de usuarios suscritos, el usuario percibe mayores beneficios. En consecuencia, los operadores con una elevada base de usuarios tienen una ventaja automática sobre los operadores con una base de usuarios menos importante.*

Resolución CRT 2062 de 2009, página 34.

“Las posibilidades de ejercer poder de mercado por parte del operador con mayor participación aumentan debido al efecto de externalidad de red⁵⁸ el cual posibilita mantener una clientela relativamente cautiva, y le otorga poder para fijar tarifas off net lo suficientemente elevadas como para cerrar la red, incentivando el tráfico on net y desestimulando el tráfico con destino a sus competidores”.

Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia. CRT. Página 40. Diciembre de 2008.

Los voceros de América Móvil consideran que para evaluar el bienestar del consumidor, hay que verificar el desempeño de los precios y el consumo del mercado en vez de revisar la concentración. Sobre este punto, es innegable y muy positivo para los usuarios que el servicio de voz móvil presenta continuas reducciones del ingreso promedio por usuario, según la figura 6, explicadas por las medidas de cargos de terminación asimétricos y la limitación al diferencial tarifario para el operador dominante, y por el traslado de los beneficios de la reducción de cargos de interconexión de parte de las firmas competidoras. Por ello vemos necesario y positivo que la Comisión muestre cómo cumplen los operadores con el traslado de los beneficios en favor de los usuarios por la reducción de cargos de terminación móviles, tal y como se ordena en la normatividad.



Además, esta tendencia decreciente de precios es compatible con los intentos del regulador por equilibrar las condiciones competitivas del servicio de voz. El poder de mercado no debe entenderse como aquel que permite a una empresa fijar y mantener en el tiempo precios por encima del nivel competitivo, pues esa situación no ha tenido lugar en este servicio. El poder de mercado debe entenderse en este contexto según el Decreto Ley 2153 de 1992, como *la posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado* esto es, con independencia de sus competidores. Este hecho en potencia se materializa cuando Claro ofrece precios por minuto muy bajos que no pueden ser igualados por sus competidores, ya que no gozan de su misma escala; o cuando gracias al flujo de caja del que disfruta puede ofrecer televisores, Smartphones, tabletas, carros, motos y viajes, sorteados por recargar el celular; o en los casos en que por el mismo motivo puede ofrecer a sus clientes empresariales descuentos de 80% o 100% en sus terminales, condiciones que no pueden ser replicadas por ningún agente.



Figura 7. Ejemplo de publicidad de Claro difícil de replicar por sus competidores. Fuente: Claro, sitio web.

Sobre la falta de idoneidad en el uso de indicadores de organización industrial para evaluar el poder de mercado hay que decir que su aplicación ha permitido a la CRC, desde el inicio de los análisis por mercados, caracterizar el de voz móvil como uno donde los precios caen sistemáticamente, pero donde pueden existir espacios para potenciales abusos de poder de mercado, situación corriente en 2008 que se mantiene en el año 2016:

“El desempeño de los precios, tráficos y cobertura de la telefonía móvil muestra un mercado en el que la rivalidad entre operadores ha conseguido resultados muy positivos. La evidencia no permite catalogar este mercado como un mercado con ausencia de competencia. Los precios promedio por suscriptor y por minuto han venido cayendo sistemáticamente y se encuentran hoy en día en niveles inferiores a los promedios en Sur América. Como resultado se observan tráficos crecientes por usuario. Desde este punto de vista la evolución no intervenida de este mercado ha sido positiva en términos de bienestar social. (...)

A pesar de lo anterior, los indicadores de organización industrial del mercado móvil señalan que podrían existir espacios para potenciales abusos de poder de mercado. El HHI calculado bajo distintas aproximaciones, se ubica entre 0.45 y 0.55, un rango asimilable al de un duopolio a pesar de que existen tres operadores, y se ha sostenido en niveles similares desde el inicio de esta industria. Por otra parte la cuota de mercado que ha alcanzado el operador de mayor tamaño se encuentra entre 60% y 70%, según el criterio con que se mida. Este nivel es muy elevado y da ventajas innegables en el contexto de competencia de redes. Entre otras cosas, el mayor tamaño de un operador le permite crecer su base de usuarios con el manejo de precios relativos entre llamadas on-net y off-net, y genera una asimetría en esta dimensión con sus rivales. Los servicios de telecomunicaciones se caracterizan por presentar externalidades de redes positivas.

Es decir, entre mayor es el número de suscriptores del servicio, mayor es la utilidad para los usuarios. Al existir un diferencial entre las tarifas on-net y off-net, los operadores aíslan a sus usuarios de los usuarios de otros operadores, disminuyendo el tamaño de la red. De esta manera los operadores reducen la externalidad que perciben los usuarios. En este orden de ideas, la diferencia de tamaños entre operadores implicaría externalidades más grandes o más pequeñas, atrayendo más o menos clientes. Los modelos de teoría de competencia de redes muestran que la discriminación de precios para este tipo de llamadas puede exacerbar la participación de la firma líder y erosionar completamente la competencia en el mercado²⁰”.

Análisis de Competencia de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia.
Diciembre de 2008. Páginas 29 a 31.

El regulador además ha establecido que la cuota de mercado no es el único determinante de la posición dominante, si bien la dominancia surge normalmente con una cuota superior al 40%:

*“Con respecto a la utilización de indicadores que muestran el tamaño de **COMCEL** en relación con las cuotas de mercado de todos los participantes, la CRT considera pertinente señalar que si bien dicho indicador no es el único determinante de la posición dominante de un operador en el mercado, es condición necesaria, aunque no suficiente, que todo operador para ser identificado con posición dominante tenga una elevada cuota de mercado³².”*

³² *La participación de mercado es el mayor indicador de la existencia de la dominancia individual. Los lineamientos de la Comisión Europea sobre el análisis de mercado y la evaluación de poder significativo de mercado afirman que “la dominancia individual normalmente surge en el caso de empresas con cuotas de mercado de más del 40%” (parágrafo 75). Solamente en un caso la Comisión Europea estableció posición dominante individual por debajo de una cuota de mercado inferior al 40% (...).”*

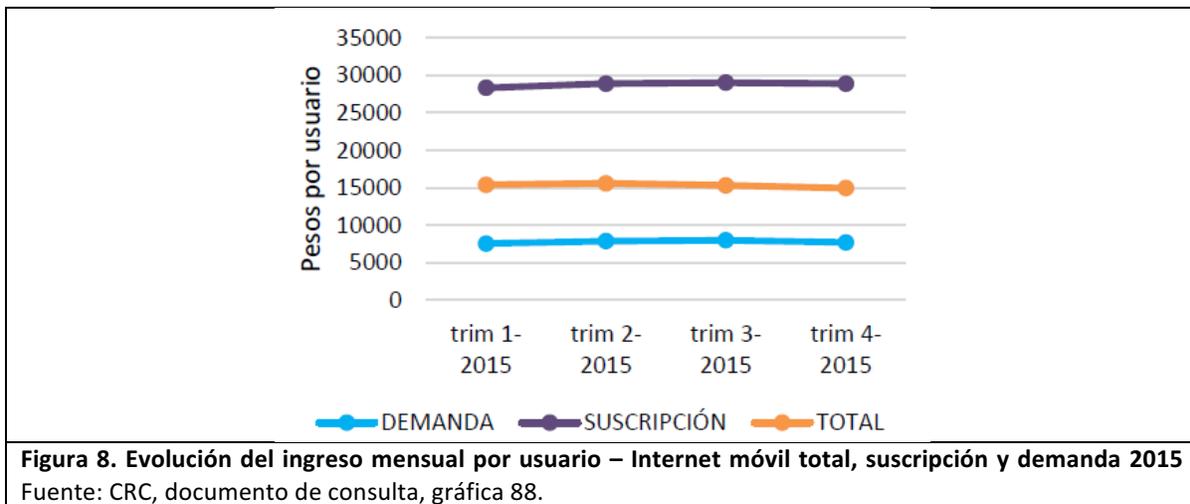
Resolución CRT 2062 de 2009, página 32.

Al analizar la evolución de las cuotas y demás elementos que ha incorporado la comisión para atacar la forma como Claro ha determinado las condiciones del mercado, la evolución en la línea de tiempo muestra con certeza que los cargos de terminación asimétricos y la obligación para que esta empresa fije sus precios off net iguales a los on net, son las intervenciones que han mejorado la desconcentración.

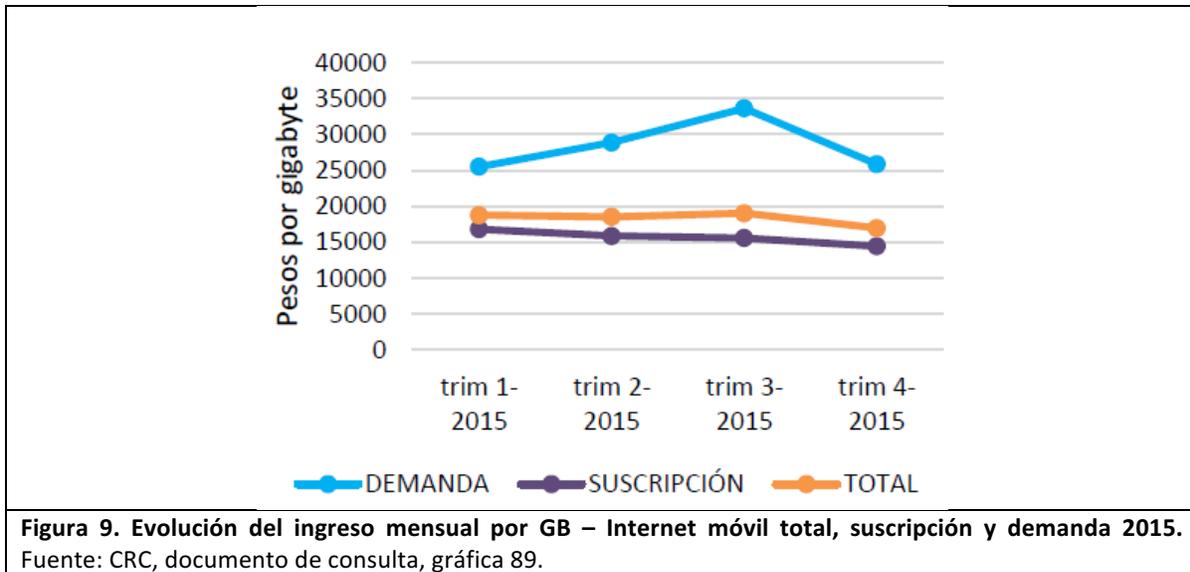
6. Datos móviles en Colombia. Se está trasladando la dominancia que inició en voz móvil. Este numeral atiende a los puntos 1 a 4 del cuestionario⁶.

⁶ 1. A partir de 2012, la tasa de crecimiento anual de líneas de voz móvil ha presentado una desaceleración, el tráfico dejó de crecer y se presenta un decrecimiento de ingresos. ¿A qué atribuye este comportamiento? ¿Existen productos sustitutos del servicio de voz? ¿Considera pertinente que se ajuste la definición de mercados relevantes para el mercado de voz saliente móvil? ¿Por qué motivo? 2. Teniendo en cuenta que el acceso de Internet móvil por demanda y por suscripción es equivalente a las modalidades de pago prepago y pospago del servicio de voz, ¿considera que la segmentación de los mercados de acceso a Internet móvil en demanda y suscripción debería mantenerse? ¿Considera que son productos sustituibles para el usuario? 3. La proporción de usuarios con voz y datos móviles como parte del total de usuarios de voz móvil registró un crecimiento de 8 puntos porcentuales para 2015, alcanzado el 37%. De igual forma, la importancia de los ingresos por concepto de la prestación de Internet móvil se ha incrementado como parte del total de ingresos móviles de los operadores. De acuerdo con lo anterior, ¿considera que el servicio de Internet móvil es sustituto o complemento del servicio de telefonía móvil? Sustente su respuesta. En línea

Las cifras de ingresos de mercado muestran una estabilidad relativa. El ingreso mensual por usuario tuvo una tendencia bastante estable en demanda y por suscripción en 2015. Según la CRC, en promedio el ingreso mensual por usuario por demanda fue \$7.525 y por suscripción fue \$28.780. El ingreso mensual por GB por suscripción cayó 14%, y el de los usuarios por demanda aumentó 30% del primer al tercer trimestre y luego cayó al nivel de comienzos de año.



con lo anterior, ¿debería existir un mercado relevante de servicios móviles empaquetados (voz saliente móvil, datos móviles y SMS)? 4. Entre 2008 y 2015, la participación de mercado a nivel de usuarios de Comcel registró una caída de 15 puntos porcentuales. Sin embargo, creció un 25% en usuarios, pasando de 23.1 a 28.9 millones de usuarios. Movistar, por su parte, presenta una caída de 2 puntos porcentuales en participación de mercado por usuarios, y su base de usuarios creció un 47% (de 8.7 a 12.8 millones). Por el contrario, Tigo creció 9 puntos porcentuales en participación, creciendo el 191% en usuarios (de 3.7 a 10.9 millones), comportamiento que se repite para los operadores móviles virtuales. Teniendo en cuenta lo anterior, ¿qué tipo de estrategias comerciales podrían explicar el cambio en las participaciones en el mercado de voz saliente móvil?



Pese a este comportamiento estable debe advertirse con sentido de urgencia que se está trasladando la dominancia de voz a datos móviles. Claro señala que el mercado de datos móviles no tiene barreras de entrada para nuevas firmas o costos de cambio de operador para los clientes, ni se presenta ninguna interacción entre redes de diferentes operadores.

Pero no comenta que el usuario sí enfrenta la barrera de la compra del terminal, y que tiene lugar un tipo concreto de externalidad de red, la *complementariedad* entre voz móvil y datos móviles, que se materializa en el uso del mismo terminal para ambos servicios. Debido a su manejo oportunista por muchos años de los precios on net off net y a la explotación del efecto club, hoy en día Claro cuenta con una amplia base de clientes de voz móvil, a los cuales les ofrece las ventajas del servicio de datos móviles, con base en descuentos en servicio y en terminales logrados a partir de su enorme flujo de efectivo.

Aquí se aprecia el atractivo de la red de voz para el servicio de datos, donde Claro modifica su valor explotando economías de escala del lado de la demanda; el precio (menor) que los usuarios pagan está en parte determinado por el tamaño de la red (mayor) a la que pertenece el producto original de voz. Además, como lo comentan López y Arroyo (2006, Externalidades de red en la economía digital: una revisión teórica), *los potenciales consumidores considerarán en su decisión de compra las expectativas futuras de éxito de las distintas redes en competencia*. De esta forma se están verificando externalidades indirectas debidas a los mecanismos estándar del mercado. El elevado número de usuarios en la red de voz de Claro ha permitido una reducción de precios en los productos, por economías de escala, al tiempo que ha facilitado la introducción de productos complementarios como los datos móviles y su facilidad de compra. Este efecto de red está produciendo una dinámica que hace al fuerte más fuerte (círculo virtuoso) y a los débiles más débiles (círculo vicioso).

Este mismo trabajo cita a Shapiro y Varian (1999, El Dominio de la Información - Una Guía Estratégica para la Economía de la Red); extrapolando el análisis de adopción de estándares de tecnología se identifica que Claro explota estos efectos de red al considerar las variables importantes para iniciar el proceso de realimentación: precio, expectativas generadas y mercado de complementarios. Una buena aproximación a la explotación de este efecto viene dada por la diferencia frente a Movistar y Tigo en el número de clientes empaquetados de voz y datos, según la metodología propuesta por la Comisión en el documento soporte. En la siguiente figura se muestra el total de clientes de internet total entre el total de clientes de voz móvil, con apertura por operador. Claro mantiene una gran diferencia a su favor, aun luego del ajuste de datos del año 2015:

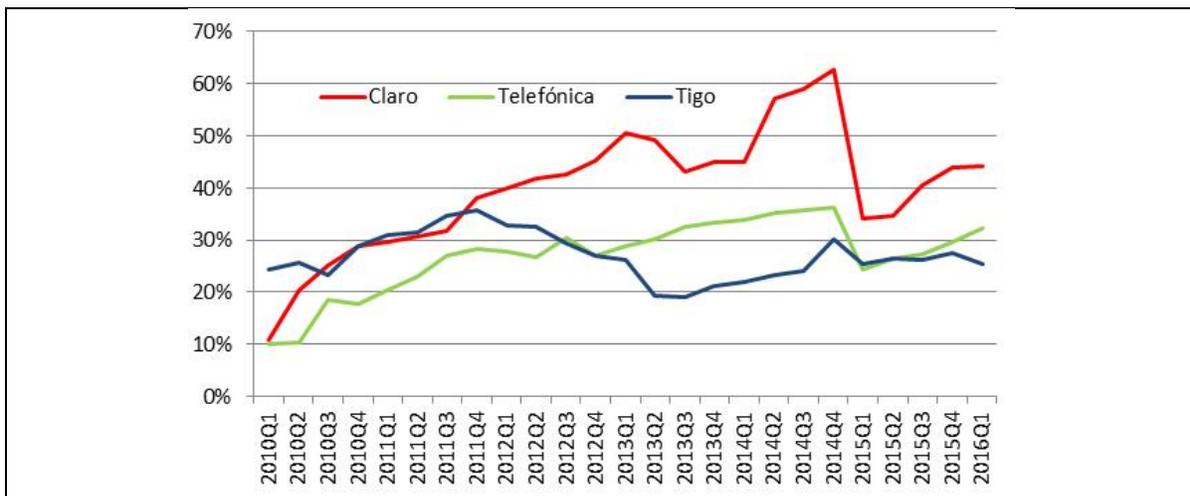


Figura 10. Total de clientes de internet móvil / total de clientes de voz móvil. Colombia, por operador. 2010Q1 a 2016Q1. Fuente: cálculos propios con base en MINTIC, Informes Trimestrales.

Otra aproximación al mismo tema resulta de comparar la cuota de Claro en voz y datos móviles, donde puede verse que hoy en día este operador tiene en datos unas cuotas elevadas y muy similares a las que tenía en voz antes de la intervención regulatoria:

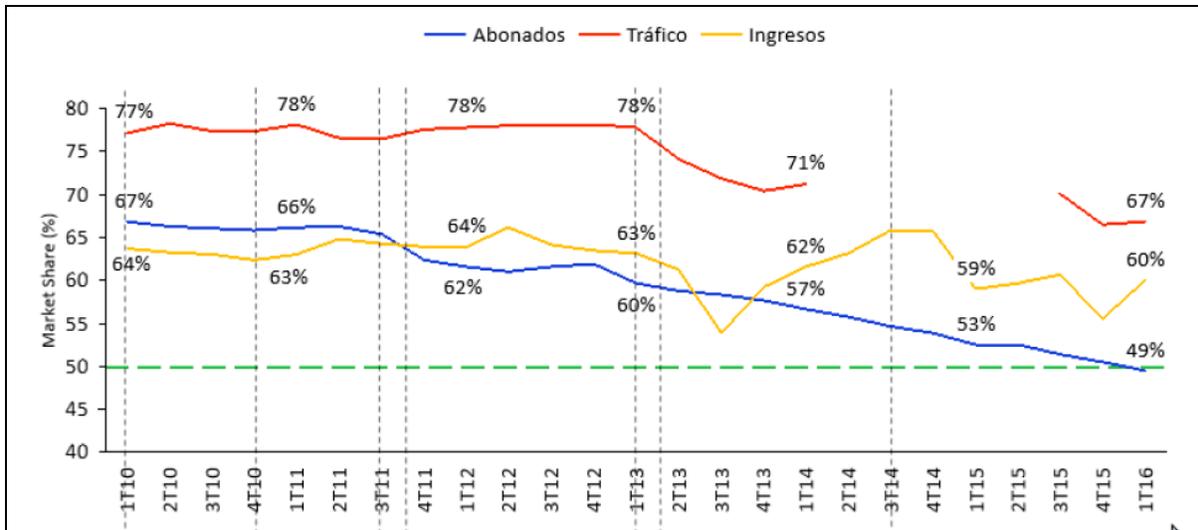


Figura 11. Evolución de la participación de mercado de Comcel por abonados, tráfico e ingresos a partir de la entrada de la determinación de dominancia. Fuente: FIDE Partners con base en MINTIC, Informes Trimestrales.

Continuando con el análisis, no puede perderse de vista que el crecimiento de datos móviles no ha sido en condiciones competitivas. Si bien este mercado muestra un crecimiento en abonados (+29% de 4Q 2014 a 4Q 2015, CRC documento de consulta) y una fuerte dinámica de ingresos (+40% de 2014 a 2015, CRC Reporte de Industria) Claro lidera ampliamente la cuota con valores superiores al 60%:

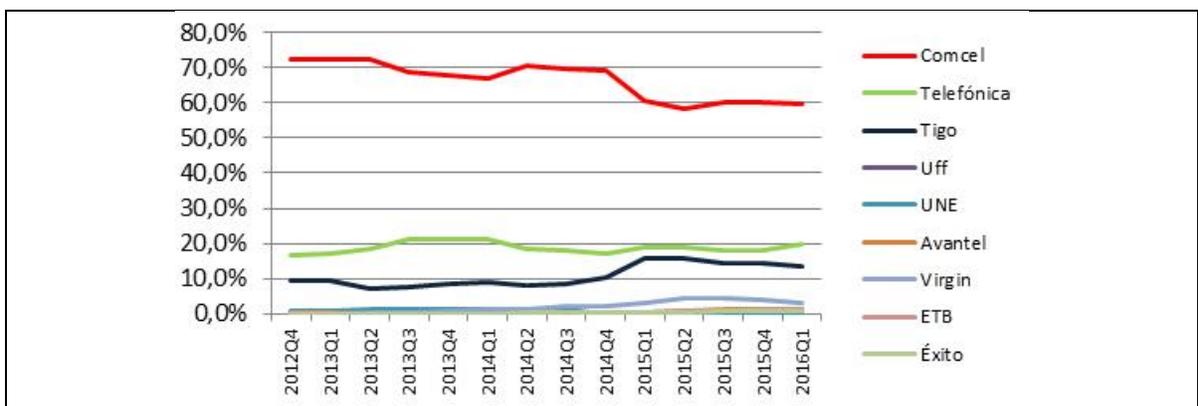


Figura 12. Cuota de mercado de internet móvil. Colombia 2012Q4 a 2016Q1. Fuente: cálculos propios con base en MINTIC, Informes Trimestrales.

Particularmente en 4G el crecimiento no ha sido el ideal para las condiciones de competencia: Claro se sobrepuso con rapidez a las limitaciones a su participación en la subasta de espectro de 2013 y domina ampliamente el mercado:

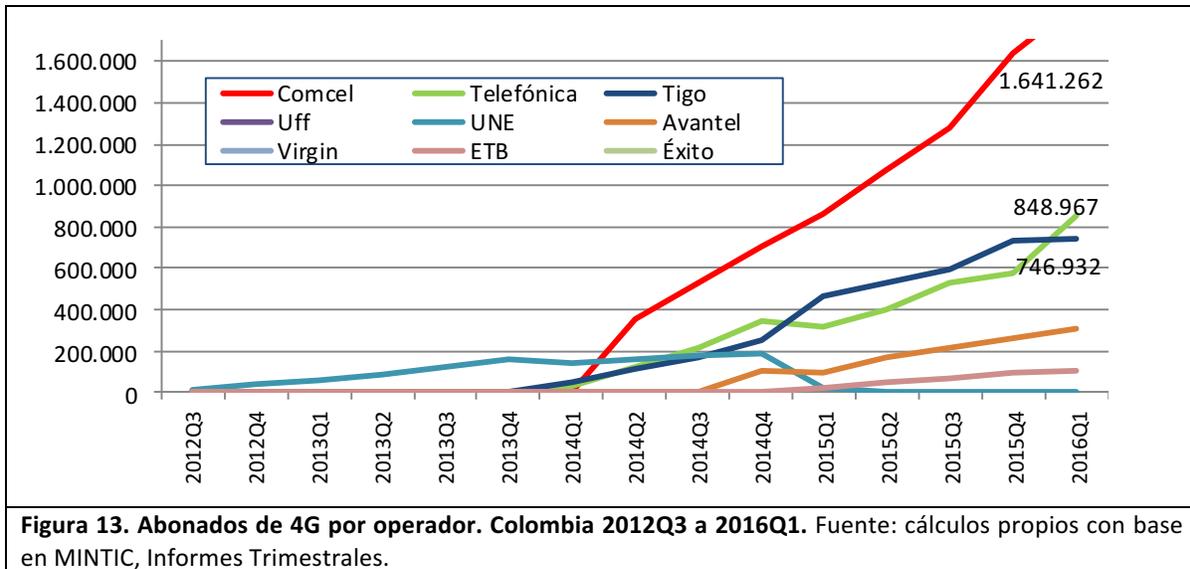


Figura 13. Abonados de 4G por operador. Colombia 2012Q3 a 2016Q1. Fuente: cálculos propios con base en MINTIC, Informes Trimestrales.

De cara a la futura subasta de la banda de 700 MHz, vale recordar que la asignación de espectro es una herramienta poderosa para promover la competencia y modelar la estructura del mercado. Actualmente Colombia no tiene necesidad de este espectro, no se presentan problemas de capacidad en las redes 4G y aún hay espacio para crecer la penetración LTE en las bandas actuales. Antes de iniciar cualquier proceso deben asegurarse condiciones para atenuar la dominancia de Claro, y asegurar la sostenibilidad de operadores más pequeños.

De otra parte, como lo hemos descrito en ocasiones anteriores, como en los comentarios a la Agenda Regulatoria 2016, ratificamos que los datos móviles deben ser considerados como un solo mercado, en vez de que se mantenga la apertura de suscripción y demanda hasta ahora vigente ya que:

- Internacionalmente, lo usual al contabilizar los abonados de internet móvil es separar los clientes que acceden desde terminales móviles de las cuentas dedicadas de datos móviles, como lo muestran las siguientes figuras que ilustran este procedimiento en la OCDE y OFCOM. No es habitual separar los accesos en suscripción y demanda.

Accesos de banda ancha inalámbrica terrestre :

a. Suscripciones estándar en uso activo; velocidades **256 k o >** usadas en 3 meses anteriores. SMS y MMS no cuentan.

b. Cuentas dedicadas de datos móviles: son suscripciones que se compran por separado de la voz, como servicio independiente (módem / dongle) o un paquete adicional. Las que tienen ingresos recurrentes se incluyen como "suscripciones activas", independientemente de su uso real. Los planes de banda ancha prepago requieren el uso activo.

Figura 14. Wireless Broadband Indicators Methodology. Fuente: OCDE 2010. Traducción propia.

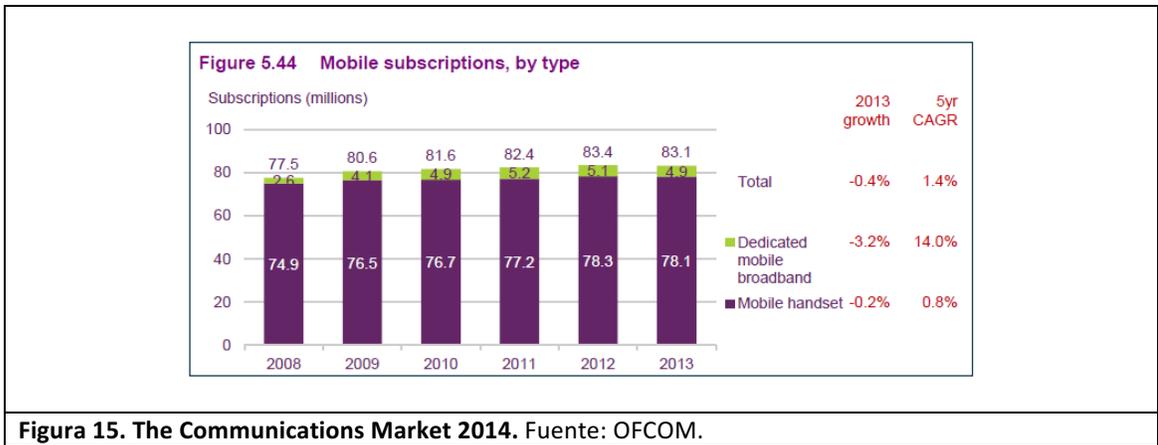


Figura 15. The Communications Market 2014. Fuente: OFCOM.

- En línea con el punto anterior, el último reporte disponible de banda ancha móvil de la OCDE incluye a Colombia con 20,28 millones de suscripciones:

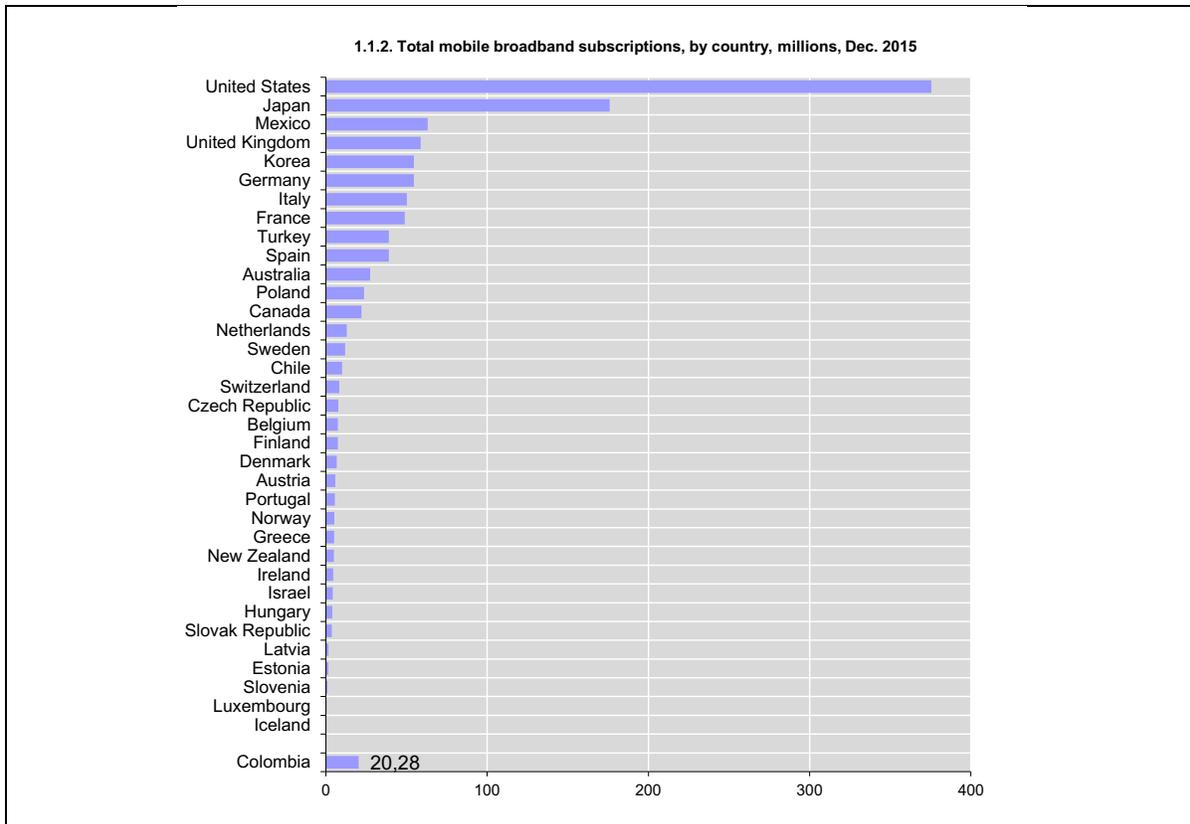


Figura 16. Total de suscripciones de banda ancha móvil por país. Diciembre de 2015. Fuente: OECD, 2016, Broadband Portal, www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm

- El sustento de la separación del mercado de datos móviles en prepago y pospago ordenada por la resolución CRC 3510 de 2011 no está bien construido. En ese año, la Comisión publicó la Revisión del Mercado Relevante de Datos y Acceso a Internet, y uno de los objetivos del estudio fue definir si los segmentos de internet móvil por demanda y por suscripción debían analizarse como dos mercados relevantes diferentes. Para ello, se construyó un modelo econométrico y se tomaron las respectivas decisiones de acuerdo con sus resultados.

El ejercicio econométrico consiste en definir una función de demanda de los servicios por suscripción que tenga una relación directa con la demanda por los paquetes de internet móvil de demanda. Con ello, es posible definir si entre ellos se presenta sustitución o complementariedad. De darse lo primero, cada mercado resulta siendo relevante y deben estudiarse de manera separada, mientras que de darse el segundo caso el mercado del internet móvil puede estudiarse de manera unificada independientemente del mecanismo de pago utilizado por el usuario. De acuerdo con lo establecido por el estudio:

“A partir de la información que los ISP móviles reportan al SIUST (2009:1T-2010:2T) y que publica el Ministerio de TIC, se tiene conocimiento, a nivel de proveedor, sobre el número de suscriptores, ingresos y tráfico efectivamente cursados en cada trimestre del periodo enunciado. Esta información esta desagregada según si corresponde a Internet por suscripción o Internet por demanda. Así, se calculan los ingresos promedio por KB de cada operador en cada trimestre del periodo señalado, esto para las modalidades por suscripción y por demanda.

Con base en lo anterior, se especifica una ecuación de demanda en donde los suscriptores de Internet móvil por suscripción de cada proveedor se explican en función del ingreso promedio por KB del servicio por suscripción, del ingreso promedio por KB del servicio por demanda, unos efectos fijos por operador y los HHI para el segmento por suscripción y por demanda (calculados ambos sobre las cuotas de mercado de los proveedores en términos de suscriptores, para cada trimestre).”

Seguendo los resultados presentados en el informe, la elasticidad cruzada entre el servicio por suscripción y el servicio por demanda no es estadísticamente distinta de cero y su signo es negativo, concluyendo que un aumento de 1% en el precio del internet móvil por suscripción reduce en 0,1% los usuarios del internet móvil por demanda.

Tabla 7.3 : Relación de Internet Móvil por Suscripción y por Demanda

In_suscr_SUS	Coef.	Robust Std. Err.	z	P>z	[95% Conf.	Interval]
ln_ing_kb_SUS	-0.332	0.149	-2.220	0.026	-0.624	-0.039
ln_ing_kb_DEM	-0.001	0.037	-0.030	0.977	-0.073	0.071
loperador_3	-0.235	0.137	-1.710	0.086	-0.503	0.034
loperador_5	0.471	0.118	3.980	0.000	0.239	0.702
loperador_7	-0.665	1.477	-0.450	0.653	-3.560	2.231
ln_HHI_SUS	-2.205	2.277	-0.970	0.333	-6.668	2.258
ln_HHI_DEM	-1.109	0.744	-1.490	0.136	-2.567	0.349
trim_stata	0.248	0.065	3.820	0.000	0.121	0.376
_cons	-11.024	11.775	-0.940	0.349	-34.102	12.054

R² = 0.9462

Fuente: Cálculos CRC con base en información SIUST

Sin embargo, este análisis debe ser revisado cuidadosamente dado que su construcción y el ejercicio econométrico presentan serios inconvenientes:

- o La muestra del modelo de datos panel es reducida. Se tomaron datos desde el primer trimestre de 2009 hasta el segundo trimestre de 2010, resultando en 6 datos para cada variable y 42 datos en total (si el panel es balanceado). Si bien este tipo de modelos permite una menor cantidad de datos comparados con los modelos de series de tiempo univariados, es necesario tener en cuenta que para poder hacer un análisis estadístico debería tenerse una muestra mucho más extensa por variable, en los cuales se pueda observar su comportamiento durante un periodo más largo de tiempo y de allí poder sacar conclusiones

razonables. Este problema lleva a que los estimadores sean sesgados y no se pueda realizar inferencias sobre ellos.

- Se presenta una pérdida de grados de libertad por la inclusión de efectos fijos por operador y constante en el modelo. El modelo opta por incluir una serie de efectos fijos por operador que actúan como variables dummies, es decir, no aportan información al modelo sino que señalan particularidades propias de los agentes. Sin embargo, dado que este modelo ya cuenta con una muestra pequeña, al agregar estas variables más una constante en el modelo se pierden grados de libertad y la matriz de varianzas y covarianzas se acerca a tener un rango reducido. Esto tiene efectos directos sobre los coeficientes, pues resultan siendo sesgados e ineficientes y sus valores se afectan sensiblemente con el tamaño de la muestra, por lo que no es posible realizar conclusiones sobre estos datos.
- Existen claros errores de estimación en la comprobación de los supuestos sobre los errores (no auto correlación, homoscedasticidad y normalidad). Un R cuadrado cercano al 92% no indica que el modelo tenga un buen ajuste. En este tipo de modelos significa que la tendencia de las variables utilizadas es casi idéntica (lo cual es de suponerse debido al reducido tamaño de la muestra) y no puede observarse claramente su variabilidad y el efecto de una variable sobre la otra. Esto tiene consecuencias directas sobre el cumplimiento en los supuestos de los errores, que garantizan que pueda realizarse una inferencia pertinente sobre los resultados del modelo. Así pues, es de esperarse que los errores presenten altos niveles de auto correlación de diferente orden, que la varianza no sea constante y que su distribución no sea gaussiana, efectos que también están relacionados con el número limitado de datos. En este caso no resulta apropiado realizar ningún tipo de conclusión sobre los parámetros que arroja el modelo, pues enfrentan serios problemas de sesgos e ineficiencia.
- La división artificial en estos dos mercados únicamente le convino a Claro para atenuar los indicadores que mostraban su elevada cuota, impidiendo que se tomaran los correctivos necesarios. En diciembre de 2011 esa empresa tenía el 67% de los clientes agregados, 20% de la modalidad de suscripción, y 78% en la de demanda. En adelante esperamos que el Ministerio de TIC adelante una interventoría sobre los reportes de esta empresa por el impacto que esta información tiene en las grandes decisiones sectoriales. Vale recordar que el documento de consulta de la CRC menciona serios problemas de información en cuatro oportunidades, todas sobre los datos entregados por Claro:

“Producto de los análisis realizados por la CRC sobre la coherencia, consistencia y robustez de las cifras reportadas por los operadores y procesos posteriores de revisión por parte de los operadores,

la información de ingresos y usuarios correspondiente al año 2015 ha sido validada. En relación con la información de tráfico, **Comcel le manifestó a esta Comisión que tuvo una dificultad con el reporte de tráfico de Internet móvil por demanda por temas técnicos, razón por la cual las cifras por él reportadas presentan problemas y por lo tanto reporta datos estimados sobre el tráfico perdido. Sin embargo, aun con la estimación aportada por Comcel, las cifras relacionadas con tráfico por demanda presentan un comportamiento atípico**”.

Negrilla y subrayas fuera de texto. Página 90.

“Ahora bien, la Comisión también requirió a los operadores información correspondiente al periodo 2012-2014. Una vez surtido el mismo procedimiento de análisis de coherencia, consistencia y robustez de las cifras reportadas por los operadores, **la Comisión considera que la información aportada por Comcel aún presenta inconsistencias**, en particular en el reporte de abonados y tráfico en el segmento por demanda para dicho periodo. Por esta razón, la CRC ha decidido no publicar la mencionada información hasta tanto no se surta un nuevo proceso de revisión por parte del operador. En el caso en el que estos problemas se sigan presentando, la Comisión realizará las estimaciones que considere necesarias para corregir la información y adelantará las actuaciones a las que haya lugar. Las inconsistencias se presentan con mayor detalle en el Anexo del documento”.

Negrilla y subrayas fuera de texto. Página 91.

“Es importante notar que **el tráfico por demanda de Comcel presenta inconsistencias**, lo que genera un incremento atípico en los precios por Gigabyte para el segundo y tercer trimestre de 2015”.

Negrilla y subrayas fuera de texto. Página 100.

“En datos móviles es necesario aclarar que **Comcel informó a la CRC de inconvenientes técnicos en la medición del tráfico generado entre mayo y septiembre de 2015. Por este motivo su participación en el tráfico cayó sustancialmente en este periodo de tiempo.**”

Negrilla y subrayas fuera de texto. Página 104.

Es importante comentar el ejercicio de la supuesta ganancia de bienestar por la entrada de nuevos agentes en la prestación de datos móviles contenido en el documento “Study on Internet Services in Colombia” publicado por la SIC en febrero de este año, ya que:

- Para internet móvil se usó información preliminar de abonados y tráfico de la modalidad por suscripción, sin considerar el resto de variables disponibles para analizar el funcionamiento del mercado, sin abarcar la modalidad de demanda, y sin tener la precaución por la alta volatilidad de la serie pública de datos de tráfico.
- El ejercicio que estima los ahorros por la entrada de nuevos operadores no se puede replicar por falta de detalle de las ecuaciones utilizadas y por tanto no tiene validez académica.

- No hay ningún ejercicio econométrico que sustente la idea, planteada en el documento, de que los beneficios se obtuvieron por la subasta de espectro y otras medidas adoptadas por la CRC, siguiendo recomendaciones de la SIC. No se tuvieron en cuenta otros posibles condicionantes como el cambio en las preferencias de los consumidores o el mayor nivel de innovación en las ofertas.
- Aunque Internet móvil está en una fase de expansión, la CRC debe considerar que puede ser inadecuado catalogarlo como *mercado incipiente* para justificar la no intervención. Específicamente en 4G, las autoridades nacionales han buscado mejorar las condiciones de competencia al promover la entrada de nuevas firmas. Con antelación a la entrega de espectro de 2013, UNE recibió 50 MHz de espectro aunque no logró alcanzar una masa crítica de usuarios. Y en la subasta de 2013 se adoptaron condiciones más favorables para Avantel, DirecTV y ETB, sin que ello se tradujera en mejores cuotas a su favor. Este intento fallido por promover mayor competencia ratifica lo señalado por Katz et al. (La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina, 2012), quienes señalan que en la evolución de la competencia en banda ancha móvil, la redistribución de cuotas de los operadores existentes es lo más importante, ya que la operación de OMVs y la entrada y salida de firmas y fusiones son opciones limitadas.

Por el contrario, Fedesarrollo ha desarrollado dos ejercicios que muestran la necesidad de una mayor intervención regulatoria para mejorar la competencia en los mercados de voz y datos móviles. En 2012 procedió a evaluar el efecto en términos del bienestar de los consumidores que tuvo la falta de competencia en el mercado de telefonía móvil, posible causal de la menor velocidad en la reducción de precios colombiana. Esta evaluación se realizó al calcular el excedente que se generaría en el bienestar de los consumidores si el mercado hubiese bajado sus precios al menos como el promedio mundial. Pero lo anterior no sucedió y el bienestar que los colombianos dejaron de percibir fue equivalente al 0.77% del PIB de 2011, 0.30% en prepago y 0.47% en pospago.

La actualización de 2015 sigue la misma metodología, y compara la velocidad de reducción de precios de telefonía móvil en 2013 y de internet móvil en 2014 de Colombia con las de países comparables, En esta oportunidad se encuentra que la velocidad de reducción ha sido menor en el país. La falta de competencia en voz móvil ha producido una pérdida de bienestar equivalente al 0,82% del PIB de 2013, lo que equivale a casi 6 billones de pesos. Adicionalmente los usuarios de internet móvil dejaron de percibir un excedente del 0,27% del PIB de 2014, lo que corresponde a más de 2 billones de pesos.

En datos móviles, Claro está trasladando su dominancia obtenida en voz fija gracias a la explotación de economías de escala y lidera la cuota en 4G con amplitud. Esta firma es la única beneficiada por la división entre suscripción y demanda, que inusual a nivel internacional, y que diluye su participación en el total.

7. Los OMVs colombianos tiene el mayor tamaño de mercado de Latinoamérica, logrado en condiciones de libre negociación, sin necesidad de mayor intervención regulatoria. Contesta la pregunta 5 del cuestionario⁷.

El papel de los Operadores Móviles Virtuales en un mercado es ser una alternativa para los usuarios de telefonía móvil. Estas empresas tienen como objetivo presentar un servicio innovador para ciertos nichos, conocer las necesidades de estos usuarios y cubrirlas con una oferta diferencial. Su competitividad no va encaminada a tener ofertas masivas, sino a diseñar una oferta y/o atención que sea difícilmente replicable, en condiciones especiales que promuevan que los demás operadores busquen mejorar sus servicios, para el beneficio de todos los clientes. Los OMVs de Colombia han logrado su participación de mercado en condiciones de libre negociación, sin necesidad de mayor intervención regulatoria.

Según las experiencias internacionales, el éxito de las operaciones virtuales en el mercado móvil de un país no tiene relación con el número de firmas. Colombia tiene 3.7 millones de usuarios en OMVs (16Q1), superando las cuotas de mercado y cantidad de usuarios de operaciones similares en Latinoamérica aunque no sea el país con mayor número de OMVs; México tiene 8 de estas firmas y solo cuenta con aproximadamente una cuarta parte de los usuarios en OMVs de nuestro país. Aquí la cantidad de usuarios y cuota en manos de OMVs son comparables con los países de Europa Occidental, que son los de mayor trayectoria en este mercado, como se muestra en la siguiente figura:

⁷ Si bien en la actualidad los OMV cuentan con el 7% de participación de mercado en términos de usuarios, este comportamiento no se repite a nivel de tráfico e ingresos. Adicionalmente, se observa en las experiencias internacionales una mayor afluencia en número de OMVs en dichos mercados. ¿Cuál considera que es el rol competitivo de los operadores móviles virtuales en el mercado móvil? ¿Qué acciones podría tomar la Comisión en relación con la operación móvil virtual para incrementar su potencial de mercado?

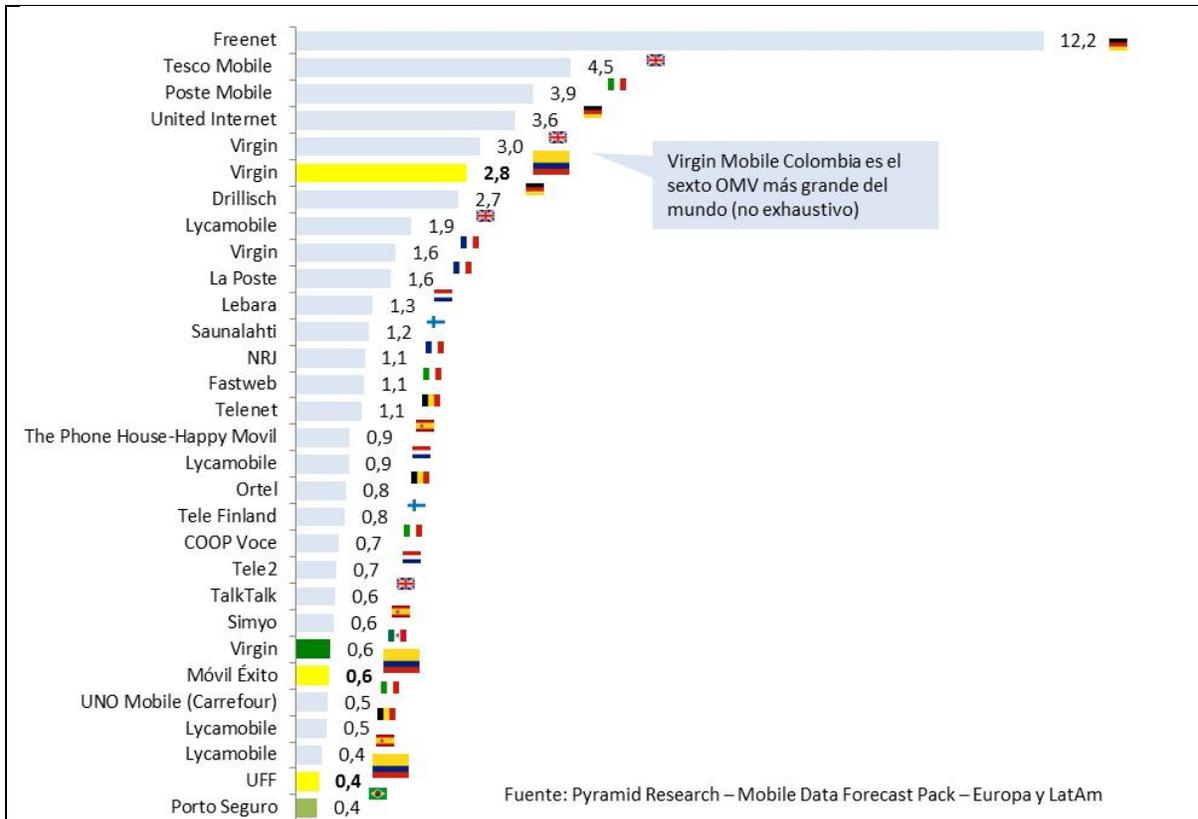


Figura 17. Top 30 de los OMVs más grandes del mundo (no exhaustivo) en 2015. Usuarios en Millones. Cálculos propios a partir de Pyramid Research – Mobile Data Research.

En cuanto al análisis de la CRC sobre la cuota de mercado, hacemos notar que la participación por operador según los ingresos de prepago se afecta por las cifras atípicas presentadas por Claro, que muestra un ARPU de \$10,2 mil versus un ARPU de \$4,6 mil promedio para el resto de operadores. Lo anterior provoca una fuerte afectación en la participación por ingresos de los demás operadores, no solo de los OMVs (cifras 4T15 informe MINTIC). No es conveniente concluir una desproporción entre usuarios e ingresos sin antes revisar o aislar las cifras atípicas reportadas.

En línea con lo expuesto por la CRC en su última revisión del tema, no se encuentran problemas en este mercado, que muestra excelentes resultados sin necesidad de mayor intervención. Vale mencionar que el grado de competencia que viene por la operación de OMVs se ha alcanzado gracias al esfuerzo de Movistar y TigoUNE, que han fomentado este tipo de negocios compartiendo parte de su rentabilidad, en contraposición de Claro, que no tiene ningún acuerdo de este estilo.

8. La experiencia mexicana. *La lucha contra la preponderancia ha contado con importantes medidas, que requieren mantenerse; en general, hace falta más vigilancia y sanción para hacer cumplir el esquema.*

Para combatir la preponderancia del grupo América Móvil el Estado Mexicano procedió a cambiar la constitución, y el Instituto Federal de las Telecomunicaciones (IFT) expidió una serie de normas en servicios fijos y móviles.

Para estos últimos se publicó en marzo de 2014 el anexo “Medidas relacionadas con información, oferta y calidad, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural al Agente Económico Preponderante (AEP) en los servicios de telecomunicaciones móviles”. La calidad de AEP se determina automáticamente cuando un agente alcanza más del 50% de la cuota de todos los servicios según la ponderación determinada por el IFT.

El anexo móvil tiene 88 artículos que pueden clasificarse como 22 de aplicación, 10 de información, 10 de infraestructura, 23 de interconexión, 5 de OMVs, 4 de roaming y 14 de protección de usuarios. Muchos contemplan obligaciones ya existentes en Colombia en el régimen general de protección de usuarios, por ejemplo, ordenar al AEP a enviar un mensaje de texto a los clientes prepago que recarguen, con información de tarifas, un e mail gratuito, un número telefónico gratuito, el monto de la recarga, el saldo acumulado, y el valor por minuto y por MB:

Aplicación:

# de la medida	Descripción
1	Para AEP y su grupo económico
2	Son Medidas de información, oferta y calidad para evitar que se afecte la competencia y con ello a los usuarios finales
3	Definiciones
56	AEP obligado a prestar servicios en condiciones satisfactorias de calidad
71	AEP no puede participar en radiodifusión
72	IFT intervendrá en cualquier aspecto no previsto
73	IFT resolverá desacuerdos entre el AEP, los concesionarios solicitantes (CS) y los OMVs
74	AEP y CS, en desacuerdo aspectos técnicos en Acceso y Uso de Compartición de Infraestructura Pasiva (AUCIP), designan perito, costado por quien designa perito
75	En desacuerdo de tarifas IFT puede ordenar a AEP prestar el servicio y luego resolver el desacuerdo
Transitorio 1 (T1)	Medidas rigen a los 30 días de su notificación
T2	AEP tiene un plazo de 40 días hábiles para presentar las ofertas
T3	AEP - 180 días para adecuar infraestructura del servicio de Usuario Visitante
T4	AEP - ofrecer los términos del convenio marco de interconexión a los CS según convenio marco; este rige hasta 31 dic 2015
T5	AEP - 90 días para desbloquear terminales
T6	AEP debe informar a IFT si es preponderante en radiodifusión
T7	IFT: 90 días para definir el sistema electrónico de gestión SEG
T8	IFT: 90 días para definir términos de protocolos de Interconexión

T9	AEP - 30 días para remitir formatos de medida 43 ^a
T10	AEP - 40 días para proponer mecanismo para medir velocidad 54 ^a
T11	AEP - 90 días para presentar propuesta y determinar planes más representativos 64 ^a
T12	AEP - 6 meses para habilitar SEG. 24 meses para adecuar bases de datos
T13	IFT: 90 días para notificar a AEP formatos 66 ^a

Información:

# de la medida	Descripción
32	AEP, vía SEG, debe mantener información actualizada de sus instalaciones para IFT y solicitantes: localización, mapas de rutas, características técnicas, capacidad excedente de la infr. Pasiva, normas de seguridad de acceso
33	AEP, vía SEG, debe poner a disposición del IFT y solicitantes, la norma que autoriza el acceso de los solicitantes a la infraestructura, instalación de cables y demás elementos de red
34	AEP debe poner a disposición de solicitantes, procedimientos para: solicitar elementos a compartir, realizar visitas técnicas, solicitar información de elementos de red, tendido de cables, reparación de fallas (etc.)
41	AEP y CS deben registrar en IFT convenios AUCIP, Roaming, y OMV a los 15 días luego de firmas
65	AEP - implementar Sistema Electrónico de Gestión
66	AEP: información mensual cada trimestre. Voz: min totales ent/sal (local de LDN y LDI), dividido Fijo y Móvil por operador. # lin PRE y POS. Usuario visitante. SMS. Datos: # Mb cursados PRE y POS, # LIN con datos móviles, # LIN por tecnología
67	AEP: entregar información que se le requiera
68	AEP: información separación contable por servicio, región, tráfico. Implica auditoría. Incumplir causa revocatoria de la licencia
69	IFT puede verificar cumplimiento medidas hasta 2 años de fenecidas
70	IFT: estudio evaluación impacto cada 2 años. Puede sugerir separación funcional, o estructural, o desincorporación activos AEP

Infraestructura:

# de la medida	Descripción
15	AEP debe permitir el acceso y uso de infraestructura pasiva
16	AEP debe contar con Oferta de referencia mayorista de usuario visitante, una de comercialización / reventa para OMVS y una OO de acceso y uso de infraestructura pasiva (AUIP). Debe tener información de (1) tecnología (2) Puntos de Ix (3) mapas de cobertura (4) procedimiento de reparación de daños y gestión de incidencias (5) indicadores de QoS..etc
17	AEP - 15 días para que suscriba los acuerdos citados en medida 16
30	AEP inicia obra civil que requiera permisos de autoridades, debe notificar a solicitantes vía Sistema Electrónico de Gestión SEG. El costo debe cubrirse en proporción
31	AEP y solicitantes deben salvaguardar la infraestructura compartida
35	AEP debe señalar, para el uso compartido de infr. Pasiva, plazos para: entrega, tender cable e instalar infr, reparación de fallas y gestión de incidencias, visitas técnicas, etc.
36	AEP debe proporcionar a solicitante el servicio de visita técnica
37	AEP cuando aplique, debe acondicionar la infr. Será de su propiedad a menos que se acuerde lo contrario. Solicitante debe cubrir los costos necesarios
38	AEP debe ofrecer tendido de cable sobre la infr. Desagregada e instalación de elementos de red necesarios
39	AEP debe contar con procedimiento para recuperación de espacio; solicitante debe cubrir costos

Interconexión:

# de la medida	Descripción
4	AEP debe prestar interconexión a solicitantes, de forma directa o en tránsito
5	AEP debe poner a disposición de solicitantes un punto de interconexión Pdl
6	AEP está obligado a prestar servicios de tránsito a quien lo solicite, para cursar tráfico entre 1 o más áreas de servicio local – ASL
7	AEP debe proporcionar E1s, STM1s y enlaces Ethernet
8	AEP debe disponer de señalización a solicitud del tercero
9	AEP obligado a proveer co ubicación sin que terceros paguen por inversiones innecesarias
10	AEP debe permitir uso de un mismo enlace para cursar distintos tipos de tráfico a solicitud
11	AEP debe ofrecer los términos del Convenio Marco de Ix a quien lo solicite. Luego se formalizarán en un convenio. Incluye (1) condiciones técnicas (2) condiciones económicas (3) Jurídicas
13	AEP debe permitir comercialización y reventa a usuarios finales
25	AEP debe poner a disposición de solicitantes los Pdl del tráfico de roaming mayorista y de OMV
26	AEP debe ofrecer a OMV o CS, intercambio de señalización directa o a través de un tercero.
27	AEP debe suministrar a IFT, solicitantes y OMVs sus mapas de cobertura y mantenerlos actualizados
28	AEP debe entregar información para conciliación y facturación a solicitantes y OMVs (requisitos)
29	AEP puede pedir a OMVs y solicitantes, proyecciones detalladas de demanda
40	AEP, de ser necesario debe ofrecer canales ópticos de alta capacidad o renta de fibra oscura
42	AEP debe atender solicitudes AUCIP al igual que con su grupo económico, atendiendo el orden de llegada, con plazos máximos y punto de contacto de quejas
57	AEP - proporcionar el servicio mayorista usuario visitante y el OMV en términos no discriminatorios y niveles de QoS iguales a los de sus usuarios
59	AEP - precio de Ix con base en modelo de costos. AEP debe acordar el resto de tarifas. En conflicto, partes pueden solicitar intervención IFT. Usará costos incrementales promedio de largo plazo. Precio de originación, tránsito y terminación que paga AEP, con base en modelo de costos
60	AEP y CS negocian precio mayorista de usuario visitante. Ante conflicto, o luego de 60 días sin negociación, IFT determina precio mediante costos incrementales promedio de largo plazo. Precios negociados o fijados serán públicos
61	Precios de OMV serán negociados, Luego de 60 días sin negociación o a petición de ambas partes, IFT determina P mediante costos evitados (retail minus) a partir de ingresos o precio minoristas eliminando costos innecesarios por comercialización del OMV
62	Precio por uso compartido de infraestructura pasiva será negociado máximo a los 60 días. IFT usará costos incrementales promedio de largo plazo. No discriminatorios. Podrá tener diferenciación geográfica
63	AEP podrá establecer acuerdos de exclusividad para comercializar terminales hasta por 6 meses
64	AEP – precios de originación y terminación prepago y pospago deben cumplir con criterio de replicabilidad: el precio promedio ponderado por tráfico debe ser mayor al precio de interconexión considerando planes más representativos. IFT determina promedio ponderado por modalidad. Si algún precio resulta menor que el precio de interconexión que cobra AEP, aquel será el aplicable como Precio de interconexión el año siguiente

OMVs:

# de la medida	Descripción
12	AEP obligado a proveer servicio mayorista de usuario visitante de forma agregada o desagregada
14	AEP debe vender a OMV que lo solicite, terminales o tarjetas SIM desbloqueadas. También debe permitir el uso de terminales o tarjetas del OMV
19	AEP debe permitir al OMV migrar a sus usuarios a otro concesionario
20	AEP debe ofrecer al OMV igual QoS que a sus propios abonados
21	AEP debe invertir en su red para soportar requerimientos de OMVs y comercializadores o revendedores

Roaming:

# de la medida	Descripción
18	AEP debe permitir roaming y comercialización /venta para todas las tecnologías
22	AEP debe permitir autenticación, registro y activación automáticas por parte del concesionario
23	AEP debe permitir roaming en toda su área de cobertura
24	AEP, Obligaciones cuando un usuario de un concesionario active roaming (intercambio directo de tráfico)

Protección de Usuarios:

# de la medida	Descripción
43	AEP obligado a enviar a SMS a clientes prepago que recarguen; información de las tarifas, e mail gratuito, # telefónico gratuito. Monto recarga, saldo acumulado, valor por minuto y MB
44	AEP no puede condicionar contrato de servicios de telecomunicaciones al pago de otros servicios, o cobrar por servicios no contratados. Debe informar términos y condiciones, facturar con desglose, luego del plazo debe dar de baja los servicios promocionales
45	AEP debe disponer de # telefónico gratis para cancelar servicios, reportar fallas, cambio de domicilio, aclaración de saldo, beneficio de paquetes. Los medios para cancelar deben ser iguales a los usados para contratar. Luego de pedir la cancelación AEP debe suspender el servicio sin cobrar nuevos cargos, pudiendo cobrar lo adeudado
46	AEP dispondrá para sus usuarios, información desglosada de servicios contratados: cargos, costos, conceptos en la factura. En prepago debe estar disponible e mail y #telefónico gratuito
47	AEP debe desglosar en factura los servicios de telecomunicaciones de los que no son; no puede cortar servicios de telecomunicaciones aunque subsistan deudas de otros servicios
48	AEP no puede condicionar contratación de servicios de telecomunicaciones a la compra de otro servicio telecomunicaciones o servicios diferentes. Si comercializa paquetes debe hacerlo de forma desagregada
49	AEP obligado a desbloquear terminales sin costo, a menos que se reporte robado. Pospago: desbloqueo al vencer contrato, al pagar por terminación anticipada, al pagar 100% del equipo. EL cliente elige el sitio donde hace el desbloqueo
50	AEP debe hacer cargos por servicio de usuario visitante a sus clientes, aunque estén fuera de la ASL ó región donde contrataron el servicio
51	AEP: informar a clientes al modificar su política de restricción o cancelación de #s prepago por falta de recargas periódicas, así como las opciones para su reactivación
52	AEP debe informar a sus clientes su política de penalización por terminación anticipada de contrato, estableciendo la penalidad en proporción al plazo
53	AEP: informar a clientes pospago en su factura impresa o electrónica el monto de terminación anticipada
54	AEP debe informar a pedido de IFT, información de planes prepago y pospago, intensidad de uso, información específica de su comercialización
55	AEP - establecer en sus contratos, publicidad y sitio web, las condiciones de QoS en voz y datos. Velocidad promedio en Mbps según mecanismo que aprueba IFT

A pesar de los avances, subsiste un alto grado de concentración en el mercado de telefonía móvil. El IHH ha venido en aumento de manera considerable en lugar de disminuir, lo que implica que el mercado de prestación de servicios de telefonía móvil sigue siendo un mercado altamente concentrado en perjuicio de la competencia efectiva.

Con base en la información pública de las empresas se calculó la participación de cada operador en el mercado móvil en el 2015, que aparece a continuación:

PARTICIPACION DE LOS AGENTES ECONOMICOS EN EL MERCADO MOVIL 2015
(miles de suscriptores y porcentuales)

Agentes económicos o empresas	Suscriptores					Participación en el Mercado				
	Trimestre									
	IV 2014	I	II	III	IV	IV 2014	I	II	III	IV
Total	105,225	103,361	104,246	104,490	107,276	100%	100%	100%	100%	100%
- Telcel	71,463	72,074	72,633	72,994	73,697	67.9%	69.7%	69.7%	69.9%	68.7%
- Telefonica	21,673	22,537	23,063	23,405	24,895	20.6%	21.8%	22.1%	22.4%	23.2%
- AT&T	12,089	8,750	8,550	8,091	8,684	11.5%	8.5%	8.2%	7.7%	8.1%
IHH						5,169	5,409	5,411	5,442	5,324

* Los datos de Telefonía incluyen a los MVNOs existentes, para el calculo del IHH sus pesos son irrelevante al tener menos del 1%

Los resultados que arroja la tabla anterior muestran que del cuarto trimestre del 2014 al cuarto trimestre del 2015 la concentración de mercado medida por el IHH subió de 5,169 puntos a 5,324 puntos (3%) y se encuentra en niveles extremadamente altos de concentración de mercado; también se nota que la participación de mercado del AEP aumentó del 67.9% al 68.7% en el último trimestre del 2015.

Las anteriores cifras muestran que las medidas impuestas por el IFT al AEP aún no han sido plenamente efectivas. Parte de la prevalencia del alto grado de concentración se identifica con el incumplimiento del AEP a las Medidas asimétricas, y aunque estas cuestiones han sido denunciadas oportunamente, no se conoce el estatus ni las acciones realizadas por el IFT para dar respuesta y efectuar las investigaciones necesarias para determinar su incumplimiento, y, adoptar la regulación necesaria para su corrección.

Con plazo para responder a mediados de junio, el IFT pidió a la industria su evaluación sobre el impacto de las medidas asimétricas. Sobre el particular, Telefonía de México planteó los siguientes puntos:

- (i) subsiste un alto grado de concentración en los mercados de telefonía fija y móvil.
- (ii) se evidencian los incumplimientos del AEP a las obligaciones contenidas en el Anexo 1 de medidas contra la preponderancia.
- (iii) se mantiene la regulación del IFT que se traduce en un trato simétrico entre el AEP con relación al resto de los concesionarios.
- (iv) es necesario ajustar las Medidas Asimétricas al contenido de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, porque éstas se emitieron antes de la aprobación y entrada en vigor de la ley.
- (v) debe modificarse el esquema de determinación del pago de derechos por la explotación del espectro, y los límites de tenencia deben ser regulados en congruencia con la regulación asimétrica.
- (vi) las Ofertas de Referencia de los servicios mayoristas deben modificarse, a efecto de generar condiciones de competencia efectiva.

- (vii) deben tomarse en cuenta las mejores prácticas internacionales para la regulación del AEP y las políticas regulatorias a largo plazo.

En adición, la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información –CANIETI- hizo llegar comentarios al regulador, de los cuales se presenta este resumen:

- ¿Cuál fue la efectividad de las medidas impuestas al AEP? R/. El mayor impacto positivo se tuvo con la imposición del cargo cero de terminación al AEP, la prohibición de exclusividades al AEP, y la desaparición de la larga distancia nacional. Sin embargo algunas medidas se extendieron a todo el sector y no solo al preponderante, lo cual es negativo. En general, se requiere más vigilancia y sanción para hacer cumplir el esquema.
- ¿Cuál ha sido la efectividad de la regulación asimétrica? R/. Lamentablemente no hay ninguna metodología de evaluación de parte del IFT. LA cuota del AEP subió de 61,8% a 62,3% del cuarto trimestre del 2014 al cuarto trimestre del 2015 según los datos del IFT, con lo cual, es posible afirmar que la estructura del mercado se mantiene así como las motivaciones para que la asimetría subsista.

La creación del Comité Técnico de Desagregación retrasó la publicación de la Oferta de Referencia para la desagregación del bucle local. También se han denunciado incumplimientos pero no se han resuelto con la oportunidad debida. Se requiere ajustar las medidas asimétricas a la Ley Federal de Telecomunicaciones. La adopción y uso de los servicios derivados de las Ofertas de Referencia del AEP ha sido muy limitada, porque éstas siguen sin ofrecerse en términos razonables. El AEP no usa el Sistema Electrónico de Gestión en su propia operación y dispone de información que no entrega. Las ofertas de referencia que ha aprobado IFT no son económicamente factibles y establecen procesos de contratación lentos y onerosos.

- ¿Cuáles han sido los beneficios a los competidores del AEP y los usuarios por las medidas? R/. IFT debe asegurar el uso de la infraestructura del AEP y sus insumos esenciales. Hay carencia de información en la localización y las características de la su infraestructura. Las metodologías de resolución de desacuerdos determinan precios por encima del comparativo internacional. Faltan herramientas tecnológicas adecuadas para presentar y dar seguimiento a las solicitudes de compartición de infraestructura. No se dispone de reportes sistematizados sobre calidad y agilidad con los que el preponderante se provee el servicio a sí mismo.
- ¿Cuáles medidas deben modificarse? R/. debe desregularse a los agentes no preponderantes. Hay que mantener los cargos de terminación móvil asimétricos y corregir el método de actualización usado por el IFT. Debe limitarse al AEP al uso de espectro.

- ✓ Se requiere cambiar la Oferta de Interconexión de Referencia así:
 - Incluir el arriendo de fibra óptica de manera explícita y no como última instancia, a nivel de transporte y red de acceso.
 - Garantizar el acceso a la infraestructura pasiva en edificios.
 - Combinar productos de servicio de acceso indirecto a bucle local, con los de concentración y distribución, para garantizar la calidad y diferenciación del servicio y evitar el estrechamiento de márgenes.
 - Imponer la obligación de desplegar más de una fibra por hogar en FTTH y poner las adicionales a disposición de los concesionarios.
 - Controlar ex ante las ofertas minoristas
- ✓ Incluir el concepto de “equivalencia de insumos” y de productos así
 - Técnica: todos los competidores pueden acceder a los servicios mayoristas del AEP permitiéndoles replicar o desarrollar combinaciones de los paquetes del AEP.
 - En sistemas: que existan plataformas de soporte de operaciones y de negocio para todas las firmas, incluyendo el tramo minorista del AEP.
 - Comercial: el precio mayorista debe permitir que al replicar los paquetes los competidores tengan un margen adecuado.
- ✓ Mantener abierta la alternativa de separación funcional ante discriminaciones del AEP.
- ✓ Cambiar las reglas de publicación de los precios del AEP:
 - IFT debe publicar ex ante los precios de todas las ofertas de referencia y revisar los modelos usados.
 - Se deben desagregar todos los precios.
 - La metodología de costos evitados debe basarse en un “operador razonable” antes que en un “operador eficiente”.
 - IFT debe intervenir si las promociones o descuentos llevan a que el precio mayorista con base en costos evitados, sea inviable para los competidores.
 - IFT debe revisar ex post todas las ofertas para impedir estrechamiento de márgenes.
- ✓ Actualizar los requerimientos al AEP en la obligación de separación contable:
 - Separar los servicios minoristas y mayoristas del AEP
 - Pedir mayor detalle para costos minoristas, de red y comunes
 - IFT debe requerir auditorías, que los ingresos y costos concilien con la contabilidad y los volúmenes concilien con la información sectorial.
- ✓ Mejorar la transparencia de información pública:
 - Que AEP publique en el registro público sus contratos de arrendamiento en plazas comerciales para que se garantice el derecho de acceso a terceros en igualdad de condiciones.

- Que AEP publique y registre su contratos con distribuidores y puntos de recarga, para asegurar trato no discriminatorio.
 - Que AEP publique y registre los términos y condiciones con los distribuidores en relación con la portabilidad para asegurar que no se estén incentivando prácticas anticompetitivas por los distribuidores.
- ¿Se presentan problemas de los concesionarios para tener acceso a los servicios del AEP? R/. Los procedimientos para tener acceso a la infraestructura y los servicios son ineficientes, y el Sistema Electrónico de Gestión no opera. No se ha compartido la información geolocalizada de torres, postes, y ductos de Telmex, ni la información de la infraestructura activa de Telmex. Hacen falta más sanciones ante estos incumplimientos. El AEP dilata el uso de tecnología inalámbrica para enlaces de interconexión y la disponibilidad de sitios de coubicación.
- ¿Cuál es el periodo adecuado para la siguiente revisión? R/. aunque en internacionalmente se usan 3 años, por el estado del mercado se sugiere hacerlo en 2.

En México IFT usa un modelo de costos para fijar el cargo de terminación. El modelo asume que la voz sigue creciendo pero en 2015 el tráfico de voz cayó. Se espera una reducción mayor del tráfico dado el aumento del uso de VoLTE y VoWiFi en Smartphones, y que AT&T y Telcel lanzaron paquetes de voz ilimitada. El tráfico de voz futuro es importante porque la demanda y los costos se calculan para todos los años y se distribuyen para suavizar el efecto. La demanda futura impacta los costos futuros, que impactan en el precio actual. Se ha solicitado al regulador revisar los valores finales al alza teniendo en cuenta esta reducción de tráfico comentada.

De un rápido ejercicio de comparación de las dos experiencias, se observa cómo en México se han puesto en marcha hace relativamente poco tiempo un gran número de medidas, muchas de las cuales ya tenían vigencia en el marco regulatorio Colombiano. Las particularidades de cada mercado pueden explicar que luego de un año de asimetría en México, la cuota de Telcel se redujo 1%, mientras que en Colombia en ese mismo periodo la cuota de Claro ya había caído un 3%. En los puntos similares, tenemos que el grupo América Móvil en los dos países busca que las medidas no se apliquen efectivamente, lo cual pone en serio riesgo la competitividad de los servicios móviles y de las TIC en general.

9. Recomendaciones. Se contestan los puntos 8 y 9 del cuestionario⁸.

⁸ 8. Del análisis de los indicadores expuestos, y de los demás que considere pertinentes, ¿considera que se presentan problemas de competencia en los mercados de servicios móviles? ¿Cuáles son esos problemas? Justifique su respuesta. 9. En caso de responder de manera afirmativa la pregunta anterior, ¿considera necesario establecer medidas generales adicionales para promover una mayor competencia en el mercado? ¿En cuál mercado? ¿Qué falla de mercado atienden? ¿Qué tipo de medidas debería considerar la Comisión?

En línea con todo lo expuesto es posible agrupar las recomendaciones específicas en tres grupos: mantener las medidas actuales de terminación asimétrica y condiciones diferenciadas en los procesos de espectro; adelantar nuevas acciones de prevención de subsidios cruzados y garantizar la calidad de la información que entrega el operador dominante; e imponer nueva regulación asimétrica. A continuación transcribimos las conclusiones del estudio de FIDE Partners:

7.2.1 Terminación asimétrica

Las medidas asimétricas en los cargos por terminación han tenido efectos positivos sobre los mercados de voz saliente móvil desde su instauración. Estos efectos positivos son evidenciables a través de la evolución en la cuota de mercado de voz móvil del operador dominante en abonados y a través del incremento en la proporción del tráfico total del offnet.

Evolución cuota de mercado. (...) desde enero de 2013 el operador dominante ha perdido 12 puntos porcentuales en su cuota de abonados para el mercado de voz.

La Figura 7.3 nos permite hacer una comparación internacional de la evolución del índice IHH para varios países de la Unión Europea con respecto al grado de asimetría en las tarifas de terminación móvil. Es cierto que existen otros factores en juego que afectan a la evolución del índice IHH pero la relación que encontramos en esta gráfica es reveladora de una potencial correlación.

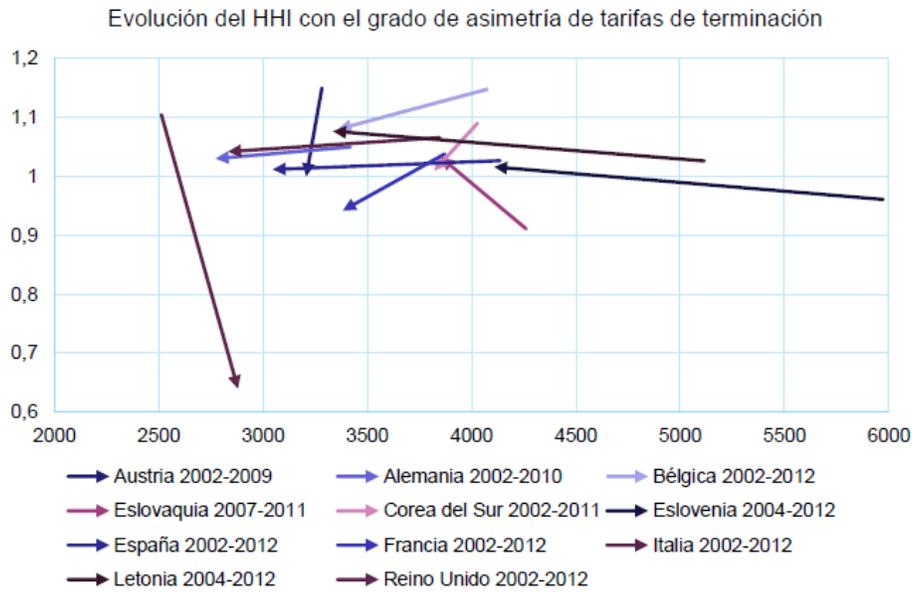


Figura 7.3: Evolución del índice IHH con respecto al grado de asimetría en las tarifas de terminación móvil en países de la Unión Europea [Fuente: elaboración propia 2016]

En la siguiente figura tenemos más ejemplos, en este caso de países que no pertenecen a la Unión Europea pero que se rigen por principios regulatorios similares en el tema que nos ocupa. Como podemos ver, la evolución del índice de concentración medido como IHH parece evolucionar positivamente con las tarifas de interconexión asimétricas.

Evolución del HHI con el grado de asimetría de tarifas de terminación

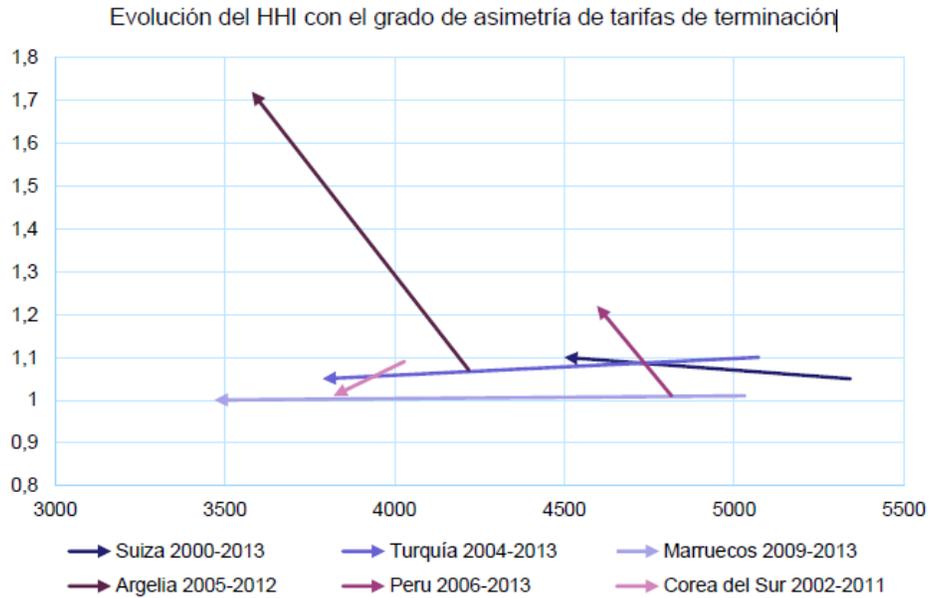


Figura 7.4: Evolución del índice IHH con respecto al grado de asimetría en las tarifas de terminación móvil en países seleccionados no miembros de la Unión Europea [Fuente: elaboración propia 2016]

Adicionalmente, el caso de Chipre es particularmente revelador. Al eliminar la asimetría en las tarifas de terminación de voz en 2013, el operador dominante ostentaba una cuota de mercado que superaba a la de su inmediato competidor en 22 puntos porcentuales. Sin embargo, tres años después de haber eliminado la asimetría, se vio la necesidad de reinstaurar nuevamente cargos asimétricos dado que el operador dominante estaba recuperando su participación en el mercado y los índices de concentración habían vuelto a aumentar.

En el caso de Colombia, para el primer trimestre de 2016 Comcel tenía una cuota de mercado de usuarios del 49% que superaba a su competidor inmediato, Telefónica, en 27 puntos porcentuales. Mientras que si se comparan las cuotas de mercado de los otros dos indicadores analizados, Comcel tenía el 60% de los ingresos y 67% del tráfico, presentando diferenciales con el segundo operador de 39 y 45 puntos porcentuales respectivamente.

Considerar una simetría de tarifas en el 2017 podría tener el efecto de causar una dilución de los efectos conseguidos, teniendo en cuenta que el mercado aún se encuentra actualmente con niveles altos de concentración [1T16 IHH abonados - 3300] y se presenta una evidente posición de dominancia de Comcel en ambos mercados.

Incremento en la participación del tráfico off-net

Desde la entrada de las medidas asimétricas de terminación, el tráfico on-net ha disminuido su proporción en el mercado, pasando de niveles cercanos al 89% en el primer trimestre de 2013 al 67% en el cuarto trimestre de 2015, lo cual puede ser observado en la

sección 4.4 sobre desarrollo del mercado de voz. En esa misma sección, se aclara que la proporción de tráfico on-net no es la misma para todos los operadores siendo 52% para Telefonía, 56% para Tigo y 77% para Comcel.

La consideración de implantar tarifas simétricas para el servicio de terminación de voz en 2017 fue una decisión que se tomó en 2012, momento en el cual no era posible dimensionar el impacto que tendrían estas condiciones en el mercado. La proporción del tráfico on-net disminuyó en 6 puntos porcentuales en 2015 con un diferencial entre las tarifas de terminación del operador dominante y sus competidores del 73%.

El tráfico on-net continuará disminuyendo conforme el mercado vaya siendo más equilibrado pero también mientras los operadores diferentes a Comcel puedan ofrecer planes a todas las redes a precios accesibles para los usuarios. La eliminación de la asimetría en forma prematura podría derivar en que las ofertas a todas las redes disminuyan o incluso desaparezcan de no ser rentables para los operadores.

Dadas las condiciones actuales del mercado y la evidencia internacional, sugerimos que la asimetría permanezca un mínimo de dos años más antes de reevaluar la situación de competencia si el objetivo de la CRC es que la concentración del mercado de voz saliente disminuya y se continúe la tendencia a la disminución del porcentaje de tráfico on-net. Además de mantener la obligación de que las tarifas on net se mantengan mayores o iguales a las offnet para el operador dominante.

Por tanto sugerimos que se mantenga el diferencial del 73% entre las tarifas de terminación de Comcel y TigoUne|MVS y las de Tigo Une/MVS con respecto a los entrantes hasta diciembre de 2018 como se observa en la siguiente gráfica:

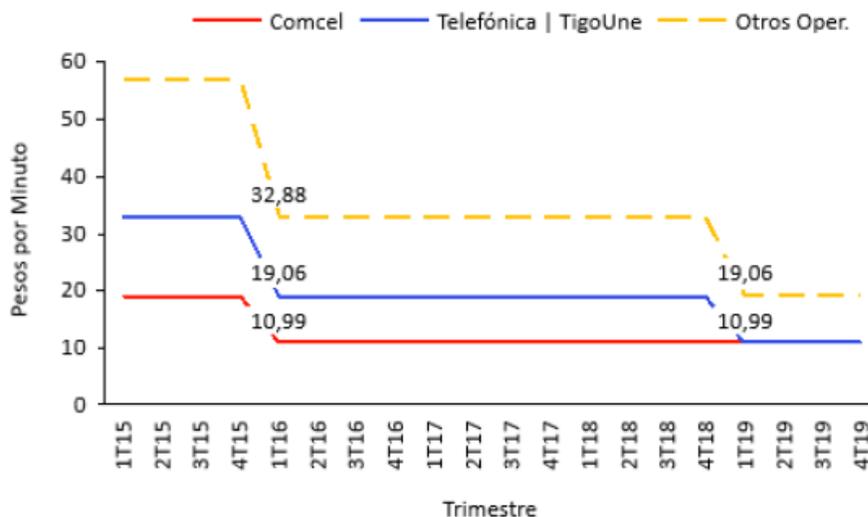


Figura 7.5: Glide Path 1 - Escenario manteniendo asimetría 2016 [Fuente: Fide Partners, 2016]

Esto permitiría encaminar el mercado a que en el 2019 sea más competitivo, menos concentrado y con un menor porcentaje de tráfico on-net. Una vez conseguidos estos objetivos, la CRC podría plantearse establecer tarifas de terminación simétricas.

7.2.2 Subastas de espectro diferenciadas

En el año 2013, se realizó la subasta de espectro de las bandas AWS (Advanced Wireless Services) y 2500MHz. Esto consistió en la adjudicación de hasta 225 MHz en las bandas de 1.850 MHz a 1.990 MHz, 1.710 MHz a 1.755 MHz pareada con 2.110 MHz a 2.155 MHz (denominadas en conjunto AWS) y 2.500 MHz a 2.690 MHz (2500MHz).

El MinTIC presentó los lineamientos y requisitos de adjudicación en la Resolución 449, inspirados en los lineamientos de la Ley 1341 de 2009. Las condiciones de licitación de espectro trataban sobre todo de promover la libre competencia y acabar con la posición dominante de Comcel en el mercado.

En ese sentido y basados en los estudios realizados por la SIC en el 2012, se limitó la participación de Comcel en esta subasta, excluyéndola de optar por espectro en la banda AWS. Esto debido a que era operador dominante y existía el riesgo latente del traslado de poder significativo en el mercado de voz móvil saliente al mercado de datos móviles.

Opinamos que un estudio como el de la SIC se debe emprender de nuevo para entender si tiene sentido aplicar condiciones restrictivas y de qué tipo, para aplicarlas al operador dominante en futuras subastas de espectro con el fin de seguir el camino hacia un entorno más competitivo.

Las razones por las que se podrían mantener restricciones similares a las aplicadas en la subasta de espectro de 2013 son las siguientes:

Las características de las bandas: determinan diferentes ventajas y costos asociados de despliegue y uso. En 2012 el estudio realizado por la SIC tomó en cuenta, entre otras, que el espectro de 2.500MHz tiene mayores costos de despliegue en comparación con las bandas AWS. Así mismo, consideró que el espectro AWS estaba caracterizado por la disponibilidad de una mayor gama de equipos que la de 2.500MHz.

Algunas de estas características seguirán siendo vigentes cuando se realice la siguiente subasta, ya que son intrínsecas al uso del espectro. En caso que las próximas subastas sean de solo espectro por debajo de los 1000MHz, las consideraciones tendrán que ser diferentes a las de la subasta en 2013 como pudieran ser las diferencias en disponibilidad de equipos con tecnología LTE compatibles con las bandas de 700MHz, 850MHz y 900MHz. Sin embargo comentamos estas diferencias en relación a los determinantes de la exclusión de Comcel en la banda AWS como un precedente indicativo.

En efecto, los operadores pueden disfrutar de ventajas o desventajas competitivas en relación a las frecuencias con las que cuentan. La política regulatoria del espectro radioeléctrico es comúnmente usada por los reguladores como elemento para balancear el poder de los operadores dominantes y conseguir un reparto más homogéneo del espectro disponible.

Importancia del mercado: la adjudicación de las bandas, por ser el espectro un bien escaso, es un factor determinante el futuro de la competencia, especialmente en lo relacionado con el mercado de datos, el cual es cada vez más relevante debido a su rápido crecimiento.

En el último estudio de la SIC en 2012, que utilizó datos del cuarto trimestre de 2011, el mercado de datos representaba el 15% del mercado total por ingresos. En el cuarto trimestre de 2015 este mercado de datos móviles representaba ya un 37% de los ingresos. En términos nominales, los ingresos del sector en 2011 (incluido por suscripción y por demanda) alcanzaron los 259.274M COP y para el cuarto trimestre de 2015 fueron de 950.161M COP.

La capacidad financiera de Comcel: de acuerdo con el estudio de la SIC del 2012, la capacidad combinada o “músculo financiero” de Comcel, y otras empresas pertenecientes al mismo grupo en Colombia, le permitirían asumir con mayor facilidad asumir los mayores costos asociados al despliegue de una red en la banda de 2500MHz. Dicho nivel de costos no podía ser asumido tan fácilmente por los demás operadores en el mercado ya que su capacidad es considerablemente menor y no cuentan con las mismas economías de escala que Comcel.

De acuerdo con los datos de GSMA Intelligence, desde que se realizó la subasta en el 2013, Tigo y Telefónica, trabajando en forma conjunta en el despliegue de la tecnología AWS han logrado cubrir al 12.18% de la población, mientras que Comcel utilizando tecnología 2500MHz con mayores costos ha aprovechado su red y sus recursos para cubrir al 37.04% de la población. Por otro lado, la información facilitada por Telefónica indica que aun cuando Claro lanzó su servicio LTE un año después de los otros dos operadores, ha logrado capturar el 48% del mercado. Esto pone de manifiesto la gran diferencia entre la capacidad de los tres operadores e ilustra la dificultad de competir con el operador dominante.

En la siguiente figura podemos ver el EBIT (Utilidades Antes de Intereses e Impuestos – Earnings Before Interest and Tax por sus siglas en inglés) de los operadores tanto en el 2011, que fue el año que se consideró para el estudio de la SIC del 2012, y el 2015 que es el año calendario terminado más reciente.

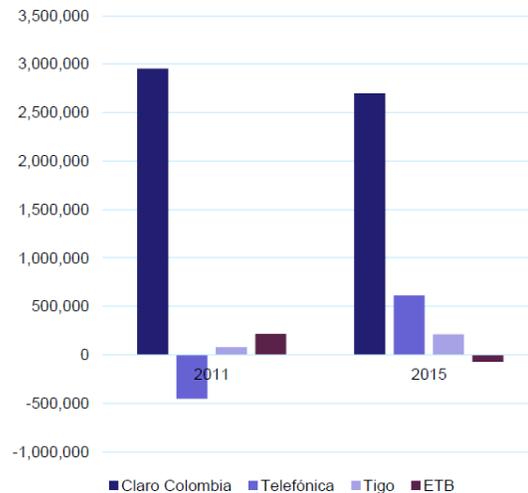


Figura 7.6: EBIT
Millones COP
[Fuente: Reportes financieros.]

El “músculo financiero” a la cual se refería el documento de la SIC del 2012 sigue vigente como podemos ver en la Figura 7.6, ya que Claro (como ahora se denomina comercialmente al grupo al que pertenece Comcel y que también incluye los servicios de televisión y fijos) disfruta de altos niveles de beneficios en comparación con otros operadores ya que el EBIT absoluto de Comcel es alrededor de 4 veces superior al del competidor más cercano.

Indicador IHH. Según el indicador IHH, Colombia sigue teniendo un nivel de concentración muy superior en comparación con los demás países de la OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). Adicionalmente, la Federal Trade Commission (FTC) de los Estados Unidos, determina que los mercados no concentrados son aquellos con un índice IHH menor a 1500 y que se considera un mercado con concentración moderada aquello con niveles entre 1500 y 2500, y por último aquellos mercados con una alta concentración a los mercados con un IHH mayor a 2500.

En este respecto, aunque la concentración haya disminuido en el periodo 2012-2015 en el mercado de telecomunicaciones móviles de Colombia, tanto en el mercado de voz como el de datos estos niveles siguen siendo superiores al nivel óptimo de 2500.

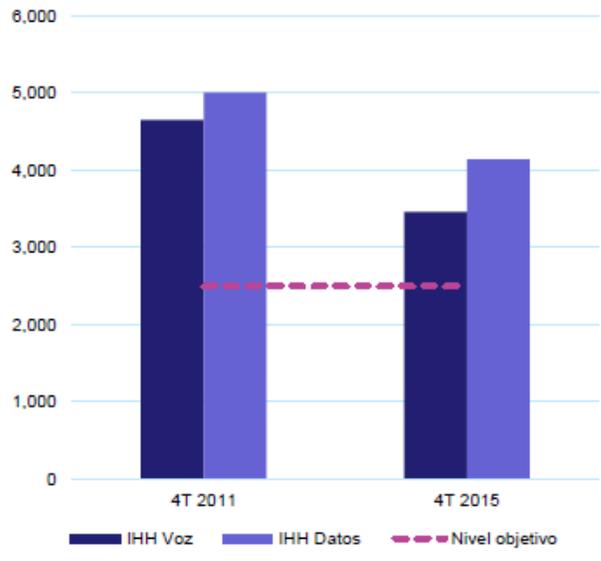


Figura 7.7: IHH por usuarios [Fuente: SIC-MinTIC, 2016]

Indicador Stenbacka. Este indicador mide el nivel de dominancia en un mercado, analizando la participación de la empresa líder y la segunda más importante. En el cuarto trimestre de 2011, el índice Stenbacka para el mercado de telecomunicaciones de Colombia por suscriptores fue de 33.6% y a 2015 aumentó a 39.7%. A partir de un indicador de 22.7% o mayor se considera que existe una posición de dominio en el mercado. Encontramos preocupante que, a diferencia de la evolución seguida por el mercado de telecomunicaciones en términos de concentración medida por el IHH, el indicador Stenbacka ha aumentado en vez de retroceder.

Condiciones de la Subasta El estudio realizado por el SIC en 2012 determinó varios escenarios, utilizando una única herramienta de exclusión que consistió en determinar dos segmentos, que fueron los siguientes:

- El abierto: Designado para cualquier operador
- El reservado: Designado únicamente para nuevos entrantes

De esta manera, la permutación de dichos segmentos sobre los segmentos de la subasta determinó hasta 6 escenarios diferentes. Cada uno de estos fue evaluado, en sus posibles resultados, para que se determinara cual era la mejor solución y está fue aplicada en la subasta.

La decisión del MinTIC fue estimada como la correcta para Colombia y estuvo alineada con otros ejemplos internacionales. Por ejemplo, en Canadá el regulador determinó límites (spectrum caps) por secciones de bandas, para los operadores ya establecidos. Según el regulador, este esquema fue exitoso ya que se asignó bandas a operadores alternativos en cada región a lo largo de Canadá.

Consideramos que las características actuales del mercado no presentan cambios significativos con las que el SIC encontró en 2012, y por lo tanto la aplicación de restricciones en línea con las que se aplicaron a Comcel en la subasta de 2013 es una opción razonable en línea con las políticas regulatorias seguidas en Colombia al respecto. Por tanto, recomendamos que para la

siguiente subasta de espectro se estudie de nuevo por parte de los organismos relevantes la posibilidad de imponer de condiciones restrictivas que tengan un impacto positivo en la concentración del mercado. Entre otras que pudieran implementarse, se encuentran las siguientes:

- establecer límites de espectro específicos para el operador dominante en bandas debajo de 1000 MHz
- imitar la cantidad de espectro total que pueda adquirir (o poseer) el operador dominante

7.2.3 Garantizar información provista por los operadores

Las modificaciones en las metodologías de cálculo de los diferentes indicadores de mercado, la multiplicidad de información requerida y la discrecionalidad que tienen los operadores para presentar información, afectan considerablemente la certeza que se puede tener en las mediciones de la evolución de los mercados y las tendencias en concentración, competitividad y dominancia.

Así mismo, existe el riesgo de que se lleve a cabo cierta manipulación de la información para aquellos datos no financieros que no tienen un requerimiento legal de auditoría. Actualmente en Colombia, el MinTIC es quien ordena que se realicen ciertas auditorías sobre la información reportada por los operadores, pero no es una práctica recurrente del mercado.

Por tanto, recomendamos los siguientes puntos para dar mayor certeza en las mediciones realizadas y en la elaboración de los indicadores clave para conocer el estado real del mercado de telecomunicaciones colombiano:

- auditar la información reportada al regulador para garantizar que la información que presentada públicamente sea homogénea y fidedigna para revelar las condiciones reales del mercado.
- estandarizar métricas comunes como pueden ser, entre otras, la definición de usuarios activos o la contabilización del tráfico de voz on-net. La CRC, durante la preparación para el ejercicio de separación contable, requirió que cada operador presentara un modelo siguiendo una metodología uniforme, la cual pudiera también aplicarse a la información recopilada
- simplificar el proceso de recopilación de datos para disminuir la gran cantidad de formularios que son requeridos trimestralmente para facilitar el trabajo tanto de los operadores como de la CRC al revisar la información.

7.2.4 Prevención de subsidios cruzados

Como señalamos en la Sección 5, las ofertas comerciales de Comcel en paquetes pospago de voz y datos presentan precios más bajos que los de las ofrecidas por sus dos competidores más cercanos. No tenemos la certeza de que esto se repita en todas las ofertas comerciales, sin embargo, esto parece ser indicativo de la situación real en el mercado. Esto, unido a su cuota de mercado y (debido) a su alta capacidad financiera por el tamaño de sus operaciones, podría implicar que Comcel esté apalancándose en su posición dominante en voz para subsidiar el servicio de datos en paquetes. Es decir, es posible que Comcel esté dispuesto a

obtener un beneficio menor (o incluso una pérdida) en el mercado de datos (ya sea en paquete o como servicio aislado) en comparación con los beneficios que obtiene por otros servicios con el fin de afianzar o incrementar su cuota de mercado.

Afortunadamente, en Colombia ya existe regulación para prevenir que se den estas situaciones. En particular, la resolución 4577 de 2014 (y sus enmiendas) dieron un paso importante en este sentido con la adopción de informes de separación contable. Este esfuerzo está enfocado al cumplimiento de la Ley 1341 de 2009 que busca la prevención de conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas de la competencia, dentro de las cuales caerían los subsidios cruzados. Creemos que es importante que la CRC aproveche la información presentada por Comcel para verificar que no exista competencia desleal.

En particular, la definición de los diferentes servicios se encuentra en la tabla 4.40 del Anexo IV de la Resolución 4577 donde se identifican todos los servicios móviles relevantes para la separación contable.

Mientras las cuentas separadas de cada uno de estos servicios se presenten de acuerdo con el esquema ilustrativo presentado en la Tabla 1.10 del Anexo I de la misma resolución, la CRC tendrá las herramientas para identificar si existen diferencias considerables en los márgenes de los diferentes servicios. Lo importante en este caso será asegurar que la información presentada por Comcel sea fidedigna mediante auditorías externas.

Por último, sugerimos que la CRC considere la aplicación de las siguientes opciones:

- aunque el mercado minorista de acceso a internet (datos) no ha sido declarado como susceptible de regulación ex-ante (todavía) consideramos que este debe ser tomado en cuenta con respecto a los subsidios cruzados que se puedan realizar

- con los datos ya obtenidos de los reportes de contabilidad separada de Comcel, la CRC debe comenzar a analizar si existe la posibilidad de que existan subsidios cruzados

- en caso de que la información presentada no sea suficiente para identificar estos subsidios, la CRC debe requerir información adicional tanto para el ejercicio analizado como para los subsecuentes

- la CRC debe determinar una diferencia razonable entre el margen total del operador y el margen encontrado en los resultados de los servicios por separado. Esto servirá de guía para comprender si existe un subsidio cruzado sin que haya justificaciones adecuadas

- se debe aplicar sanciones, en casos de infracciones, sin importar que los subsidios cruzados se den en mercados que no hayan sido declarados como susceptibles de regulación ex-ante. La ley 1341 no determina un mercado específico al reglamentar como infracción a los subsidios cruzados, por lo cual todos los mercados relevantes deben estar libres de subsidios

- aprobación de nuevas tarifas del operador dominante por parte de la CRC para que el organismo regulador asegure que existan condiciones y márgenes adecuados para los competidores. Esta opción se ha implementado en otros países como pueden ser Chipre y Turquía

7.2.5 Compartición de infraestructura de sitios móviles

La compartición de infraestructura es una herramienta fundamental para garantizar la competencia efectiva en los servicios de telecomunicaciones. En el caso particular de

comunicaciones móviles, los sitios son el elemento primordial de compartición para facilitar la colocación de antenas de los operadores alternativos, y así estos puedan presentar su oferta de servicios a los usuarios finales, en condiciones que les permitan prestar servicios que puedan competir en calidad, eficiencia y precio con los que ofrece el operador dominante en el mercado.

Según datos de la Agencia Nacional del Espectro (ANE) en el país hay entre 12.000 y 15.000 antenas o sitios de comunicación instalados para atender todo tipo de servicios de comunicación inalámbrica. Sin embargo, se necesitan entre 4.000 y 7.000 sitios más para satisfacer la creciente demanda de usuarios (y tráfico). Esto implicará un gasto importante para los operadores, que puede constituirse en una barrera de entrada importante para ciertas zonas.

La compartición de infraestructura móvil es por tanto, desde un punto de vista económico, la manera más eficiente para promover el despliegue de redes para fomentar la competencia en áreas donde es muy costoso instalar un nuevo sitio para antenas. La GSMA (asociación de operadores móviles), en su manual de compartición de infraestructura móvil, explica en detalle las diferentes variables de compartición que pueden ser utilizadas:

1. Sitios
2. Torres
3. Acceso (RAN)
4. Red troncal
5. Roaming

Para el caso específico de Colombia, creemos que la regulación para compartición de infraestructura del operador dominante debería limitarse a las tres primeras ya que existen otras alternativas para la red troncal y el servicio de roaming ya se encuentra regulado.

En el caso particular de Colombia, la diferencia de cobertura de los operadores se ve claramente reflejada en los mapas provistos por la compañía OpenSignal que recopila la información de cobertura de servicios móviles. Los datos presentados se pueden visualizar en su página web en mapas de densidad. La información puede ser discriminada por tecnología (2G/3G y 4G) y por operador. Gracias a esta aplicación es posible determinar qué operadores tiene mejor cobertura por tecnología. Al observar el mapa de Colombia, tanto para los despliegues de 2G /3G como en los de 4G, es evidente que el operador con la mayor cobertura es Comcel, seguido por Telefónica y después Tigo.

En particular, la cobertura de Comcel es considerablemente mayor debido al mayor número de sitios con los que cuenta, tal y como se muestra a continuación.

En América Latina, el caso más relevante sobre regulación de compartición de infraestructura móvil es México. En este país, Telcel ha sido declarado operador preponderante desde 2014 por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en su Resolución P/IFT/EXT/060314/7656. A efectos prácticos regulatorios, ser declarado preponderante es equivalente a ser declarado operador dominante.

Las ventajas expuestas por el IFT en la Resolución citada en el párrafo anterior, aplican directamente al caso de Colombia donde la mediación de la autoridad regulatoria puede asegurar mayor éxito que arreglos comerciales con condiciones potencialmente abusivas derivadas de la posición negociadora asimétrica de las partes:

“En relación al argumento de Telcel de que no se debe intervenir en los acuerdos de compartición de infraestructura, se señala que si bien en diversos países se han llegado a acuerdos de compartición de infraestructura mediante negociaciones particulares, también es cierto que los órganos reguladores han intervenido a efecto de promover o reglamentar la compartición de infraestructura por una diversidad de razones, entre las que se encuentran:

- Promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos a través de minimizar los costos del despliegue de las redes.
- Minimizar el impacto ambiental de la proliferación de torres y otras instalaciones.
- Un operador que cuenta con una ventaja considerable en infraestructura pasiva como son torres, ductos, sitios, entre otros, tiene los incentivos a negar el acceso a los mismos a efecto de preservar su posición en el mercado.”

Dadas las condiciones actuales del mercado colombiano, donde todavía se puede (y debe) incrementar la cobertura nacional con las diferentes tecnologías particularmente para datos con 4G, recomendamos que la CRC estudie y considere la implementación de una regulación asimétrica para el operador dominante mediante alguna de las siguientes alternativas:

- elaboración de una oferta de referencia para la compartición de infraestructura pasiva y activa (RAN) del operador dominante con precios regulados por la CRC.
- inclusión de condiciones específicas de compartición de infraestructura móvil para el operador dominante en la siguiente subasta de espectro

7.2.6 Regulación de líneas alquiladas mayoristas

Por el tamaño y la extensión de su red móvil, es evidente que Comcel tiene una de las redes de transmisión más grandes del país. Sin embargo, no es evidente que esté dando acceso a toda su infraestructura mediante las ofertas de MPLS y Metro Ethernet ofrecidas por el negocio fijo de Telmex/Claro en Colombia, ni que exista un servicio mayorista para otros operadores. En particular, esta situación se está dando en la capacidad que tiene disponible en las redes de retorno (backhaul en inglés) para conectar los sitios móviles. Por tanto, y tal como se ha llevado a cabo en otros países, existe una alternativa para compartir esta infraestructura mediante líneas alquiladas mayoristas.

La OCDE, en su estudio de 2014 sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia, establece que aunque las líneas alquiladas (leased lines) no están reguladas en la actualidad, existen instrumentos normativos en el marco regulatorio actual para llevar a cabo una compartición de dichas líneas y otros elementos de infraestructura de backhaul:

“La posibilidad de exigir que se permita el acceso a las instalaciones esenciales quedó recogida en el Decreto de Convergencia (Decreto 2870 de 2007) y fue desarrollada en la ley de TIC de 2009. En Colombia, el artículo 50 de la Ley de TIC establece los principios para el acceso, uso e interconexión de redes e instalaciones esenciales en condiciones no discriminatorias.

[...]En conclusión, el marco regulatorio colombiano ofrece una base suficiente para promulgar requisitos de acceso abierto; pero lamentablemente, estos instrumentos no se han implementado para permitir el acceso de terceros a las redes fijas.”

En este sentido, en Colombia ya se encuentra en vigor la Resolución 3101 que contiene los elementos necesarios para el acceso y uso de redes de interconexión, para aquellos proveedores de redes que tengan recursos considerados como instalaciones esenciales, determinando su acceso bajo costos eficientes. A partir de los principios y definiciones de esta resolución, se puede ampliar el uso de dicho elementos a través de normas adicionales ad hoc.

Por ejemplo, el roaming automático nacional, está determinado indicativamente en la resolución de interconexión como un servicio esencial. Su efectivo acceso es regulado por la Resolución 4112, que determina las características específicas de su prestación incluido su costo.

Recomendamos por tanto que, la CRC estudie considerar la red de retorno de Comcel como instalación esencial y que por lo tanto se rigiera bajo la resolución 3101. En este sentido, se requeriría que se expidieran las normas necesarias que determinaran sus precios y condiciones para el nuevo servicio de líneas alquiladas mayoristas.

7.2.7 Economías de escala de Comcel

Debido a la escala de sus operaciones y a la cuota de mercado que detenta en Colombia, Comcel ha obtenido ventajas comerciales con proveedores y distribuidores.

Al negociar con las compañías que manufacturan los terminales para transmitir voz y datos en telecomunicaciones móviles, Comcel puede obtener un precio unitario menor a sus competidores al negociar una mayor cantidad de productos y hacerlo en compañía con las subsidiarias en otros países de América Móvil. Paralelamente, puede obtener mejores precios en insumos de infraestructura para telecomunicaciones móviles, como cables, gabinetes y antenas.

De esta manera, Comcel queda en condiciones de obtener un mayor margen que sus competidores presentando la misma oferta comercial, o bien de ofrecer planes más económicos que no puedan ser replicados de manera rentable por operadores de menor escala.

Las situaciones descritas, cuando se dan con y por la existencia de una posición dominante de mercado y susceptible de generar regulación ex-ante, pueden ir en detrimento de la competencia en igualdad de condiciones y del objetivo de la CRC de promover el uso de los servicios de telecomunicaciones móviles de calidad suficiente a usuarios en todo el territorio nacional. Esto ha sido encontrado así por parte de otros reguladores como el IFT, tal y como se menciona más abajo.

Creemos que puede existir un círculo vicioso en lo concerniente a estas economías de escala, descrito en la siguiente Figura:

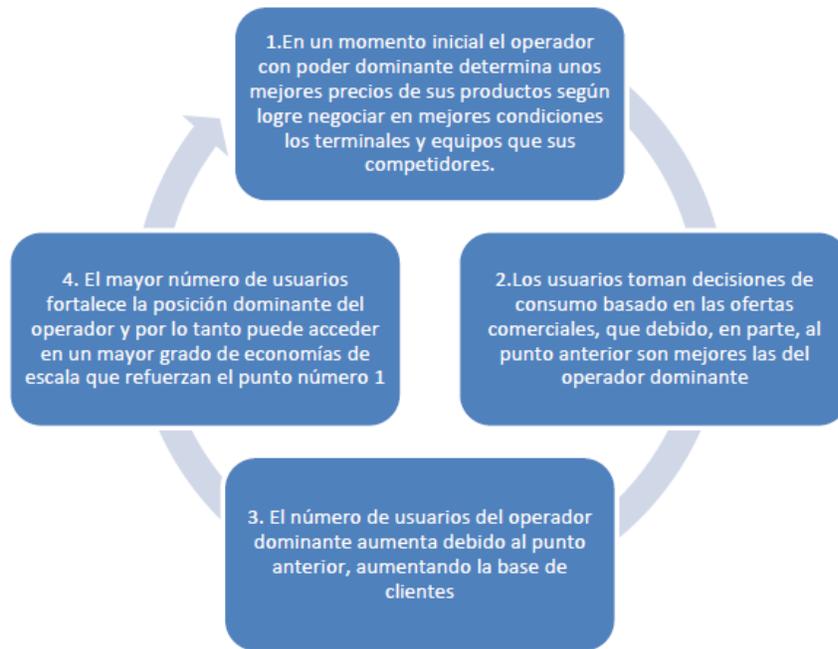


Figura 7.9: Círculo vicioso [Fuente: Fide Partners, 2016]

Para contrarrestar el efecto de este círculo, en México, el IFT estableció en la Resolución P/IFT/EXT/060314/76 ya mencionada, la obligación de proporcionar terminales a los OMV que así lo requieran como menciona la Medida Decimocuarta del Anexo I:

“El Agente Económico Preponderante deberá vender al Operador Móvil Virtual que así se lo solicite, los equipos terminales de Usuario o tarjetas SIM, para los cuales deberá proporcionar la correspondiente contraseña de desbloqueo”

El razonamiento del IFT en este sentido es que Telcel, en su cadena de valor incluye la adquisición de equipos terminales a los fabricantes por lo que puede ofrecer los mismos términos que obtiene a los OMV para que estos integren una oferta mínima. El precio de estos, como el de todos los servicios prestados por Telcel, debe estar orientado a costos, lo cual implica el aprovechamiento de las economías de escala.

Si bien estas son medidas menos habituales y el regulador mexicano bien podría haber sido el primero en establecerlas, la CRC podría considerar la aplicación de obligaciones específicas a Comcel:

- notificar al regulador todos sus acuerdos comerciales con proveedores (de infraestructura, hardware, y terminales), presentando los precios unitarios que ha negociado, y

- en caso de ser requerido, traslade estos precios y beneficios a operadores de menor escala cobrando únicamente la comisión adecuada para cubrir sus costos marginales de gestión comercial.

7.2.8 Exclusividad de Comcel

A lo largo de los años, Comcel ha aprovechado su posición preferencial en el mercado de telecomunicaciones móviles colombiano para negociar acuerdos de exclusividad con diferentes empresas de importación y distribución.

Existen varios casos de estas prácticas que atentarían contra la competencia efectiva, como, por ejemplo:

- Obligar a que los puntos que distribuyan productos y servicios de Comcel desplieguen únicamente publicidad de dicho operador
- Negociar con empresas manufactureras de terminales la distribución exclusiva de una determinada línea de productos
- Obligar a operadores alternativos (OMV) a vender exclusivamente productos y servicios de Comcel.

Según el artículo 50 del decreto 2351 de 1992, que delimitó las funciones y responsabilidades de la Superintendencia de Industria y Comercio, creemos que la CRC (o el organismo competente) podría estudiar el comportamiento de Comcel con respecto a lo incluido en el artículo 50 sobre abuso de posición dominante en el mercado de telecomunicaciones móviles. El artículo en cuestión señala:

“ARTICULO 50. ABUSO DE POSICION DOMINANTE [...] Se tendrá en cuenta que, cuando exista posición dominante, constituyen abuso de la misma las siguientes conductas:

1. La disminución de precios por debajo de los costos cuando tengan por objeto eliminar uno varios competidores o prevenir la entrada o expansión de éstos.
2. La aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, que coloquen a un consumidor o proveedor en situación desventajosa frente a otro consumidor o proveedor de condiciones análogas.
3. Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituyan el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.
4. La venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.
5. Vender o prestar servicios en alguna parte del territorio colombiano a un precio diferente de aquel al que se ofrece en otra parte del territorio colombiano, cuando la intención o el efecto de la práctica sea disminuir o eliminar la competencia en esa parte del país y el precio no corresponda a la estructura de costos de la transacción.
6. [Adicionado por el art. 16, Ley 590 de 2000, con el siguiente texto]: Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.”

Experiencia internacional

La experiencia internacional de los Estados Unidos, nos muestra que, aunque los acuerdos de exclusividad no son ilegales per se, ya que se consideran o clasifican como acuerdos verticales –donde sus participantes no son competidores directos, si existen circunstancias que determinan lo contrario.

En los Estados Unidos, estos acuerdos pueden ser determinados como anticompetitivos, y en aquellos casos donde exista sospecha de trato anticompetitivos se deben tener en cuenta las siguientes características:

- cuando el proveedor tiene suficiente poder de mercado como para retener o dificultar el comercio en dicho mercado
- que tales acuerdos afecten la competencia entre los diferentes productos
- que los resultados justifiquen eliminar o restringir dichos acuerdos

En cuanto a los convenios verticales, la Comisión Europea determina una exclusión general de este tipo de convenios como practica anticompetitivas. Sin embargo, el artículo 3 de dicha regulación determina un umbral de mercado: en caso que el proveedor tenga una cuota de mercado superior al 30% dicha exclusión no aplicara, y por lo tanto dicho convenio será declarado anticompetitivo.

Recomendamos a la CRC que audite de forma ex-post los contratos para los cuales existan reclamos, con el objetivo de verificar que no se incurran en cláusulas de exclusividad que beneficien de manera injusta a Comcel.

Para los fines expuestos consideramos que la CRC debe iniciar un proceso particular que tenga por objeto la adopción de medidas regulatorias adicionales para el operador dominante, para explorar opciones concretas que permitan evitar que la concentración que se presenta en el mercado de voz saliente móvil, sea efectivamente trasladada al mercado de datos móviles, afectando las condiciones de competencia del mismo, y también para determinar si se requieren medidas particulares adicionales o modificaciones de las que actualmente rigen sobre Claro.

Cordial saludo,

FABIÁN HERNÁNDEZ RAMÍREZ
Director de RRII, Fundación y Regulación
Telefónica Colombia

Anexos:

1. Documento elaborado por FIDE Partners.
2. Documento resumen de la situación del mercado mexicano, con carácter reservado.