

116740000g-0002  
Bogotá, 13 de enero de 2010

Doctor  
**CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ**  
Director Ejecutivo  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
Ciudad

Asunto: Comentarios a la propuesta regulatoria de cargos de acceso a redes móviles

Doctor Lizcano:

Es para Telefónica un motivo de sorpresa el contenido del proyecto regulatorio publicado el pasado 15 de diciembre ya que las medidas allí propuestas ponen en peligro la permanencia de un entorno competitivo en el mercado de voz saliente móvil.

Al parecer la CRC comparte con los operadores de menor tamaño la preocupación por la estrategia que subyace en la fijación de precios de Comcel como agente con posición de dominio. Sin embargo, la regulación recientemente expedida para el mercado minorista móvil y esta propuesta regulatoria se compadecen poco con el diagnóstico de la competencia efectuado por la misma Comisión.

Telefónica Colombia viene manifestándole al regulador sus inquietudes desde hace más de dos años, y ha demostrado con evidencia suficiente la necesidad de implementar un tipo de regulación diferencial que reconozca que el mercado colombiano lejos está de contar con jugadores simétricos en condiciones de competencia comparables. Es más, es razonable pensar, por la dinámica competitiva en mercados con externalidades de red como la telefonía, que estas condiciones de equivalencia entre agentes no se alcanzarán en el mediano plazo.

No obstante, los argumentos presentados por Telefónica se analizan y controvierten de manera insuficiente por el regulador, y con base en argumentaciones no del todo claras, la Comisión concluye la necesidad de tomar medidas de las que se ha advertido incluso su carácter contraproducente cuando se trata de reactivar la competencia en el mercado móvil.

Por lo anterior, y con el respeto que la situación y el debate ameritan, esta comunicación contiene no solo los comentarios al proyecto de resolución sino también algunos interrogantes que para Telefónica resulta imperante resolver con el ánimo de entender el por qué de la propuesta regulatoria.

Cabe destacar que no cuestionamos la incertidumbre acerca del impacto de cualquier intervención regulatoria sobre un mercado tan complejo como el de voz saliente móvil. Sin embargo, Colombia no es el primer país en tomar medidas para restaurar la dinámica competitiva a partir de un mercado con operadores de tamaño claramente disímil.

## 1. En cuanto a las consideraciones Teóricas

### 1.1. Efecto club vs. externalidad de llamada

Telefónica, a través de su consultor Frontier Economics, señaló a la Comisión de Regulación de Comunicaciones en la presentación efectuada el 6 de febrero de 2009 que la selección de la intervención regulatoria adecuada para Colombia requería averiguar primero cuál era la situación que prevalecía, si el efecto club o la externalidad de llamada.

En ese entonces se advirtió que ante una marcada externalidad inducida de red (*'Calling clubs'*), la reducción de las tarifas *off-net* del operador dominante generaría un incremento en su número de abonados empeorando la situación competitiva (ver figura 1, diapositivas de la presentación de Frontier a la CRC).

Figura 1. Argumentos de Frontier sobre la selección de la medida regulatoria procompetitiva en el mercado de voz saliente móvil

## Voz saliente móvil (2/4)

- **Importante conocer la razón por la que estos precios están detrás del problema identificado**
  - Poff-net/on-net no son perjudiciales per se
  - Permite enfocar apropiadamente el remedio
- **Según análisis económico, existen dos posibilidades:**
  - Precios off-net y externalidades de llamada – Hoeming (2007)
  - Precios off-net y externalidades inducidas de red (“calling clubs”) – Gabrielsen & Vagstael (2007)

**En ninguno de estos dos casos la reventa de minutos es una solución**

- No afecta el incentivo a utilizar los precios *off-net/on-net* para distorsionar la competencia, y
- No parece muy probable que los revendedores vayan a quitar cuota de mercado a Comcel (además Comcel recibiría ingresos mayoristas a precios no regulados)

**Reducción de precios *off-net* de Comcel**

- Solución si el problema está relacionado con externalidades de llamada

**Si el origen son externalidades de red inducidas, las reducciones del precio *off-net***

- Posiblemente el problema empeore:  
Aunque tenga a mis contactos en la red pequeña, irme a la red grande no es tan costoso porque tiene un menor precio *off-net*
- Reducción de las tarifas de terminación de Comcel (no por debajo de costes) sería una opción mejor

Dada la complejidad asociada a identificar la justificación de la diferenciación tarifaria en el mercado de voz saliente móvil en Colombia, Telefónica prosiguió con la revisión de la oferta comercial de los 3 principales operadores del mercado para averiguar qué efecto predomina en el mercado.

Estos resultados se presentaron a la Comisión y ratificaron la percepción inicial sobre el efecto club. Cabe recordar que Frontier también manifestó a la CRC que estudios adicionales no han podido demostrar que la externalidad de llamada en otros mercados sea fuerte, si bien es innegable en el servicio de voz móvil.

Pese a estos argumentos y, a nuestro entender, sin analizarse suficientemente cuál es el origen del problema de competencia en Colombia, el regulador optó por imponer una restricción tarifaria minorista a Comcel orientada a disminuir su tarifa *off-net*. De esta decisión se entiende que para la CRC predomina la externalidad de llamada frente al efecto club aunque Telefónica desconoce el sustento de tal conclusión.

Adicionalmente, se ha evidenciado que el operador dominante en un claro desafío a la institucionalidad incumple abiertamente la restricción tarifaria impuesta por la CRC<sup>2</sup>. Sobre este hecho se ha solicitado tanto al Ministerio de Tecnologías de la Información y las

---

<sup>2</sup> En algunos de los planes lanzados al mercado con posterioridad a la expedición de la Resolución 2062 de 2009, el operador dominante establece una tarifa *off-net* superior al valor de la tarifa *on-net* más el cargo de acceso móvil. En los planes antiguos denominados 'bolsa', que debieron ser ajustados observamos que al ofrecer minutos gratis a los números 'elegidos', el operador dominante está incumpliendo la restricción.

Comunicaciones como a la Superintendencia de Industria y Comercio, el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y protección de la competencia frente a este caso.

Ahora bien, algunos modelos teóricos analizados tanto por Telefónica como por la CRC implementan asimetría en los cargos de terminación permitiendo que el operador pequeño cobre un cargo superior que el que cobra el operador grande por acceder a la red. Esta diferencia en cargos de acceso puede obtenerse de dos maneras: reduciendo el cargo de acceso de la red del operador grande, o incrementando el cargo de terminación del operador pequeño, todo esto comparado con el cargo por terminación regulado e inicialmente simétrico.

Este *mark up* modelado por Geoffron y Wang, 2007, produce efectos favorables sobre el bienestar social cuando el cargo por terminación del operador grande se reduce a su nivel de costos eficientes, creando de esta forma la asimetría, mientras que sus resultados son indeseables cuando se aumenta la remuneración por terminación de los operadores pequeños, como bien lo señala la CRC en el documento soporte.

Esta reducción es viable debido a que parten de una situación de igualdad de cargos para todos los operadores móviles, que en los países de la Unión Europea -referentes de las prácticas regulatorias y situaciones de mercado utilizadas por los autores- generalmente se calculan con base en modelos de eficiencia y operadores simétricos. En otras palabras, la reducción propuesta por Geofron y Wang no implica hacer que el operador dominante incurra en pérdidas por recibir llamadas de abonados de otros operadores móviles.

Considerando estos argumentos, así como reconociendo que la sobre remuneración de la terminación puede ser una medida distorsiva del bienestar social, Telefónica ha propuesto que la CRC ajuste el valor de la terminación a los niveles eficientes teniendo en cuenta el tamaño real de los operadores, lo que implicaría en esencia disminuir el cargo de terminación de Comcel, mientras que el de Telefónica Móviles se mantiene igual al cargo establecido en 2007.

Por último, consigna la CRC en su documento que tras revisar la literatura económica es posible concluir que para otorgar herramientas competitivas a los operadores pequeños, permitirles un *mark up* de acceso *"tiene el riesgo de generar incentivos para que el operador que menos cargo de acceso recibe (el dominante), transfiera su pérdida de ingresos por concepto de interconexión a sus propios usuarios, elevando las tarifas off-net. Esta práctica puede incluso generar una diferenciación de tarifas off-net según el operador de destino de dicho tráfico, por lo que las llamadas hacia la red del operador de menor tamaño tenderán a ser más costosas que aquellas originadas en la red del operador dominante y dirigidas a la red del operador de tamaño mediano"*.

Este punto ratifica la certeza de la Comisión en cuanto a la importancia de la externalidad de llamada sobre el efecto club en el mercado móvil colombiano. Para Telefónica, siendo el efecto club el predominante, la asimetría de los cargos de terminación le permite a los operadores pequeños reducir sus tarifas *on-net* y *off-net* de tal forma que sea factible atraer abonados del operador dominante, trasladando al usuario final el efecto temporal de un esquema asimétrico. Como se ha mostrado a la CRC en diversas reuniones, la actividad comercial de Telefónica Móviles ha sido intensa y ha beneficiado claramente a los usuarios al ofrecerles una tarifa única a cualquier destino, ha estado acompañada de cuantiosas inversiones y se basa en decisiones empresariales responsables. No obstante, Telefónica también reconoce que en el mediano plazo ningún esfuerzo por captar nuevos usuarios y generar con ellos masa crítica es financieramente sostenible en un escenario de cargos de terminación simétricos. Esto es claramente verificable al comparar los márgenes que reportan los diferentes operadores a los mercados internacionales.

Finalmente, la reducción del cargo de terminación de Comcel no puede ser drásticamente compensado con un aumento en sus tarifas *off-net* debido precisamente a la restricción tarifaria impuesta recientemente por la CRC, con lo cual las pérdidas en el bienestar del consumidor señaladas por algunos modelos teóricos estarían limitadas.

## **1.2 El papel del regulador en la fijación de los cargos de terminación y la posición del Grupo de Reguladores Europeos**

La regulación de los cargos de terminación puede responder a dos objetivos: i) establecer la remuneración eficiente de una actividad considerada monopolio natural, y ii) promover la competencia en el mercado minorista.

El segundo objetivo es valorado recientemente por el Grupo de Reguladores Europeos quienes emplean la fijación asimétrica de cargos de terminación como una herramienta para modelar el comportamiento de los agentes en el mercado, y con ello la dinámica competitiva. Con la fijación de un cargo de acceso se puede restablecer la rivalidad o acelerar la concentración.

La utilización de modelos de eficiencia, recomendación del GRE a los reguladores nacionales, refleja en cualquier caso la preocupación por una remuneración adecuada. Sin embargo el mismo grupo admite el distanciamiento de esta eficiencia por razones de competencia, al aceptar el efecto club y la diferenciación tarifaria en mercados concentrados como justificación para la implementación de asimetría en la terminación de llamadas. Sobre la interpretación

que hace la Comisión de la posición de los reguladores europeos frente a la asimetría en cargos de terminación se presentan los comentarios en el numeral 2.1.

### **1.3 Supuesto de simetría representada por un operador eficiente ficticio que atiende un tercio de la demanda del mercado**

En el documento soporte de la propuesta regulatoria se menciona que el modelo de costos eficientes de redes móviles utilizado en 2007 funcionaba con un supuesto de entrada fundamental, considerar una red que atiende un tercio de la demanda estimada.

Al referirse a los aspectos más importantes del modelo actualizado para esta ocasión, la CRC anota que en el módulo de demanda este supuesto no cambia ya que el modelo toma como punto de referencia a una empresa eficiente ficticia que representa a un operador que atiende un tercio de la demanda del mercado móvil. Este resultado puede ser homologado a un cargo de acceso simétrico<sup>3</sup>.

Sobre la fijación de los cargos de terminación de forma simétrica, Telefónica reitera lo ya expuesto desde hace más de dos años al gobierno nacional. El valor fijado por la CRT para los cargos de terminación en las redes móviles de manera simétrica ha generado una distorsión en este mercado que pone en riesgo la dinámica competitiva característica de la industria móvil<sup>4</sup>.

La situación de simetría con operadores que atienden partes iguales del mercado debe ser tomada como un ideal del funcionamiento al cual los operadores deben tender, pero sin convertirse en el punto de partida, en especial en un mercado como el colombiano, en donde la evolución de la participación del mercado muestra una tendencia a la concentración en el operador dominante.

En los considerandos del proyecto de resolución analizado se menciona que *“para guardar armonía con la visión regulatoria de largo plazo vigente a nivel mayorista frente a las redes móviles”*, es pertinente mantener un esquema simétrico. Para Telefónica ese largo plazo con tres operadores idénticos solo existirá si se proporciona a los operadores pequeños herramientas adicionales ahora, cuando la CRC ya ha identificado la existencia de un operador

---

3 CRC página 24.

4 Carta firmada por Alfonso Gómez, de fecha 30 de agosto de 2.007, dirigida a la Señora Ministra de Comunicaciones.

dominante; de ahí la urgencia de la adopción de un modelo asimétrico durante el tiempo necesario para atenuar la tendencia a la consolidación de la actual dominancia.

Si el supuesto de tres operadores idénticos con participaciones de mercado de 33% no era un supuesto factible en 2007, dos años después el mercado está aún más lejos de este referente teórico. Durante estos años además, Comcel ha recibido la sobre remuneración que subyace en la recepción de un cargo regulado construido para un operador con menos de la mitad de su cuota de mercado, este excedente sobre su costo real de terminación seguramente se ha convertido para este operador en un subsidio cruzado de su tráfico *on-net*.

La composición del tráfico saliente de cada operador móvil, unida a la estrategia comercial de Comcel, le hace posible crear un diferencial de costos que refuerza artificialmente su competitividad. Al fijar el mismo cargo de terminación para todos los operadores, el gran volumen de minutos *on-net* que cursa Comcel le permite tener costos incrementales por minuto más bajos que sus competidores, y de esta forma por cada minuto entrante puede ofrecer un precio *on-net* menor a sus costos.

Como resultado, Comcel utiliza este flujo de recursos para apalancar su operación ofreciendo precios *on-net* bajos, reforzando el efecto club, y otorgando elevados subsidios a los terminales. Este dinero artificialmente generado por la existencia de un cargo de terminación simétrico (que supone un operador con un tercio de cuota de mercado) para Comcel superior a sus costos incrementales de acceso, termina afectando la posición competitiva de sus rivales, causándoles elevados perjuicios financieros.

Esta situación va en contra del artículo 30 de la decisión 462 de la Comunidad Andina, que señala que los cargos de interconexión deben estar orientados a costos teniendo en cuenta la viabilidad económica y deben ser razonables. Reiteramos que el comportamiento del mercado móvil luego de la implementación de la resolución CRT 1763 ha mostrado que la homogeneidad e igualdad teórica en la fijación de cargos de acceso a redes móviles, ha generado es una mayor concentración del mercado en un solo operador y su posición dominantes es cada vez mayor.

## **2 Referentes internacionales de la asimetría en los cargos de terminación utilizados por la Comisión de Regulación**

### **2.1 Posición Común del Grupo de Reguladores Europeos -GRE**

La CRC menciona como parte de sus referentes internacionales el documento elaborado por el GRE y que contiene la posición común de los reguladores frente a la asimetría en los cargos de terminación.

Además, en el considerando 15 del proyecto de resolución, la Comisión plantea que es pertinente mantener el esquema de regulación de cargos de acceso sobre criterios de simetría porque estos garantizan la eficiencia de largo plazo, y que esta noción es consistente con lo planteado por el Grupo de Reguladores Europeos, dando a entender el apoyo de este grupo al esquema de cargos simétricos<sup>5</sup>.

En el documento del GRE, de la página 64 en adelante, cuando se trata el tema de la terminación de llamadas en redes móviles, en el apartado 3 se desarrolla la posición común sobre simetría y asimetría. Al inicio se describen las ventajas de la simetría en el largo plazo (3.1), se continúa mencionando las ventajas de la asimetría de manera transitoria (3.2), y las excepciones a la simetría durante un periodo de transición antes que los cargos de terminación en redes móviles se sitúen en los niveles de costos.

De especial aplicación a la realidad del mercado colombiano, en el apartado 3.5.2 se encuentra que para los reguladores europeos, la diferenciación de precios *off-net/on-net* y el efecto de red en un mercado concentrado son condiciones suficientes para la aplicación de asimetría en los cargos de terminación<sup>6</sup>.

En resumen, el GRE sostiene que los cargos de terminación usualmente son simétricos, y que la asimetría es aceptable en algunos casos en los que requiere una adecuada justificación. El

---

5 “Que de los análisis tanto teóricos como empíricos desarrollados, la CRC concluyó que para guardar armonía con la visión regulatoria de largo plazo vigente a nivel mayorista frente a las redes móviles, es pertinente mantener el esquema de regulación de cargos de acceso establecidos sobre criterios de simetría, toda vez que garantiza la eficiencia de largo plazo en la industria, noción consistente con lo planteado por el Grupo de Reguladores Europeos (ERG, por sus siglas en inglés) respecto a la idoneidad de este esquema con visión a futuro”.

6 “In summary, an on-net/off-net retail price differential, combined with significantly above – cost MTRs can, in certain circumstances, tone down competition to the benefit of larger networks”. ERG’s Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates”. ERG (07) 83 final 080313. Página 97.

“If the MTR is above the retail price (equal to the on-net price of the larger network), then the smaller operator may in the limit be forced to incur a loss on its off-net calls, if it wants to be competitive”. ERG op. Cit. Página 98.



efecto de red, y el impacto de la diferenciación de precios *on-net* – *off-net* para los operadores mas pequeños son consideradas explicaciones en costos que justifican una excepción a la aplicación de simetría.

De lo anterior se evidencia que la Comisión utiliza este documento de manera inapropiada pues sólo rescata de él la clara preferencia por la regulación simétrica en el largo plazo pese a que el objeto del documento es justamente analizar qué situaciones pueden justificar asimetrías temporales en la fijación de cargos de terminación en redes móviles. La Comisión también desconoce que en el mismo documento, el GRE menciona que para ese entonces (septiembre de 2008) solo 7 de los 18 países europeos analizados, contaban con cargos de acceso simétricos pese a la recomendación de la Comisión Europea.

Telefónica nunca ha desconocido la temporalidad como un atributo esencial de esta asimetría. De hecho, desde el inicio de la discusión en 2007 se solicitó al regulador la fijación de cargos asimétricos por unos pocos años.

## **2.2 Existencia simultánea de los cargos asimétricos y la portabilidad.**

El documento soporte de la propuesta regulatoria de la CRC, advierte que luego de revisar experiencias de ocho países en donde se han implementado cargos de acceso asimétricos, en todos los casos también se ha adoptado la portabilidad numérica, y que por esta razón, no es posible identificar el efecto puro de la regulación de cargos de acceso asimétricos, o el efecto, cuando pudiese existir, es potenciado por la medida complementaria.<sup>7</sup>

Sobre la misma información suministrada por la Comisión hay que resaltar que en seis de los ocho casos la adopción de los cargos de acceso asimétricos fue anterior a la portabilidad numérica así: Austria (3 años); Italia (2 años); Irlanda, Noruega, Suecia y Bélgica (1 año); solamente para Suiza y España la medida de portabilidad se tomó un año antes que la fijación de los cargos asimétricos.

De manera errada, la CRC entiende que una lección de estas experiencias internacionales es que “la medida de cargos de terminación asimétricos tiene que estar complementada con otro tipo de intervenciones regulatorias como la portabilidad numérica y la existencia de operadores móviles virtuales (...)”<sup>8</sup>. De la evidencia analizada se desprende que la mayoría de las autoridades de regulación de cada país tomaron la decisión de aplicar inicialmente cargos

---

7 CRC. Op. Cit. Página 36.

8 CRC. Op. Cit. Página 43.

asimétricos, y luego la portabilidad, como una medida complementaria para dotar a cada mercado de una situación idealmente competitiva en el largo plazo, sin supeditar la fijación de los cargos asimétricos a la existencia simultánea de la portabilidad.

### **2.3 Existencia simultánea de los cargos asimétricos y los operadores móviles virtuales**

Tal como aparece en la cita textual del numeral anterior, la CRC entiende que la medida de cargos asimétricos tiene que estar complementada con la existencia de operadores móviles virtuales.

Sin embargo, de los ocho países analizados por la Comisión, (1) en el caso de Italia, el documento no hace ninguna referencia a los OMV; (2) para la experiencia de Suecia, la CRC sostiene que la entrada de OMV no afecta las cuotas de mercado de forma adicional; (3) para Irlanda no existe impacto por la presencia de OMV porque entraron en el 2007; (4) en cuanto a Suiza, no es posible observar el efecto de la medida, y (5) para España no es posible verificar el efecto que sobre las cuotas de mercado tiene la aparición del Operador Móvil Virtual<sup>9</sup>.

Solamente se menciona, y de modo cualitativo, una asociación entre la aparición del OMV y un efecto en las cuotas de mercado en el caso de Austria (1), Noruega (2) y Bélgica (3).

Visto lo anterior, no se entiende cómo la Comisión concluye que hay un efecto positivo en la existencia de los operadores móviles virtuales en las cuotas de mercado, cuando su propia evidencia en cinco de ocho casos no la muestra, y en los otros tres casos ni siquiera presenta justificación cuantitativa representada en la cuota del Operador Móvil Virtual ni la evolución del Índice de Concentración del Mercado.

### **3 Utilización de la remuneración por capacidad**

Argumenta la Comisión que los cambios tecnológicos que actualmente se producen en la conmutación hacen que la capacidad se consolide como una unidad de medida y como una variable relevante en los costos de telecomunicaciones. También señala que alrededor de la conveniencia de este mecanismo de remuneración existen diversas posiciones y que en el mundo sólo 7 países además de Colombia lo han incorporado en su sistema de remuneración de costos de interconexión.

---

<sup>9</sup> CRC. Op. Cit. Páginas 36 a 42.

En primer lugar, llama la atención que la CRC pese a advertir la incertidumbre alrededor de la pertinencia de utilizar remuneraciones por capacidad para el servicio de terminación de llamadas, proponga esta solución cuando, por otro lado, la poca certeza alrededor de la asimetría (ya probada en más países que la opción por capacidad) sea su justificación para descartarla como medida regulatoria.

En segundo lugar, la conmutación de paquetes como justificante para la imposición de una remuneración por capacidad simétrica sería factible si el mercado objeto de regulación fuera de datos y no de voz. Esta realidad técnica explica que en el mundo la remuneración de la interconexión con base en una medida de capacidad para el caso de la voz sea poco frecuente, como bien lo señala la CRC.

Por tanto, consideramos que la opción de cargos de acceso por capacidad debe ser exigida únicamente al operador dominante en el mercado de voz saliente móvil.

Telefónica también considera necesario revisar las conclusiones de la CRC sobre las experiencias internacionales utilizadas para apoyar su propuesta de cargos por capacidad. En particular, es importante señalar que en España la remuneración de la interconexión por capacidad fue impuesta a Telefónica España como operador dominante en el mercado de voz fija y no como opción exigible a todos los operadores móviles como lo pretende la CRC.

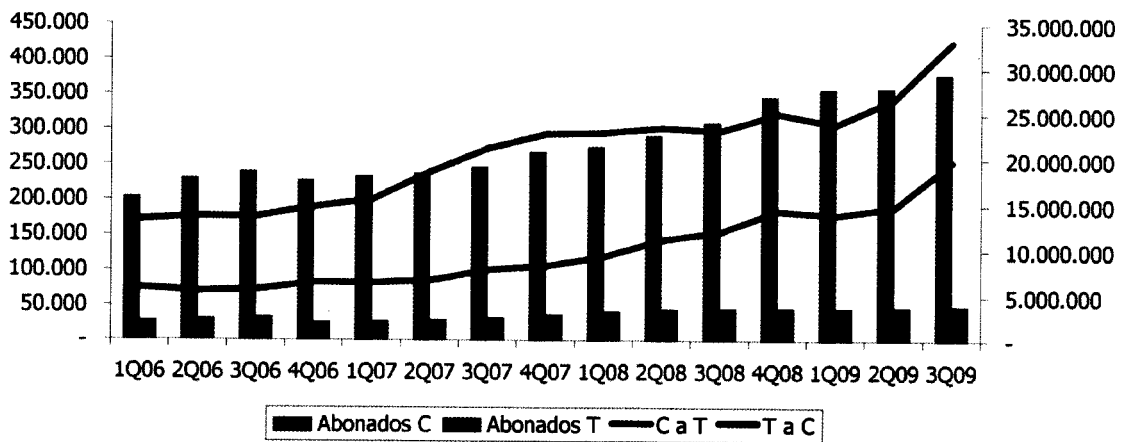
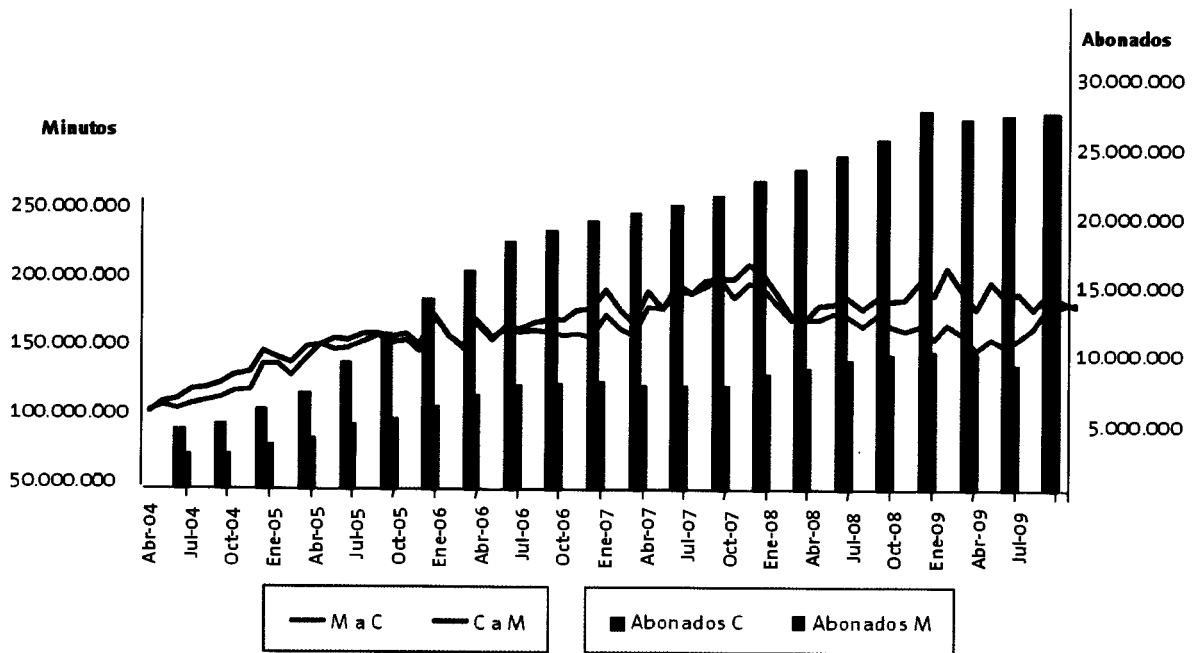
## **4 Análisis del mercado nacional**

### **4.1 Balances de tráfico de interconexión**

Haciendo referencia a la asimetría en la fijación de cargos de acceso, la CRC señala en la página 44 del documento que siendo los operadores de menor tamaño receptores netos de cargos de acceso, la fijación de cargos específicos por operador puede generar incentivos perversos frente al objetivo de que los operadores competidores generen mayores cantidades de tráfico dirigidas a la red del dominante y a las demás redes del mercado móvil. Para la Comisión, si los ingresos por concepto de interconexión se incrementan, los operadores pequeños a quienes supone receptores netos de cargos, dependerán de los ingresos de interconexión en detrimento del incentivo a competir por una mayor cuota de mercado.

Como puede verse en las figuras siguientes, sólo Tigo ha permanecido como receptor neto de cargos de terminación frente al operador dominante, mientras Movistar ha tenido períodos en

donde es pagador neto con respecto a Comcel. De hecho, en la actualidad el balance de tráfico entre Movistar y Comcel tiende a equilibrarse a pesar de la reducción en la cuota de mercado del primero y al incremento en abonados del segundo, situación que refuta las conclusiones de la CRC.



## 4.2 Interconexión por capacidad entre Tigo y Comcel

La Comisión destaca en su documento que a partir de marzo de 2009 la interconexión entre Comcel y Tigo se está remunerando bajo el esquema de cargos de acceso por capacidad y que se ha venido produciendo un incremento en el tráfico de la interconexión, especialmente por parte de Tigo. También menciona la CRC que teniendo en cuenta que los operadores no establecen tarifas dependiendo del competidor a quien vayan dirigidas, el tráfico originado en Tigo con destino Movistar también ha aumentado considerablemente pese a su remuneración por uso.

Telefónica considera que la CRC ha efectuado nuevamente un análisis parcial, pues si bien es cierto que el tráfico entre Tigo y Comcel se ha incrementado desde marzo 2009, también lo es que entre el primer y el tercer trimestre de 2009 Comcel incrementó un 2,5% su cuota mientras que Tigo escasamente alcanza un 0,4% de crecimiento en abonados activos.

## 5 Estudio efectuado por el consultor

El documento de propuesta regulatoria de la Comisión señala que la entidad contrató a DANTZIG CONSULTORES LTDA., con el fin de obtener de esta firma recomendaciones sobre el escenario que calcule los valores asociados a los cargos de acceso asimétricos, y sobre el escenario que actualice el valor de cargo de acceso en condiciones de simetría<sup>10</sup>.

Sin embargo, en ningún apartado de la propuesta se encuentran los resultados de los valores asociados a los cargos de acceso asimétricos. Pese a que en la página 31 del documento de la Comisión se reconoce que se realizaron análisis referidos a escenarios de cargos de acceso asimétricos, el numeral 2.3.1 "Cargos de acceso asimétricos" se limita a efectuar un análisis teórico de los impactos de la medida según la literatura económica reciente, y un análisis empírico de los impactos de la medida según la experiencia internacional, sin presentar los valores asociados a la asimetría para el caso colombiano.

De otra parte, el informe final de DANTZIG CONSULTORES LTDA., reitera que el objetivo general del proyecto es proveer a la CRT de una herramienta que le permita calcular cargos de acceso asimétricos a las redes móviles en Colombia, y presentar recomendaciones en términos de

---

10 "La CRC contrató a la firma DANTZIG CONSULTORES LTDA (...) dentro de dicha contratación se contempló obtener recomendaciones sobre i) el escenario que calcule los valores asociados a los cargos de acceso asimétricos para el tráfico de voz de las redes móviles en Colombia, y ii) el escenario que actualice el valor de cargo de acceso eficiente en condiciones de simetría, de manera tal que esta herramienta pudiera servir para los diferentes análisis de las condiciones de mercado que se han venido adelantando".

temporalidad del esquema de aplicación de cargos de acceso asimétricos de voz móvil. La denominada herramienta, corresponde a una actualización del modelo de cálculo de cargos de acceso con el que ya contaba la Comisión, en adelante llamado modelo CRT<sup>11</sup>.

Más adelante, el Informe Final del consultor señala, en cuanto a los cambios al modelo CRT, que en el módulo de demanda original el punto de referencia para la definición de las estimaciones de demanda de abonados y de tráficos, era una empresa eficiente ficticia representada por un operador que atendía un tercio de la demanda del mercado.

En el Informe Final se explica que, ya en la versión modificada se elaboraron cinco escenarios, que representan (i) a una empresa eficiente ficticia que atiende una porción de mercado definida por la CRC, y cuyo resultado puede ser homologado como un cargo de acceso simétrico, y (ii) a Comcel, Movistar, Tigo y Avantel, y cuyo resultado particular para cada empresa puede ser interpretado como los cargos de acceso asimétricos.

Posteriormente, en el capítulo de Resultados Finales del Informe, en el apartado denominado Temporalidad y Esquemas de Aplicación, el consultor señala que, en cumplimiento del proyecto debe brindar recomendaciones en términos de forma, temporalidad y esquema de aplicación del esquema de cargos de acceso asimétricos y la aplicación de cargos simétricos de manera posterior<sup>12</sup>, y por tanto realiza una revisión de las metodologías aplicadas en España, Reino Unido, Suecia y Chile.

Pero estas recomendaciones se circunscriben a un resumen de las experiencias sobre aplicación de cargos asimétricos en los países mencionados, sin que el Informe detalle los valores asociados a los cargos de acceso asimétricos que previamente había reconocido como fundamento del contrato.

El 4 de noviembre Telefónica Móviles Colombia envió a la Comisión de Regulación toda la información de los municipios en donde se encuentra instalada por lo menos una estación base, y el listado de municipios que ya cuentan con cobertura, así como toda la información

---

11 DANTZIG CONSULTORES LTDA. Proceso de Fijación de Cargos de Acceso Asimétricos. Informe Final. Julio de 2009, página 7.

12 "Si bien el análisis de los fundamentos económicos y regulatorios que permitan recomendar o desestimar la aplicación de cargos de acceso asimétricos no forma parte del ámbito de análisis contemplado para este proyecto. Sin embargo, sí forma parte del mismo, el brindar recomendaciones en términos de forma, temporalidad y esquema de aplicación del esquema de cargos de acceso asimétricos de voz en el contexto del mercado colombiano, y la aplicación de cargos simétricos de manera posterior"

necesaria para realizar las estimaciones del modelo contratado con DANTZIG CONSULTORES LTDA., y calcular los cargos de acceso asimétricos para la empresa.

Por tanto, solicitamos a la Comisión que publique los valores asociados a los cargos de acceso para Comcel, Movistar, Tigo y Avantel, que según el consultor precisamente resultan ser los cargos de acceso asimétricos, teniendo en cuenta la información real de la red de Telefónica Móviles, y no un estimado con base en los reportes que se hacen al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como afirman los documentos publicados por la CRC haberlo hecho.

Ahora bien, en oportunidades anteriores como en lo dicho por la CRC en la Resolución 2207 de 2009, el regulador ha considerado que siendo la terminación de llamadas de los servicios fijos y móviles un monopolio, independientemente del operador que origine o termine la llamada, el establecimiento de CA simétricos no representa una vulneración al derecho de igualdad, dada la naturaleza propia del mercado que se regula.

Pues bien, frente a lo anterior no se puede perder de vista que la premisa jurídica relativa a la igualdad, se predica entre iguales. Por consiguiente, no por el hecho que la CRC considere que la situación de monopolio sobre su red, se puede concluir que los operadores sean iguales, pues se hace necesario también revisar cuál es la posición de cada operador frente a la situación real de competencia en el mercado. Por lo tanto, bajo la premisa jurídica citada, no son iguales el operador dominante y sus dos competidores por las razones que ya ampliamente hemos presentado a consideración del regulador en diferentes instancias.

En complemento, los valores homogéneos de los cargos de acceso sin importar cuál es el operador en el que se produce la terminación, son los que precisamente están generando desequilibrios competitivos porque no se está teniendo en cuenta la particular situación de cada operador. Ante operadores en condiciones diferentes, el tratamiento no puede ser igual.

De esta forma se garantizaría de manera efectiva el principio de igualdad, bajo el entendido que se requiere un trato diferenciado que permita reconocer la situación de posición de dominio de uno de los operadores en el mercado. Respecto del reconocimiento del principio de igualdad que le corresponde garantizar al Estado ha señalado la Corte Constitucional (Sentencia C- 1125 de 2 de noviembre de 2008):

*“...Ahora bien, la ausencia de un contenido material específico del principio de igualdad no significa que se trate de un precepto constitucional vacío, por el contrario, precisamente su carácter relacional acarrea una plurinomatividad que debe ser objeto de precisión conceptual. De*

*ahí que a partir de la famosa formulación aristotélica de “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”, la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar el alcance del principio general de igualdad –al menos en su acepción de igualdad de trato- del cual se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Sin embargo, este segundo contenido no tiene un carácter tan estricto como el primero, sobre todo cuando va dirigido al Legislador, pues en virtud de su reconocida libertad de configuración normativa, éste no se encuentra obligado a la creación de una multiplicidad de regímenes jurídicos atendiendo todas las diferencias, por el contrario se admite que con el objeto de simplificar las relaciones sociales ordene de manera similar situaciones de hecho diferentes siempre que no exista una razón suficiente que imponga la diferenciación.*

*Esos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Estos cuatro contenidos tienen sustento en el artículo 13 constitucional, pues mientras el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; los incisos segundo y tercero contienen mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables.*

*De los diversos contenidos del principio general de igualdad, surgen a su vez el derecho general de igualdad, cuya titularidad radica en todos aquellos que son objeto de un trato diferenciado injustificado o de un trato igual a pesar de encontrarse en un supuesto fáctico especial que impone un trato diferente, se trata entonces de un derecho fundamental que protege a sus titulares frente a los comportamientos discriminatorios o igualadores de los poderes públicos, el cual permite exigir no sólo no verse afectados por tratos diferentes que carecen de justificación sino también, en ciertos casos, reclamar contra tratos igualitarios que no tengan en cuenta, por ejemplo, especiales mandatos de protección de origen constitucional.” (lo subrayado es nuestro)*

En el mismo sentido se encuentra la Ley 1341 de 2009 que estableció como uno de sus principios orientadores el de la libre competencia (art. 2 numeral 3), según el cual, es preciso dar el mismo trato a los competidores que se encuentren en situaciones similares y por lo tanto



le corresponde al Estado reconocer cuando no existan esas condiciones similares para adoptar medidas que no generen ventajas a uno de los competidores:

*“El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de la TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia.”*

Frente a la exigencia y necesidad de que el regulador genere condiciones de libertad económica y de cargos de acceso orientados a costos, la CRC no puede seguir considerando únicamente que el mercado de terminación de llamadas es un monopolio y que la intervención vía los cargos de acceso se hace para evitar que los operadores ejerzan su poder de mercado, dando lugar a la intervención en la economía mediante aumentos en el valor por capacidad de los cargos de acceso beneficiando solo al dominante.

Es claro que las posibilidades de ejercer poder de mercado no son las mismas para los tres operadores. Precisamente los indicadores actuales muestran cuál es el operador que tiene un poder de mercado más fuerte que el de los competidores, Así entonces, la regulación esta en mora de definir regulación diferencial frente a operadores que no son iguales y no continuar con medidas homogéneas ahora más gravosas por el incremento en los valores de la modalidad por capacidad.

## **6 Definición de ciertas condiciones de implementación que eviten la ocurrencia de conflictos.**

### **6.1 Remuneración de enlaces por capacidad**

Insistimos en que la opción por capacidad debe ser exigida únicamente al operador dominante. No obstante, en caso que la Comisión decida mantener la obligación para todos los operados móviles, y considerando que la Interconexión entre los operadores móviles utiliza enlaces bidireccionales, sugerimos dejar como opción para determinar los enlaces a remunerar, la aplicación de las Reglas de dimensionamiento eficiente de la Interconexión, como lo menciona el Artículo 12 de la Resolución CRC 1763 de 2.007<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Se trata de identificar el tráfico (erlangs) de carga elevada y normal mensual, de cada una de las rutas de interconexión activas y con una ocupación del 80%, para obtener la capacidad a remunerar (equivalencia de erlangs a enlaces) en cada sentido del tráfico. De esta manera el pago se haría por la capacidad usada por cada operador en la Interconexión, según el sentido del tráfico, con rutas bidireccionales, permitiendo obviar la ineficiencia que generaría tener enlaces unidireccionales.

El parágrafo 3 del proyecto de resolución, menciona que la liquidación de los cargos de acceso se realiza de manera mensual tomando los enlaces E1 operativos en la interconexión, pero en el caso de Interconexiones entre móviles donde los enlaces son bidireccionales, se podría interpretar que el pago entre operadores es cero, ya que es la misma cantidad de enlaces operativos en la Interconexión de cada lado, o que para las interconexiones móvil-móvil la CRC obliga el uso de enlaces unidireccionales, lo que es técnicamente ineficiente.

## **6.2 Larga distancia originado desde móviles**

En la nota de la tabla 3 del artículo 8 de la resolución CRT 1763 se menciona que los valores allí contenidos corresponden al valor de los cargos de acceso que los operadores de TMC, PCS y Trunking reciben de los operadores de otros servicios, cuando estos hacen uso de sus redes, según la regla de prestación de cada servicio, y que no se podrá cobrar el cargo de acceso a las redes móviles y al mismo tiempo tarifa por tiempo al aire. La tabla 4 del mismo artículo también señala para la opción de capacidad, que no se podrá cobrar el cargo de acceso a las redes móviles, y al mismo tiempo tarifa por tiempo al aire. El proyecto de resolución elimina estos textos, dando a entender que en adelante es posible cursar tráfico de larga distancia internacional como móvil o viceversa. Solicitamos que la resolución sea explícita en que los cargos de acceso a las redes móviles aplican tanto para larga distancia internacional saliente como para larga distancia internacional entrante.

## **6.3 Aumento en el valor de cargo por capacidad**

La propuesta traslada el punto de equilibrio entre minuto y capacidad de 258.419 minutos por E1 a 334.641 minutos por E1. Si por ejemplo en la actualidad se cursan 288.419 minutos por E1, con el cambio regulatorio los 30.000 minutos adicionales generarían un sobre costo del 11.61% en relación con un esquema de minuto. En el extremo un solo minuto adicional generaría un sobre costo del 29.50% en relación a un esquema de minuto.

Dada la existencia de esa brecha tan amplia entre los minutos de punto equilibrio actual y de la propuesta de resolución, proponemos que se acerque el valor propuesto para capacidad al valor actual. El valor por capacidad se debe mantener a lo sumo en los niveles actuales, siendo necesario que se limite su aplicación únicamente al operador dominante, no a la totalidad de los operadores.

## **6.4 Dimensionamiento**

El proyecto menciona el tráfico cursado en una ruta que sobrepase la capacidad dimensionada para la hora de mayor tráfico en la interconexión, pero no especifica cómo se va a medir. En caso de utilizar los Erlangs, ¿qué valor o fórmula de conversión se utilizaría para convertir Erlangs en minutos? ¿La CRC va a obligar a utilizar una ruta directa entre los operadores para desbordes? En todo caso, la Comisión debe dejar muy claro que estas reglas aplican únicamente

# Telefónica

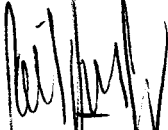
**Telefónica Colombia**  
Dirección: Avenida Suba No. 114A-55  
Bogotá, Colombia  
Tel (571) 593-11-08  
camilo.aya@telefonica.com.co

para el caso de la interconexión entre operadores móviles, y entre operadores móviles y operadores de larga distancia internacional, sin que ello afecte los otros tipos de interconexión por capacidad, como local – larga distancia nacional, y local – móvil.

## 7 Conclusión

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, Telefónica solicita nuevamente a la Comisión de Regulación de Comunicaciones que implemente en el menor tiempo posible una reducción del valor del cargo de acceso para el operador dominante del mercado de voz saliente móvil y, que obligue únicamente a dicho operador a ofrecer la opción de cargos de acceso por capacidad. De esta manera, al operador con posición de dominio se le reconocería un cargo por terminación equivalente a aquel que obtendría de manera eficiente un operador con el 70% del mercado, mientras que el cargo por terminación establecido en la resolución 1763 de 2007 se mantendría para los operadores pequeños.

Atentamente,



**CAMILO AYA CARO**

Vicepresidente de Estrategia, Regulación y Sinergias

<b>CRC</b>	
Radicación :	 * 2 0 1 0 3 0 0 8 1 *
Fecha :	13/01/2010 04:56:19 P.M.
Remitente :	TELEFONICA
Anexos :	
Asunto :	COMENTARIOS A LA PROPUESTA REGULATORIA DE CARGOS DE ACCESO A REDES MOVILES.