



Bogotá D.C., 2 de Febrero de 2009

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Comentarios a la propuesta regulatoria integral del proyecto de "definición de mercados relevantes de telecomunicaciones".

Respetado Doctor Lizcano:

De manera atenta y dentro del término previsto para ello, Colombia Móvil S.A. E.S.P., presenta sus comentarios al documento soporte y al proyecto de resolución, agradeciendo la oportunidad otorgada por la Comisión de Regulación para presentarlos.

Como comentario general, reconocemos el esfuerzo del regulador por resolver las distorsiones de mercado y por establecer condiciones que favorezcan la competencia, pero estimamos que además de determinarse el objetivo regulatorio y las medidas necesarias para alcanzarlo, debe preverse claramente cómo se verificará su eficacia, considerando que el beneficio de los usuarios, perseguido por la regulación, necesita conseguirse en un entorno regulatorio predecible, en forma y tiempo, de modo que se garantice su libertad y variedad de elección y además se estimule la inversión sostenida en el sector, la innovación tecnológica, los nuevos servicios y la respuesta oportuna a las necesidades de los clientes, en el sector de telefonía móvil. Por tanto se requiere no solamente que el cambio inducido por la regulación esté soportado y justificado, sino que sea medible su evolución en el tiempo, por medio de plazos y metas, e indicadores basados en la evidencia, factores todos que incrementan la deseable seguridad regulatoria para todos los actores del mercado.

A continuación, presentamos los comentarios puntuales sobre aspectos del proyecto regulatorio y la respectiva regulación publicada para discusión del sector:



1. Proyecto de Resolución

a. **Parágrafo 2 Artículo 8°: Lista de Mercados Relevantes Sujetos a Regulación Ex Ante.**

Consideramos que debe darse mayor claridad a la redacción del parágrafo 2 del artículo 8, en la medida en que el periodo no inferior a dos años allí previsto para revisar las condiciones de competencia, no está definido en el tiempo, ya que no indica exactamente a partir de cuándo se inicia.

Además, sugerimos que quede claramente previsto que, a los operadores del mercado que no están siendo calificados como operadores con PSM, también debe dárseles la oportunidad de pronunciarse en un plazo razonable, sobre la efectividad de las medidas regulatorias y la conveniencia de ajustarlas, modificarlas o levantarlas antes del período inicial establecido, ya que forman parte del mercado y son directamente afectados por las decisiones que con respecto a él se tomen. Igualmente debería preverse expresamente que cualquier revisión de las medidas que se adopten debe estar claramente motivada.

b. **Artículo 9. Operadores con Posición de Dominio.**

Sugerimos la siguiente adición como se indica, con el fin de evitar que criterios diferentes, puedan impedir la declaración de posiciones dominantes evidentes.

“Artículo 9. OPERADORES CON POSICIÓN DOMINANTE. Para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, la CRT realizará un análisis de competencia en el cual tenga en cuenta, entre otros criterios, **pero principalmente**, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la posición que ostentarán en el corto y mediano plazo.”

c. **Artículo 11. REMEDIOS REGULATORIOS.**

En este artículo, y particularmente en el parágrafo 1, se indica que los remedios regulatorios a aplicar a los operadores con posición de dominio se encuentran en el anexo 3 de la resolución. Entenderíamos que los remedios regulatorios son aplicables a los operadores con posición significativa de mercado, lo cual consideramos debe quedar suficientemente explícito y calificable en el tiempo, por medio de mediciones que así lo permitan.

En este sentido, sugerimos para mayor claridad y evitar confusiones en la aplicación de la resolución, que en dicho anexo se indiquen los remedios regulatorios aplicables bajo el mismo esquema de títulos que sirvió para determinar el mercado relevante en cada caso. A manera de ejemplo, si hay



dos mercados relevantes minoristas como el de voz saliente móvil y el de terminación de llamadas fijo - móvil en todo el territorio nacional, consideramos que lo más claro es que las medidas se indiquen de esta manera, relacionando bajo el mismo título: “voz saliente móvil” y “terminación de llamadas fijo - móvil en todo el territorio nacional” los remedios que se aplicarán para los operadores dominantes en cada uno de estos mercados.

Consideramos también muy importante que los participantes en el mercado relevante correspondiente, puedan pronunciarse ante la CRT respecto de los efectos de las medidas adoptadas, para colaborar activamente en la tarea de la CRT de revisión de las medidas y corrección de la falla. Para el efecto, debería adicionarse luego del punto final del parágrafo 2 del artículo noveno (9) lo siguiente:

“Los demás operadores de cada mercado, podrán remitir a la CRT la información que consideren relevante, para que la CRT la considere en su evaluación y pueda adelantar la revisión de las medidas y de la falla de mercado a corregir con ellas, así como los ajustes o modificaciones debidamente motivados, que resulten apropiados a las circunstancias.”

d. Artículo 12°. Obligación de Remisión de Información:

Respetuosamente sugerimos que se indique en este artículo que la información a solicitar por el regulador guarde proporción con el cumplimiento de su misión y, a tales efectos, que sus solicitudes de información sean motivadas.

Por otra parte, estimamos que debe indicarse que el regulador guardará la debida confidencialidad sobre la información que se catalogue como secreto comercial. La información que no revista esta calidad y que contribuya al mantenimiento de un mercado abierto y competitivo, debe ser puesta a disposición del público, conforme con procedimiento definido especialmente para ello.

e. Anexo 3, Remedios Regulatorios:

Reiteramos la necesidad de que haya coincidencia en la denominación de los mercados tanto en los anexos 1 y 2 como en el anexo 3 de remedios regulatorios. Así, el literal a. Servicio de Telefonía Móvil (TMC, PCS y Trunking), debiera quedar reemplazado por: Mercado “voz saliente móvil”

1300



1. En relación con los remedios para el Servicio de Telefonía Móvil (TMC, PCS y Trunking) (Mercado “voz saliente móvil”):

- 1.1. Respecto de la disminución de las tarifas off net del numeral primero, como medida gradual aplicable al operador dominante: Consideramos que es fundamental establecer claramente los remedios regulatorios así como su término, metas y forma de medición, buscando asegurar que los usuarios deriven el máximo beneficio en términos de posibilidad de elegir, precio y calidad de servicio y que no haya restricciones a la competencia.

Deberían por tanto definirse, entre otros, la fecha a partir de la cual debe empezar a producirse la disminución de las tarifas por parte del operador con posición de dominio, así como la determinación de parámetros mínimo y máximo para calificar la disminución objetivo como suficiente o no, en un tiempo previamente determinado. De este modo, la autoridad regulatoria y el público en general podrían contar con elementos claros y precisos para la evaluación y monitoreo en el tiempo, de la efectividad y cumplimiento de dicha medida por parte del operador destinatario. Esto garantizaría la estabilidad y certidumbre de las medidas regulatorias como características inherentes a su razón de ser.

Por ello, también estimamos que tal disminución de la tarifa off net debe exigirse desde el día de expedición de la resolución a emitir, y graduarse, de forma que pueda medirse y controlarse el impacto de las medidas. Sugerimos se determine un ajuste inicial que corresponda como mínimo al 25% del precio de las tarifas off net actuales del operador dominante y como máximo al 30% del mismo precio a fin de poder controlar que las medidas regulatorias a tomar, efectivamente beneficien la competencia.

Unas tarifas muy altas como las aplicadas actualmente para las llamadas off net, conducen a la barrera anti - competitiva que se pretende derribar; pero unas tarifas predatorias, muy bajas podrían dirigirse igualmente a desplazar totalmente a la competencia del mercado. Ninguno de estos extremos es deseable, razón por la cual respetuosamente sugerimos que la CRT determine el rango en que debe ajustarse la tarifa off net del operador con posición de dominio, a efectos de que pueda efectivamente medirse el efecto de los remedios regulatorios y la evolución de la competencia y adoptarse progresivamente los ajustes que puedan corresponder.



Como referencia, la relación Cargo/Tarifa del operador que se califica como dominante se encuentra a precios y cargos de 2009 en 19%, lo que amerita que se garantice a los usuarios y al mercado en general una disminución progresiva de la tarifa actual de dicho operador, partiendo de una disminución inicial entre el 25% y el 30%, lo que pondría esta relación Cargo/Tarifa entre 25,6% y 30%, con posible variación en el tiempo, dependiendo de la efectividad de los remedios regulatorios aplicados y de los costos y utilidad razonable de proveer el servicio, conforme a las medidas que la CRT vaya evaluando y ajustando. Sugerimos que este sea un indicador a incluir para efectos de la medición de la eficiencia de los remedios regulatorios.

En todo momento, debe estimularse que se acerque el costo de la llamada al valor que se está cobrando al usuario por ésta, objetivo central de la medida, *controladamente y midiendo el impacto sobre el mercado*. No hacerlo como se sugiere, únicamente propiciaría que se prolongue en el tiempo el perjuicio que están sufriendo los usuarios, por una tarifa que no responde a costos, que es discriminatoria con los usuarios del operador dominante y que configura una conducta claramente anticompetitiva y de exclusión de la competencia, que finalmente limita la libre empresa y desestimula la inversión.

Si no se establece el rango de disminución forzoso y la forma de medir su impacto en el mercado, no puede garantizarse que se producirá una disminución sustancial en la tarifa al usuario, ni el cumplimiento entre otros de los principios de promoción de la competencia sostenible a largo plazo y protección a los usuarios, mencionados por la CRT en el documento soporte a éste proyecto regulatorio.

Por otra parte, como bien sabe la CRT, el actual operador con posición de dominio tiene una estructura tarifaria que se caracteriza por ofrecer precios más bajos, e incluso ofertas de llamadas ilimitadas gratis on net a más de 8 números, y en contraposición, ofrece precios más altos para llamadas a otras redes (llamadas off net), con el objeto de explotar las economías de su red y tender hacia la consolidación de un monopolio al eliminar a sus competidores. Dicho operador vende abiertamente el concepto de que formar parte de una comunidad más grande, le permite al usuario poder realizar llamadas y transferir información a un mayor número de usuarios, en condiciones más ventajosas, en tanto lo castiga con mayores precios para las llamadas a otras redes.

Para la competencia es tan perjudicial que se limite, mediante precios muy altos las llamadas hacia otras redes, como que el operador dominante ofrezca precios muy inferiores para llamadas on net, porque con ello refuerza su poder de mercado, debilitando la competencia, al



dificultar que mantengan su presencia y su crecimiento, por efecto de la concentración exponencial en el número de usuarios en su red, como bien se demuestra en las cifras relativas a su participación de mercado y crecimiento sostenido en el tiempo, adicionalmente a que el beneficio de los usuarios nuevos que capturan y que requieren hacer llamadas a otras redes es cada vez menor.

Con fundamento en ello, solicitamos que a las medidas graduales a imponer exclusivamente al operador dominante del mercado móvil saliente, se incluya la restricción al ofrecimiento de tarifas on net por debajo de costos en todos sus planes. El porcentaje de llamadas on net sobre el total de llamadas salientes de cada operador, es una clara muestra de lo que viene ocurriendo con las llamadas off net, las cuales se están viendo restringidas. Por ello, si quiere propiciarse la competencia, no pueden adoptarse remedios para el operador dominante sólo respecto de las llamadas off net, en la medida en que el alto porcentaje de tráfico on net solo puede ser aprovechado por dicho operador, con la evidente consecuencia de la disminución de tráfico hacia otras redes y la disminución de ingresos de los operadores que no detentan dicha posición de dominio.

Creemos que la CRT tiene perfectamente claro que el operador dominante no encuentra en su competencia un poder compensatorio por el mantenimiento de diferencias tan abruptas entre la participación de las llamadas on net y off net sobre el total de llamadas y por tanto, sí es clara su posición dominante igualmente en el mercado móvil on net que hemos mencionado. De un operador sin una mayoritaria concentración del mercado en número de usuarios, no puede decirse lo mismo, puesto que al ofrecer llamadas on net por debajo de su costo, dado lo reducido de su base de clientes, no haría nunca suficientemente atractiva su oferta, además de afectar su estabilidad económica.

El crecimiento en el tiempo de la base de clientes del operador con posición de dominio, así como el crecimiento de la base de clientes que hacen llamadas de esta red hacia otras redes, son algunos de los parámetros sugeridos, que permitirían medir la efectividad de los remedios regulatorios adoptados por la CRT en el tiempo que se defina para su aplicación y medición.

Por lo anterior, la medida de control de precio en las llamadas off net no debe aplicarse sin limitar también la posibilidad de que la oferta on net se encuentre por debajo de costos para el operador dominante, puesto que, como hemos mencionado, el propósito del operador con posición de dominio se dirige a alcanzar una base de clientes cada vez mayor que haga más atractiva la afiliación a su red, tal como ya lo viene haciendo



evidente en su publicidad en Colombia, y a través de este mecanismo refuerza su capacidad competitiva en perjuicio de las otras redes de menor tamaño, pues con su oferta on net desincentiva a los consumidores a suscribirse a los operadores competidores.

Esta fortaleza es anticompetitiva, en la medida en que, como ya se dijo, sólo el dominante puede ofrecerla. La posición de este operador también es cómoda ya que es el operador con mayor base de clientes y tiene un muy bajo porcentaje de clientes, con relación al total de su base de abonados, que están dispuestos a realizar llamadas a otras redes, por las limitaciones que impone su precio.

Consecuente con lo anterior, reiteramos la necesidad de adoptar medidas regulatorias que además deben poder controlarse y cuantificarse mediante indicadores, conforme al problema detectado, guardando proporción con éste y buscando propiciar las condiciones de competencia.

- 1.2 En la misma línea, con el fin de contar con un marco claro y que permita la actuación del regulador de manera oportuna y efectiva, es imprescindible que se definan claramente los indicadores que permitirán calificar qué se considera como “**mejora en las condiciones de competencia**”.

Los indicadores que sugerimos están relacionados con la variación en los hábitos de consumo de los usuarios de este tipo de tráfico off net y con la disminución de la asimetría en las cuotas de mercado, estimuladas por las economías de escala y los precios diferenciales fijados a las llamadas off net por el operador con posición de dominio.

Con este criterio, proponemos que también se mida la variación en el porcentaje entre el Tráfico off net y el Tráfico on net del operador con posición de dominio, así como la Variación entre el Número de sus usuarios que generan el tráfico of net y el Total de su base de usuarios, fijando claramente estos KPIs que permiten establecer si los remedios regulatorios han sido efectivos o no.

De esta forma, podría medirse certeramente y en forma oportuna, la mejoría o no de las condiciones de competencia, aspectos que se requiere incluir en el numeral tercero del mencionado anexo 3, a fin de que la CRT y el sector puedan sin equívocos monitorear el efecto de la regulación sobre las tarifas del operador dominante.



Indicadores como los sugeridos, permitirían oportunamente eliminar los fuertes obstáculos presentes para el acceso y competencia efectiva en el mercado dentro del horizonte deseado, corrigiendo la falla detectada, en beneficio de la protección debida a los derechos de los usuarios y de la competencia, garantizando medidas dirigidas a homogeneizar en el tiempo adecuado la viabilidad en el mercado de todos los operadores móviles y las proyecciones económicas y de inversión, conociendo de antemano lo que puede esperarse en el mercado, aumentando la confianza de los operadores y la disposición a invertir, confiados en los remedios regulatorios oportunos que pueda tomar la Comisión.

- 1.3 Consideramos necesario igualmente, que en el numeral cuarto (iv) del numeral primero del Anexo 3, relacionado con el establecimiento de precios asimétricos de terminación, la CRT defina un plazo igual al que se prevé en los pasos precedentes, para que el regulador pueda tomar oportunamente las medidas en materia de cargos de acceso, en caso de no observarse mejora en las condiciones de competencia como efecto de la regulación de la tarifa off net del operador dominante.

Aunque durante el proceso de regulación de cargos de acceso no considerábamos necesaria la imposición de cargos de acceso asimétricos respecto del operador dominante, la realidad del mercado posterior a la Resolución 1763 está demostrando que el objetivo del regulador con su emisión no se cumplió, persistiendo algunos operadores con la práctica abusiva y excluyente de altas tarifas off net, muy alejadas de costos, manteniendo la práctica de exclusión de la competencia y el incremento de su propio posicionamiento en el mercado, creando un evidente desequilibrio financiero en el servicio de la interconexión.

Por tal razón, de no producirse los efectos perseguidos con la medida de disminución de la tarifa of net, prevista como primer remedio regulatorio, consideramos que la medida de la CRT que debe seguirle en la lista de remedios regulatorios, es la implementación de cargos de acceso asimétricos en valor, debiendo además vincularse la oferta de cargos de acceso por capacidad sólo para ofrecerla por parte del operador con PSM, para pasar a este remedio, la CRT debe establecer un plazo limitado, sugerimos no superior a 3 meses, de verificación de la eficacia del primer remedio.

La intervención a nivel mayorista vía cargos de acceso que contempla este numeral, debería darse por tanto en el momento propicio, respecto del operador dominante y de aquellos cuyas economías de escala que les permite contar con ventajas en los costos.



La asimetría debería fijarse en un horizonte de tiempo que permita a mediano plazo, la migración gradual al sistema de costos eficientes, con cargos diferenciales en el intermedio, para aquellos operadores que no tengan PSM y por tanto no tengan la obligación de ofrecer cargos por capacidad, ya que los operadores con más tardío ingreso al mercado no hemos alcanzado los niveles de eficiencia y economías de escala que sí han alcanzado desde tiempo atrás los operadores con mayor concentración de mercado y que llevan más de 13 años en el mercado.

De otra parte, estimamos necesario que se prevean medidas regulatorias dirigidas a que el, o los operadores con posición de dominio, separen sus cuentas en relación con las actividades de acceso e interconexión, de forma que se tenga claridad sobre los servicios prestados a sí mismos y a terceros y se permita al regulador un mejor control del cumplimiento de sus obligaciones de promoción de la competencia.

2. En relación con los remedios para el Servicio de Telefonía móvil: Llamadas telefónicas fijo-móvil (TMC y PCS)

Respecto de la modificación en la tarifa fijo-móvil, consideramos que no es pertinente intervenir nuevamente dicha tarifa, teniendo en cuenta que, como se evidencia en nuestras mediciones, éste tráfico no reaccionó elásticamente a la reducción de tarifa de 2005, a pesar de que la tarifa ha venido experimentando una disminución por efecto de la pérdida de valor en el tiempo, dado que regulatoriamente no contempló un incremento anual a la tarifa máxima fijada, lo que en la práctica equivale a una disminución de la misma año a año.

Hemos calculado cuál es el valor equivalente a precios de hoy de la tarifa fijada en el año 2005 para las llamadas fijo-móvil, la cual no contempla la posibilidad de ajustes, de modo que el valor de \$392 definido para el segundo año de entrada en vigencia de la medida adoptada mediante la Resolución 1296 ha experimentado una pérdida de valor que implica que la tarifa en los años transcurridos se ha rebajado en un 20%.

Como ya se dijo, la disminución de la tarifa no ha tenido ningún efecto positivo sobre el tráfico, que ha venido cayendo, lo cual refleja que no hay elasticidad en el comportamiento de éste, y que una nueva reducción únicamente produciría una disminución inmotivada de ingresos a los operadores sin proveer ningún beneficio que sea deseado o apreciado por los consumidores, lo que claramente evidencia la inutilidad de una nueva intervención de esa tarifa, cuando no sea para tratar de aliviar los efectos de la sustitución tecnológica, que no son causa de la tarifa de dicho tráfico.



Por otra parte, es importante considerar los costos que tiene la prestación de este servicio fijo - móvil y tener en cuenta que algunos de los costos que se consideraron para la estimación del valor de la tarifa mediante la Resolución 1296, costos generados por los operadores fijos y que son cargados a los operadores móviles, no responden a los costos reales de prestación de los servicios entre operadores. Una nueva disminución de esta tarifa, implicaría que se impone regulatoriamente a los operadores móviles, el ofrecer el servicio por debajo de costos sin que haya una posibilidad de recuperación de éstos. Debe considerarse por ejemplo que el 26% de la tarifa que hoy se cobra, va dirigida a sufragar costos de la red fija, incluyendo cargo de acceso, servicio de facturación y recaudo y cartera morosa. El solo servicio de facturación y cobranza representa en el caso de una sola llamada, un costo muy superior al facturado al usuario. Cabe señalar que estos costos de facturación y recaudo, así como los costos de cobranza suben, año tras año, mínimo con el IPC, de manera que lo sugerido, antes que una disminución de la tarifa fijo - móvil, es la acción de la CRT encaminada a establecer valores por el servicio de facturación y recaudo que atiendan a costos.

Adicionalmente, aunque se menciona la consideración de una posible gradualidad aplicable a la disminución de la tarifa, ésta no se describe, lo cual haría imposible el poder cuantificar el efecto neto de la medida planteada que además significa una disminución de casi un 50% del valor actual y 63% con relación al precio fijado en 2005, lo cual claramente la hace inviable económicamente. Insistimos por tanto, que la medida que finalmente se determine, esté claramente definida en valor y tiempo, y que considere el impacto de los costos implícitos que tiene, así como su viabilidad económica, asegurando que efectivamente responda a costos y sea viable económicamente.

3. Obligación de información. Estimamos que como complemento a las medidas regulatorias, debe preverse la publicación, sostenida en el tiempo, sobre la naturaleza y efectos de los remedios adoptados en las tarifas y de los efectos benéficos que estos representan para los usuarios, a fin de que todos los consumidores tengan suficiente información para tomar sus decisiones, apoyando así la mejoría de la competencia. Para tales fines, sugerimos adicionar un parágrafo al artículo 11 en el que se establezca la obligación de la CRT de informar sobre las medidas adoptadas y sus efectos.

2. Documento soporte

En relación con el servicio de telefonía pública básica conmutada local extendida, existe una incongruencia en las medidas que se adoptarían, ya que claramente existe una evidente posición de dominio por parte de los operadores en el transporte de la llamada LE, adicionalmente a que no existe

2005



proporcionalidad ni concordancia con costos, en relación con otros costos regulados en el mercado. Por lo tanto, consideramos que el mercado de la telefonía local extendida, es un mercado que debe ser objeto de intervención conjuntamente con los otros remedios regulatorios previstos y que deben definirse remedios regulatorios claros y específicos por lo menos al operador que ostenta posición de dominio en dicho mercado.

Con sentimientos de consideración y aprecio,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Norma Quiroz".

NORMA QUIROZ
Directora Asuntos Regulatorios
Colombia Móvil S.A. ESP - TIGO

