

VPJ-0153-08

Bogotá, D.C., 14 de julio de 2008

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

Asunto: Proyecto "Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia"

Respetado Doctor Lizcano,

Teniendo en cuenta la importancia del proyecto citado en el asunto y el interés manifestado por la CRT respecto a la remisión, en cualquier momento, de comentarios que puedan coadyuvar en la construcción de una propuesta regulatoria que sea acorde con las necesidades del sector, AVANTEL pone a su consideración algunos aspectos que podrían contribuir al propósito antes mencionado:

1. En primer lugar, es preciso poner de presente que motivan el presente escrito tanto el artículo publicado en el diario La República el pasado 27 de junio bajo el titular "UNE Y COMCEL DEFIENDEN POSTURA FRENTE A REGULACIÓN", el cual, para su mayor ilustración se anexa a la presente, como la comunicación remitida por COMCEL S.A. a la CRT, el 21 de mayo de 2008: "*Precisiones a los comentarios de la industria al proyecto de resolución para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia*".

En este sentido y aún cuando apenas a finales de agosto, cuando la CRT publique la nueva propuesta de lista de mercados relevantes, resultará adecuado adelantar análisis y juicios sobre la realidad de los mercados de telecomunicaciones en Colombia, entre ellos el de servicios móviles, AVANTEL considera necesario, desde el punto de vista puramente académico, hacer un llamado a la reflexión por parte del regulador en relación con los análisis parafraseados en el artículo periodístico citado, los cuales, al parecer, tuvieron como fundamento los comentarios de COMCEL del pasado mes de mayo.

2. Como lo ha demostrado la experiencia, actualmente existen muy pocas posibilidades de competencia en el mercado móvil colombiano. Constituyen ejemplos de la anterior afirmación tanto el tiempo que le ha tomado a AVANTEL establecer relaciones de interconexión con los diferentes prestadores aún contando con el derecho legal para el efecto, al punto que han pasado 8 años desde la Ley 555 de 2000 y casi 4 desde la expedición del Decreto 4239 de 2004 y la interconexión no se ha concluido, y como el hecho de que el tercer operador móvil

Bogotá
Carrera 11 No. 93-92
PBX: (571) 634 3434
Fax: (571) 628 5380

Medellin (Envigado)
Carrera 43A No. 23 Sur-15
Conm.: (571) 312 4666
Fax: (571) 311 2550

Cali
Avenida 5 A N No. 23N-72
Conm.: (571) 660 3822
Fax: (571) 660 5866

Barranquilla
Calle 74 No. 56-47
Conm.: (571) 360 6362
Fax: (571) 369 1120

Bucaramanga
Carrera 33 No. 47-41
Conm.: (571) 647 8020
Fax: (571) 657 7666

ingresó al mercado pagando cargos de acceso sustancialmente superiores a las tarifas del mercado.

3. Así mismo, no escapa al conocimiento de la CRT que las transformaciones de mayor impacto en la industria móvil en Colombia, acontecidas en los últimos cinco años, se deben más a las acertadas intervenciones regulatorias que a las fuerzas del mercado, tal como lo demuestran, entre otros: (i) la entrada de PCS, que repercutió en reducción de tarifas y ampliación de ofertas; (ii) la obligación de interconexión para envío de mensajes cortos SMS y el consecuente crecimiento de dicho mercado; (iii) la regulación de las tarifas fijo - móvil y la sobreviniente reducción de tarifas; (iv) la reducción de los cargos de acceso entre operadores y el nuevo régimen de protección al usuario.
4. En el proceso regulatorio que adelanta la CRT, la entidad no puede perder de vista y debe ser consecuente con el modelo de competencia entre redes y servicios que tanto ella como el Ministerio de Comunicaciones promueven, de manera que sus decisiones deben estar enfocadas a adoptar medidas preventivas frente a la evidente concentración que se ha venido dando en el mercado móvil en Colombia, la misma que algunos de los operadores que lo componen pretenden esconder citando estudios internacionales cuyo enfoque no es el de un análisis de competencia y calculando ingresos promedio que como bien se sabe, no pueden ser utilizados para determinar el nivel de precios del mercado, mucho menos si son inferidos y basados en tráficos agregados que pueden incorporar otros servicios diferentes al de voz.
5. Colombia es en la actualidad el segundo mercado móvil más concentrado de la región, superado solamente por Ecuador y con tendencia a que dicha situación se agrave aún más. Por su parte, el operador móvil de mayor tamaño ostenta más del 65% del mercado y los dos primeros operadores dominan el 90% del mercado¹. Adicionalmente, no puede perderse de vista que Colombia es hoy en día uno de los mercados de mayor integración vertical, dada la elevada y creciente participación de los dos operadores móviles en las redes fijas y de cable. Ante tal escenario, las posibilidades de cualquier abuso por parte de los establecidos se incrementan dentro de la lógica normal de un mercado prácticamente en duopolio.
6. Si la CRT aplicara hoy un análisis de dominancia conjunta, seguramente encontraría que se están cumpliendo varios de los criterios que la CE definió en su norma marco² ante estos casos de abuso de posición dominante, entre ellos, estancamiento de la demanda, producto homogéneo, estabilización de cuotas de mercado, alta concentración, ausencia de innovación, altas barreras de entrada, bajo poder de demanda, ausencia de competencia comercial, presencia de mecanismos retaliatorios y de coordinación y una reducción en el alcance de la competencia en precios. Esto sin mencionar cuál sería el resultado de un análisis de dominancia aplicado sobre un operador que concentra más del 65% del mercado.

En este punto, vale mencionar que las intervenciones que se dieron en Europa en este mercado no fueron aisladas (Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, España, Malta, Chipre) y se han motivado incluso, con menos evidencia sobre fallas estructurales

¹ Con base en las cifras publicadas por el Ministerio de Comunicaciones respecto del primer trimestre de 2008.
² Framework Directive, Annex II, (2002).

del mercado de las que se pueden citar para el caso colombiano. Sobre el particular, la CRT debe tener en cuenta dos de las recomendaciones que en su momento la CE realizó a estos reguladores: 1. Para que exista dominancia en el mercado mayorista no es necesario demostrar dominancia en el mercado minorista y 2. Para probar ausencia de competencia en precios, basta con que esto se observe para ciertos segmentos del mercado y no para todos los precios.

7. Ahora bien, la mera tendencia a la baja³ de los ingresos por minuto y por usuario en servicios telecomunicaciones no puede ser una excusa para no promover la competencia, así como tampoco puede ser excusa para la excluir de la regulación al mercado móvil, el hecho de que la Comisión Europea considere que sus mercados móviles ya no necesitan de ella en un contexto mucho más maduro, con libre entrada, reventa, portabilidad numérica, amplia cobertura de redes de tercera generación y numerosas propuestas de negocios móviles virtuales, circunstancias éstas que distan mucho de la realidad colombiana.

A lo anterior se suma que si a alguien corresponde decidir quiénes participan de un mercado, es al mercado mismo; pero ello es imposible en el contexto actual en Colombia, debido a las limitaciones existentes en materia de licencias, reglas de juego para la reventa y para las operaciones virtuales.

8. En relación con la promoción de la competencia, debe advertirse que ningún país o industria se han empobrecido por la introducción de competencia y por el contrario, si a algo se debe la transformación del sector de las tecnologías de información y las comunicaciones es a la manera como los cambios tecnológicos han irrumpido en estructuras de mercado concentradas e integradas como las que la industria presentaba 10 años atrás, pero que hoy se avistan otra vez.

En efecto, actualmente innovaciones tecnológicas a nivel de la red permiten la separación del propietario de la misma, del prestador del servicio y las operaciones virtuales son un ejemplo de ello. Por ende, no es posible confundir el hecho de que los operadores virtuales sean pequeños con el hecho de que los mismos no aporten valor y dinámica al mercado.

9. Una hipotética nueva propuesta de negocio bajo el esquema de reventa o de operación virtual que ingrese al mercado Colombiano aún capturando sólo el 2%⁴ de éste, no solo resulta atractiva por el número de clientes involucrados (700,000)⁵ sino también por el impacto de sus ofertas en la conducta de los establecidos, presión cada vez menor en nuestro mercado e independiente del nivel tarifario, que como ya se dijo, puede estar influido por otras fuerzas (intervenciones regulatorias y economías de escala).

Al respecto vale la pena hacer el siguiente comentario: Si hoy en día se ingresara a las páginas electrónicas de los diferentes operadores nacionales y de la región, se encontraría que las tarifas en Colombia son relativamente bajas en unos segmentos y promedio en otros (Ver Anexo), pero no se encontraría una supuesta evidencia tan "contundente" como la publicada en el Diario la República. La razón es simple:

³ Que además es mundial y no es un rasgo especial del mercado Colombiano.

⁴ Corresponde al promedio que los operadores móviles virtuales han capturando en Europa hasta ahora.

⁵ Para ilustrar la importancia, nótese que dicho valor resulta superior en un 25% al número de usuarios abonados a un operador fijo como EMCALI.

Bogotá

Carrera 11 No. 93-92
PBX: (571) 634 3434
Fax: (571) 628 5380

Medellín (Envigado)

Carrera 43A No. 23 Sur-15
Conm.: (571) 312 4666
Fax: (571) 311 2550

Cali

Avenida 5 A N No. 23N-72
Conm.: (571) 660 3822
Fax: (571) 660 5866

Barranquilla

Calle 74 No. 56-47
Conm.: (571) 360 6362
Fax: (571) 369 1120

Bucaramanga

Carrera 33 No. 47-41
Conm.: (571) 647 8020
Fax: (571) 657 7666

- (i) los ingresos por minuto no son un buen indicador de los precios del mercado y
- (ii) los precios de mercado comparados entre países no son un indicador unívoco del nivel de competencia.

El primer hecho ya se explicó en el documento enviado por AVANTEL a la CRT dentro del proceso de discusión de la definición de mercados candidatos regulación ex ante adelantada en el pasado mes de marzo, por lo que basta decir que resultaría técnicamente inadmisibles que se siguiera insistiendo en usar dicho indicador para motivar una decisión tan importante, conforme a las explicaciones que sobre el particular se expusieron en dicha oportunidad.

En cuanto a la segunda aseveración, debe tenerse en cuenta que las tarifas relevantes en materia de telecomunicaciones son los valores que efectivamente pagan los usuarios y no los ingresos promedio que reciben los prestadores. Entonces, las comparaciones tarifarias sólo resultan válidas si se comparan canastas de consumo similares o productos similares. En efecto, en el Anexo de la presente comunicación, referido a las tarifas de la región, puede notarse que si bien las ofertas nacionales parecen competitivas en el segmento prepago, no lo son del todo en el segmento postpago (figuras 1 y 2 del Anexo). Debe anotarse además, que dichas tarifas deben ajustarse por la capacidad de pago para ser comparables.

Ahora bien, si se consultara el "World Readiness Report"⁶ se encontraría que Colombia ocupa el puesto 66 a nivel mundial en el indicador "Cost of 3-minute local call during peak hours (US\$) as a percentage of monthly GDP per capita", lo que dista un poco de las afirmaciones excesivamente optimistas acerca de las tarifas nacionales. Sin embargo, dicha medición sería injusta teniendo en cuenta que el informe citado incluye países de hasta 136% de penetración móvil como Hong Kong donde por simples economías de escala es de esperar tarifas mucho más bajas que en países como Colombia. Lo anterior demuestra que para determinar el nivel de competencia de un mercado, la simple evolución de las tarifas en el tiempo y/o la simple comparación de estas entre países no es concluyente, porque los niveles tarifarios están estrechamente relacionados con el nivel de penetración (Figura 3 del Anexo).

10. Dicho lo anterior, resultan más claras y contundentes las razones para tomar acciones preventivas en el mercado de originación móvil mayorista que las razones que hasta ahora se han esbozado por otros operadores para que esto no se haga y pueden ser muchos más significativos los beneficios que deriven de ello frente a los perjuicios que a largo plazo puede traer para la sociedad una industria concentrada e integrada como la que ya existe. Entonces, al igual que los planteamientos que sugiere COMCEL en su comunicación, la CRT deberá preguntarse:
- ¿Es posible hablar de suficiente competencia en un mercado donde no existen posibilidades de entrada, donde la concentración y la integración vertical y horizontal crecen y donde existen antecedentes de abuso de poder de mercado respecto de los operadores entrantes y los usuarios?

⁶ <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm>

- ¿Son similares las circunstancias y las condiciones de los mercados europeos y las del mercado colombiano como para llegar a la conclusión de que el mercado de origenación móvil es suficientemente competido?
- ¿La tendencia de los ingresos decrecientes por minuto, el número de planes ofrecidos y la satisfacción del usuario son argumentos válidos para decidir que un mercado está suficientemente competido? ¿Son éstas condiciones únicas y absolutas del mercado Colombiano?
- ¿Es necesario esperar a que TODAS las tarifas dejen de reducirse para intervenir el mercado, cuando la práctica solo habla de una reducción en la intensidad de la competencia en precios?
- ¿Las tarifas del mercado colombiano son producto del nivel de competencia o de las intervenciones regulatorias pasadas?
- ¿Cuánto puede ganar el mercado de las TIC Colombiano si se promueve fuertemente la competencia en el mercado móvil y cuánto puede perder si no se toman acciones a tiempo?

AVANTEL espera que las reflexiones académicas aquí plasmadas aporten significativamente al importante proceso de construcción de la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia. Así mismo, reitera su apoyo a esta iniciativa regulatoria, confiando en que la CRT. sabrá salir adelante con la propuesta que más le convenga al país, aún cuando el proceso no sea fácil pues la apertura de nuevas oportunidades de negocio y la generación de más y mejores opciones para los usuarios siempre encuentra resistencia natural por parte de quienes dominan el mercado.

Cordialmente,


XIMENA BARBERENA NISIMBLAT
Representante Legal

CRT	
Radicación :	 * 2 0 0 8 3 2 1 9 5 *
Fecha :	2008/07/14 15:03:01
Remitente :	AVANTEL S.A
Anexos :	2 FOLIOS
Asunto :	PROYECTO "DEFICION DE MERCADOS RELEVANTES DE TELECOMUNICACIONES EN COLOMBIA".

Bogotá

Carrera 11 No. 93-92
PBX: (571) 634 3434
Fax: (571) 628 5380

Medellín (Envigado)

Carrera 43A No. 23 Sur-15
Conm.: (571) 312 4666
Fax: (571) 311 2550

Cali

Avenida 5 A N No. 23N-72
Conm.: (571) 660 3822
Fax: (571) 660 5866

Barranquilla

Calle 74 No. 56-47
Conm.: (571) 360 6362
Fax: (571) 369 1120

Bucaramanga

Carrera 33 No. 47-41
Conm.: (571) 647 8020
Fax: (571) 657 7666

ANEXO

Figura 1. Valor del cargo por minuto más bajo en los planes prepago ofrecidos por operadores móviles en países de la región

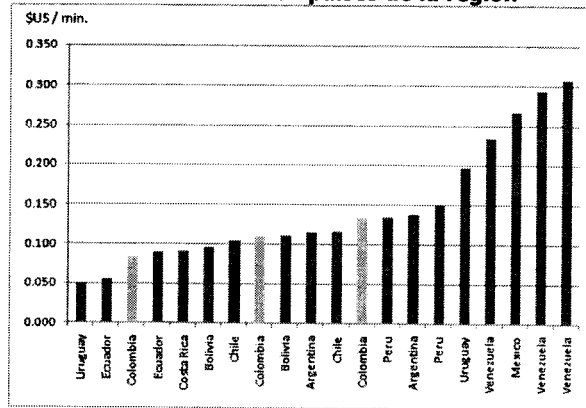


Figura 2. Valor del cargo mensual más bajo en los planes postpago ofrecidos por operadores móviles en países de la región

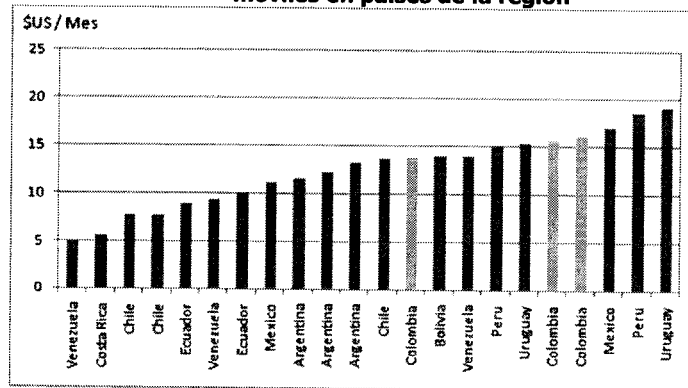
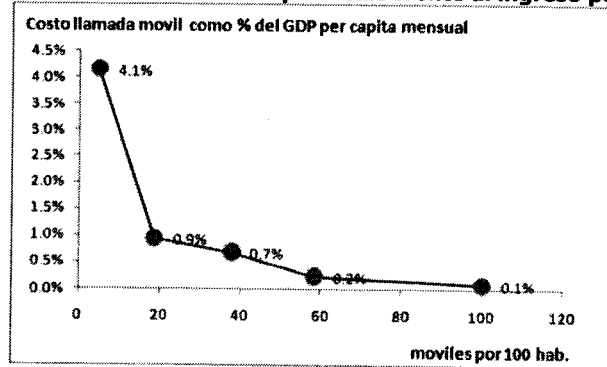


Figura 3. Costo de la llamada móvil promedio frente al ingreso per cápita (%)



Fuente:

Cálculos propios con base en "The Global Information Technology Report" 2008 – 2007 y sitios Web de los diferentes operadores móviles.

Cálculos con base en la tasa de cambio representativa publicada en www.xe.com. Para Colombia se utilizó la tasa de cambio promedio del primer trimestre de 2008.

COMUNICACIONES. La firma paisa se siente discriminada en proyecto de la CRT

Une y Comcel defienden postura frente a regulación

Leonardo Gómez Jiménez
lmgomez@larepublica.com.co
Bogotá

Mientras Une manifiesta que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, CRT, está discriminando a los operadores fijos al excluir a los móviles de obligaciones en mercados monopólicos, Comcel asegura que su sector está en competencia y no necesita intervención regulatoria.

La CRT adelanta un estudio que terminará definiendo en qué mercados hay operadores con posición dominante para establecerles obligaciones, que aunque no se han definido podrían ser arrendar sus redes o vender minutos o tráfico a precios mayoristas a los entrantes.

A Une le preocupa que de este proyecto la entidad excluya a los operadores móviles que, a su juicio, son abiertamente dominantes, atentando contra la imparcialidad regulatoria y las asimetrías del mercado.

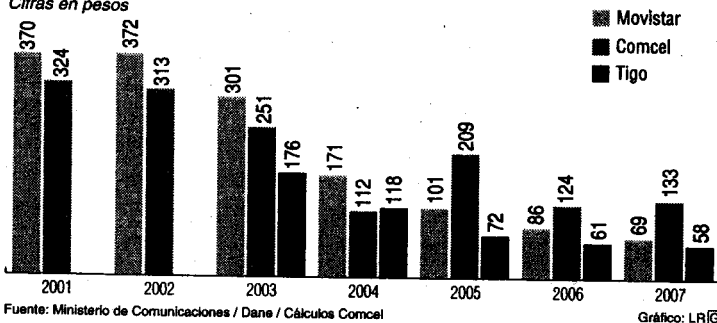
Según la empresa paisa, la propuesta les impondría mayores obligaciones "a los operadores de capital nacional que no están integrados verticalmente y que no tienen el apoyo ni los recursos de empresas integradas como Telmex - Comcel o Telefónica-Telecom".

La vicepresidenta Jurídica de Comcel, Hilda María Pardo, envió al director de la CRT, Cristhian Lizcano, los comentarios sobre el proyecto de esta entidad y a los mismos comentarios de Une.

La empresa considera que la intención de la CRT de identificar primero los operadores que serían afectados con la regulación y por último definir las soluciones para corregir las fallas del mercado, introduciría inestabilidad a la actividad de telecomunicaciones

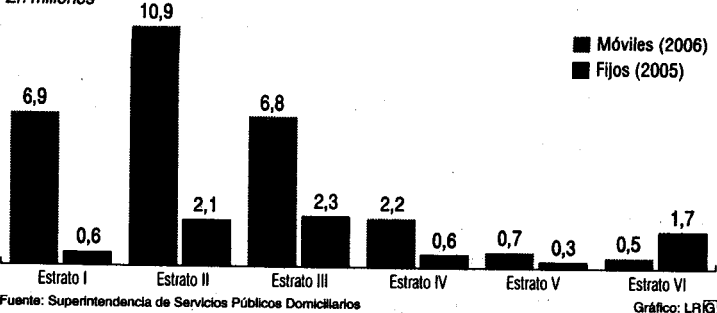
Precios promedio en términos constantes

Telefonía móvil
Cifras en pesos



Acceso a los servicios

Según estrato
En millones



en el país pues las obligaciones que fije el regulador tomaría por sorpresa a las compañías.

En eso coincide Une al sugerir que la CRT dé a conocer los criterios para determinar esos mercados que serán intervenidos y qué tipo de obligaciones tendrían, o de lo contrario, se estarían provocando desestímulos a la inversión y generando incertidumbre en proyectos de adquisición de operadores o de ampliación de infraestructura.

Las tarifas

Según Comcel, los planteamientos de Une son equivocados, pues aseguran que las tarifas móviles están estancadas y han sufrido un leve incremento desde el tercer trimestre de 2007, pues las cifras

del Ministerio de Comunicaciones muestran disminuciones de 25 por ciento anuales. En 2001 el promedio de un minuto en Comcel costaba 324 pesos y el año pasado estaba en 58 pesos.

Un estudio de Yankee Group muestra que Colombia es el país de Latinoamérica con tarifas más bajas en el mercado, por debajo de los 10 centavos de dólar frente a cerca de 20 centavos en países como Venezuela.

Comcel también mostró que según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la telefonía móvil tiene una mayor penetración en estratos bajos que la telefonía fija. Demuestra, además, en el documento que según el Nivel de Satisfacción de Usuarios de la CRT, los clientes de

Acceso al mercado

Une asegura que dejar por fuera a los móviles de estas obligaciones, le quitaría a los fijos, en su mayoría de capital público, de acceder al mercado móvil y los dejaría en una posición complicada para competir. Al respecto Pardo pregunta cómo Une no ha solicitado acceso a la red de Tigo en la cual la empresa paisa tiene cerca de 25 por ciento de participación accionaria. También asegura que si fuera cierto que hay fuertes barreras de entrada al mercado móvil, no hubiera llegado un tercer operador como Tigo que entró pagando una licencia inferior a la de Comcel y Movistar y tampoco existirían 14 operadores trunking como Avantel que sin pagar canon de entrada tienen derecho de interconexión y espectro y ofrecen servicios similares.

la telefonía móvil están satisfechos con los servicios y las tarifas y consideran que es fácil cambiarse de un operador a otro.

La empresa cuestiona entonces si existe mérito para introducir nuevas medidas regulatorias a un mercado en el que las condiciones de competencia lo han llevado a reducir sus tarifas 25 por ciento en siete años y 31 por ciento en cuatro años.

Mientras las condiciones del mercado generen un ambiente de competencia y mientras los suscriptores se encuentren satisfechos, a juicio de Comcel no tiene sentido que la CRT intervenga.