

COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Bogotá D.C., mayo 21 de 2008

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES
Ciudad

Ref: Precisiones a los comentarios de la industria al proyecto de resolución para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia.

Respetado doctor Lizcano:

En atención a los documentos de comentarios provenientes de los diferentes actores de la industria sobre la propuesta regulatoria para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia, publicados por la CRT en su página web, quisiéramos amablemente hacer algunos comentarios generales sobre algunas de las opiniones y planteamientos de la industria sobre el tema. Una vez se cuente con una nueva propuesta regulatoria por parte de la CRT que se encuentre en firme, procederemos a realizar comentarios más particulares:

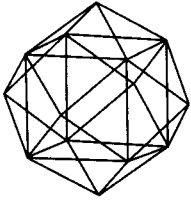
1. Coordinación entre la SIC y la CRT en la definición de mercados relevantes y operadores con poder de dominio

COMCEL comparte las sugerencias dadas por algunos de los agentes del sector respecto a que la CRT, al adaptar al modelo Colombiano el modelo europeo para definir los mercados relevantes en el ejercicio de sus funciones de regulador "ex ante", también debe coordinar e involucrar a la Superintendencia de Industria y Comercio, como órgano "ex post" de la competencia, en el proceso de definición tanto del listado de mercados relevantes, como la existencia de poder significativo en el mercado y la definición de operadores con poder de dominio en dichos mercados .

Lo anterior, conforme a que consideramos que la autoridad de control de la competencia de nuestro país (la SIC), no debe ser ajena a la adaptación de dicho modelo para determinar mercados relevantes y, por tanto, sugerimos que se le involucre en el desarrollo del presente proyecto regulatorio.

De esta manera, el Estado estaría brindando mayor seguridad jurídica a los agentes del mercado, toda vez que se estaría minimizando el riesgo que el regulador "ex post" de nuestro país, en aras de salvaguardar la libre competencia, aplique dentro de sus investigaciones y sanciones, criterios distintos a los aplicados por la CRT como ente regulador "ex ante".

Bogotá, D.C. - Colombia



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

2. Capacidad efectiva del derecho de la competencia colombiano de RESOLVER los problemas (no solamente identificarlos)

COMCEL coincide con los comentarios de algunos de los agentes de la industria relacionados con el hecho de que la tercera condición para excluir un mercado determinado del listado de mercados relevantes tiene que ver con el hecho de que la autoridad de la competencia sea efectivamente capaz de remediar y resolver la falla estructural de mercado. No tiene que ver solamente con la posibilidad por parte de la SIC de identificar la falla de mercado misma, sino que la entidad debe ser capaz de remediar dicha falla, a través de las normas y atribuciones que le confiere el derecho de la competencia

3. El desarrollo de los aspectos metodológicos para la definición de mercados relevantes que se proponen no se ve reflejado en el documento

COMCEL coincide con los comentarios de la Universidad Externado de Colombia en el sentido de que la CRT debe desarrollar plenamente la metodología que propone en el primero de los documentos de soporte. A este respecto, la Comisión debe demostrar y desarrollar con fehaciencia las etapas contempladas en la metodología propuesta:

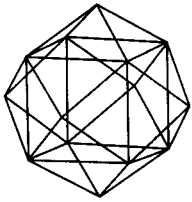
- Se debe demostrar metodológicamente la manera como se llega al listado de mercados relevantes incluidos y excluidos. Como lo planteamos en nuestro documento de comentarios, partir del listado de mercados de otros países no es un paso consecuente con la metodología propuesta, ni refleja la realidad económica y técnica de la industria en el país.
- Para cada uno de los mercados propuestos se debe plantear el listado de operadores, y de tecnologías que harían parte de dicho mercado, demostrando las razones por las cuales dichos actores y dichas tecnologías hacen o no parte del mercado en cuestión.
- Finalmente, es fundamental mostrar las razones y la argumentación técnica, económica y comercial que justifican el hecho de que un mercado se escoja dentro de la lista de mercados relevantes susceptibles de ser sometidos a regulación ex ante.

4. No se define el concepto y los criterios para determinar posición de dominio

Coincidimos, de igual manera, con la necesidad de que la Comisión plantee los criterios con los cuales definirá la existencia de una posición significativa en el mercado por parte de alguno o algunos de los actores de dicho mercado.

5. La CRT deberá informar a la industria acerca de la definición y criterios para imponer los correctivos “adecuados” que se tomarán en caso de definir que un operador ostenta posición de dominio en un mercado determinado

Como lo planteó COMCEL en sus comentarios al proyecto regulatorio de la CRT sobre el tema de mercados relevantes, la entidad coincide con algunos planteamientos de la industria de que



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

la Comisión debería definir desde ya y como parte de este proyecto los remedios regulatorios que adoptará en caso de que encuentre que un mercado determinado no sea lo suficientemente competido.

Consideramos a este respecto que la definición de los “remedios regulatorios” y de los criterios para aplicar dichos remedios no puede ser una definición posterior, que tome de sorpresa a la industria y a sus actores. Ello introduciría un alto componente de inestabilidad regulatoria a la actividad y operación del sector.

6. El mercado de acceso a cabezas de cable submarino no se ha tenido en cuenta, como así lo exige el Decreto de Convergencia

COMCEL coincide con el planteamiento de otros actores en que, contrario al mandato del Decreto de Convergencia, la Comisión ha olvidado llevar a cabo el análisis del mercado de acceso a las cabezas de cable submarino, instalación esencial para el transporte de llamadas y de datos y para la consolidación de los mercados de Internet en el país.

7. Exclusión del mercado F-M como mercado relevante

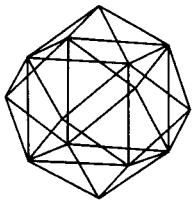
COMCEL se adhiere al planteamiento de algunos actores de la industria relacionados con la exclusión del mercado minorista de llamadas de redes fijas a usuarios de redes móviles del listado de mercados relevantes susceptibles de ser sometidos a regulación ex ante. Se sugiere, por tal motivo, la eliminación de las cargas regulatorias ex ante que pesan en el momento sobre dicho mercado.

8. La exclusión del mercado de originación móvil como mercado relevante

COMCEL comparte la posición y los planteamientos de la CRT acerca de la existencia de una evidencia robusta y de argumentos sólidos para excluir los mercados de originación de llamadas móviles, tanto a nivel minorista como mayorista. Planteemos a continuación algunas precisiones que validan y refuerzan mucho más la propuesta regulatoria de la Comisión en tal sentido. Es preciso mencionar que se desea hacer observaciones a las observaciones de los diferentes agentes de la industria, sin pretender en esta instancia realizar el desarrollo específico ni la aplicación detallada y rigurosa de la metodología de análisis de mercados y de poder de dominio asociada al contenido del proyecto.

8.1. Niveles de competencia significativos en los mercados móviles minoristas y alta intercambiabilidad y sustituibilidad de la demanda

Como la CRT lo plantea contundentemente en sus estudios, nos encontramos ante un mercado minorista de originación de llamadas móviles altamente competitivo en Colombia. Este hecho se evidencia en disminuciones marcadas y sostenidas de precios, aumentos significativos en los niveles de penetración de los servicios móviles en el país y el incremento en el tráfico



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

cursado por parte de los operadores, así como evidencias palpables de aumentos en los índices de satisfacción de los usuarios.

Todos estos hechos evidencian los hallazgos de la CRT relacionados con la alta intercambiabilidad y sustituibilidad presente en los mercados móviles a nivel minorista en la actualidad en el país; este hecho amerita que no exista la necesidad de regular los mercados móviles ni a nivel minorista, ni mucho menos los mercados móviles de acceso para la originación de llamadas a nivel mayorista.

Este planteamiento de la CRT lo confirma de manera contundente la Unión Europea en su Memorando Explicativo a la Recomendación de Mercados Relevantes cuando la Comisión plantea que "(...) El nivel de competencia generalmente observado en este mercado [el mercado de acceso y originación en redes móviles] a nivel minorista indica que no debería darse intervención regulatoria ex ante a nivel mayorista"¹. (El subrayado es nuestro)

Una de las evidencias de la existencia de un mercado en proceso competitivo dinámico lo constituye la caída en precios en los mercados minoristas. Como lo plantea la Unión Europea, un elevado grado de competencia en el mercado móvil al detal puede observarse en el descenso sostenido en los precios móviles. Entre estas evidencias, hagamos énfasis en los siguientes hallazgos que confirman tal afirmación:

8.1.1. Disminución en los niveles de precios al por menor.

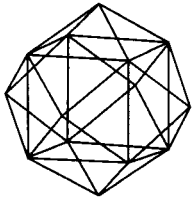
Son equivocados los planteamientos del grupo UNE, según los cuales "(...) las tarifas del sector móvil están estancadas en los últimos cuatro años, habiéndose frenado su descenso e incluso viéndose un ligero incremento en el tercer trimestre de 2007."

A este respecto, al analizar detenidamente la evolución de los precios promedios en términos constantes o reales que se infieren de la información de la página WEB del Ministerio de Comunicaciones, la realidad de los hechos económicos desvirtúa totalmente los planteamientos desprevenidos de UNE. En efecto, los precios de los servicios móviles han disminuido anualmente a tasas reales del orden del 25%, como así lo muestra la Gráfica No. 1 que se presenta a continuación.

Al analizar los informes trimestrales publicados por parte del Ministerio², convirtiendo las cifras nominales o corrientes a cifras en términos reales o constantes, se evidencia, como lo muestra

¹ European Commission. Commission Staff Working Document. "Accompanying document to the communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (2nd report). {COM(2007) 401 final}. Bruselas, 11.7.2007", p. 12.

² La metodología empleada fue la siguiente:



COMCEL

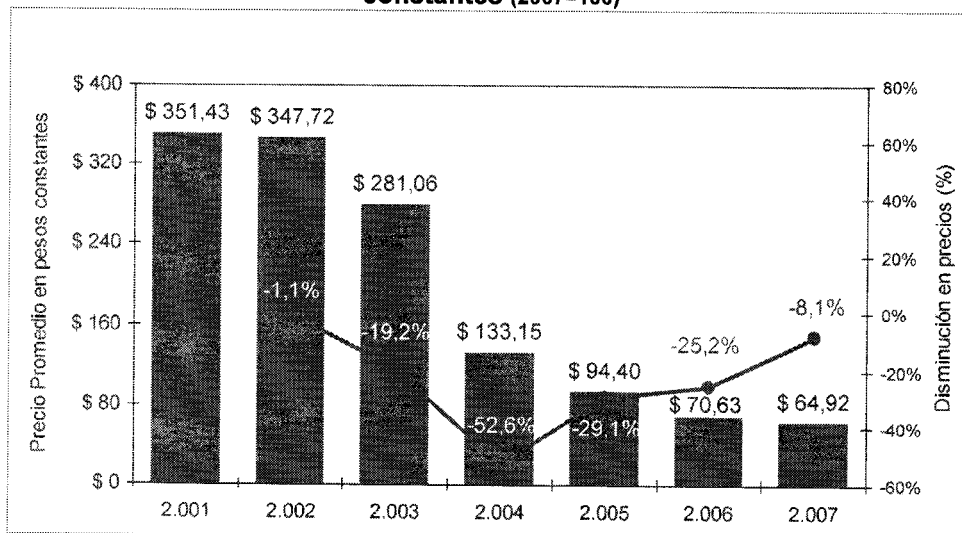
Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

la Gráfica No. 1, se observa que los precios en los mercados móviles en Colombia se han reducido, a una tasa anual real promedio del 24,53% durante el período comprendido entre el año 2001 y el 2007.

Es más, durante los últimos cuatro años el descenso de los precios ha sido muy superior al promedio histórico de los últimos siete años: La disminución en términos reales observada en los precios de los servicios móviles ha sido del 30,7% en dicho período. Las reducciones de precios observadas para los años 2004, 2005 y del 2006 fueron del 52,63%, 29,1% y del 25,2%, respectivamente, mientras que durante el año 2007 la disminución, en términos reales, fue del 8,1%. (Téngase en cuenta que el análisis se está haciendo sobre cifras reales, descontando el efecto inflacionario).

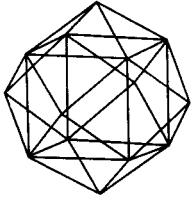
Gráfica No. 1 Precio promedio de telefonía móvil en términos constantes (2007=100)



FUENTE: Ministerio de Comunicaciones. Informes trimestrales de telefonía móvil 1994-2007-IV. DANE y cálculos de COMCEL.

No se listan las cifras de los años anteriores a 2001, para conservar el mismo horizonte de tiempo considerado por el informe de CINTEL de la CRT y los comentarios del Grupo UNE, los

- Se han tomado las cifras de los informes trimestrales que aparecen en la página WEB del Ministerio de Comunicaciones, en especial, el tráfico reportado por los operadores y la contraprestación del 5% pagada al Fondo de Comunicaciones.
- Se han inferido los ingresos operacionales generados por los operadores
- Se utilizó el Índice de Precios al Consumidor (promedio nacional) para deflactar las cifras de precios corrientes a precios constantes.
- Dado que la base del IPC colombiano es 1998, se cambió la base para que las cifras se expresaran en términos del año 2007 y pudieran, por tanto, ser de más fácil análisis.



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

cuales tienen como fuente la misma información del Ministerio de Comunicaciones. Las reducciones reales de precios observadas para ese período fueron igualmente marcadas.

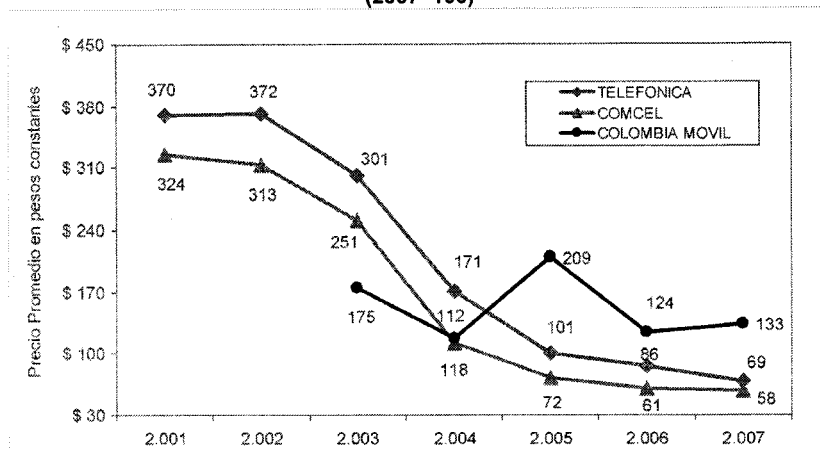
A este respecto, COMCEL considera que ningún proceso de apertura llevado a cabo en la industria de las telecomunicaciones en el país muestra niveles tan continuados, largos y sostenidos de reducción de precios, similares a los observados en la industria móvil colombiana –evidencia inobjetable de un proceso continuado de profundización e intensificación de la competencia.

Las anteriores cifras son asimismo interesantes cuando se analizan para cada uno de los tres operadores móviles del mercado. La Gráfica No. 2 que se presenta a continuación muestra que COMCEL redujo sus precios, en términos reales, a una tasa anual promedio del 25% en el período comprendido entre el 2001 y el 2007, disminuyendo sus precios de \$324 a \$58 por minuto y, en promedio, el 30,67% anual en los últimos cuatro años. Los niveles de precios y la magnitud de las reducciones de los mismos por parte de COMCEL son las más marcadas en el grupo de los tres operadores móviles colombianos.

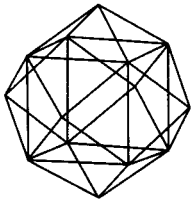
Telefónica redujo igualmente los precios promedio de sus servicios móviles de \$370 en el año 2001 a \$69 por minuto en el 2007, representando una disminución del 24,5%. Tan solo entre el 2006 y el 2007 sus precios se redujeron de \$86 a \$69 por minuto.

Finalmente, Colombia Móvil redujo sus precios en cerca de un 6,5% promedio anual en el período comprendido entre el 2003 y el 2007.

Gráfica No. 2 Precios promedio en términos constantes de telefonía móvil discriminados por operadores (2007=100)



FUENTE: Ministerio de Comunicaciones. Informes trimestrales de telefonía móvil 1994-2007-IV. DANE y cálculos de COMCEL.



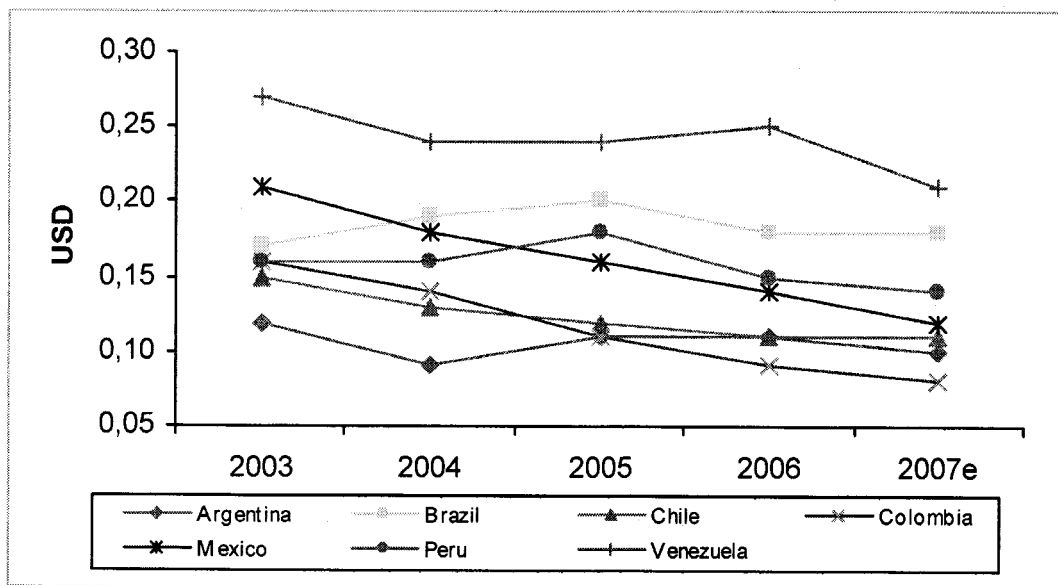
COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Igualmente, como evidencia de los bajos niveles de tarifas, un estudio reciente de mercado realizado por la firma internacional de consultoría Yankee Group, realizado con una metodología diferente al análisis realizado por el Ministerio de Comunicaciones y mediante un sondeo directo con la información de los operadores, concluyó que las tarifas para llamadas entre usuarios móviles en Colombia fueron las más bajas de Latinoamérica en los años 2005, 2006 y 2007, como se puede apreciar en Gráfica No. 3, que se presenta a continuación:

Gráfica No. 3 Precio promedio por minuto en el mercado móvil de América Latina –ARPM*– (USD \$ / minuto)



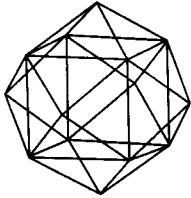
Fuente: Yankee Group 2007 a partir de datos de operadores y reguladores

ARPM: Ingreso promedio por minuto – El ingreso que genera un usuario en promedio por un minuto de uso del canal de voz.

Este resultado del Yankee Group lo confirma otro estudio de mercado del Pyramid Research del año 2006.

Nótese que tanto las cifras del Ministerio, como la evidencia latinoamericana de prestigiosas firmas internacionales de consultoría, reflejan que la dinámica de la competencia observada en la industria móvil en Colombia no se ha frenado, como pretenden hacerlo aparecer algunos de los comentarios de algunos de los agentes del sector. Muy por el contrario, en tanto existan operadores móviles con capacidad instalada disponible y con estructuras de costos fijos e inversiones cuantiosas hundidas por recuperar, la dinámica de precios descendentes y la competencia intensa de los agentes del mercado continuará en la industria móvil en Colombia en los próximos años.

Así las cosas, la anterior evidencia confirma con mucha más fuerza la conclusión de la CRT relacionada con los niveles de competitividad observados en la industria móvil y con su



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

propuesta de excluir los mercados de acceso para la originación de llamadas móviles de la lista de mercados relevantes.

8.1.2. La excelente percepción del usuario acerca de los servicios móviles

La evidencia presentada en la seria investigación de mercados llevada a cabo por parte de la CRT, que soporta el presente proyecto regulatorio, refleja también la existencia de un mercado minorista muy competido. Repasemos algunas de las conclusiones sólidas que se infieren de dicha investigación.

- **El precio de los servicios móviles:** Confirmando las cifras de precios discutidos en la sección 8.1 del presente documento, la CRT encontró que el 72,1% de las personas encuestadas que tienen servicio de teléfono celular consideran que pagan lo justo o que dicho costo es económico.
- **Facilidad de cambiar de operador móvil:** La CRT encontró asimismo que existía una gran facilidad para cambiar de operador móvil. Del total de clientes residenciales que disponen del servicio de telefonía móvil, el 74% manifestó que podía cambiarse de proveedor libremente, sin grandes complicaciones y sin mayores costos.

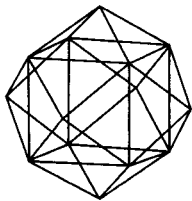
Asimismo, las empresas perciben la facilidad para cambiar de operador: El 69,7% de las empresas manifestó que es fácil efectuar dicho cambio, mientras que tan solo el 9,1% manifestó que era difícil realizar dicho cambio. El restante 21,2% expresó que no consideraba cambiar de operador como fácil o difícil.

- **Comparabilidad de la calidad general y de los precios de los servicios móviles:** Asimismo, la Comisión encontró que el 60,7% de las empresas encuestadas considera que es fácil comparar la calidad general de diferentes empresas de telefonía móvil, situación que sugiere, no solo la existencia de diferenciales claros entre un proveedor y otro para evaluar dicho atributo, sino que existe transparencia en la información que le brinda el mercado a los consumidores.

Igualmente, la CRT halló que el 56,9% de las empresas encuestadas considera que es fácil comparar los precios de diferentes proveedores de telefonía móvil, situación que sugiere que existe por cada proveedor, tarifas que el mercado hace transparente a los diferentes grupos de consumidores.

Estos hechos denotan la existencia de transparencia en el mercado, característica básica de un mercado en competencia.

- **Satisfacción de las empresas con el servicio de telefonía móvil en el país:** El trabajo de campo llevado a cabo por parte de la CRT encontró que el 78,3% de las empresas se encuentran satisfechas con sus proveedores de telefonía móvil, y con el servicio general que



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

reciben de las mismas. Son muy pocas las empresas que se encuentran insatisfechas (el 8,7%).

La mayoría de las empresas encuestadas (67%), se encuentran satisfechas con sus proveedores de telefonía móvil con respecto a la calidad del servicio al cliente. Son muy pocas las empresas que se encuentran insatisfechas (5,4%).

De igual manera, la mayoría de las empresas encuestadas, el 65,7%, se encuentran satisfechas con sus proveedores de telefonía móvil con respecto al valor que obtienen por el precio que pagan. Son muy pocas las empresas que se encuentran insatisfechas (el 11,8%).

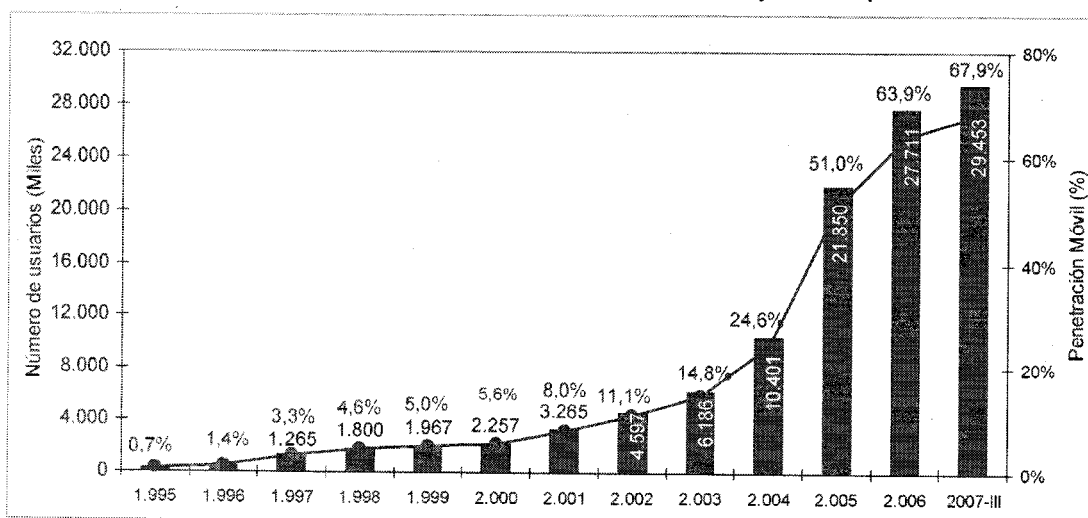
En conclusión, este trabajo de investigación de la CRT refleja los elevados niveles de satisfacción de los usuarios móviles en el país y una alta percepción por parte de los usuarios de la calidad, precio y variedad en el portafolio de los servicios recibidos de las empresas operadoras móviles colombianas.

8.1.3. Existencia de una oferta competitiva de servicios y un portafolio aumentado de productos

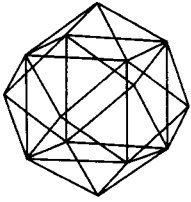
Por el lado de la oferta, se observa una competencia en precios y planes para los suscriptores con el fin de lograr obtener un mayor tamaño de red y apropiar las externalidades positivas propias de estos servicios.

Como lo muestra la Gráfica No. 4 ~~Error! No se encuentra el origen de la referencia.~~, los altos niveles competitivos existentes en la industria móvil se han evidenciado en el crecimiento en el número de usuarios, que pasó de algo más de 2,2 millones en el 2000 a cerca de 30 millones en el tercer trimestre de 2007 y en las altas tasas de penetración del servicio, que aumentaron del 5,6% en el 2000 a niveles de más del 68% en el 2007.

Gráfica No. 4 Mercado móvil en Colombia. Número de usuarios y tasas de penetración



FUENTE: Ministerio de Comunicaciones.



COMCEL

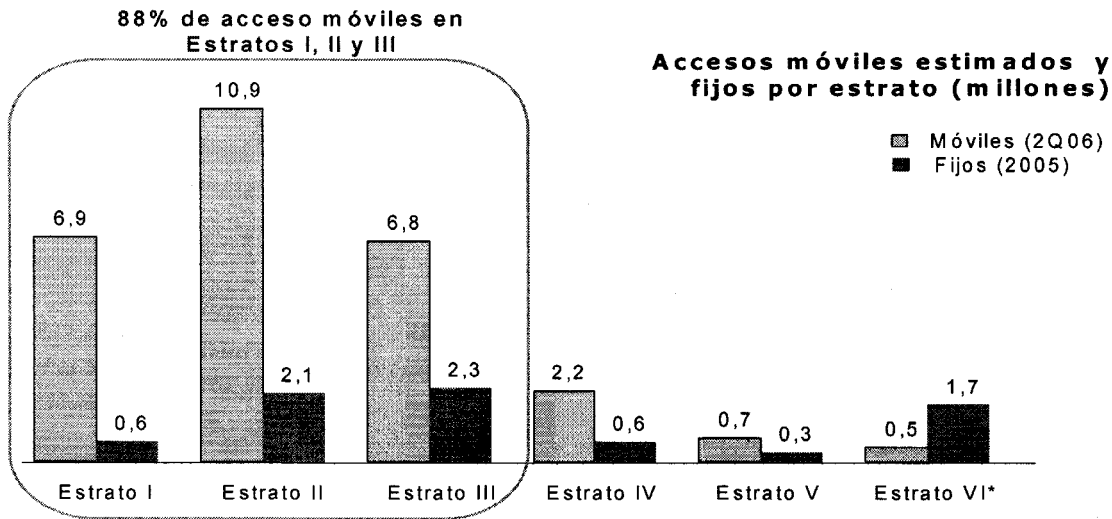
Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Otra evidencia interesante del crecimiento de los volúmenes ofrecidos a los usuarios se encuentra al observar que, según la información publicada por parte del Ministerio de Comunicaciones, la tasa de crecimiento anual promedio en el tráfico móvil en Colombia fue superior al 68% en el período 2000-2007. De la misma manera, es importante considerar que en los últimos tres años el tráfico ha aumentado, tanto en la modalidad de prepago como en la de postpago. En la primera de ellas, el tráfico por usuario se ha triplicado en dicho período.

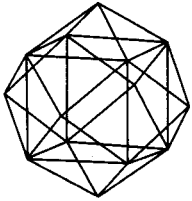
Es interesante anotar que la industria móvil en Colombia ha contribuido en gran medida a ampliar de manera notable la cobertura de las telecomunicaciones en Colombia. Es importante tener en cuenta que, mientras que los operadores de telefonía móvil en Colombia prestan su servicio a más del 95% de las cabeceras municipales, los operadores de redes fijas tan solo llegan al 87% de las cabeceras municipales del país.

De igual manera, y a pesar de que la telefonía móvil celular no se presta considerando los estratos de ingresos de los consumidores, existen algunos estudios recientes de mercado que han realizado un análisis comparativo entre la distribución de líneas fijas y móviles por estrato. La siguiente gráfica permite, en efecto, evidenciar que el alcance de la telefonía móvil no ha sido a nivel de cobertura geográfica solamente, sino que ha contribuido a llegar a la totalidad de grupos socio-económicos del país.



* En telefonía fija incluye industrial y comercial

Fuente: Accesos fijos: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
Usuarios móviles: Información compañías



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

8.1.4. Aumento en el portafolio de servicios:

Otro signo importante de la intensa competencia en la industria móvil en Colombia se evidencia en la amplia gama de alternativas que se les ofrecen a sus usuarios. Los más de 4,300 planes comerciales que, por ejemplo, COMCEL les ofrece a sus clientes, tanto corporativos como personales, buscan adaptar los servicios ofrecidos a las necesidades muy especiales y diversas de cada grupo de usuarios. Dado lo anterior, las tarifas son determinadas por estos últimos, en la medida en que ellas marcan una gran diferencia en el momento de escoger operador o al decidir cambiarse de empresa.

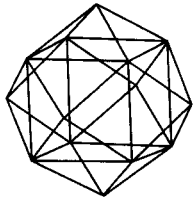
8.1.5. Conclusión: Niveles de competencia, intercambiabilidad y grado de sustituibilidad del lado de la demanda en los mercados móviles en Colombia

De las anteriores precisiones y de toda esta evidencia presentada surgen entonces varias preguntas que cabría formularse a esta altura de la discusión:

- ¿Existe mérito alguno para introducir medidas disruptivas ex ante de regulación a un mercado en el que las condiciones de competencia son tales que los precios se vienen reduciendo a tasas reales anuales (de largo plazo) del 25% promedio en los últimos siete años y del 31% en los últimos cuatro años?
- Si las condiciones del mercado a nivel minorista reflejan un ambiente de competencia, ¿qué sentido tiene que el regulador entre a intervenir las condiciones que de manera eficiente determina dicho mercado? Si la competencia opera y el mercado actúa de manera correcta, ¿por qué intervenirlo con medidas disruptivas e intervencionistas?
- ¿Cabe regular el mercado mayorista de originación de llamadas en redes móviles, si a nivel minorista se observa una competencia intensa, evidenciada en disminución de precios, índices de satisfacción de los usuarios y posibilidades de intercambiabilidad de operadores, como así lo demostró fehacientemente la CRT?

La respuesta a estos interrogantes confirman los planteamientos y propuestas de la CRT contenidos en sus informes y su propuesta regulatoria de febrero de 2008 en el sentido de excluir del listado inicial de mercados relevantes, sujeto a potencial regulación ex ante por parte de la Comisión, a los mercados de acceso y originación de llamadas en redes móviles. COMCEL está, en todo sentido, de acuerdo con los planteamientos de la CRT en esta materia.

Esta propuesta de la CRT confirma que sobrerregular un mercado en que imperan de manera sistemática, sostenida y continuada fuerzas competitivas es, no solamente restrictivo e intervencionista, sino que una medida en tal sentido provoca profundas distorsiones en los índices de eficiencia y en los resultados óptimos que arroja un mercado competido.



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Este planteamiento de la CRT lo confirma de manera contundente la Unión Europea en su Memorando Explicativo a la Recomendación de Mercados Relevantes cuando la Comisión plantea que "(...) el nivel de competencia generalmente observado en este mercado [el mercado de acceso y originación en redes móviles] a nivel minorista indica que no debería darse intervención regulatoria ex ante a nivel mayorista"³ (el subrayado es nuestro).

En conclusión, COMCEL afirma que los anteriores planteamientos permiten concluir de manera contundente que es correcta la conclusión de la CRT en el sentido en que la existencia de condiciones competitivas en los mercados minoristas de originación de llamadas justifican con fehacencia la exclusión de cualquier obligación de acceso al mercado móvil de acceso y originación a nivel mayorista.

8.2. Sustituibilidad del lado de la oferta

8.2.1. Existencia de operadores móviles virtuales (OMV) y acceso a las redes de los operadores móviles

Tanto UNE como AVANTEL plantean en sus comentarios que la exclusión de este mercado de la lista de mercados relevantes candidatos a regulación ex ante se basa en un estudio "(...) hecho sobre la realidad del mercado móvil en Europa en el año 2006 donde existían Operadores Móviles Virtuales (OMVs) en la mayoría de los estados miembros y las condiciones de acceso eran muy diferentes al mercado actual colombiano"⁴.

Al respecto, cabe plantear las siguientes consideraciones:

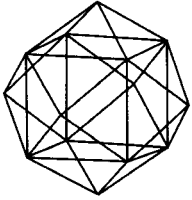
- En primer lugar, como lo plantea el Informe 12 de la Comisión Europea, diez (10) de los 25 países miembros no contaban con OMVs⁵. Asimismo, dicho informe plantea que muchos de

³ European Commission. Commission staff working document. "Accompanying document to the communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (2nd report). {COM(2007) 401 final}. Bruselas, 11.7.2007", p. 12.

⁴ UNE. "Comentarios a la propuesta regulatoria de la CRT para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia". Marzo 14 de 2008, p. 14 y

AVANTEL. "Comentarios al borrador de resolución "Por el cual se definen los mercados relevantes candidatos a regulación ex ante y se expiden otras disposiciones". Marzo 14 de 2008, p. 6.

⁵ European Commission. "Commission staff working document. Annex to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

dichos operadores virtuales no estaban siquiera activos a comienzos del 2007⁶; asimismo, un número importante de ellos se concentraba en unos pocos países: Como lo muestra la Gráfica No. 5, el Reino Unido, Holanda, España, Bélgica y Dinamarca contaban con cerca de 200 de los 285 OMVs en la Unión⁷.

No es cierto, por lo tanto que la característica en los países miembros de la Unión Europea sea la existencia de OMVs en los países de la Unión que compitan con los operadores móviles con redes en dichos países.

- Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la participación de los operadores móviles virtuales en la Unión Europea es muy reducida y que la mayor parte de ellos son operadores de nicho, en segmentos muy reducidos del mercado⁸ que poco impactaban la participación y la posición en el mercado de los operadores establecidos con redes. Asimismo, es importante tener en cuenta, a efectos de evaluar los planteamientos de UNE y AVANTEL que, como también lo plantea la Comisión Europea "(...) está aún por verse si los OMVs se convertirán [en el futuro] en competidores efectivos en el mercado"⁹. (El subrayado es nuestro)

Esta afirmación la plantea la Comisión al referirse al caso francés, en donde existían doce (12) OMVs en el mercado a principios del año 2007, pero con una participación del mercado de tan solo el 1,99%.

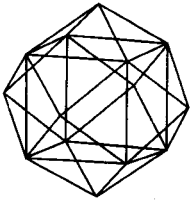
and the committee of the regions. European electronic communications regulation and markets 2006", 12th Report, marzo 12 de 2007, Annex 1, p. 15.

⁶ European Commission. "Commission staff working document. Annex to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. European electronic communications regulation and markets 2006", 12th Report, marzo 12 de 2007, Annex 2, p. 41.

⁷ Ibid, p. 41.

⁸ El Anexo No. 1 del reporte número 12 de la Comisión Europea menciona como en muchos de los países de la Unión como Suecia o Latvia "(...) existe un número de operadores móviles virtuales, pero su participación total de mercado es baja, concentrándose generalmente en nichos orientados a grupos específicos de usuarios como estudiantes o como parte del esfuerzo de operadores fijos para proveer a clientes corporativos paquetes completos de servicios". Véase para tal efecto el caso de Suecia o de Latvia en las páginas 180 y 273.

⁹ Ibid, p. 152.

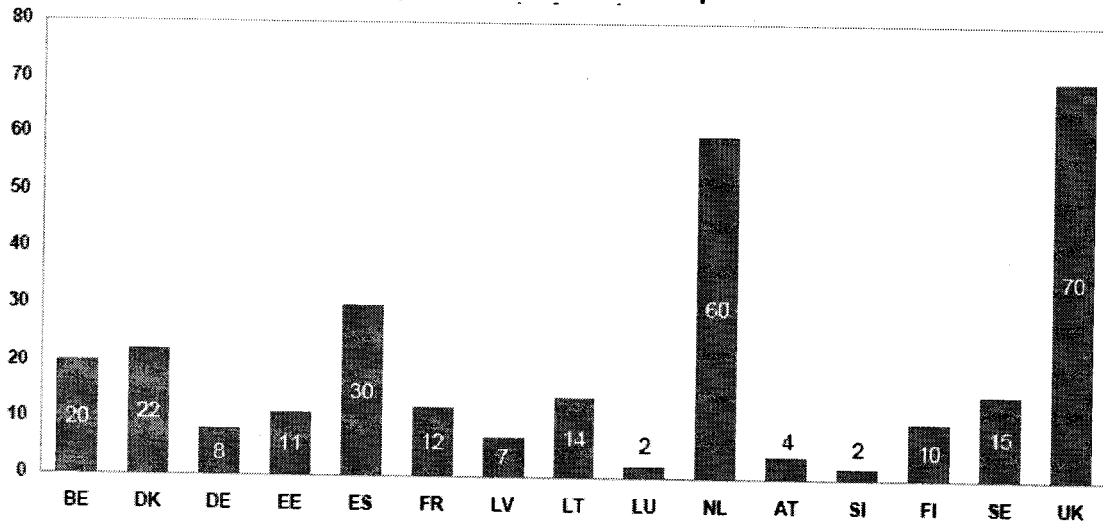


COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Gráfica No. 5 Número de operadores móviles virtuales en los países de la Unión Europea



FUENTE: European Commission. 12th Report Annex 1, p. 15.

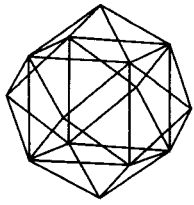
Nótese, adicionalmente, que el planteamiento surge cuando buena parte de los reguladores de los países de la Unión habían ya desistido formalmente de designar a los mercados móviles con obligaciones ex ante de acceso a sus redes, con la aprobación y aquiescencia de la Comisión Europea¹⁰.

- Como lo plantea la misma Unión Europea, y contrario a las aseveraciones de UNE y AVANTEL, "(...) el hecho de que no exista acceso a nivel mayorista [a las redes móviles] no significa que el mercado no sea competitivo. (...) La estructura de la oferta al nivel mayorista puede derivarse de la oferta al nivel minorista. Las condiciones competitivas a nivel minorista son [entonces] de una importancia crucial", como así lo planteó COMCEL de manera contundente en la sección 8. del presente documento.

Como se ha demostrado fehacientemente en la 8.1 de este documento, existen condiciones competitivas significativas en los mercados móviles minoristas que desvirtúan cualquier intervención intrusiva de carácter regulatorio en esos mercados.

- A este respecto, no es correcto el planteamiento de UNE o de AVANTEL de que debe catalogarse al mercado de acceso y originación en redes móviles en razón a la inexistencia de OMVs en Colombia. Países como la República Checa, Grecia, Hungría Polonia, Italia, Estonia, Eslovaquia o Portugal, por ejemplo, que no contaban con OMVs en el momento de producir sus estudios de análisis de mercados relevantes, excluyeron, como así lo propone

¹⁰ Ibid, p. 152.



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

la CRT colombiana, de cualquier regulación ex ante al mercado de originación de llamadas en redes móviles.

En el caso particular de la República Checa, la ČTÚ encontró que no existía dominancia individual o colectiva en el acceso y la originación de llamadas en redes móviles, a pesar de que no existían OMVs en ese país.

De igual manera, en Estonia tan solo hacia finales de 2006 un OMV había empezado a proveer servicios de 3.5G en algunas de las ciudades más grandes del país. Sin embargo, ya desde antes el ente regulador – la ENCB – había excluido al mercado de originación móvil de cualquier obligación ex ante de acceso.

Igual situación tuvo lugar en Hungría, Polonia, Grecia o Portugal donde los entes reguladores de esos países liberaron a los operadores móviles establecidos de la obligación de otorgar a terceros operadores acceso a sus redes. Lo anterior, de nuevo, a pesar de que no existían OMVs al momento de aprobarse las respectivas regulaciones en esos países.

Asimismo, en Italia no existe regulación ex ante por medio de la cual se obligue a dar acceso a terceros operadores a las redes móviles, a pesar de que en el momento de expedir la decisión no existían OMVs en operación en ese país¹¹. La firma de un acuerdo de operación del primer OMV en Italia se produjo tan solo hacia finales del 2006 cuando la resolución de exclusión del mercado móvil de cualquier regulación ya había sido promulgada.

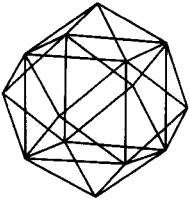
El caso de Eslovaquia es aún más crítico que los anteriores. Existen tan solo dos operadores móviles con redes, siendo el más pequeño de ellos una filial del operador fijo incumbente. No existen OMVs en dicho mercado y la penetración móvil es del 86%. Pese a lo anterior, la TÚSR, el regulador de ese país, no ha impuesto obligaciones ex ante de acceso para los dos operadores establecidos.

Finalmente, cabe plantear que la Comisión Europea valida y tiene capacidad de veto sobre los análisis individuales producidos para los diferentes mercados por parte de las agencias nacionales de regulación.

En conclusión, y nuevamente como lo plantea la Comisión Europea, no es fundamentado el planteamiento de UNE y AVANTEL acerca de que la existencia de OMVs sea una condición sine qua non para forzar el acceso a terceros operadores en los mercados móviles.

- De otro lado, no es claro el impacto competitivo que pueda tener en la práctica la presencia de OMVs en un mercado. En el caso sueco, por ejemplo, existe un número elevado de

¹¹ Ibid, p. 162.



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

OMVs pero su participación de mercado es muy baja, siendo, por lo general operadores de nicho en segmentos muy determinados y pequeños del mercado. Allí el operador establecido tiene una participación cercana al 50% y no existen obligaciones de acceso a sus redes. La existencia de OMVs se da en la medida en que los operadores con redes tienen capacidad ociosa que voluntariamente alquilan a terceros.

En Francia pasa algo similar. Existen 12 OMVs pero, como lo plantea la Comisión Europea, su participación de mercado es muy baja –tan solo el 1,9%- y está aún por verse su impacto competitivo en las condiciones del mercado móvil francés¹².

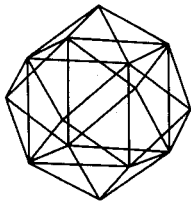
De los hechos que se han planteado en esta sección del documento se concluye que la obligación de acceso a redes móviles a terceros operadores virtuales no es una condición sine qua non para afirmar que el mercado mayorista de acceso no sea competitivo. Como se mencionó anteriormente, el análisis de competitividad de la estructura de la oferta al nivel mayorista en ese mercado depende de las conclusiones acerca de los niveles de competencia existentes a nivel minorista.

De igual manera, se ha concluido que en un número representativo de países europeos que han excluido de regulación ex ante a los mercados de acceso a las redes móviles no existían siquiera operadores virtuales, en absoluto, mientras que en otros países éstos estaban inactivos, eran operadores meramente de nicho, su participación de mercado era muy baja, casi despreciable, y estaba por verse si ellos podrían convertirse en verdaderas alternativas competitivas reales y efectivas para los operadores establecidos. A pesar de todo ello, la mayor parte de las agencias nacionales de regulación europeas consideró que la imposición de medidas ex ante era intrusiva, ante la presencia de un mercado efectivamente competitivo.

Finalmente, cabe mencionar que si el Grupo UNE está tan convencido de que la existencia de operadores virtuales es una condición necesaria para que un mercado determinado sea calificado como competido, con la misma fuerza debería aceptar por analogía la necesidad de contar con el acceso regulado a las redes de los operadores de telefonía fija para que los mercados que ellos atienden sean, igualmente, considerados como competidos.

De otro lado, es importante comentar que la experiencia europea relacionada con el acceso a operadores móviles virtuales enseña que dicho acceso está en función de la existencia de capacidad ociosa en las redes de los operadores. Son éstos últimos, operadores con capacidad disponible, quienes han abierto sus redes a terceros operadores y/o a revendedores de servicios móviles. La exigencia de acceso, en caso en que ella llegare a darse, y contrario a lo que plantea COLOMBIA MOVIL en sus comentarios a la CRT, debería hacerse, en consecuencia, sobre aquellos operadores establecidos que, en efecto, tengan capacidad no utilizada suficiente.

¹² Ibid, p. 152.



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Finalmente, sobre el planteamiento del grupo UNE relacionado con la solicitud a operadores colombianos en el sentido de proporcionarle acceso como OMV, COMCEL informa que no tiene una solicitud oficial en tal sentido por parte de dicho operador.

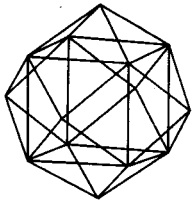
8.2.2. La inexistencia de portabilidad numérica como una de las razones para exigir regulación ex ante en los mercados de acceso móviles

8.2.2.1 La inexistencia de portabilidad numérica no implica la regulación ex ante de un mercado

Contrario a los planteamientos de UNE y AVANTEL, COMCEL considera que la inexistencia de portabilidad numérica en Colombia no justifica per se la adopción de obligaciones de acceso a terceros operadores a las redes de los operadores móviles. Si ello fuere así, otros operadores – los operadores de TPBCL y TPBCLE, por ejemplo,- serían candidatos inmediatos para la apertura de sus redes a terceros operadores, más cuando se observan los índices de concentración que ellos manejan, que en la mayor parte ciudades colombianas llegan a índices HH de 10.000.

De otro lado, la evidencia demuestra que el esquema de portabilidad numérica ha sido pobre en resultados, en materia de competencia y reducción de precios aún en la mayor parte de países de Europa y que la inexistencia de dicha facilidad no es una condición para que se exija la inclusión de los mercados de acceso y originación móviles colombianos como mercados relevantes susceptibles eventualmente de ser sometidos a regulación ex ante.

La evidencia europea es, en este sentido, pobre en resultados en materia de competencia, como así lo demuestran la Gráfica No. 6 y la Gráfica No. 7 que se presentan a continuación. Este hecho es evidente en países como el caso de Francia que, a pesar de haber iniciado el proceso de portabilidad numérica en el 2003 tan solo el 2% de los usuarios han portado sus números a otros operadores (considérense la Gráfica No. 6 y la Gráfica No. 7).

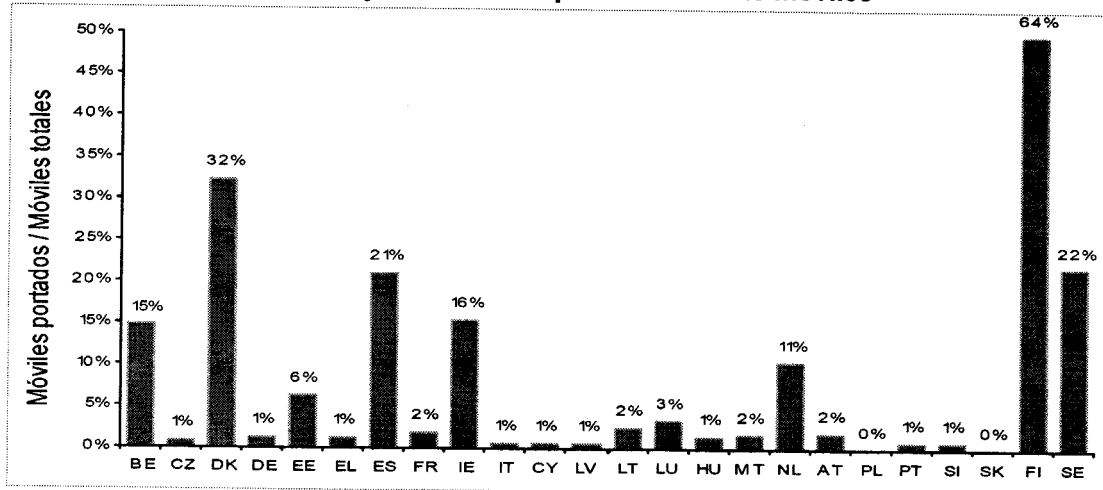


COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

**Gráfica No. 6 Portabilidad numérica móvil en Europa.
Porcentaje de números portados / líneas móviles**



FUENTE: Comisión Europea, op. cit., Anexos 1 y 2.

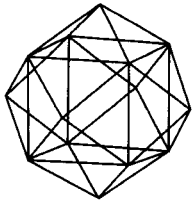
Es aún más dramático el caso de Holanda que, como se muestra en la Gráfica No. 7, habiendo iniciado la portabilidad numérica en 1999, tan solo ha logrado que en cerca de nueve años tan solo el 11% de sus usuarios decidan portar sus números a operadores alternativos o los casos de el Reino Unido que inició portabilidad en 1999 o el de Alemania (2002), países que han logrado tasas de portabilidad que ni siquiera llegan al 1%. Para los demás países, República Checa, Dinamarca, Grecia, Italia, Latvia, Lituania, Hungría, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Malta o Austria los resultados son muy marginales, con tasas de portabilidad que para la mayor parte de países no llegan siquiera al 1%, habiendo iniciado la portabilidad hace más de 4 años.

No solo ha sido el inicio del proceso extremadamente lento en toda Europa, que se inició en portabilidad numérica móvil en el 2003 y en redes fijas aún desde 1998, sino que las tasas acumuladas de números portados que llegan en promedio al 6,6% en telefonía fija y al 6,56% en redes móviles demuestran que las altas inversiones requeridas no se compensan con los resultados observados en materia de competencia y reducción de precios, como lo plantean diferentes analistas de la industria¹³.

Muchos analistas plantean, de igual manera, que no existe relación significativa entre portabilidad, los aumentos observados en los niveles de competencia en la industria y la requerida reducción de precios¹⁴.

¹³ Véanse, por ejemplo, Analysys Consulting, "Mobile Number Portability (MNP) has failed in most markets", enero de 2007. Considérense también los documentos de Industria GSM 3G Américas o el documento de KENDE, Michael. "Promoting competition in Brazil", 2007.

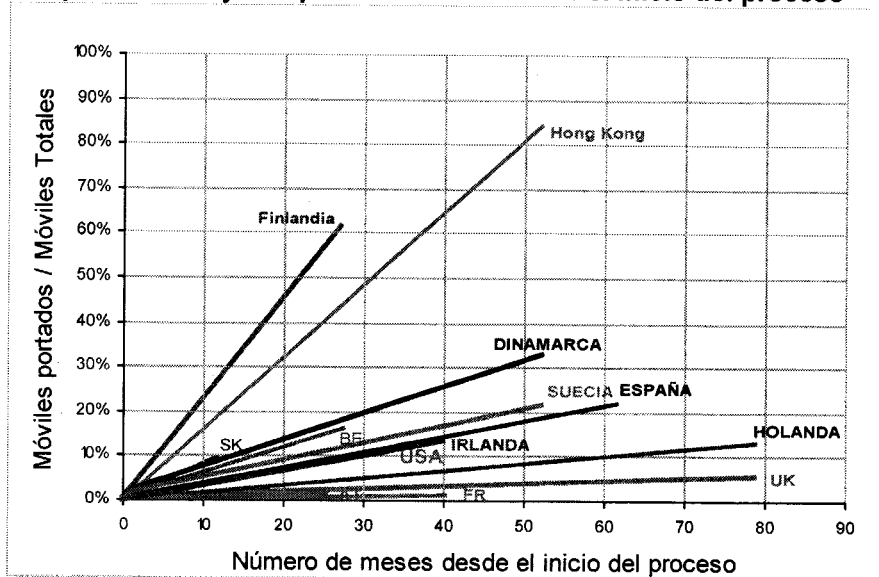
¹⁴ Véase Sean Lyons. "Measuring the Benefits of Mobile Number Portability". Department of Economics. Trinity College. Dublin. Irlanda. Julio 2006. El autor plantea que la portabilidad numérica podría llegar a aumentar precios minoristas móviles hasta en un 3%.



COMCEL
Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Gráfica No. 7 Portabilidad numérica móvil. Tasas de portabilidad y tiempo transcurrido desde el inicio del proceso



FUENTE: Yankee Group, Tracking Mobile Number Portability Implementation and Outcomes, marzo de 2005. Ver también Syniverse Technologies. "A Global Perspective on Number Portability", Junio de 2007, p. 13. Asimismo, considérese Comisión Europea, op. cit., Anexos 1 y 2.

Es preciso tener muy en cuenta que las metas son muy exigentes en materia de tiempos de portabilidad efectiva y costos para el usuario para que se garantice el logro de las metas del esquema (reducción de precios y aumento en los niveles de competencia)¹⁵. Este ha sido, por ejemplo, el caso del Reino Unido o en Francia, donde ante los pobres resultados obtenidos se ha propuesto exigir la reducción en el número de días efectivos para que el proceso de portabilidad tenga lugar.

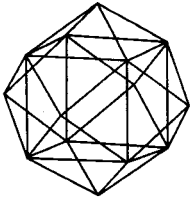
OFCOM, por ejemplo, lanzó una consulta pública en el 2007 para reducir el tiempo de la portabilidad de los 5 días que actualmente existe a un estándar de 1 día hábil¹⁶. Francia redujo asimismo los tiempos de portabilidad efectiva en mayo de 2007¹⁷.

De otro lado, es necesario tener en cuenta que la estructura de usuarios en Asia, Europa y América del Norte es muy diferente a la de la América Latina. En países como Hong-Kong,

¹⁵ Considérese Stefan Buehler, Ralf Dewenter, Justus Haucap. "Mobile number portability in Europe". 2006.

¹⁶ OFCOM, "Review of General Condition. 18 – Number portability". Consulta pública, noviembre 16 de 2006.

¹⁷ ARCEP, Informe de prensa Mayo 16 de 2007



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

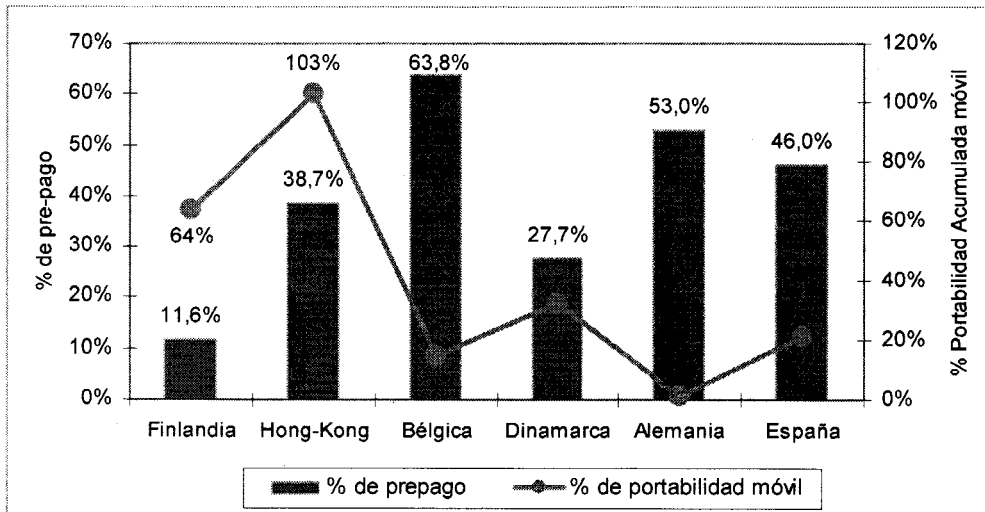
Corea del Sur donde los niveles de usuarios prepago son muy bajos -el 38% y del 1,6%, o de algunos países de la Unión Europea, donde el porcentaje de pre-pago es inferior al 46% (en Finlandia es, por ejemplo, del 11,6% y en Dinamarca del 27,7%) las posibilidades de portabilidad son mayores. Igual sucede en Norteamérica, donde menos del 22% de los clientes están en la modalidad de pre-pago.

En contraste, en la América Latina la estructura de clientes en pre-pago es significativamente la inversa a la observada en los países más desarrollados, siendo superior al 80%. En Colombia, por ejemplo, la relación de clientes prepago es, en promedio, de algo más del 82%. A este respecto, la probabilidad de que este grupo del 82% de usuarios en prepago en operadores móviles opte por usar la alternativa de portar su número tiende a ser significativamente baja, dada la naturaleza y perfil de dichos usuarios en el país.

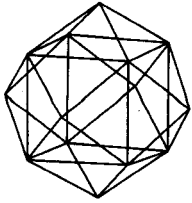
Dada esta estructura de clientes, el éxito de la portabilidad numérica en Colombia no parecería ser muy prometedor, ni se constituiría en una garantía de mayores niveles de competencia en los mercados.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se puede plantear que la inexistencia de un esquema de portabilidad numérica en Colombia sea una razón por la cual se debe incluir al mercado de acceso y originación de llamadas en redes móviles como un de los mercados relevantes, susceptible de ser considerado como candidato a regulación ex ante.

Gráfica No. 8 Relación pre-pago / pospago y las tasas de portabilidad



Fuente: Yankee Group. Global Wireless Interconnection and Regulation Dashboard. Actualizado a junio de 2007.
Yankee Group, "Mobile Number Portability Status", Global Wireless Global Mobile Forecast de junio de 2007.



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Por analogía y con unas consecuencias analíticas mucho más profundas, si este hecho fuera cierto, otros mercados como los de TPBCL o TPBCLE, que tampoco cuentan con la facilidad de que sus usuarios porten sus números y en que los índices HH en muchos mercados son de 10,000, deberían ser automáticamente, en consecuencia, sujetos a ser incluidos en la lista de mercados sujetos a regulación ex ante.

8.2.2.2 La CRT comprobó que si existe la capacidad de cambiar de operador móvil sin mayores costos e inconvenientes

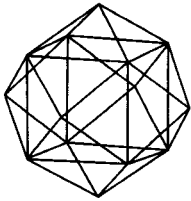
Teniendo en cuenta lo anterior y contrario a los planteamientos de AVANTEL y UNE, los estudios de la CRT que justifican la propuesta de mercados relevantes y la exclusión de los mercados de acceso y originación de llamadas en redes móviles en el país demuestran contundentemente la facilidad que tienen los usuarios móviles, tanto residenciales como corporativos de cambiar, sin mayores inconvenientes, de proveedor móvil de telecomunicaciones.

En efecto, la CRT encontró que del total de personas naturales que poseían teléfonos móviles, el 73,6% manifestó poder cambiarse de proveedor libremente y sin grandes complicaciones y costos asociados. Igualmente, para los clientes corporativos encuestados, el 53,2% manifestó que les era asimismo fácil cambiar de operador móvil.

8.2.2.3 Conclusión

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos, queda demostrado que la inexistencia de portabilidad numérica en el país no es una razón que fuerce la obligación a dar acceso a terceros operadores a las redes de los operadores móviles colombianos. Si ello fuere así, otros operadores –los operadores de TPBCL y TPBCLE, por ejemplo,- serían candidatos inmediatos e ideales para la apertura de sus redes a terceros operadores.

Asimismo, COMCEL comparte integralmente los planteamientos de la CRT en el sentido de la existencia de niveles elevados de competencia en los mercados minoristas –los descensos continuados en los niveles de precios móviles, la capacidad que tienen los usuarios de cambiar, sin mayores costos e inconvenientes, de proveedor móvil, la percepción elevada de los usuarios de niveles de calidad alta en la prestación de los servicios móviles y la transparencia en la información, todos ellos en su conjunto, son razones más que justificadas para excluir al mercado de acceso y originación de llamadas del listado de mercados relevantes, susceptible de ser objeto de cualquier tipo de regulación ex ante.



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

8.3. Los índices de concentración existentes en la industria móvil en el país

COMCEL no comparte en absoluto los planteamientos del grupo UNE y de AVANTEL relacionados con el hecho de que la CRT no ha incluido como mercado relevante el mercado de acceso a redes móviles, a pesar de los elevados índices de concentración existentes en los mercados móviles colombianos.

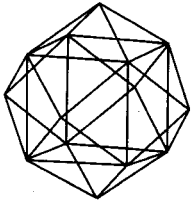
Sobre el tema se hace preciso plantear los siguientes comentarios:

- Como queda claro de la metodología de análisis de mercados de la Comisión Europea y de la que presenta la CRT en sus documentos de soporte, y como así lo ha planteado con fuerza la teoría de la competencia, los índices de concentración son importantes, pero son solamente indicativos y un primer soporte de los niveles de competencia existentes en un mercado determinado. Sin embargo, no son ellos la razón fundamental por la cual un mercado debe considerarse como competido o no y, por tanto, sujeto o no a regulación ex ante.
- Se hace necesario, además de considerar los diferentes índices de concentración, tener en cuenta un importante número de variables y consideraciones para que dicha conclusión pueda alcanzarse. A este respecto, a lo largo de la sección 8. de este documento se ha demostrado que, ante la existencia de mercados minoristas móviles altamente competidos y eficientes, la regulación ex ante para los mercados mayoristas no solamente es redundante, sino distorsionante y contraproducente para el buen desarrollo de la actividad de la industria.
- Si fuera cierto que índices HH elevados fueran sinónimo de la falta de competencia per se de un mercado, buena parte de los mercados fijos, de datos y de banda ancha debería estar automáticamente en el listado de mercados relevantes que deberían ser objeto de regulación ex ante, como sucede en mercados como Medellín, Manizales, Pereira, Cartagena, Sincelejo, Montería, Bucaramanga o Armenia, por mencionar solo algunos de ellos, mercados en donde el HH es de 10.000.

8.4. Existencia de fuertes barreras de entrada en los mercados de acceso y originación móviles colombianos

Plantea el grupo UNE que existen fuertes barreras no transitorias de entrada al mercado móvil, que ameritan escogerlo como mercado relevante candidato a regulación ex ante.

Sobre estos planteamientos es la opinión de COMCEL que la entrada al mercado móvil en el país es elevada. Colombia Móvil, por ejemplo, entró a operar al mercado a través de un pago sustancialmente inferior al que efectuaron en su momento los operadores existentes; esa empresa cuenta en el momento con una participación importante del mercado.



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Adicionalmente, existe en la actualidad, un nuevo operador móvil que ha entrado al mercado colombiano, sin que haya realizado pago alguno por su licencia de concesión, contando con acceso a espectro suficiente, interconexión a los mismos niveles que los restantes operadores móviles en el país y contando con recursos abundantes de numeración.

De igual manera, existen 14 licencias adicionales de trunking concedidas a Trunking de Occidente, Consabana, Movitrunk, Medicorp, Floracom, EGP Comunicaciones, Cedetel, Campacon, Americatel, Avantel, Asecones, Asecones Cali, Radioenlace, Enlinea

A los planteamientos del grupo UNE en relación a su imposibilidad para acceder a una red móvil nos preguntamos acerca de las razones por las cuales dicho grupo no ha solicitado y obtenido acceso a la red de COLOMBIA MOVIL, empresa en la cual, según tenemos entendido, posee una participación accionaria importante.

En conclusión, teniendo en cuenta los anteriores argumentos, COMCEL encuentra que no existen tampoco barreras de entrada al mercado que hayan impedido que otros operadores hayan entrado a competir al mercado móvil colombiano. Existe un número apreciable de operadores y de tecnologías que compiten de manera abierta e intensa por los clientes móviles en el país.

Cordialmente,

HILDA MARIA PARDO H.

Representante Legal Suplente COMCEL S.A.