



**“COMENTARIOS ECONOMICOS Y DE  
MERCADOS REALIZADO POR COMCEL S.A.”**

Bogotá D.C., febrero 2 de 2009

---

---

# **COMENTARIOS ECONOMICOS Y DE MERCADOS REALIZADO POR COMCEL S.A.**

Este documento está dirigido a presentar los comentarios de COMCEL relacionados con los documentos regulatorios del 26 de diciembre de 2008, titulados “Propuesta regulatoria para la definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia”, “Proyecto de resolución 26-12-08”, así como al documento “Análisis de Competencia de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia” del 4 de diciembre de 2008.

El presente documento es complemento al otro documento adjunto a la comunicación de COMCEL titulado “Análisis sobre Mercados Relevantes Móviles en Colombia y el papel competitivo de COMCEL”, preparado por parte de la firma NERA Economic Consulting. Este estudio hace parte del conjunto de comentarios especializados de COMCEL sobre la propuesta regulatoria de la Comisión.

Asimismo, forman parte del conjunto de comentarios de la empresa las comunicaciones previamente enviadas sobre mercados relevantes que no han sido respondidas hasta la presente por esa Comisión.

A continuación detallamos nuestros comentarios y puntos de vista relacionados con el proyecto regulatorio que le presentó la Comisión a la industria el pasado 26 de diciembre. Presentaremos, en primer lugar, los principales puntos y conclusiones del informe preparado para COMCEL por parte de NERA; En las secciones siguientes, se desarrollan algunas observaciones adicionales que complementan los planteamientos de dicha firma de consultoría.

## **1. Resumen Ejecutivo. “Análisis sobre Mercados Relevantes Móviles en Colombia y el papel competitivo de COMCEL” preparado por parte de la firma NERA Economic Consulting**

**Propuesta de la CRT.** La Propuesta de la CRT sobre regulación móvil consiste en: (i) Regular las tarifas al minorista On/net y Off/net de solamente uno de cuatro competidores, COMCEL, a quien la CRT lo califica como un competidor dominante, (ii) Obligar que COMCEL comparta su infraestructura con quien lo solicite (que por ejemplo pudieran ser los operadores municipales y estatales de telefonía fija local, otro competidor móvil, o cualquier otra persona jurídica o individual.)

---

**¿En qué se basó el análisis de la CRT?** La Propuesta de la CRT tendría efectos negativos profundos y permanentes en el funcionamiento de la competencia en móviles. En circunstancias normales se esperaría que para llegar a tales recomendaciones, el regulador haya llevado a cabo una investigación exhaustiva y rigurosa sobre el estado de la competencia en el mercado móvil de servicios al por menor. Sorprendentemente, sin embargo, el respaldo que utiliza la CRT en su análisis de competencia y en sus remedios regulatorios propuestos descansan en un solo indicador: que COMCEL sería un competidor de tamaño “muy grande” en opinión de la CRT, medido en términos de cuota de mercado.

**Problema con el indicador usado por la CRT para determinar dominancia.** La CRT no ha tomado en cuenta la vasta literatura económica y la práctica de competencia en otras jurisdicciones que hoy en día existe y que reconocen que la cuota de mercado no necesariamente es un indicador adecuado para concluir sobre la presencia o ausencia de poder sustantivo de mercado y menos aún es el único indicador que define poder de mercado. Las cuotas de mercado son una manera muy imprecisa de caracterizar la competencia, y son a lo más el punto inicial de análisis, no el punto final como hace la CRT.

Las participaciones de mercado son, de otro lado, un indicativo muy pobre de la existencia de poder de mercado, como así también lo plantea la Unión Europea<sup>1</sup>.

**Características de dominancia en un competidor.** La CRT no logrado demostrar que el tamaño de COMCEL le habría permitido a este competidor: actuar independientemente de sus otros competidores en el mercado (lo que supone que ni sus competidores actuales ni potenciales entrantes estén en capacidad de disciplinarlo); que mantiene cautivos a sus usuarios; que ha aumentado sus precios por encima de los niveles competitivos que le permitan obtener utilidades por encima de las competitivas; que brinda servicios de calidad deficiente; que ha cometido abusos contra la libre competencia desde su pretendida posición de dominio o que lo podrá cometer en el futuro, entre otras. Y la razón por la que la CRT no ha intentado o podido articular ninguna de estas relaciones es que todas ellas indican claramente que COMCEL y los otros competidores móviles en Colombia compiten vigorosamente en el mercado y que la existencia de una cuota “alta” de mercado no equivale a poder de mercado.

**Presencia de competencia efectiva en móviles.** En esta investigación NERA ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de todas estas dimensiones que forman parte de un análisis riguroso de competencia, utilizando las herramientas conceptuales y empíricas que usualmente se aplican en estas situaciones. Nuestra principal conclusión es que existe una activa y vigorosa competencia en la

---

<sup>1</sup> Véase European Union, Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Commission regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165 / 03), julio 11 de 2002.

---

industria móvil del país. Las fuerzas de la competencia han situado a Colombia como uno de los países con los menores precios incluso de los países de la OECD en donde existe también activa competencia.

**Consumidores se han beneficiado de la competencia.** Entre los indicadores sobre competencia intensa destaca la evolución de precios móviles. ¡El ritmo promedio de caída del precio por minuto de telefonía móvil ha sido de -23% por año en pesos constantes! Ello ha beneficiado directamente a los consumidores que han visto incrementado su bienestar a medida que los precios han caído y les ha permitido aumentar su consumo. Se estima que solo en el último año el excedente del consumidor móvil se habría incrementado en USD 350 millones, equivalente a USD 9 por cada uno de los 40 millones de usuarios móviles en el país. Ninguna otra industria de telecomunicaciones en el país es capaz de mostrar estos resultados.

**Cuota de COMCEL se debe a mejores precios que sus competidores y a otras consideraciones dinámicas.** COMCEL ha jugado un papel importante en este proceso competitivo. El abaratamiento del precio de COMCEL en comparación al de sus competidores móviles TELEFONICA, COLOMBIA MOVIL y AVANTEL, es el factor determinante que explica en gran medida la evolución la cuota de mercado de COMCEL. Es decir, el tamaño de COMCEL se debe a que ha venido ofreciendo consistentemente precios más bajos que los que sus competidores ofrecen a los consumidores, no los más caros, no los de peor calidad.

Los competidores en la industria móvil en Colombia compiten además en otras dimensiones en adición al precio. A través de mayores inversiones sustanciales compiten en cobertura, atención al usuario, nuevos servicios, calidad, etc., dimensiones que caracterizan a industrias dinámicas de constante innovaciones tecnológicas como la industria móvil. El carácter fijo y hundido de parte importante de los costos que incurren aquellos competidores móviles que invierten en infraestructura —en especial COMCEL - asegura la permanencia de rivalidad y competencia entre los mismos ya que no es fácil para salir de la industria.

**No existen barreras a la entrada de nuevos competidores.** No existen barreras a la entrada, legales o económicas, para la entrada de nuevos competidores en la industria móvil. Existe espectro suficiente no concesionado que podría ser entregado a nuevos entrantes. A menos que los entrantes paguen por el espectro por encima de lo que pagaron los establecidos, no existen barreras a la entrada. Similarmente, solamente si los entrantes incurren en mayores costos fijos que los que incurrieron los establecidos, se podría argüir que los costos fijos son barreras a la entrada. Por otro lado, debido a que a la CRT no se preocupa de la presencia

---

de costos fijos en la industria de telefonía fija, su presencia tampoco debiera ser motivo de preocupación en la industria móvil.

Finalmente, más allá de discutir si existen o no barreras a la entrada de nuevos competidores, lo importante es contestar si los actuales cuatro competidores móviles efectivamente compiten, lo que pasa por analizar si existen o no barreras a la expansión de la producción por parte de los competidores actuales y si los consumidores enfrentan dificultades para cambiarse de operador.

**No existen barreras a la expansión de la producción por parte de los competidores de COMCEL.** La CRT en su análisis de poder sustancial de COMCEL omite en forma flagrante el considerar cuál sería la reacción de sus competidores móviles actuales - TELEFONICA, COLOMBIA MOVIL y AVANTEL - frente a un aumento significativo y sostenido de precio por parte de COMCEL. Los competidores actuales y potenciales (entrantes) de COMCEL pueden incrementar su producción de manera no costosa y rápida frente al aumento de precio unilateral por parte de COMCEL, y por lo tanto cualquier intento de COMCEL de elevar unilateralmente su precio sería neutralizado por los competidores.

**No existen barreras para la rotación de usuarios hacia otros competidores.** Si COMCEL decidiera elevar unilateralmente su precio, los usuarios de éste se trasladarían a consumir servicios sustitutos producidos por sus competidores. La evidencia en Colombia indica que cada año 39 de cada 100 usuarios móviles cambian de proveedor. Con la portabilidad numérica por introducirse en el país es de esperar que se incremente aún más la tasa de rotación de usuarios.

**Tarifas On/net y Off/net como señal de competencia, no ausencia de ella.** Las tarifas On/net y Off/net son aplicadas por todos los operadores móviles en Colombia, y por operadores móviles en la mayor parte de países donde existe competencia móvil vigorosa. Existen sólidas justificaciones económicas teóricas y empíricas que sustentan que la presencia de tarifas diferenciadas, como el caso de tarifas On/net Off/net, es el resultado de la competencia más que una falta de ella. Justamente la presencia de costos fijos, que la misma CRT reiteradamente indica caracteriza a las industrias de telecomunicaciones en Colombia, incluyendo la móvil, da lugar a que los competidores adopten precios discriminatorios, pero eso no implica que exista poder de mercado por parte de ninguno de ellos.

**No existen razones para preocuparse por las tarifas On/net y Off/net de COMCEL ni de ningún otro competidor móvil.** La CRT expresa preocupación que COMCEL puede afectar negativamente a los otros competidores si eleva su tarifa Off/net. Su preocupación descansa en predicciones de algunos modelos teóricos de competencia entre redes que se apoyan en varios supuestos que no necesariamente se cumplen para el caso de Colombia. Para empezar, el

---

competidor que tiene la tarifa Off/net más alta para el 85% de los usuarios móviles en el país es TELEFONICA, no COMCEL.

Por otro lado, el potencial perjuicio que tendría el que el operador más grande tenga la tarifa Off/net más elevada, es que mediante ello logra que sus usuarios generen menos tráfico Off/net a otras redes móviles, lo cual ocasiona que las redes más pequeñas se conviertan en pagadores netos de ingresos de interconexión en relación a la red más grande. Dado que las redes pequeñas requieren dedicar recursos financieros para estos pagos netos a la red más grande, les ocasiona un costo de oportunidad de que no los pueden asignar para abaratar sus precios a los usuarios finales. Esta sería la fuente del “daño” que contra la competencia generaría la red más grande en contra de las pequeñas a través de tarifas altas Off/net. Sin embargo, en el caso de Colombia, es COMCEL quien envía más tráfico a sus competidores, es decir que es pagador neto de ingresos de interconexión, pero no al revés como se asume en los referidos modelos teóricos típicos. Aún cuando todos los supuestos en estos modelos se cumplan, la CRT no se pregunta tampoco si el tipo de intervención que propone - de regular directamente los precios al por menor de COMCEL- traería más costos que beneficios a los usuarios. Desgraciadamente, no existen experimentos naturales para extraer conclusiones en otros países, ya que este tipo de intervenciones no se implementan en países desarrollados ni en aquellos en los que tienen activos y maduros reguladores. Sin embargo, aún los modelos teóricos advierten que intervenciones de este tipo reducen el bienestar de los consumidores.

**Una regulación de tarifas al por menor de COMCEL generaría una caída en el bienestar de consumidores a cambio de elevar las utilidades económicas de los competidores.** Más importante aún son los efectos que probablemente traería la propuesta de la CRT de regular las tarifas On/net y Off/net de COMCEL. El principal objetivo sería de aumentar las utilidades económicas de las redes de menor tamaño en Colombia. Por lo tanto, la CRT estaría proponiendo incrementar utilidades de competidores de COMCEL, a costa de disminuir el bienestar de los consumidores móviles en el país, ya que por efectos que tal intervención tendría en otros precios móviles los consumidores se verían perjudicados. Estas predicciones son las que producen los mismos modelos teóricos de competencia de redes que la CRT usa de soporte en su recomendación de regular las tarifas al por menor de COMCEL.

**Promover la competencia no significa promover a competidores individuales.** Con su propuesta de regular las tarifas On/net y Off/net de COMCEL, la CRT está dispuesta a sacrificar el bienestar de los consumidores a través de mayores precios con tal de intentar aumentar las utilidades de algunos competidores móviles. La CRT olvida que el objetivo regulatorio y de competencia

---

debiera ser el de promover e incentivar la *competencia*, no favorecer a determinados *competidores*.

**Ningún país de madurez regulatoria y de competencia donde existen tarifas On/net y Off/net ha regulado directamente las tarifas al por menor.** Cuando ha existido alguna preocupación fundamentada sobre potenciales efectos contra la competencia por la existencia de dichas tarifas, los reguladores las atienden a través de intervenciones en los mercados aguas arriba, más concretamente en los mercados de terminación móvil. La CRT ha venido interviniendo agresivamente en el mercado de terminación móvil, en especial en el último año cuando ordenó una disminución a la mitad el cargo de terminación. Y continúa activo en esta área, ya que ahora con su propuesta de mercados de terminación propone que cada red móvil sea declarada monopolio en el servicio de terminación de llamadas móviles.

**Obligación de que COMCEL comparta su infraestructura.** De las dos medidas regulatorias que propone la CRT, la de obligar a compartir infraestructura a COMCEL es la que menos sustento y razón tiene. La CRT no identifica la “falla de mercado” de por qué COMCEL, y solo este operador, estaría obligado a compartir su infraestructura. Como se demuestra en esta investigación la presencia de competencia efectiva impide cualquier tipo de intervención regulatoria. La CRT en este caso tampoco evalúa los costos y beneficios de lo que propone. Asimismo, no queda claro por qué por un lado la CRT sugiere que dado el tamaño óptimo de planta en Colombia no habría lugar para un mayor número de operadores, y al mismo tiempo sugiere que es necesario que entren más competidores, los cuales no invertirían en desplegar sus propias redes ya que se montarían en la red instalada de COMCEL.

## **2. ¿Por qué COMCEL tiene una mayor participación en el mercado?**

Complementando los planteamientos contenidos en el documento anexo, es importante considerar los siguientes puntos adicionales que explican el aumento en la participación de mercado de COMCEL.

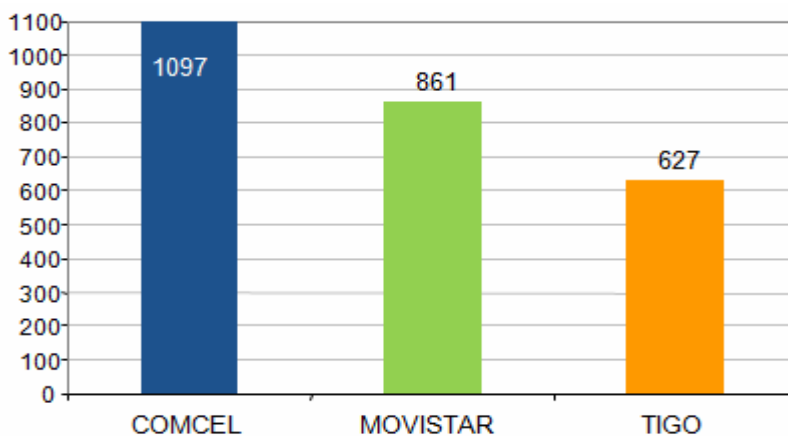
### **2.1. Aumento en la cobertura de la mayor parte de municipios del país y estratos socioeconómicos.**

Como lo muestra la siguiente gráfica, COMCEL se comprometió, como ningún otro operador, a alcanzar una cobertura nacional, muy superior a la pactada en su contrato de concesión. La empresa cubría a octubre de 2007 1.097 municipios, el 27% más que MOVISTAR y el 75% más que TIGO.

La empresa tiene una mayor participación en el mercado porque se comprometió claramente con una estrategia de servicio, arriesgando recursos importantes y

atendiendo zonas, regiones y grupos socioeconómicos como no lo hizo ningún otro operador en Colombia.

**Gráfica No. 1 – Número de municipios atendidos por los operadores móviles en Colombia a octubre de 2007**

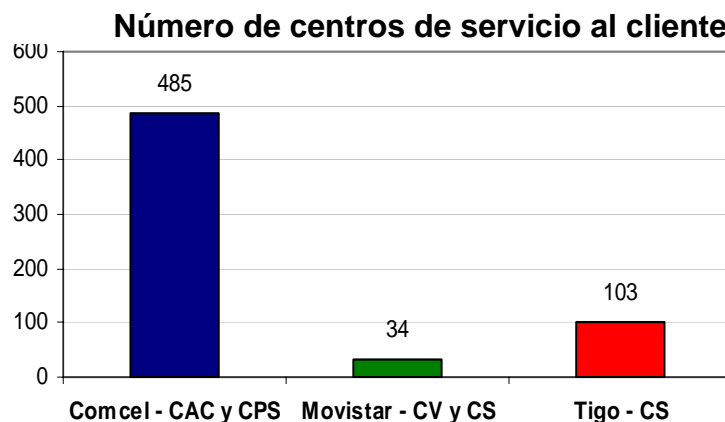


Fuente: Página web operadores. Oct/07

## **2.2. Un mayor número de centros de atención a sus usuarios: mejor atención a sus clientes**

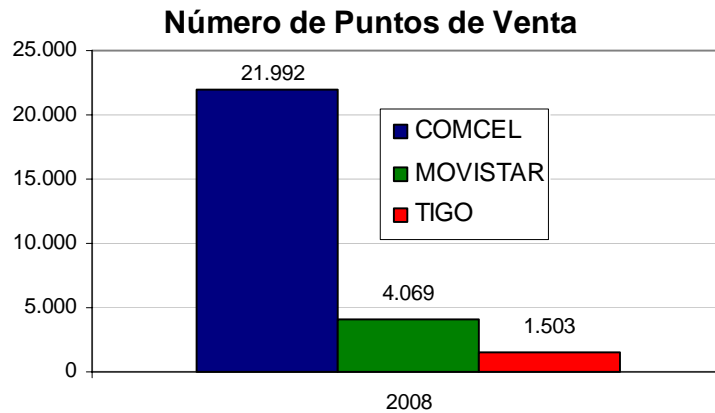
De igual manera, COMCEL ganó participación de mercado invirtiendo en el cliente, a través de un número mayor de centros de atención al cliente y una inversión significativamente mayor que las de sus rivales en puntos de venta, como se puede apreciar del análisis de la Gráfica No. 2.

**Gráfica No. 2 – Número de centros de servicio al cliente y número de puntos de venta discriminados por operadores 2008**



Fuente: Página Web operadores.





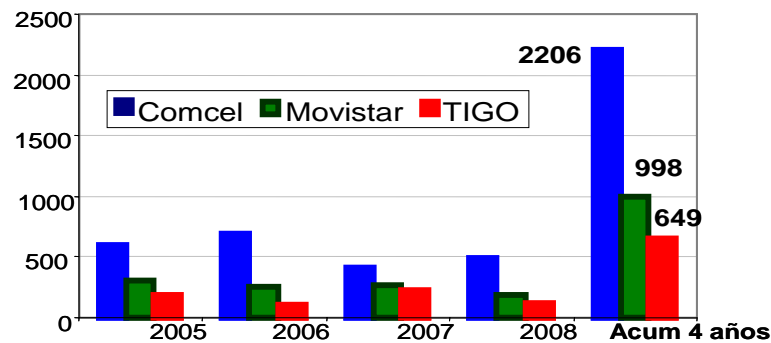
Fuente: Estudios de campo ciudades capitales. Dic 2008

### 2.3. Aumento en la participación de COMCEL: Mayor inversión en infraestructura

COMCEL ha dedicado mayores recursos de capital que sus competidores como lo muestra la siguiente gráfica. La inversión acumulada de la empresa en los últimos cuatro años llega a los USD \$2.206 millones cuando MOVISTAR y Colombia Móvil habían invertido \$998 millones \$649 millones, respectivamente.

**Gráfica No. 3 – Inversiones de Capital – COMCEL**

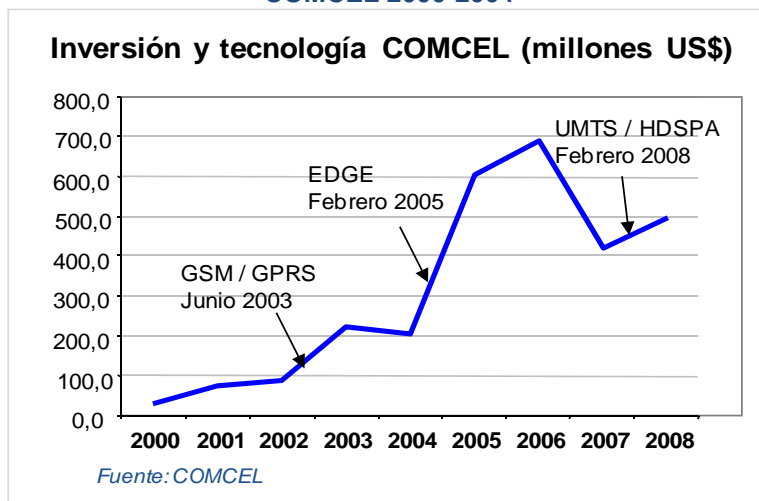
#### Comparación inversión. CAPEX (millones US\$)



Fuente: COMCEL. MOVISTAR (Informes anuales hasta sep/08), TIGO: "Prospecto colocación de acciones. Para 2008 es estimado por TIGO.

Esta información coincide con los momentos en que COMCEL incorporó nuevas tecnologías, tema en el cual la empresa ha sido pionero en el mercado móvil (Véase la siguiente gráfica).

**Gráfica No. 4 – Inversión en tecnología por parte de COMCEL 2000-2004**



Además de todos los argumentos que se mencionaron en el documento, las ganancias de COMCEL en su participación de mercado se explican en una estrategia continuada y consistente en el tiempo, con una visión de mediano y largo plazo, que se ha reflejado en administraciones y cuerpos directivos asimismo estables y consistentes en el tiempo.

### **3. La imposición de la medida regulatoria de oferta mayorista para COMCEL**

La CRT impone la oferta mayorista del servicio móvil a COMCEL, que “(...) queda obligado a poner a disposición y en conocimiento general, la oferta mayorista del servicio móvil en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, garantizando la prestación de los servicios relacionados, y la remuneración de los costos eficientes del servicio”.

Sobre el tema, en primer lugar, contrario a lo planteado en el documento metodológico inicial en lo relacionado a la evaluación de las medidas regulatorias a imponer, la Comisión no presenta la argumentación necesaria que permita concluir que dicha medida remedia la supuesta falla de mercado que pretende corregir.

Adicionalmente, la experiencia internacional observada muestra que la existencia de la obligación de ofrecer una oferta mayorista a terceros operadores no solamente no ha dado los resultados esperados, sino que es intrusiva e inaplicable para el caso de operadores con poca capacidad sobrante en su red. Citemos a continuación el caso europeo, para ilustrar estas afirmaciones:

- 
- La experiencia observada en los países miembros de la Unión Europea demuestra que la existencia de Operadores Móviles Virtuales – OMVs- y la oferta de reventa en los países de la Unión no es generalizada ni caracteriza a la industria móvil en Europa, como se podría inicialmente pensar. Como lo plantea el Informe XII de la Comisión Europea, diez (10) de los 25 países miembros no contaban con Operadores Móviles Virtuales en la Unión<sup>2</sup>.
  - Asimismo, dicho informe plantea que no solo muchos de dichos operadores no estaban siquiera activos a comienzos del 2007<sup>3</sup>; igualmente, un número importante de ellos se concentraba en unos pocos países: Como lo muestra la Gráfica No. 5, el Reino Unido (UK), Holanda (NL), España (ES), Bélgica (BE) y Dinamarca (DK) contaban con cerca de 200 de los 285 OMVs en la Unión<sup>4</sup>.
  - Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la participación de los operadores móviles virtuales y operadores de reventa en la Unión Europea es muy reducida y que la mayor parte de ellos son operadores de nicho, en segmentos muy reducidos del mercado<sup>5</sup> que poco impactaban la participación y la posición en el mercado de los operadores establecidos con redes.
  - También es importante tener en cuenta que la Comisión Europea plantea que “(...) está aún por verse si los OMVs se convertirán [en el futuro] en competidores efectivos en el mercado”<sup>6</sup>. (El subrayado es nuestro)

---

<sup>2</sup> 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 1, p. 15.

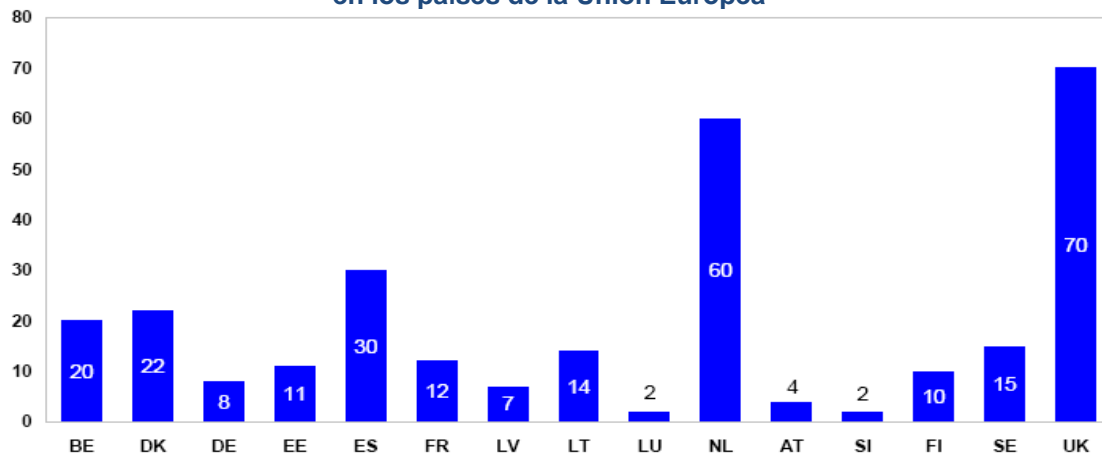
<sup>3</sup> European Commission. “Commission staff working document. Annex to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. European electronic communications regulation and markets 2006”, 12th Report, marzo 12 de 2007, Annex 2, p. 41.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 41.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Ibid, p. 152.

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



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

- 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 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 francés<sup>7</sup>.

- Finalmente, es importante comentar que la experiencia europea relacionada OMVs enseña que su acceso a las redes de los operadores establecidos está en función de la existencia de capacidad disponible tanto en espectro como en la red. Son éstos últimos, operadores con capacidad disponible, quienes han abierto sus redes a terceros operadores y/o a revendedores de servicios móviles. Es este el caso de AMENA en España, por ejemplo, el más pequeño de los tres operadores establecidos en el mercado de ese país.

<sup>7</sup> Ibid, p. 152.

---

#### **4. El escenario regulatorio propuesto por la CRT: COMCEL como único operador dominante de la industria colombiana**

El escenario regulatorio que propone la CRT, visto de manera integral, termina siendo uno en que se regula solamente al mercado móvil y a COMCEL, en particular, designándolo como único operador dominante en Colombia y liberando a los demás operadores de regulación ex ante.

A este respecto, el resumen regulatorio de la resolución propuesta acerca de lo que sería el marco regulatorio colombiano termina regulando la casi totalidad del mercado de COMCEL. A este respecto cabe plantear las siguientes consideraciones:

##### ***4.1. Colombia único país con más de dos operadores móviles que regula el mercado minorista móvil.***

Con el marco regulatorio propuesto por la CRT, Colombia se convertiría en el único país, con más de dos operadores móviles, a nivel internacional que terminaría regulando el mercado minorista móvil.

A este respecto, la Unión Europea nunca definió siquiera, aún desde la expedición del marco regulatorio del 2002, al mercado móvil minorista como uno de los mercados relevantes a ser analizados por las agencias regulatorias nacionales de los diferentes países miembros. En su nuevo listado de mercados relevantes de finales del 2007, los mercados móviles minoristas tampoco fueron incluidos.

Es importante mencionar también que ni siquiera en el caso de Chipre, donde el operador móvil tiene niveles de concentración del 90%, se declararon medidas regulatorias a nivel minorista en mercados móviles.

El mismo escenario se presenta en otros países desarrollados, como en los Estados Unidos, Canadá, Corea o Japón, donde los mercados móviles minoristas se han caracterizado por niveles de competencia elevados.

De la misma manera ningún país latinoamericano con más de dos operadores móviles regula los precios minoristas on-net / off-net. El mercado móvil se percibe como altamente competido, definiendo que no es necesaria regulación alguna en los segmentos minoristas del mercado.

En el caso de Chile, por ejemplo, a las inquietudes de COMCEL, SUBTEL contestó que “(...) dado que el servicio móvil se presta en términos competitivos, la normativa de telecomunicaciones no regula ni las tarifas al público (...); tampoco el TDLC<sup>8</sup> [regula esta materia]”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> TDLC: Tribunal de la Libre Competencia

---

Así las cosas, Colombia se constituiría, ante la propuesta de la CRT, como un caso suigénis a nivel internacional al regular los precios minoristas off-net.

#### **4.2. Liberación de regulación ex – ante para los mercados de voz local**

De igual manera el marco regulatorio propuesto desregula totalmente los mercados y a los operadores de telefonía fija. Esta medida también es suigénis según la experiencia internacional observada.

Presentemos a continuación como la realidad observada en la Unión Europea y en un grupo representativo de países de la América Latina donde se muestra que los operadores fijos continúan siendo regulados a pesar de la presencia de una industria móvil y competitiva, como ocurre en el caso colombiano.

##### **4.2.1. El caso de la Unión Europea**

En el caso de la Unión Europea, los mercados de voz fija a nivel minorista siempre estuvieron dentro de la lista de mercados relevantes desde la regulación del 2002. Aún en el nueva revisión de mercados relevantes de finales del 2007, los mercados de voz fija aparecen como el único mercado minorista susceptible de ser sometido a regulación ex ante.

De las decisiones adoptadas por las Agencias Nacionales Regulatorias, “(...) en la mayoría de las notificaciones se encontró al operador fijo establecido con poder Significativo en el Mercado”<sup>10</sup>. Tan solo para el caso de Suecia se halló que no existía poder de mercado.

Adicionalmente, es preciso mencionar que, como resultado del análisis realizado por los reguladores de los países de la Unión Europea, tan solo algunos segmentos aislados de estos mercados han sido liberados de cualquier tipo de regulación. Los demás permanecen con obligaciones de topes de precios, transparencia, separación contable o publicidad.

Lo anterior, a pesar de que los operadores fijos en esos países aumentaron de 635 a 1.608 entre el 2000 y el 2004 y a 2.166 en el 2006 y que existe desagregación total del bucle de abonado local en todos los países de la Unión, que permite la existencia regulada de operadores fijos virtuales (bit-streaming).

---

<sup>9</sup> Respuesta de SUBTEL a la pregunta de COMCEL en cuanto a la regulación de las condiciones de regulación existentes en los mercados móviles chilenos.

<sup>10</sup> Comisión Europea. “Commission Staff Working Document”. Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European and Social Committee and the Committee of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (2nd report). {COM(2007) 401 final}. Bruselas, julio de 2007. p.6.

---

#### **4.2.2. Regulación de los mercados de telefonía fija en América Latina**

En la totalidad de casos estudiados, los mercados de originación de llamadas vocales en redes fijas son objeto de regulación ex ante. Analicemos a continuación cada uno de los siete casos estudiados.

- **BRASIL**: ANATEL, mediante los actos nos. 54.695 del 12 de diciembre de 2005 y 54.855 del 16 de diciembre, regulan las tarifas tope para los diferentes servicios del servicio de llamadas locales. Dicha regulación se refleja en los contratos de prestación del Servicio Telefónico Fijo Conmutado (STFC) de cada operador.

Así por, ejemplo, para TELESP, el contrato No. PBOA/SPB No. 121 / 2006, suscrito con ANATEL el 3 de enero de 2006 fija, en el Anexo No. 03, las tarifas tope para el servicio local, para el precio de habilitación del servicio, la tarifa de asignatura mensual (cargo fijo mensual) para los clientes residenciales y no residenciales y el costo de la llamada por minuto.

La resolución 423 del 6 de diciembre de 2005 fija la manera como se ajustan las tarifas locales para los diferentes operadores de STFC, de acuerdo con un factor de productividad que se calcula periódicamente.

- **CHILE**: En Chile las tarifas de telefonía local están reguladas por la SUBTEL. Este ente regulador promulgó Decretos Tarifarios para los operadores fijos, para el período tarifario 2005-2009. En este momento se encuentra en discusión nuevos topes de tarifas para el siguiente período tarifario (2010 – 2015).

Así, por ejemplo, el Decreto Tarifario No. 169 de 2004 fija los precios tope para los diferentes servicios de la telefonía local para CTC (Telefónica de España), determinando el costo máximo al cliente del servicio telefónico de línea (cargo mensual), el servicio local medido y el tramo local por segundo y por área tarifaria en los diferentes horarios de tarificación definidos por la SUBTEL y otros conceptos tarifarios (traslados, cambios de número, etc.).

Para ilustrar un ejemplo más, el Decreto Tarifario 555 del 18 de junio de 2007 definió los mismos precios tope para los servicios de telefonía local que presta VTR.

- **ARGENTINA**: Los operadores dominantes trabajan con precios tope en el servicio de telefonía local para cada una de las áreas locales del servicio de telefonía local, según lo dispuesto en la “Estructura General de Tarifas del Servicio Básico Telefónico”, aprobada por el Decreto N° 92 de 1997. El Decreto N° 62 de 1990 estableció como mecanismo de regulación económica tanto la metodología de control de beneficios como la de control de precios.

La resolución SC-3118 de octubre 21 de 1997 redujo los precios tope en un 4% para todos los servicios fijos y eliminó tarifas diferenciales para la hora pico y amplió el horario nocturno, de tarifa reducida. Más adelante la resolución 2925 SC de 1999 redujo nuevamente las tarifas locales para el período 1999-2000 en un 5,5%. El

---

Decreto 764 de 2000 mantiene vigente la regulación de precios de telefonía fija para los operadores dominantes.

- **VENEZUELA**: Por medio de la resolución N° 255 del 18 de marzo de 2003 fija los topes tarifarios para la telefonía local y determina el índice de actualización tarifaria para las tarifas después del 31 de diciembre de 2003. Se fijan los topes tarifarios para los cargos por Conexión a la red (derecho de suscripción, como la conexión del teléfono y la reconexión de la línea), la renta básica mensual y el cargo por establecimiento de llamadas
- **PERU**: Desde el año de 2001, la regulación de precios a Telefónica del Perú ha sido vía el sistema de fórmulas de Tarifas Tope y la variación nominal que se puede aplicar para el valor de una determinada canasta de servicios durante un determinado período de tiempo. Ese ajuste tarifario tiene en cuenta la inflación y un factor de productividad que calcula OSIPTEL periódicamente.

De acuerdo a lo previsto en los contratos de concesión de Telefónica del Perú, el factor de productividad estimado por OSIPTEL debe tener una vigencia de 3 años, luego de los cuales se debe estimar el nuevo factor para los siguientes 3 años. De igual modo, de acuerdo a lo previsto en dichos contratos, los ajustes tarifarios deben realizarse de manera trimestral, siendo las canastas consideradas para dicha aplicación las siguientes:

- Canasta C: Cargo único de instalación
- Canasta D: Renta Básica Mensual y Llamadas locales
- Canasta E: Llamadas de larga distancia nacional y Llamadas de larga distancia internacional

La resolución de OSIPTEL N° 042-2007-CD/OSIPTEL estableció en -1,645% el valor del "Factor de Productividad Trimestral", aplicable dentro del Sistema de Fórmulas de Tarifas Tope establecido en los contratos de concesión de Telefónica del Perú S.A.A., para el período septiembre de 2007 – agosto de 2010.

- **ECUADOR**: Desde la Resolución 456 de 2000 existen en Ecuador techos tarifarios con incrementos semestrales a las operadoras Andinatel S.A. y Pacifictel S.A., que también se han aplicado a ETAPA. Estos techos tarifarios se encuentran en los contratos de la concesión de los primeros dos operadores, suscritos el 11 de abril del 2001.

Los precios tope se aplican para los derechos de inscripción, pensión básica mensual y minutos de uso local y se dividen para tres categorías (A, B y C), según el estrato socioeconómico.

- **MEXICO**: Impone un esquema de regulación tarifaria (Capítulo 6 del Título de Concesión de Telmex), bajo el sistema de precios tope. En México, en el 2008, la COFETEL ratificó a TELMEX como operador dominante, sujeto a regulación, en los mercados de originación y tráfico local.



---

En conclusión, el marco regulatorio que la Comisión propone haría del caso Colombiano un caso único a nivel no solo latinoamericano sino internacional, tanto en su regulación de mercados fijos como en la de móviles.

#### **4.3. Regulación de los mercados de acceso a banda ancha e internet**

La Unión Europea ha mantenido al mercado mayorista de acceso de banda ancha, como uno de los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante. La totalidad de países de la Unión ha impuesto medidas regulatorias que exigen la desagregación total o parcial del bucle de abonado local.

En casos como en el de Finlandia, en donde el regulador pretendía desregular el mercado de acceso, la Comisión ordenó revisar la medida, ante el argumento de que no encontraba suficientes razones de FICORA, el regulador de ese país, que permitieran generar dicha liberación de medidas regulatorias.

### **5. Sobre-regulación de los mercados móviles**

Con el marco regulatorio propuesto, la CRT termina sobre regulando los mercados móviles al intervenir todos los segmentos de los mercados de COMCEL. Sobre este tema mencionemos a continuación los siguientes hechos que confirman esta regulación excesiva por parte de la CRT.

#### **5.1. La CRT no evaluó el impacto competitivo de las medidas regulatorias a adoptar, siguiendo los lineamientos metodológicos que ella misma se trazó**

La Comisión comete error grave al definir las medidas regulatorias a adoptar, cuando olvida realizar el análisis que ella misma se propuso en su documento del mes de octubre, en donde se definen las bases metodológicas fundamentales que orientarán el proyecto. Plantea la Comisión en ese documento que:

“(…) En los casos en los que se identifique que un problema de competencia en uno de estos mercados minoristas tiene su origen en un mercado mayorista, y que sometiendo este último a regulación ex ante el problema quedaría solucionado, el mercado mayorista reemplazará al minorista en la lista de mercados que serán sometidos a regulación ex ante. [Solo] en los casos en los que la regulación ex ante sobre el mercado mayorista no resuelva el problema de competencia en el mercado minorista, se justifica también en el minorista (…”.<sup>11</sup> (El resaltado y el subrayado son nuestros).

---

<sup>11</sup> CRT. “Resultados del análisis cuantitativo para la definición de los de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones”. Octubre de 2008, página 4.

---

La CRT ratifica este paso metodológico fundamental en el documento de diciembre, cuando plantea que “(...) cuando se encuentren problemas en los mercados minoristas, se hará un análisis de competencia en los mercados de insumos mayoristas para evaluar la posibilidad de que estos problemas sean causa de los problemas a nivel minorista”<sup>12</sup>.

A este respecto, la Comisión no solo no realiza el “análisis de competencia en los mercados de insumos mayoristas para evaluar la posibilidad de que estos problemas sean causa de los problemas a nivel minorista”, sino que, adicionalmente, y sin el análisis que ella misma plantea que debe realizar, decide tomar medidas regulatorias **simultáneas** en diversos mercados mayoristas y, lo que es peor, en los mercados minoristas, sin evaluar si cada una de dichas medidas, por si misma, soluciona la falla de mercado.

Miremos a continuación las medidas que la CRT propone simultáneamente, sin que se desarrolle la metodología propuesta por la misma Comisión.

#### **5.1.1. Regulación de los mercados de cargos de acceso por terminación de llamadas en redes móviles**

La CRT impuso en el año 2007 una disminución fuerte en los cargos de acceso por terminación de llamadas en redes móviles. Pese a esto, en el proyecto actual de mercados relevantes la Comisión no analiza si dicha medida no corrigió la supuesta falla de mercado que la CRT identifica para los mercados minoristas móviles.

La Comisión **no analiza ni justifica si la reducción de cargos de acceso que tuvo lugar en el año 2007 tuvo los efectos propuestos en la reducción de los precios minoristas**. Lo anterior es crítico cuando se tiene que COMCEL, por ejemplo, redujo sus precios en un valor muy superior en sus planes prepago y postpago, como se demuestra en el documento adjunto.

#### **5.1.2. La efectividad de la aplicación de la oferta mayorista para COMCEL en la corrección de supuestas fallas en los mercados minoristas**

De la misma manera, la Comisión, sin haber llevado el análisis del impacto de la medida de cargos de acceso, procede a aplicar la oferta mayorista, sin que analice su capacidad de corregir la supuesta falla de mercado. La CRT no presenta un análisis sustentado en el que justifique la imposición de dicha medida, la efectividad y bondades de la misma en la solución de la supuesta falla del mercado minorista móvil en el contexto internacional y con el que se demuestre,

---

<sup>12</sup> CRT. “Análisis de Competencia de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia”. Diciembre 4 de 2008, página 8

---

asimismo, que la misma es eficaz para el caso colombiano. Ninguno de estos análisis se lleva a cabo por parte de la CRT.

Sin embargo, como se verá en la siguiente sección la Comisión procede a regular los mercados minoristas.

#### **5.1.3. Regulación ex ante de los mercados minoristas off-net**

A pesar de que no se realiza todo el análisis que la Comisión misma dice debería realizar para los mercados mayoristas, se adopta la regulación ex ante de los precios minoristas móviles de COMCEL, amenazándose a la industria, además, con una disminución adicional en los cargos de acceso móviles.

El resultado de lo anterior, es que sin justificación alguna, la CRT termina regulando la totalidad de mercados móviles, mayoristas y minoristas.

#### **5.1.4. Disminución ex ante de los precios minoristas FIJO-MOVIL**

Finalmente, y para completar un marco regulatorio saturado de normas regulatorias de carácter ex ante a COMCEL, la CRT opta por disminuir, sin justificación alguna los precios FIJO – MOVIL.

### **6. Disminución adicional de los precios para el mercado FIJO - MOVIL**

La CRT no sustenta, en absoluto, las razones por las cuales deben disminuirse nuevamente los precios FIJO-MOVIL, a un nivel de \$200 el minuto, con una disminución de más del 50%. No puede pretender la Comisión implantar una reducción de esa magnitud, sin presentar una sola justificación a la medida.

Además de no presentar el debido sustento, tampoco presenta la CRT la manera como se implantará el cambio. Dada la magnitud del mismo y su impacto sobre las finanzas de las compañías, la Comisión debe prever un **periodo de transición** en el que se permita adoptar tan drástico recorte en el precio, así como lo hizo anteriormente en el año 2005. (Artículo 4 de la Resolución 1296 de 2005, sobre los precios que fija en este mercado a través del Artículo 5.8.2 de la Resolución 87).

---

## **7. Regulación ex ante de los cargos por terminación de mensajes SMS y MMS**

La CRT no justifica las razones por las cuales se debe regular la terminación de mensajes cortos – SMS – y mensajes multimedia –MMS, en redes móviles. La Comisión tan solo se limita a plantear que:

“De igual forma, de acuerdo a lo mencionado respecto a la terminación de llamadas móvil-móvil, la similitud en la cadena de valor entre los mensajes de texto cortos y mensajes multimedia con las comunicaciones de voz, se someterá a regulación el valor de remuneración por el uso de las redes asociadas a la terminación de mensajes de texto y mensajes multimedia”<sup>13</sup>.

La Comisión no demuestra en qué sentido se da la analogía entre los dos servicios y las razones de fondo por las cuales se deberán regular dichos cargos.

## **8. Inconsistencias en la información base para determinar las participaciones de mercado**

No conocemos, ni el estudio lo presenta, la fuente de la información con la que los consultores llegaron a las cifras de mercado, ni las participaciones sobre usuarios, ingresos, tráficos de los diferentes operadores, discriminados por municipios, servicios, originación y terminación, mercados on-net y off-net, con base en las cuales realizan todos los cálculos y estudios de competencia.

A este respecto, en ningún momento se le solicitaron dichas cifras a los operadores o, por lo menos, a COMCEL. No entendemos, entonces, como llega el estudio a información detallada en el tiempo sobre este tipo de información.

COMCEL le envía al Ministerio la información de los tráficos consolidados y por estación base, pero no se nos exige discriminarlos por tipos de servicio o por rutas de tráfico en la misma ciudad, hacia otros municipios. Este hecho lo manifiesta el estudio de la CRT cuando plantea en la página 32 del documento que “(...) con la información disponible no es posible calcular los indicadores de organización industrial del mercado porque la información de tráficos móviles no [se] discrimina según el origen y destino”<sup>14</sup>. Tampoco se desglosa por el tipo de servicio o corredores de tráfico detallados.

---

<sup>13</sup> CRT. Proyecto de Resolución publicado el 26 de diciembre de 2008, Anexo 003, p. 14.

<sup>14</sup> CRT. “Análisis de Competencia de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia Regulación Diciembre de 2008”, p. 32.

---

Vemos con preocupación, entonces, cómo generaron los consultores las participaciones de mercado que muestra la CRT para los mercados de voz tanto a nivel municipal y con los cuales realizan los consultores sus inferencias acerca de los niveles de competencia en los siguientes mercados:

- Mercados de voz municipales
- Mercados de voz departamentales
- Mercado de voz de larga distancia nacional
- Mercados de voz saliente móvil
- Mercados on-net y off-net.

Si el tráfico municipal que usa el estudio de la CRT incluye el tráfico móvil que sale hacia otros municipios o departamentos, se estarían subestimando la participación de mercado de los operadores fijos, la influencia del mercado móvil en los mercados de voz municipales y, lo que es más delicado, las conclusiones que sobre la competencia de dichos mercados genera la CRT.