

Bogotá D.C., enero 12 de 2010

Doctor

CHRISTIAN LIZCANO

Director Ejecutivo

COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES

Ciudad

Referencia: COMENTARIOS BORRADOR PROYECTO MODIFICACION ARTICULO 8
RESOLUCION No. 1763

Respetado doctor Lizcano:

Vemos con preocupación cómo la propuesta de modificación del artículo 8 de la resolución CRC No. 1763 perjudica de manera directa e inconveniente a los operadores de larga distancia, en particular a SYSTEM NETWORKS S.A. E.S.P. Para describir y sustentar la posición de SYSTEM NETWORKS, citaremos en el documento anexo, apartes de algunas leyes, decretos y resoluciones con su respectiva explicación, así como apartes del documento soporte expuesto por la CRC para sustentar la modificación de la resolución en comento. Así mismo, el documento concluye con la petición en concreto que SYSTEM NETWORKS solicita sea tomada en cuenta.

Esperamos nuestras observaciones sean tenidas en cuenta dentro del desarrollo y evaluación que la CRC efectúe en el presente proyecto regulatorio el cual impacta enormemente a diferentes actores de la industria.

Cordialmente,

LEONARDO CORTES ACOSTA

Representante Legal

Anexo: Lo anunciado

El Decreto 2870 de 2007, por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la Convergencia de los Servicios y Redes en materia de Telecomunicaciones establece lo siguiente:

“Artículo 1. OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN. El presente Decreto tiene por objeto establecer un marco reglamentario que permita la convergencia en los servicios Públicos de telecomunicaciones y en las redes de telecomunicaciones del Estado, asegurar el acceso y uso de las redes y servicios a todos los habitantes del territorio, **así como promover la competencia entre los diferentes operadores.” (NFT)**

“Artículo 2. DEFINICIONES.

2.Posición dominante: es la posibilidad de determinar directa o indirectamente, las condiciones de un mercado, por parte de alguno o varios participantes en el mismo. (NFT)

“Artículo 6. OBLIGACIONES COMUNES PARA LOS OPERADORES QUE OSTENTEN EL TITULO HABILITANTE CONVERGENTE. Son obligaciones comunes para los operadores que ostenten el titulo Habilitante Convergente:

...2. cumplir con los regimenes de protección al usuario, de libre y leal competencia, interconexión y tarifas que establezcan la autoridad competente. (NFT)

Respecto a la ley de TIC se enuncia lo siguiente:

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

“Artículo 4: Intervención del Estado en el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, el Estado intervendrá en el sector las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr los siguientes fines:

...5. Promover y garantizar la libre y leal competencia y evitar el abuso de la posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia”...(NFT)

12. Incentivar y promover el desarrollo de la industria de tecnologías de la información y las comunicaciones para contribuir al crecimiento económico, la competitividad, la generación de empleo y las exportaciones. (NFT)

La resolución 087, describe:

“ARTICULO 1.1.2 FINALIDAD. Las normas previstas en esta Resolución se expiden con el objeto de garantizar los siguientes fines:

1.1.2.1 Promover y estimular la sana competencia maximizando la eficiencia en el sector y apoyando el desarrollo económico nacional.

1.1.2.2 Consolidar un marco regulatorio proactivo, claro, imparcial, estable y que regule lo mínimo posible, el cual proteja al usuario, procure una mayor cobertura de servicios y permita el libre desarrollo del mercado y su integración en mercados internacionales.

1.1.2.3 Asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, garantizando la calidad de los servicios de telecomunicaciones y la ampliación permanente de su cobertura mediante un régimen tarifario justo.

1.1.2.4 Cumplir con los compromisos adquiridos por Colombia en la lista de compromisos sobre Telecomunicaciones Básicas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y demás tratados internacionales”...

“ARTÍCULO 5.1.4. CRITERIOS GENERALES DEL RÉGIMEN DE TARIFAS. Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones deben fijarse de acuerdo con las normas establecidas para cada servicio y con base en los siguientes criterios:

5.1.4.4 Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones deberán ser integrales, de modo que incluyan la totalidad de los cargos causados por concepto de la comunicación, salvo que la regulación prevea reglas especiales o excepciones a este criterio.” (NFT)

Como se puede apreciar en los apartes resaltados, es evidente la orientación y la intención de la ley 1341, así como de la Resolución 087 y del Decreto 2870 de promover la sana y leal competencia entre los diferentes operadores, velando por evitar abusos de posición dominante, además de establecer normas claras para establecer y cumplir con condiciones de interconexión y tarifas de manera eficiente y en protección a los usuarios.

La libre competencia se debe desarrollar en condiciones de igualdad y debe permitir la integración con los mercados internacionales y el estado debe garantizar, incentivar y promover el desarrollo de las TIC, como generadores de competitividad esenciales para el desarrollo económico y social del país.

Precisamente esta síntesis de los apartes regulatorios antes expuestos son los que preocupan a SYSTEM NETWORKS S.A. E.S.P., pues son los principios que estarían en vilo si modificaciones como las que pretende la CRC se hacen efectivas en el ámbito regulatorio.

Los estudios y evaluaciones que ha adelantado la CRC, son bastante dicentes y convincentes y muestran una realidad de la situación de mercado que actualmente refleja la situación colombiana, pero evidencian una orientación dirigida netamente a las relaciones y al mercado móvil, cuando éstos no son los únicos actores en el mercado, aún más cuando el propio Estado decidió dar apertura a la competencia de la telefonía pública básica conmutada de larga distancia donde ingresarían más operadores al mercado en las condiciones regulatorias y de mercado que en su momento brindaba el Estado colombiano. Algunas de esas condiciones son las ya mencionadas en los apartes arriba enunciados.

Como es bien sabido por esa Comisión, las barreras de entrada que imponen los operadores de acceso a nuevos operadores ocasionan una demora en la entrada al mercado y en la operación del negocio, generando costos y trámites adicionales que deben ser tenidos en cuenta como sobrecostos en la operación, sin mencionar el grave perjuicio que significa entrar tardíamente a un mercado ya cautivo por los operadores existentes. Esto se menciona porque es la realidad de un mercado en donde no existe la suficiente transparencia ni aplicación de los principios básicos de mercado como son la oportunidad y la igualdad.

En el documento soporte de la CRC, ésta enuncia lo siguiente:

“1.1 Competencias de la CRC:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, la Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia, **evitar el abuso de posición dominante** y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad. También establece que **la CRC adoptará una regulación que incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de dicha ley.**

La misma Ley 1341 de 2009 dispone que la CRC tiene, entre otras, la función de promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y **prevenir conductas desleales** y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado. **Asimismo la ley dispone que la CRC puede expedir toda la regulación en las materias relacionadas con la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas**, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 432 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, **los cargos de acceso deben tener en cuenta criterios de costos más utilidad razonable”...(NFT)**

“1.2 Problema de competencia identificado

En el caso particular del **mercado relevante “voz saliente móvil”**, el desempeño de los precios, tráficos y cobertura de la telefonía móvil mostró, en principio, un mercado en el que la rivalidad entre operadores ha conseguido resultados positivos y, a su vez, los precios promedio por suscriptor y por minuto han venido cayendo sistemáticamente, lo que ha tenido como resultado también tráficos crecientes por usuario. No obstante lo anterior, la evidencia analizada también indicó que dicha **evolución del mercado móvil se ha dado en un ambiente de competencia imperfecta, con participaciones de mercado crecientes por parte del operador dominante y con evidencia de diferenciación de tarifas on-net / off-net....**

...Por su parte, Hoernig (2007) estudió específicamente el equilibrio entre operadores de tamaños disímiles –supuesto apropiado para Colombia- y concluyó que aún **sin incurrir en un comportamiento anticompetitivo, en el equilibrio alcanzado entre el operador grande y el pequeño se tenderá a diferenciar las tarifas on-net / off-net, para internalizar la externalidad de llamada, cuyo efecto es mayor en la red más grande. Esta disparidad – dice el autor – creará un déficit de cargos de acceso para el operador pequeño afectando su flujo de ingresos...(NFT)**

“1.3.2 Intervención a nivel mayorista

... se puede afirmar que en razón a que las tarifas on-net son menores o iguales a las tarifas off-net (Poff > Pon), el ARPM on-net de todos los operadores es necesariamente más bajo que el ARPM off-net y, por lo tanto, **el ARPM on-net es menor que los cargos de acceso fijados en la Resolución CRT 1763 de 2007”...(NFT)**

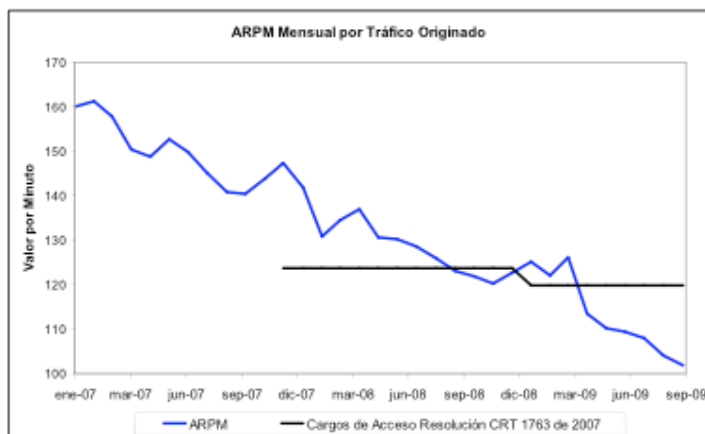
“...si el precio on-net del operador con mayor cantidad de usuarios está por debajo del costo por minuto que enfrentan los operadores competidores, dicho costo representaría una barrera para reducir los costos por minuto para los operadores competidores y, por lo tanto, no podrían ofrecer un precio promedio igual al del operador más grande con esa composición tipo de tráfico on-net y off-net.

...se concluye que es necesario revisar el esquema de pagos en el mercado mayorista (cargos de acceso), para evaluar escenarios en los que, remunerando de manera eficiente los costos tanto del operador dominante, como de los operadores competidores, se pueda reducir el costo por minuto off-net que enfrentan los operadores competidores para efectos de representar una mayor presión competitiva sobre el operador dominante”...(NFT)

“2.1 Impacto de la regulación mayorista y situación de mercado

... También se observa una tendencia permanente en la reducción del ingreso promedio por minuto ponderado para todos los operadores móviles para el periodo evaluado.

Gráfica 6. Evolución del Ingreso promedio por Minuto



...Se observa que a partir de agosto de 2008 el ingreso promedio por minuto empieza a ser inferior al cargo de acceso estipulado en la Resolución CRT 1763 de 2007, aunque sólo a partir de marzo de 2009 se observa que esto ocurre de manera consistente, aun cuando el cargo de acceso vigente para el año 2009 se reduce cuando éste se actualiza con el IAT”...(NFT)

“2.3.1 Cargos de acceso asimétricos

... frente a la realidad del mercado de voz saliente móvil en Colombia, donde los operadores de menor tamaño resultan ser receptores netos de cargos de acceso, la fijación de cargos de acceso específicos por operador puede generar incentivos perversos frente al objetivo de que los operadores competidores generen mayores cantidades de tráfico dirigidas a la red del dominante y a las demás redes del mercado móvil. Así, en la medida en que los ingresos por concepto de interconexión se incrementarían para los receptores netos de cargos de acceso, dichos operadores pueden incluso depender con mayor profundidad de este tipo de recursos, en detrimento del incentivo a competir por atraer una mayor cantidad de usuarios y de generar niveles superiores de tráfico desde sus redes hacia las demás”...

“3 Cargos de Acceso por Capacidad

... Dado que el costo marginal del tráfico en las horas no pico es cercano a cero, los operadores pueden implementar planes y tarifas especiales para el tráfico en horas no pico, generando una utilización más eficiente de las redes”... (NFT)

Así es como en el estudio de la CRC no se profundiza en las implicaciones que tiene la modificación de la resolución 1763 para los operadores de larga distancia que no poseen sus propios abonados de acceso, pues para estos operadores significa la aplicación de favorecimientos a los operadores que integran operaciones de telefonía móvil y larga distancia al mismo tiempo, orientando el mercado a prácticas de conductas desleales por parte de dichos operadores.

Actualmente, COMCEL, MOVISTAR , TIGO y AVANTEL, además de sus operaciones de telefonía móvil, han integrado a su servicio la prestación de larga distancia como operadores propios, lo cual les da una ventaja de mercado sobre operadores como SYSTEM NETWORKS, que sólo posee licencia de larga distancia sin que disponga de sus propios abonados y menos de telefonía móvil. Esto ocasiona que los operadores TMC, PCS y Trunking, dispongan de precios tanto en el mercado doméstico de llamadas salientes como en el mercado internacional para llamadas entrantes, a unos precios que distan de los costos reales de red, generando una distorsión en el mercado que muestra tarifas por debajo de costos, apalancando operaciones para ganar cuotas de mercado, eliminando competidores que como SYSTEM NETWORKS no tienen manera de competir con los precios a los cuales están ofreciendo los mencionados operadores.

El estudio que ha adelantado la CRC se orienta a “voz saliente móvil”, pero qué ocurre con la “voz entrante internacional”? acaso este tema no es de relevancia para todo un sector como son los operadores de larga distancia que no poseen operación móvil?

Se evidencia y así lo afirma la CRC, que las condiciones en las cuales se ha desarrollado el mercado son de competencia imperfecta donde existe un desequilibrio entre las redes móviles, pero dónde está el análisis del desequilibrio que las redes móviles han impactado sobre las redes locales y de larga distancia que no involucran abonados de ninguna clase?

Así como COMCEL es un claro operador dominante entre los operadores móviles, cualquiera de éstos últimos es dominante en el mercado de larga distancia, de tal manera que existe una distorsión difícil e insostenible para operadores de larga distancia que apenas subsisten bajo las condiciones actuales de mercado y este escenario empeora en el caso de los operadores que entraron al mercado recientemente.

Si el “ARPM” de los operadores móviles ha descendido, ha sido porque los propios operadores celulares han canibalizado el mercado a punta de ofertas y precios que, como lo muestran los estudios de la CRC, se encuentran por debajo de los valores de cargos de acceso. Si esto es viable, el cargo de acceso debería entonces verse reducido drásticamente en lugar de ser aumentado y en total concordancia con el mismo estudio de la CRC, el cargo de acceso no debe ser la remuneración principal de las redes, sino la tarifa que se deriva de la propia prestación del servicio.

Es evidente que un operador entrante sin abonados móviles, no podrá competir con las tarifas ni ofertas mayoristas directas que operadores móviles efectúen no sólo en el tráfico saliente, sino en el entrante y en este sentido es aún más difícil a los precios con que estas redes venden el tráfico en el exterior, cubrir con los costos de acceso y de operación, mucho menos si el cargo de acceso sigue aumentando, a favor de los propios operadores de larga distancia con abonados móviles como COMCEL, TIGO y MOVISTAR.

Para SYSTEM NETWORKS es evidente y necesaria la intervención de la CRC en el mercado mayorista pero se hace indispensable la consideración del mercado de larga

distancia como un mercado independiente, el cual debería tener un análisis particular, más aún cuando los operadores de telefonía móvil se convirtieron en operadores de larga distancia.

En cuanto a la afirmación de la CRC de que **los operadores pueden implementar planes y tarifas especiales para tráfico en horas no pico, generando una utilización más eficiente de las redes** (NFT), SYSTEM NETWORKS considera que esto solo favorece a los operadores móviles con sus propios abonados (Abonados propios?), pues amortizan todas sus inversiones de publicidad y costos de comercialización en su propia operación como operadores de acceso, mientras que los operadores como SYSTEM NETWORKS deben hacer fuertes inversiones en publicidad para hacer que dicho tráfico en horas de baja explotación sea realmente incremental, aunque poco rentable dadas las inversiones requeridas para su explotación.

Por las razones antes mencionadas, SYSTEM NETWORKS solicita que la resolución 1763 no sea modificada en ningún término.