

## Comentarios Monográficos

### EL CONTROL DE CONCENTRACIONES ECONÓMICAS EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES. EL CASO CANTV/DIGITEL EN PERSPECTIVA

Oscar Rodríguez Pacanins\*  
Abogado

*Resumen: Este artículo comenta la reciente decisión de CONATEL y PROCOMPETENCIA en el caso de la proyectada adquisición de DIGITEL por parte de CANTV, resaltando sus más significativos aportes en cuanto a la aplicación del artículo 195 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y su importante legado en pro del desarrollo de un mercado de telecomunicaciones verdaderamente competitivo en Venezuela.*

La decisión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones “CONATEL” y la opinión de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia “PROCOMPETENCIA” a propósito de la proyectada adquisición de Corporación DIGITEL, C.A. “DIGITEL” por parte de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela “CANTV”,<sup>1</sup> posiblemente sean el acontecimiento jurídico más importante que se ha producido en el sector de las telecomunicaciones desde la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones “LOTEL” y la liberalización total de la industria a finales del año 2000. No lo decimos sólo por la envergadura del caso (no todos los días se toman en Venezuela decisiones de 450 millones de dólares).<sup>2</sup> Es que se trata de la medida de protección de la libre competencia más categórica y frontal que haya conocido el sector de las telecomunicaciones en Venezuela hasta la fecha. Normalmente, la actividad de CONATEL en pro del desarrollo de un mercado competitivo se lleva a cabo a través de medidas de promoción e incentivo adoptadas por vía de la regulación. Por su parte, el concurso de PROCOMPETENCIA en relación con el sector había sido hasta la fecha un tanto marginal, limitándose a la investigación de algunas prácticas anticompetitivas aisladas. En el caso *CANTV/DIGITEL*, CONATEL y PROCOMPETENCIA dan un paso mucho más allá, un paso sin precedentes y quizás inesperado. El caso sin duda ameritaba una respuesta concertada, técnica e integral por parte de los reguladores. Se trataba, nada más y nada menos, de defender el incipientemente competitivo sector de las telecomunicaciones venezolano de un ataque mortal que amenazaba con frustrar definitivamente los objetivos de la apertura.

No exageramos. Los efectos anticompetitivos de la proyectada adquisición de DIGITEL por parte de CANTV no se habrían limitado al mercado de telefonía celular o móvil. La operación amenazaba también la estabilidad de muchos operadores entrantes tras la apertura

---

\* Abogado especialista en derecho de la competencia y regulación económica sectorial. Socio principal de Bufete Rodríguez Machado. Actuó como parte interesada en el procedimiento administrativo que siguieran la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia con ocasión de la proyectada adquisición de DIGITEL por parte de CANTV, oponiéndose a la aprobación de la operación por considerarla contraria a la libre competencia y a los derechos e intereses de consumidores y usuarios.

<sup>1</sup>. CONATEL, Resolución PADS n° 585 de fecha 5 de mayo de 2005; PROCOMPETENCIA, Opinión n° 001087 de fecha 3 de mayo de 2005, disponible en <http://www.procompetencia.gov.ve/Opinion%20Publica%20Cantv-Digitel.htm>.

<sup>2</sup>. Tal era el precio de la proyectada adquisición.

en los mercados de telefonía básica (fija y de larga distancia nacional e internacional), además de profundizar las distorsiones ya existentes en los mercados mayoristas de acceso, i.e. transporte e interconexión.<sup>3</sup>

La respuesta de CONATEL y PROCOMPETENCIA envía una señal muy clara al sector. En primer lugar, al presentar una “radiografía” detallada de los principales mercados de telecomunicaciones del país, da cuenta de los logros de la apertura pero también reconoce que ésta apenas empieza a dar frutos. En segundo lugar, muestra a un Ente Regulador preparado y con la capacidad técnica suficiente para afrontar el reto de potenciar el desarrollo de un mercado realmente competitivo. Por último, anuncia la profundización del proceso de apertura y el paso a una nueva etapa en la que el derecho de la competencia podría tener un rol determinante, en combinación con la regulación específica sectorial.

#### I. RESUMEN FÁCTICO: ANTECEDENTES Y BREVE RESEÑA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO APLICADO Y SUS PRINCIPALES ACTUACIONES

La operación de concentración económica sometida por CANTV y DIGITEL a la aprobación de CONATEL consistía en una adquisición de acciones. CANTV y TIM International N.V. “TIM”, único accionista de DIGITEL, habían suscrito un contrato de promesa de compraventa<sup>4</sup> por el cual TIM se comprometía a vender y CANTV a comprar, la totalidad de las acciones que integran el capital social de DIGITEL, previo cumplimiento de una serie de condiciones. Una de estas condiciones era la autorización de CONATEL. Tal y como fuera planteado por las propias partes de la operación en sus respectivos escritos de solicitud,<sup>5</sup> el pronunciamiento de CONATEL era necesario, no sólo en virtud de la Cláusula 18 del contrato de concesión suscrito entre CONATEL y DIGITEL, sino también por mandato del artículo 195 de la LOTEL.

En fecha 27 de enero de 2004, CONATEL ordenó la apertura de un procedimiento administrativo ordinario de conformidad con el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Esta decisión también ordenó el emplazamiento de cualquier interesado en el procedimiento. En atención al cartel publicado en Últimas Noticias,<sup>6</sup> se apersonaron y fueron admitidos como partes la Alianza Nacional de Usuarios y Consumidores (ANAUCO), Oscar Rodríguez Pacanins y TELCEL, C.A. (MOVISTAR).<sup>7</sup>

La instrucción del procedimiento se llevó a cabo durante los meses de marzo y abril de 2005, con la participación activa de PROCOMPETENCIA, la cual había sido oficiada por CONATEL para rendir opinión en el caso,<sup>8</sup> de conformidad con los artículos 195 y 48 de la LOTEL. En este sentido, CONATEL y PROCOMPETENCIA inspeccionaron la sede de CANTV, DIGITEL y Telecomunicaciones MOVILNET, C.A. (“MOVILNET”),<sup>9</sup> y tomaron declaraciones a altos ejecutivos de CANTV y DIGITEL.<sup>10</sup> Por su parte, PROCOMPETENCIA envió cuestionarios a CONATEL y a las empresas CANTV, DIGITEL, MOVILNET, TIM, VERIZON Communications,<sup>11</sup> INFONET Redes y Servicios C.A.,<sup>12</sup> DIGICEL C.A.<sup>13</sup> y

<sup>3</sup>. En nuestra opinión, y así lo planteamos en nuestro escrito de oposición, los mercados afectados por la operación eran muchos más que los analizados por CONATEL y PROCOMPETENCIA. Por ejemplo, nuestro análisis abarcaba también los mercados de acceso a Internet, cuya dependencia de la conectividad internacional y de las redes de acceso de última milla (y muchas veces también del transporte de larga distancia nacional), los asimila a la telefonía de larga distancia internacional.

<sup>4</sup> 21-11-2004.

<sup>5</sup> 1-12-2004.

<sup>6</sup> 31-1-2005.

<sup>7</sup> 4-3-2005.

<sup>8</sup> 24-2-2005.

<sup>9</sup> 11-3-2005.

<sup>10</sup> 18-3-2005 y 21-3-2005.

<sup>11</sup>. Titular del 28,51% de las acciones de CANTV.

MOVISTAR. Posteriormente, en atención a algunos pedimentos probatorios y para cerrar la fase sustanciación, CONATEL solicitó a CANTV y DIGITEL<sup>14</sup> la consignación de una serie de documentos y recaudos adicionales, los cuales fueron presentados el 20-4-2005.<sup>15</sup>

El 4 de mayo de 2005 PROCOMPETENCIA emitió su opinión señalando que no era favorable a la aprobación de la operación de concentración; al día siguiente, CONATEL resolvió definitivamente no aprobar la adquisición.

## II. EL MARCO JURÍDICO QUE RIGE EL CONTROL DE CONCENTRACIONES ECONÓMICAS EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES Y SU APLICACIÓN POR PARTE DE CONATEL Y PROCOMPETENCIA

El marco jurídico que rige el control de concentraciones económicas en el sector telecomunicaciones se deriva de dos sistemas normativos distintos pero complementarios. El primero es la regulación específica de las telecomunicaciones, conformada por la LOTEL y sus normas sublegales de desarrollo. El segundo es el derecho general de la competencia, integrado por la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia “Ley de Competencia”, sus reglamentos y demás medidas de aplicación. Esta convergencia de sistemas normativos se debe a la coincidencia parcial de ambos regímenes en cuanto a su objeto (la protección y promoción de la libre competencia), y a que su aplicación se atribuye, por separado, a dos órganos administrativos distintos e independientes.

El artículo 195 de la LOTEL, el cual rige de manera especial las operaciones de concentración vinculadas con el sector telecomunicaciones, reconoce y articula esta dualidad jurídica. Por un lado, condiciona la “eficacia” de cualquier acuerdo u operación que implique un “cambio de control” sobre empresas operadoras de telecomunicaciones a la “aprobación” de CONATEL. Por otro lado, la norma limita la autonomía de CONATEL en cuanto a su decisión: CONATEL sólo puede aprobar las operaciones sometidas a su consideración “cuando medie opinión favorable” de PROCOMPETENCIA. De esta manera, el control de concentraciones económicas en el sector telecomunicaciones contempla la participación conjunta de CONATEL y de PROCOMPETENCIA.

Desde el punto de vista sustantivo, esto significa que las concentraciones económicas entre empresas de telecomunicaciones están sujetas a un régimen de control extendido, ello en un doble sentido. En primer lugar, el artículo 195 de la LOTEL, al tiempo que refiere un contexto específico en el cual corresponde a CONATEL ejercer su atribución general de fomentar y proteger la libre competencia,<sup>16</sup> lleva implícita la remisión al artículo 11 de la Ley de Competencia, que es la norma a la luz de la cual PROCOMPETENCIA debe emitir su opinión. Así, las concentraciones económicas de telecomunicaciones no sólo están sujetas a las reglas y criterios que CONATEL pueda adoptar en cumplimiento de su mandato legislativo, sino que también deben cumplir con el artículo 11 de la Ley de Competencia, en los términos en que lo entiende, interpreta y aplica PROCOMPETENCIA.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup>. Operadora de telefonía celular en la región occidental.

<sup>13</sup>. Operadora de telefonía celular en la región oriental.

<sup>14</sup>. 12-4-2005.

<sup>15</sup>. Este requerimiento de información refleja en buena parte los pedimentos de nuestro escrito de promoción de pruebas del 29-3-2005.

<sup>16</sup>. Artículo 37(22), LOTEL. Esta norma debe leerse conjuntamente con el artículo 2(3) *eiusdem*, que incluye entre los objetivos generales de la LOTEL: “Procurar condiciones de competencia entre los operadores de servicios”.

<sup>17</sup>. Véanse, *e.g.*, el Reglamento n° 2 de la Ley de Competencia (G.O. 35.963 del 21-5-96); y los Lineamientos para la Evaluación de Operaciones de Concentración Económica, Resolución n° SPPLC/039/99 (G.O. 36.819 del 1-11-99).

En segundo lugar, el artículo 195 de la LOTEL no especifica ni limita el objeto del control que corresponde ejercer a CONATEL a través de su potestad de aprobación. Esto significa que, al examinar las operaciones sometidas a su aprobación, CONATEL debe actuar en función de todos los objetivos que comprende su mandato legislativo. Por lo tanto, el control de concentraciones por parte de CONATEL trasciende el propósito de beneficiar la libre competencia, y se extiende a la protección de los derechos e intereses de los usuarios, al desarrollo de nuevos servicios, redes y tecnologías y a la eficiente administración del espectro radioeléctrico, entre otros objetivos.

Desde el punto de vista adjetivo, el caso *CANTV/DIGITEL* también confirma el marco procedimental en el que se desenvuelve la intervención conjunta de CONATEL y PROCOMPETENCIA. Como bien lo afirma CONATEL en su decisión,<sup>18</sup> el artículo 195 de la LOTEL faculta expresamente a esa Comisión para iniciar el procedimiento administrativo aprobatorio y realizar las actuaciones necesarias a los fines de emitir la decisión correspondiente. Esto quiere decir que las concentraciones de telecomunicaciones se evalúan en el marco de un procedimiento administrativo a cargo de CONATEL, en el que la participación de PROCOMPETENCIA se canaliza a través del mecanismo de “consulta” previsto en el artículo 48 de la LOTEL,<sup>19</sup> esto es, sin que sea necesaria la apertura de un procedimiento administrativo autónomo adicional por parte de PROCOMPETENCIA.

### III. LAS CONCLUSIONES DE PROCOMPETENCIA

La opinión de PROCOMPETENCIA en el caso *CANTV/DIGITEL* está contenida en un documento de 138 páginas. Se trata de un análisis técnico riguroso y completo, en el que se razonan y demuestran los efectos anticompetitivos que habría tenido la operación de haberse realizado en los términos planteados por los solicitantes. Por razones de espacio, no intentaremos discutir aquí los pormenores de ese análisis. Simplemente describiremos algunos de los aspectos que consideramos más importantes para el sector telecomunicaciones, por la significación del precedente que sientan.

#### 1. Mercados relevantes

Por lo que respecta a la definición del mercado relevante o de referencia para el análisis de competencia, las conclusiones de PROCOMPETENCIA aclaran el alcance y características de los principales mercados de telecomunicaciones, en parte confirmando definiciones adoptadas en decisiones anteriores.<sup>20</sup>

En este orden, se define un mercado de “telefonía básica” asociado a la red telefónica básica (fija), el cual se subdivide en tres servicios propiamente dichos, siguiendo la orientación del Reglamento de Apertura de los Servicios de Telefonía Básica:<sup>21</sup> telefonía fija local, de larga distancia nacional (LDN) y de larga distancia internacional (LDI). Para ello, se aclara que la telefonía básica (fija) y la telefonía móvil no son sustituibles entre sí, por lo que cada uno constituye un mercado relevante distinto.

Asimismo, se define un mercado de “telefonía móvil”, el cual se caracteriza incluyendo los servicios de valor agregado de naturaleza móvil. En este mercado, se distinguen las modalidades prepago y pospago. El ámbito territorial de la telefonía móvil se define según las zonas de cobertura de los distintos operadores (Nacional, Región 1, Región 2 y Región 3).

---

<sup>18</sup> Vid. n° 1, pp. 5 y 6.

<sup>19</sup> Los pronunciamientos de PROCOMPETENCIA en el marco de estas consultas interadministrativas deben producirse en un lapso no mayor de 45 días.

<sup>20</sup> Resolución n° SPPLC/0019-2005 del 27-4-2005; Resolución n° SPPLC/0049-2004, del 9-8-04, caso *Corporación Digitel, C.A. vs. Movilnet y CANTV*; Resolución n° SPPLC/0058-2002 de 5-10-2000, consulta Americatel; Resolución n° SPPLC/063-2000 de 18-12-2000, consulta Com.movil; Resolución n° SPPLC/029-2000, del 7-7-00, caso *CANTV, CANTV Servicios*.

<sup>21</sup> G.O. 37.085 del 24-11-2000.

Por otra parte, se definen tres mercados de insumos o mayoristas. La interconexión se asocia con la “terminación de llamadas”. Así, se define un mercado de “terminación de llamadas a redes fijas”, y otro de “terminación de llamadas a redes móviles”. Este último mercado se delimita en función de las distintas redes móviles de los operadores, por lo que se distingue un mercado relevante por cada red de telefonía móvil habilitada. Finalmente, se define un mercado de “servicios de enlaces DPL”, caracterizados como enlaces de transporte de señal en modalidad *clear channel* a niveles urbano, interurbano e internacional. El ámbito territorial de este mercado se define a nivel nacional.

### 2. Concentración y participaciones de mercado

En cuanto se refiere al grado de concentración en los mercados relevantes definidos, PROCOMPETENCIA revela cifras actualizadas que permiten apreciar el posicionamiento relativo de los operadores que participan en los mismos.

En este sentido, se determina un elevado índice de concentración para los mercados de telefonía local y LDN, en los que CANTV figura con una participación del 85%.<sup>22</sup> El mercado de LDI se califica como “medianamente concentrado”, siendo que la participación de CANTV es del 50%.<sup>23</sup>

Por su parte, el mercado de telefonía móvil se caracteriza como un mercado oligopólico altamente concentrado, ya que la participación de mercado se reparte básicamente entre TELCEL, MOVILNET y DIGITEL. Las cifras de participación utilizadas por PROCOMPETENCIA para evaluar los efectos de la concentración en este mercado se basaron fundamentalmente en una presentación del Presidente de DIGITEL recabada durante la inspección practicada en CANTV el 11-3-2005. Esta data presenta a DIGITEL como el segundo competidor de telefonía móvil en la región central, después de TELCEL. En consecuencia, PROCOMPETENCIA concluye que, de haberse dado la operación, el índice de concentración HHI en este mercado habría pasado de 3.347 a 5.403 puntos.

El análisis del grado de concentración en el mercado de terminación de llamadas en redes fijas se asimila al del mercado de telefonía fija local (85% CANTV). Asimismo, se constata que en los mercados de terminación en redes móviles no puede, en general, haber competencia efectiva, ya que cada red de telefonía móvil representa su propio mercado relevante. Por último, en cuanto a los mercados de servicios de enlaces DPL, se determina que CANTV acumula el 99,08% del total de suscriptores.

### 3. Grado de competencia

En estas condiciones estructurales, el razonamiento de PROCOMPETENCIA en cuanto al grado de competencia en los mercados analizados es fácil de adivinar. En primer lugar, se constata que CANTV tiene una posición de dominio en los mercados de (i) telefonía básica (fija local, LDN y LDI), (ii) terminación en redes fijas, (iii) terminación en la red móvil de MOVILNET y (iv) enlaces DPL. Técnicamente, esto significa que en tales mercados no existe “competencia efectiva”. Al aumentar el grado de concentración en todos estos mercados, la adquisición de DIGITEL por parte de CANTV habría reforzado la posición de dominio de ésta última, empeorando aún más el escenario.

Por otra parte, en cuanto al mercado de telefonía móvil, se determina que un incremento de concentración como el planteado, habría conducido a un duopolio caracterizado por un altísimo riesgo de prácticas colusorias y/o coordinadas, dadas las condiciones del mercado y por ser DIGITEL el competidor que históricamente lo ha dinamizado y disciplinado. En este sentido, tras resaltar que el mercado de telefonía móvil presenta condiciones que favore-

<sup>22</sup>. Siendo el índice de concentración Herfindahl-Hirschman (HHI) de 7.398 para telefonía fija local y de 7.354 para LDN (totales nacionales).

<sup>23</sup>. HHI de 2.928 (total nacional).

en la coordinación y los acuerdos entre competidores (homogeneidad de producto, estandarización de precios y transparencia de información), PROCOMPETENCIA enfatiza el impacto que ha tenido la entrada de DIGITEL como operador activo desde 1999, al comportarse como un competidor vigoroso que llegó a posicionarse desde 2003 en el segundo lugar en la región central gracias a sus propuestas innovadoras y su conducta irreverente frente a las demás operadoras. De este modo, PROCOMPETENCIA caracteriza la dinámica de competencia en el mercado de telefonía móvil acentuando los rasgos que en Europa se asocian con la noción de “dominancia colectiva”.<sup>24</sup>

#### 4. Acceso al mercado

Lejos de relativizar (y mucho menos de desvirtuar) el razonamiento de PROCOMPETENCIA sobre el grado de competencia, el análisis de las barreras de acceso los mercados considerados refuerza aún más la conclusión de que la operación de concentración habría comportado serias restricciones a la libre competencia.

En efecto, PROCOMPETENCIA constata la existencia de altas barreras a la entrada en todos los mercados analizados. De manera general, se mencionan los altos costos de desarrollo de infraestructuras, las onerosas condiciones de interconexión y las dificultades prácticas para negociarla y obtenerla (en particular la ubicación), la necesidad de innovar tecnológicamente, los costos de publicidad y la necesidad de obtener licencias y permisos. De manera particular, en relación con los mercados de telefonía básica, se señalan la regulación tarifaria, la oferta limitada en el alquiler de infraestructura de transmisión, la necesidad de contar con sistemas de facturación y recaudación y las dificultades propias del acceso por prescripción y libre marcación. Por lo que respecta al mercado de telefonía móvil, PROCOMPETENCIA considera la limitada disponibilidad del espectro radioeléctrico como la principal barrera a la entrada, particularmente en la región central. Finalmente, en cuanto a los mercados de terminación de llamadas (sobre todo en redes móviles), PROCOMPETENCIA pondera muy especialmente el desproporcionado poder de negociación en interconexión que habría adquirido CANTV de concretarse la operación.

#### 5. Análisis de eficiencias

El principal argumento de CANTV en favor de la adquisición consistía en destacar las supuestas eficiencias económicas que se habrían derivado de la misma. El análisis de las eficiencias de una operación de concentración económica es pertinente cuando se determina que la misma genera efectos restrictivos de la competencia. En efecto, si las eficiencias que genera la operación pueden sopesar sus efectos restrictivos, la incidencia final sobre el mercado se considerará positiva.

En este sentido, PROCOMPETENCIA enfatiza que el verdadero centro de gravedad del análisis de eficiencias es el beneficio de consumidores y usuarios. Es que toda concentración genera eficiencias para las partes que participan en ella (de lo contrario no habría fusiones y adquisiciones entre empresas). Lo importante a los fines del derecho de la competencia es que tales eficiencias se traduzcan en ventajas económicas para los consumidores.

Valorando de esta manera las eficiencias alegadas por CANTV, PROCOMPETENCIA determinó que las mismas no podían considerarse como un factor compensatorio de los efectos anticompetitivos identificados, ya que se trataba de eficiencias puramente privadas, que muchas veces ni siquiera dependían de la operación o eran relativas y remotas (se verificaban en un plazo demasiado largo -más de dos años-). En este orden, se rechazaron las ale-

---

<sup>24</sup>. También llamada dominancia conjunta u oligopólica, la dominancia colectiva ocurre cuando dos o más agentes económicos detentan una posición de dominio de manera conjunta o compartida. Sobre este concepto en derecho de la competencia europeo, véase R. Whish, *Competition Law*, Lexis-Nexis Butterworths, 5 ed., 2003, pp. 505 y ss.

gadas eficiencias asociadas a un mayor volumen de clientes y tráfico, al uso optimizado del espectro radioeléctrico y de infraestructuras, a la consolidación de procesos y sistemas, a sinergias de carácter financiero, a economías de escala en equipos terminales y a un supuesto aumento en la penetración del servicio telefónico, entre otras.

#### IV. LA DECISIÓN DE CONATEL

La opinión de PROCOMPETENCIA habría bastado para que CONATEL decidiera no aprobar la operación, de conformidad con el artículo 195 de la LOTEL. Sin embargo, lejos de acogerse pura y simplemente al efecto legal inevitable del pronunciamiento de PROCOMPETENCIA, CONATEL examina adicionalmente la adquisición a la luz de la regulación específica de las telecomunicaciones, para sacar sus propias conclusiones. De este modo, CONATEL complementa el análisis de PROCOMPETENCIA con una serie de consideraciones adicionales que la llevan, por su parte, a rechazar también la operación.

En primer lugar, CONATEL explica que la operación de concentración no era compatible con los objetivos de las multiconcesiones rurales, cuales eran llevar servicios básicos a las zonas rurales, aumentar el número de competidores, garantizar la libre elección de los usuarios y diversificar la oferta de servicios.

En este mismo orden, se enfatiza que la operación tampoco se ajustaba a las medidas y políticas adoptadas por CONATEL para promover la competencia tras la apertura. A este respecto, se resalta que la adquisición era incompatible con el ánimo pro-competitivo que había inspirado la adopción de medidas tales como la exclusión de CANTV de las subastas de espectro radioeléctrico para telefonía fija, la implementación de los sistemas de acceso por previa suscripción y libre marcación y las órdenes de interconexión para los servicios de mensajería corta.

Adicionalmente, se pone de relieve que la operación también contradecía los principios de administración y control del espectro radioeléctrico como recurso limitado, pues habría conducido a una marcada desigualdad entre las asignaciones de los distintos operadores de telefonía móvil, atentando además contra la pluralidad de operadores en el sector de las telecomunicaciones. Asimismo, se enfatizó que la concentración habría atentado contra la promoción de nuevos servicios, redes y tecnologías, desfavoreciendo los intereses de los usuarios, ya que CANTV planteaba descartar una tecnología, limitando la oferta de productos en el mercado y provocando una migración forzada.

Por todas esas razones, CONATEL determinó que la operación propuesta no se orientaba a los objetivos de la LOTEL, especialmente en relación con la apertura de las telecomunicaciones a la competencia.

#### V. SIGNIFICACIÓN DEL CASO *CANTV/DIGITEL* PARA EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

La decisión de CONATEL y la opinión de PROCOMPETENCIA en el caso de la proyectada adquisición de DIGITEL por parte de CANTV marcan un hito en el proceso de liberalización de las telecomunicaciones en Venezuela. En nuestra opinión, se trata de una decisión quizás tan importante como la misma abolición de los monopolios legales y la apertura a la libre competencia.

En primer lugar, la decisión de CONATEL defiende el incipientemente competitivo mercado de las telecomunicaciones venezolano frente a un ataque frontal y definitivo que amenazaba con frustrar la apertura para siempre. Como bien lo resalta PROCOMPETENCIA en su opinión, DIGITEL ha sido el agente económico que ha dinamizado y disciplinado el mercado de telefonía móvil. Su absorción por parte del grupo CANTV hubiera convertido el

mercado de telefonía móvil en un duopolio en el cual el riesgo de prácticas colusorias o coordinadas era, simplemente, demasiado alto.

La importancia de DIGITEL como agente económico independiente no se limita al mercado de telefonía móvil. Dada la magnitud del tráfico que maneja DIGITEL y sus limitaciones en cuanto a infraestructura propia, su participación por el lado de la demanda en los mercados de telefonía de LDN y LDI, terminación de llamadas (tanto en redes fijas como móviles) y enlaces DPL es fundamental para el equilibrio del sector. DIGITEL es, hoy por hoy, el cliente más importante que tienen muchos de los operadores entrantes que compiten con CANTV en la provisión de servicios de transporte y de telefonía de larga distancia. Por lo tanto, si la adquisición se aprobaba, el beneficio de esa demanda habría pasado a internalizarlo CANTV por completo. En resumen, la desaparición de DIGITEL como agente independiente y su integración al grupo CANTV (i) se habría traducido en mayores precios, menos alternativas y menor calidad de servicio en el mercado de telefonía móvil, (ii) habría ocasionado la desaparición de varios operadores entrantes en los mercados de LDN, LDI y enlaces DPN, y (iii) habría dificultado, hacia el futuro, el acceso de nuevos competidores en todos estos mercados.

Si bien la permanencia de DIGITEL como agente económico independiente en el mercado constituye el logro principal de CONATEL y PROCOMPETENCIA, la importancia de este precedente no se queda allí. A cinco años de la apertura de los servicios básicos de telecomunicaciones a la competencia, se hace un alto en el camino y se le toma una “radiografía” al sector. El resultado podría parecer decepcionante: CANTV mantiene aún su posición de dominio en la mayoría de los mercados y la competencia en el sector es muy relativa. De los mercados de telefonía básica, sólo el de LDI presenta una significativa concurrencia de nuevos entrantes. En el mercado de telefonía móvil, la competencia se muestra aún frágil aunque prometedora. Por su parte, el dominio de CANTV en el mercado de enlaces DPL refleja que el proceso competitivo no ha conducido al desarrollo de infraestructuras alternativas. El análisis de CONATEL también da cuenta de esta realidad; en su decisión, el Ente Regulador enfatiza que las medidas adoptadas para procurar condiciones de competencia aún siguen siendo necesarias, por lo que no conviene abandonarlas o frustrar sus efectos mediante la modificación estructural de los mercados en que participan DIGITEL y CANTV.

Este diagnóstico pone en evidencia que la liberalización del sector telecomunicaciones apenas empieza a dar frutos. En este sentido, el caso *CANTV/DIGITEL* es una invitación a los sectores interesados a renovar esfuerzos en pro del desarrollo de un mercado de telecomunicaciones verdaderamente competitivo. Por lo que respecta a la regulación sectorial, algunas iniciativas creativas podrían desarrollarse para resolver posibles problemas y estimular aún más la competencia. Quizás sea propicia la ocasión para evaluar la conveniencia de profundizar la apertura con medidas tales como la desagregación del bucle local, el fomento de la reventa de servicios y los operadores virtuales, la flexibilización del régimen actualmente aplicable a las redes de acceso de voz sobre IP y la adopción de un modelo definitivo de cargos de interconexión, por sólo nombrar algunos ejemplos.

Por otra parte, la decisión de CONATEL en el caso *CANTV/DIGITEL* da cuenta del enorme potencial que ofrece la aplicación conjunta de la regulación específica de las telecomunicaciones y del derecho general de la competencia. En efecto, la convergencia de sistemas normativos que articula el artículo 195 de la LOTEL en el contexto específico del control de concentraciones económicas, también es una realidad en un ámbito mucho más amplio. En este sentido, la actuación de PROCOMPETENCIA por la vía de procedimientos sancionadores podría ser una herramienta apropiada y muy útil para enfrentar y resolver muchos de los problemas que pudieran estar inhibiendo el desarrollo de una sana competencia en el sector.



En muchos casos, las potestades de CONATEL son insuficientes para remediar las distorsiones y comportamientos anticompetitivos que se presentan en los distintos mercados de telecomunicaciones. Por ejemplo, para CONATEL sería imposible perseguir y sancionar la aplicación de condiciones discriminatorias, el cobro de precios excesivos o bien las prácticas colusorias. En materia de interconexión, la impotencia de CONATEL frente a prácticas que podrían ser sancionadas bajo la Ley de Competencia, está ampliamente documentada en órdenes de interconexión y *addenda* informativos a los contratos de interconexión.<sup>25</sup> Quizás la clave para el desarrollo de un mercado de telecomunicaciones realmente competitivo sea, además de la actividad reguladora de CONATEL, una participación más activa de PRO-COMPETENCIA a través de sus potestades sancionadoras.

---

<sup>25</sup>. Estas órdenes y *addenda* pueden consultarse en la sección “interconexión” del sitio en Internet de CONATEL: <http://www.conatel.gov.ve/>