

Bogotá, D.C., 30 de noviembre de 2021

Doctor
SERGIO MARTÍNEZ MEDINA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª bis #5-53
Edificio Link Siete Sesenta Piso 9

Asunto: Comentarios al documento "Revisión de los mercados de servicios fijos - Documento de formulación"

Apreciado Doctor Martínez,

De acuerdo con el documento del asunto, Partners Telecom Colombia S.A.S., en adelante PTC, se permite remitir comentarios sobre esta iniciativa de la mayor relevancia e importancia para la compañía.

Objetivos y alcance del proyecto

Señala la Comisión en su documento que el objetivo del proyecto es *"Revisar la definición de los mercados relevantes de servicios fijos minoristas y mayoristas, con el fin de evaluar la necesidad y pertinencia de mantenerla, modificarla o ajustarla, con observancia de lo dispuesto en los artículos 3.1.2.1. y 3.1.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016."*

Así mismo, señala el documento que dentro de su alcance se encuentra *"la revisión y eventual actualización y modificación de la definición de los mercados relevantes de servicios fijos, a partir de las estimaciones y resultados identificados se sentarán las bases y proporcionarán insumos para el desarrollo de los análisis de competencia que se realizarán en futuros proyectos regulatorios sobre los mercados relevantes que revise y redefina la Comisión en el presente proyecto."*

El desarrollo de este proyecto no se puede entender sin tener en cuenta dos contrataciones que ha realizado la CRC previamente: el CONTRATO No. 109 DE 2020 con el objeto de *"Contratar los servicios de consultoría especializada de una persona natural o jurídica, con amplia experticia en temas microeconómicos de regulación y competencia de los mercados, para que identifique las mejores prácticas internacionales, y proporcione un manual práctico que contenga el conjunto más comprensivo, riguroso y de frontera de metodologías y herramientas cuantitativas y cualitativas utilizadas para la definición de mercados relevantes, el desarrollo de análisis de competencia y la identificación de mercados sujetos a regulación ex ante"* y el CONTRATO No. 74 DE 2021

con el objeto de *“Contratar los servicios de consultoría especializada en el levantamiento, depuración, procesamiento y análisis de datos estadísticos, con el fin de llevar a cabo mediciones a través de encuestas para recopilar información sobre servicios de comunicaciones y servicios ofrecidos a través de plataformas en línea, que sirva de soporte a las actividades misionales de la CRC consignadas en la agenda regulatoria 2021-2022.”*,

El primero de los contratos antes referenciados contaba dentro de sus objetivos específicos con *“identificar las mejores prácticas internacionales, y proporcione un manual práctico que contenga el conjunto más comprensivo, riguroso y de frontera de metodologías y herramientas cuantitativas y cualitativas utilizadas para la definición de mercados relevantes, el desarrollo de análisis de competencia y la identificación de mercados sujetos a regulación ex ante.”*

A pesar de que dicho contrato finalizó el 31 de diciembre de 2020, a la fecha el sector no ha conocido los resultados de la consultoría ni las recomendaciones realizadas, incluso, si dichos resultados o recomendaciones impliquen la necesidad de modificar el Título 3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (Resolución CRC 2058 de 2009).

El segundo contrato, aún en ejecución, cuenta dentro de sus objetivos específicos con *“a) Medir, cuantificar y analizar el grado de sustituibilidad o complementariedad entre los servicios móviles de voz e internet y los servicios de voz y de internet fijo, mediante el análisis de usos y preferencias de los servicios por parte de los usuarios y el cálculo de elasticidades de la demanda propias y cruzadas” y “b) Medir, cuantificar y analizar el grado de sustituibilidad o complementariedad entre los servicios OTT (WhatsApp, Skype, Zoom, Netflix, Amazon, HBO, entre otros.) y los servicios de voz fija y de televisión por suscripción, mediante el análisis de usos y preferencias de los servicios por parte de los usuarios y el cálculo de elasticidades de la demanda propias y cruzadas.”*

A partir de lo dispuesto en el ARTÍCULO 3.1.2.1. ANÁLISIS DE SUSTITUIBILIDAD DE LA DEMANDA y en el ARTÍCULO 3.1.2.2. IDENTIFICACIÓN DE LOS MERCADOS, y el alcance del segundo contrato antes referenciado en relación con el análisis conjoint, la Comisión procederá a definir mercados relevantes de servicios empaquetados de servicios fijos y/o móviles incluyendo o no, en función de los análisis realizados, servicios OTT.

Teniendo en cuenta que la Comisión señala en el documento de formulación del problema que *“se elaborará un estado del arte a partir de la revisión de las experiencias internacionales en países seleccionados que sean representativos de cada uno de los continentes, haciendo énfasis en algunas experiencias que guarden semejanzas con Colombia”* para analizar, entre otras temáticas *“la orientación de los lineamientos o directrices regulatorias en materia de competencia en los mercados en los que participan los servicios de comunicaciones fijos minoristas y mayoristas a nivel internacional”*, se considera pertinente señalar la evolución que ha presentado el análisis de la venta de servicios empaquetados y la definición de mercados relevantes en la Unión Europea.

La metodología de definición de mercados relevantes para servicios de telecomunicaciones en Colombia implementada por la CRC sigue muy de cerca los lineamientos que sobre mercados relevantes se han desarrollado en la Unión Europea y en las herramientas conceptuales existentes sobre análisis de competencia comúnmente utilizadas y validadas en Colombia, Norteamérica y otras partes del mundo (CRC, 2008a).

Lo anterior resulta claro toda vez que, al comparar los criterios indicados por la CRC tanto en la definición de mercados relevantes a nivel de producto o geográfico, o el análisis de competencia y de identificación de operadores con posición de dominio, con aquellos dispuestos en las guías publicadas para tal fin por parte de la Comisión Europea en 2002 (CE, 2002a), la coincidencia es casi absoluta.

Partiendo de lo expuesto, se considera pertinente traer a colación lo dispuesto por la misma Comisión Europea tanto en la Directiva Marco (CE, 2002b) como en las directrices sobre definición de mercados. El artículo 14, numeral 3, de la Directiva marco (CE, 2002b) indica que cuando una empresa tenga un peso significativo en cierto mercado, podrá también considerarse que lo tiene en un mercado estrechamente relacionado.

Por su parte, el documento de directrices sobre el análisis de mercados de la Comisión Europea (CE, 2002a), sección 3.1.1, señala que dicha disposición está orientada a atender una situación de mercado comparable al caso de Tetra Pak¹, en donde se encontró que un operador dominante en un mercado y que disfrutaba de una posición de liderazgo en un mercado diferente pero relacionado se ubicaba en una posición comparable a la de dominancia en el mercado inicial. En este sentido, gracias a su dominancia en el primer mercado y su presencia en el mercado asociado, el operador apalancaba su posición de uno a otro mercado, permitiéndole comportarse de manera independiente de sus compradores en el segundo mercado.

En la medida en la que han avanzado los servicios de comunicaciones electrónicas, tanto la Directiva marco como las guías para analizar los mercados se han actualizado. Es así como la Directiva de Mejor Regulación que modifica en algunos aspectos las directivas que hacen parte del marco regulatorio para las comunicaciones electrónicas en la Unión Europea, insiste en el mismo punto, pero añade explícitamente que se podrán aplicar medidas regulatorias sobre ese mercado secundario.

Por su parte, la actualización de las guías para el análisis de mercados (CE, 2018b) hacen referencia, por una parte, a la necesidad de que las Autoridades Nacionales de Regulación realicen el análisis de los mercados teniendo en cuenta también la incidencia en mercados relacionados o conexos, de manera consistente en este sentido con lo dispuesto en las guías anteriores.

¹ Case C-333/94 P, Tetra Pak vs. Commission, 1996, ECRI-5951.

Ahora bien, en la medida en la que se incrementó la adopción de servicios empaquetados, la nota explicativa de la Recomendación de 2007 (CE, 2007b) señala que, si los suscriptores valoran positivamente la compra conjunta de servicios, estos pueden en sí mismos constituir un mercado relevante. En este sentido, se señala que se puede aplicar el Test del monopolista hipotético que se aplica para la compra de servicios individuales, verificando que, ante un incremento pequeño, pero no transitorio del precio los usuarios continúen comprando el paquete de servicios, o si por el contrario los suscriptores dejan de comprar el paquete y compran los servicios individuales, el mercado relevante sigue siendo el de servicios individuales. En uno de los pocos ejercicios de definición de mercados de servicios empaquetados, en Portugal se identificó el mercado relevante de triple-play (Pereira, Ribeiro y Vareda, 2013).

Se indica adicionalmente que, si aún existe demanda para los servicios individuales, esto constituye evidencia adicional sobre la necesidad de mantener mercados relevantes de servicios individuales, sin que se deje de tener en cuenta, a la hora de hacer el análisis de competencia, la relación entre los mercados cercanos o relacionados. Esta visión fue reiterada en el documento explicativo de la Recomendación de 2014 (CE, 2014b), aclarando adicionalmente que se debería evaluar la replicabilidad de la oferta comercial a nivel minorista.

Finalmente, el documento guía para el análisis de mercados actualizado en 2018 (CE, 2018b) y el documento soporte que acompaña dichas guías (CE, 2018c) reitera nuevamente lo indicado por las notas explicativas de 2007 (CE, 2007b) y 2014 (CE, 2014b) y destaca adicionalmente, por una parte, que no son muchos los países de la Unión Europea que han seguido el camino de definir mercados relevantes de servicios empaquetados, que se debe estimar la sustituibilidad de la demanda de los paquetes con la venta por separado (pero simultánea) de los servicios que hacen parte del paquete y que la aplicación del test del monopolista hipotético se dificulta en la medida en la que el precio del paquete de por sí puede reflejar prácticas anticompetitivas, como fijación predatoria de precios.

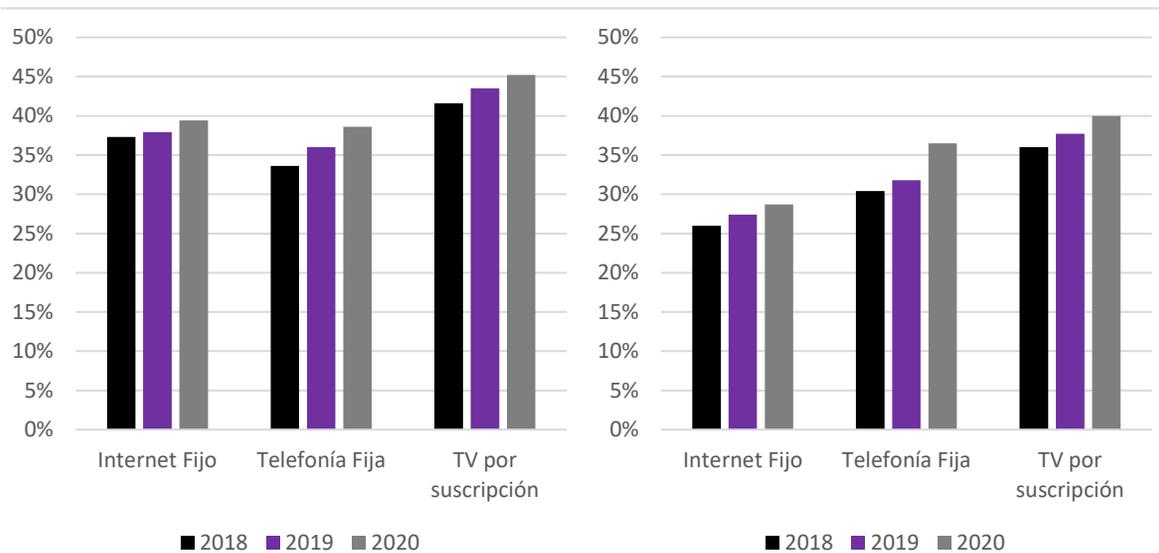
La tendencia que ha seguido la CRC de analizar mercados de servicios empaquetados, si bien posible, representa riesgos importantes para la promoción de la competencia en el país. En la medida en la que se incrementa la cantidad de servicios que se pueden empaquetar de duo-play a triple-play a cuádruple o quíntuple play, la exigencia en materia de información, así como la comparabilidad a nivel de atributos de cada uno de los servicios, hará cada vez más difícil el análisis de sustituibilidad de la demanda y por ende, la definición de los mercados.

Sin embargo, la principal preocupación radica en que la Entidad recorre un camino sin salida. Al no contar con información de mercado sobre cada uno de los paquetes que resulte ser un mercado relevante de acuerdo con el análisis conjunto anunciado, no podrá contar con series históricas representativas que le permitan estimar participaciones de mercado por usuarios o por ingresos, ni evaluar su evolución y su tendencia esperada; al

no tener información detallada de usuarios por plan no podrá estimar precios promedio ni por paquete ni por mercado, o la información tendrá tal variabilidad que la información promedio no será representativa del mercado. Esta dificultad ha sido previamente identificada por la OCDE. Al revisar la aplicación de la metodología de mercados relevantes para telecomunicaciones, en lo que se refiere al empaquetamiento, la OCDE señaló la exigencia en materia de información que implica el análisis de mercados de servicios empaquetados (OCDE, 2014).

Esta situación resulta preocupante toda vez que se seguirá aplazando, de manera indefinida, la intervención de la CRC en mercados en los que Claro, operador dominante en el mercado voz saliente móvil (Res. 2062 y 2152 de 2009) y en el mercado de servicios móviles (Res. 6146 y 6380 de 2021) ha podido extender su posición de dominio, como es el servicio de Internet fijo en el país y los demás servicios de telecomunicaciones fijos. Tal y como se puede observar en las siguientes gráficas, al menos a nivel nacional CLARO ocupa el primer lugar en todos los servicios fijos con participaciones representativas en todos los casos, y su participación es creciente.

Participación de mercado a nivel de usuarios Participación de mercado a nivel de ingresos



Las guías y recomendaciones de la Comisión Europea señalan la posibilidad de realizar el análisis a nivel de servicios individuales, y posteriormente complementarlo con una evaluación del impacto en el mercado y el desarrollo de la competencia que tenga el empaquetamiento con otros servicios.

En este sentido, disposiciones explícitas en el mercado regulatorio de mercados relevantes en Colombia como aquellas dispuestas en las directivas de la Comisión Europea relacionados con el poder de mercado en mercados conexos y la capacidad de intervención por parte de la Entidad en estas situaciones brindarían más herramientas al regulador para promover la competencia y evitar abusos de posición de dominio. Lo anterior se torna en una condición necesaria para adelantar, de manera exitosa, la revisión de los mercados de servicios fijos en el país.

PTC espera que, con estos comentarios y observaciones, se participe de manera activa en la configuración del análisis de esta propuesta regulatoria.

Cordialmente,



MARGARITA MARÍA RUBIO V.

Directora de Regulación
Partners Telecom Colombia S.A.S.