

116751000G-0321

Bogotá D.C., 16 de septiembre de 2022

Doctora

**Paola Bonilla Castaño**

Directora Ejecutiva

**Comisión de Regulación de Comunicaciones**

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al proyecto de Revisión de los mercados de servicios fijos. Consulta que modifica la lista de mercados relevantes contenida en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Respetada doctora Bonilla,

Agradecemos la oportunidad para presentar comentarios a este proyecto. Desde Telefónica Movistar consideramos que este documento define y desarrolla algunos mercados excesivamente complejos en el nivel minorista y sin la estabilidad necesaria que requiere el análisis de mercado. Estos mercados no parecen adecuados para identificar las condiciones de competencia y, lo que es más relevante, no establecen la necesaria relación con los mercados mayoristas aguas arriba, que es donde debe establecerse la regulación ex ante.

El proyecto define numerosos mercados minoristas mediante una combinatoria de productos empaquetados (varios doble play, y un triple play), algo que no encontramos en la experiencia internacional, y que complica enormemente el objetivo principal de la determinación y análisis de los mercados, que es identificar las condiciones competitivas y la posible existencia o no de una situación de Poder Significativo de Mercado (PSM).

En la experiencia internacional actual es poco habitual encontrar análisis de mercados relevantes en el nivel minorista, y no encontramos ejemplos de análisis de mercados minoristas de combinatorias de distintos empaquetamientos. Como veremos, el análisis de los empaquetamientos puede ser una información necesaria en determinadas circunstancias, como un operador con PSM que intenta extender su poder de mercado a un mercado adyacente a través de los empaquetamientos, fusiones de operadores, etc., pero no tanto como un análisis de mercado en el nivel minorista de los empaquetamientos sino como insumo para determinar el efecto de la fusión o del aprovechamiento del apalancamiento de mercados cuando ya hay PSM en uno de ellos.

A continuación, identificamos los principales inconvenientes de la definición propuesta de mercados, sobre todo los del ámbito minorista, y proponemos un enfoque distinto, además de recomendar a la CRC que ponga el foco en desarrollar las medidas en los mercados que ya ha analizado y donde todavía no ha impuesto los remedios y obligaciones asimétricas necesarias, como la declaración de dominancia de Claro en el mercado de servicios móviles:

### **1. La definición de los mercados relevantes minoristas no parece adecuada y es en exceso compleja**

- La definición de los mercados relevantes que propone la CRC en esta consulta pública, de los que buena parte de ellos vienen de resoluciones anteriores, no estaría acorde con el principio fundamental del diseño de los mercados en el análisis de PSM que es que permitan una fácil correspondencia con los mercados mayoristas relacionados o aguas arriba, que son finalmente los mercados donde puede ser necesario actuar en el caso de identificarse una situación de PSM. En la experiencia internacional los mercados minoristas y mayoristas tienen una correspondencia casi directa o con un alto grado de relación entre los servicios minoristas y mayoristas, como desarrollaremos más adelante.
- Sin ser del todo incorrecto desde un punto de vista conceptual, llevar a cabo y desarrollar un número de mercados minoristas tan elevado como hace la CRC, especialmente los empaquetamientos, presenta numerosos problemas, entre otros, que hay una evidente dificultad de determinar qué productos realmente son las unidades mínimas para ser considerados como sustitutivos o no y pertenecientes por lo tanto al mercado relevante.
- La CRC lleva a cabo una combinatoria de productos que forman los varios empaquetamientos que ha definido que, de manera individual, pueden ser sustitutivos entre sí o complementarios, pero que al incluirlo dentro de empaquetamientos que forman mercados relevantes a entender de la CRC, se producen solapamientos y las fronteras de los mercados relevantes quedan difuminadas.
- No queda del todo claro el criterio para incluir un producto en el mercado relevante. También los terminales, tanto fijos como móviles, y otros servicios de valor agregado pueden ir en los empaquetamientos, pero ello no amerita que cada posible combinatoria de productos de un empaquetamiento sea un mercado relevante objeto de análisis per se.
- La teoría de análisis regulatorio ex ante indica que se comienza analizando el nivel minorista para llegar al nivel mayorista y determinar las condiciones competitivas, siendo el nivel mayorista el adecuado, salvo situaciones excepcionales, para imponer obligaciones regulatorias llegado el caso. Así, cuanto mayor relación y semejanza tengan el nivel minorista y mayorista correspondiente, más sencillo y preciso será el análisis.

- Por el contrario, la propuesta desarrolla unos mercados en el nivel minorista que difícilmente tienen una relación directa y sencilla (uno a uno) con los mercados mayoristas correspondientes: los mercados que se proponen definir en el ámbito minorista no tienen una relación directa uno a uno de servicio a servicio con los mercados y servicios mayoristas también definidos.
- Puede llegar a tener sentido un análisis minorista tan detallado, incluso la imposición de remedios en el nivel minorista, si de antemano se identificaran problemas relacionados con los empaquetamientos de forma general para todos los competidores, y, en consecuencia, se necesitase imponer remedios en el nivel minorista directamente. Desde Telefónica hemos identificado este problema con el PSM que disfruta Claro en el mercado de servicios móviles y que puede extender a otros mercados a través de los empaquetamientos. Pero es desde la declaración de PSM de Claro en los servicios móviles donde debe desarrollarse este análisis e imponer los remedios necesarios que todavía no han sido desarrollados, a pesar de ser reiterado como operador dominante en 2021. Los análisis no demuestran que sea necesario este nivel tan detallado en el nivel minorista por una posible intervención directamente en este nivel de manera general. Ello no obsta para que el regulador realice un análisis estadístico de los empaquetamientos en el mercado, que pueden ofrecer información importante si se identifica una posible situación de PSM por el posible apalancamiento entre mercados.
- Una determinación de mercados por empaquetamientos añade una enorme volatilidad a la definición y fronteras del mercado. Dada la dinámica comercial, esta definición y sus fronteras pueden estar continuamente cambiando a lo largo del tiempo de manera no predecible (entrada de nuevos empaquetamientos, migración de clientes a empaquetamientos más completos, etc.), mientras que el mercado y sus fronteras quedarán congeladas en el periodo hasta el siguiente análisis lo que sería contrario al principio básico de predictibilidad regulatoria y, en todo caso, añadiría demasiada complejidad e incertidumbre dentro del periodo de análisis correspondiente, pues sería difícil de predecir el comportamiento en un horizonte de dos o tres años, el correspondiente al horizonte de análisis prospectivo, a diferencia de un análisis por servicios individuales donde las fronteras son claras y los parámetros como las cuotas de mercado, las proyecciones de demanda, etc., pueden predecirse para el horizonte de análisis.
- Adicionalmente, en Colombia, aunque los empaquetamientos fijos empiezan a estar presentes en el mercado, no todos los operadores presentes en Colombia compiten en empaquetamientos, o lo hacen con distinta estrategia y peso sobre el total de sus ofertas, ni en algunos casos tienen la posibilidad de hacerlo. El proceso de análisis de mercado es de doble vuelta en el sentido de que se observa el nivel minorista para observar y determinar el mayorista, pero también es el mayorista y las posibilidades de sustitución desde la oferta y la demanda del lado mayorista las que ayudan a determinar el mercado minorista y la estructura general del mercado.

- Es importante distinguir entre un análisis de mercado en el nivel minorista de la imposición de remedios en el nivel minorista. No es necesario un análisis de mercado *aguas abajo* para imponer remedios en dicho nivel si se determina que, en el nivel mayorista, que debe ser el que tenga la primacía en el análisis, es necesario imponer remedios en el nivel mayorista y además en el nivel minorista. Sin duda será necesario obtener información del nivel minorista y, si hay posibilidad de apalancamiento entre mercados, imponer remedios al operador declarado PSM que abarquen también dicho nivel minorista. Pero, como indicamos, no es necesario este análisis detallado y complejo de mercados en el nivel minorista para ello. Todo lo contrario, este análisis y desglose de mercados en el nivel minorista vuelve más complicado identificar un PSM, por lo expuesto antes sobre la dificultad de las fronteras, análisis de sustituibilidad, etc.
- Todo ello choca con el objetivo regulatorio de la simplificación regulatoria. La CRC se ha marcado desde hace unos años llevar a cabo un proceso de simplificación de la regulación ex ante, y esta propuesta bajo análisis va en sentido contrario a un proceso de simplificación, más cuando se añaden mercados a partir de una combinatoria de productos individuales (los empaquetamientos doble play y triple play) que no están en relación directa a sus correspondientes mercados mayoristas y que no hace sino todo lo contrario a simplificar la regulación.

## **2. El test del monopolista hipotético es muy complejo de aplicar y su resultado es difícil de replicar.**

- Si bien el test del monopolista hipotético consiste en determinar el grado de migración de clientes hacia otros productos o servicios ante una subida de precios hipotética y no transitoria del (los) servicio(s) bajo análisis y ver si al hipotético operador dominante le compensa la subida de precios con la pérdida de clientes que tendría como consecuencia, la propuesta de aplicación en el nivel minorista y para los empaquetamientos se torna enormemente complicada y difícil de replicar.
- Productos que se solapan, fronteras difusas, dificultad de determinar qué puede ser un producto sustitutivo desde el lado de la oferta y de la demanda, etc., hacen que el análisis sea en exceso complicado, subjetivo y difícilmente replicable por los agentes interesados. Hacerlo a partir de un agregado de servicios (empaquetamiento) es un ejercicio mucho más complicado que no hace sino difuminar las fronteras e incorporar productos que pueden ser sustitutos o no serlo o serlo sólo en grado parcial.
- La CRC debe reflexionar sobre la dificultad de determinar cuantitativamente si una subida de un empaquetamiento 3P implicaría la salida de clientes a terceros operadores con ese mismo 3P u otras combinaciones de productos 3P o 2P o 4P o contratarlos el cliente de manera individual tanto a terceros operadores como a otros productos empaquetados o servicios individuales del operador sujeto al análisis.

### **3. La CRC debe enfocarse en completar los procesos que tiene abiertos y con gran impacto en la competencia en los mercados de telecomunicaciones en Colombia.**

- Parece contradictorio que la CRC proponga un gran número de análisis de mercados que le llevará una gran dedicación y complejidad cuando ya existen operadores en Colombia declarados con PSM que no tienen ninguna obligación impuesta y que, además, pueden utilizar dicho PSM, ante la ausencia de medidas, para reconcentrarse (como está ocurriendo), y extender su poder de mercado a los mercados adyacentes, donde sí tendría todo el sentido analizar los empaquetamientos pero desde el punto de partida del operador ya declarado con PSM y ante la clara posibilidad de que extienda dicho poder de mercado a los mercados adyacentes (fijos y de contenidos) precisamente a través de los empaquetamientos.
- Para ello no es necesario desarrollar nuevos mercados minoristas complejos de analizar por definición. Simplemente la Comisión debe terminar su proceso de declaratoria de poder de mercado con las medidas adecuadas a la situación actual y prospectiva a la mayor brevedad.
- Desde Telefónica hemos recomendado que uno de los remedios sea la prohibición para Claro de ofertas a sus clientes empaquetamientos convergentes (empaquetamiento fijo + móvil), por la clara posibilidad de que extienda su poder de mercados desde donde ya es dominante a mercados donde tiene una cuota de participación relevante, partiendo del análisis que ya correctamente ha desarrollado la Comisión sobre la PSM de Claro en el mercado de servicios móviles, pues, como indicamos, las medidas minoristas pueden perfectamente emanar de una declaratoria de PSM a nivel mayorista y/o minorista.
- Siendo importante el análisis de los mercados fijos, desde Telefónica manifestamos que la CRC debe enfocarse en cerrar procesos abiertos fundamentales para el desarrollo competitivo en Colombia que siguen abiertos, como el de la declaratoria de PSM de Claro en el mercado de servicios móviles, sin imponer ninguna obligación ni remedio; dada esta falta de control, dicho mercado y potencialmente los adyacentes están viendo agravadas sus condiciones competitivas.
- Mientras ello no ocurra, Claro seguirá aprovechando su poder de mercado y reconcentrándose, como ya lo está haciendo, y extendiendo su poder de mercado a los mercados adyacentes.
- En este contexto y como hemos solicitado a la CRC, sí tendría sentido imponer remedios en el nivel minorista en los empaquetamientos convergentes de Claro desde el proceso abierto de declaratoria de dominancia a Claro en el mercado de servicios móviles, pues ya estaría extendiendo su poder de dominio a los mercados adyacentes a aquel donde ya ha sido declarado operador dominante, vía los empaquetamientos convergentes.
- Para ello no es necesario un nuevo proceso que determine nuevos mercados minoristas complejos mediante la combinatoria de servicios, proceso complejo y que de hecho podría propiciar la dilución y el enmascaramiento del verdadero poder de mercado de Claro.

- Desde la óptica de la dominancia ya declarada, la CRC debe de observar que es necesario la imposición de remedios en el nivel minorista para Claro en virtud del apalancamiento desde el mercado donde ya es dominante a los mercados adyacentes, vía el empaquetamiento de productos. La combinación de mercados minoristas fijos de empaquetamientos que propone la CRC no detectaría este apalancamiento (pues solo se enfoca en los empaquetamientos fijos, no en los fijo-móviles y contenidos), y además podría enmascarar la posición de dicho agente económico.

#### **4. La CRC debe revisar las fallas competitivas que ya detectó e imponer las obligaciones necesarias.**

- Desde Telefónica hemos propuesto, entre otras, prohibir el empaquetamiento de servicios fijos y móviles y de contenidos para Claro, consecuencia del apalancamiento que ya estaría llevando desde el mercado donde ya es dominante. Por la dominancia de Claro en servicios móviles, la elevada participación que lo lleva a ser líder en servicios fijos y TV de paga, y el historial de comportamiento de la firma de apalancarse en mercados donde es dominante para extender su condición a mercados adyacentes, en este caso mediante la comercialización de ofertas convergentes fijo-móvil y con contenidos, es fundamental establecer una prohibición asimétrica y sólo para CLARO para empaquetar los servicios fijo-móvil y contenidos.
- La CRC no debe perder el foco en la prioridad y gravedad de los problemas existentes y debe culminar de forma apremiante el proceso de declaratoria de PSM de Claro imponiéndole los remedios necesarios, entre otros y sin duda prohibirle la venta de paquetes convergentes.

#### **5. Experiencia internacional.**

- En la definición de mercados relevantes en el nivel minorista, en Europa no se han establecido mercados minoristas basados en una combinatoria de servicios (empaquetamientos). En las recomendaciones de la Comisión Europea (“CE”) sobre los mercados de telecomunicaciones pertinentes que pueden ser objeto de regulación ex ante, la primera de 2003<sup>1</sup>, posteriormente la de 2007<sup>2</sup>, después la de 2014<sup>3</sup> y

---

<sup>1</sup> Comisión Europea. 2003/311/CE. RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

<sup>2</sup> Comisión Europea. 2007/879/CE. RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 17 de diciembre de 2007 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

<sup>3</sup> Comisión Europea. 2014/710/UE. RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 9 de octubre de 2014 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

finalmente la de 2020<sup>4</sup>, solo en las dos primeras se definieron mercados relevantes en el nivel minorista.

- El foco fundamental ha estado siempre a nivel mayorista al que indudablemente se llega desde el nivel minorista, pero es el mayorista el que determina desde hace tiempo la existencia de PSM y las obligaciones correspondientes. Ello sin menoscabo de que, una vez declarado un operador PSM, en ambos niveles, se apliquen remedios minoristas si son necesarios dadas las condiciones competitivas.
- En la primera recomendación de la Comisión Europea de 2003 se definían 6 mercados minoristas y 11 mercados mayoristas, con relación directa entre ellos, en la siguiente revisión de 2007 ya solamente quedaba un mercado minorista (Acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y no residenciales) y 6 mercados mayoristas.
- En la siguiente revisión de 2014 ya no se incluía ningún mercado minorista y sólo quedaron 4 mercados mayoristas que la CE recomendaba continuar analizando (sin perjuicio de que los reguladores nacionales y bajo la regla de los tres criterios pudieran seguir manteniendo algún antiguo mercado sujeto todavía a análisis y regulación).
- Finalmente, en la última revisión de 2020, igualmente no se incluye ningún mercado minorista y ya sólo se identifican 2 mercados mayoristas que reúnen las condiciones generales a nivel europeo para ser objeto de análisis de mercado por los reguladores nacionales.
- En la práctica europea ha sido evidente tanto la reducción paulatina de las obligaciones en el ámbito minorista (manteniéndose únicamente las relativas a la replicabilidad económica, que realmente tiene como objeto el control de los precios mayoristas), como la reducción y desaparición de los mercados relevantes en el nivel minorista.
- Esto es, no existe desde hace casi una década ningún mercado relevante europeo definido en el nivel minorista sujeto a regulación ex ante minorista consecuencia exclusiva de un análisis autocontenido en el nivel minorista.
- En efecto, indica la Comisión Europea como uno de sus principales objetivos<sup>5</sup>:

*“La aplicación de estos tres criterios acumulativos debe limitar el número de mercados regulados en el sector de las comunicaciones electrónicas y contribuir así a reducir progresivamente la regulación sectorial ex ante a medida que se desarrolle la competencia en dichos mercados. El hecho de no satisfacer cualquiera de los tres criterios indicaría que el mercado de que se trate no es susceptible de regulación ex ante.*

---

<sup>4</sup> Comisión Europea. 2020/2245. RECOMENDACIÓN (UE) 2020/2245 DE LA COMISIÓN de 18 de diciembre de 2020 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

<sup>5</sup> Comisión Europea. 2020/2245. RECOMENDACIÓN (UE) 2020/2245 DE LA COMISIÓN de 18 de diciembre de 2020 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

*Es esencial imponer obligaciones reglamentarias ex ante a un mercado mayorista con el fin de garantizar una competencia sostenible solamente cuando existan una o varias empresas con un peso significativo en el mercado y cuando las soluciones previstas en el Derecho de la competencia no sean suficientes para resolver el problema.” (énfasis añadido)*

- Reconociendo que en Colombia podríamos estar en un nivel de desarrollo competitivo similar a los primeros años de la normativa europea, con análisis de mercados tanto en el nivel minorista como en el nivel mayorista, en Europa nunca se utilizó la combinatoria de empaquetamientos como unidad de análisis y se daba primacía al nivel mayorista, si bien pudieran existir remedios en el nivel minorista consecuencia de un PSM en el nivel mayorista o minorista. Y siempre existiendo una relación directa entre los servicios aguas arriba (mayoristas) con los servicios aguas abajo (minoristas) cuando se definían análisis de mercados en ambos niveles.
- La Comisión Europea muestra la clara conexión entre los niveles minoristas y mayoristas y que exista una correspondencia entre unos y otros<sup>6</sup>:

*“La aparición de nuevos servicios al por menor puede dar lugar a un nuevo mercado al por mayor derivado, en la medida en que tales servicios al por menor no puedan prestarse utilizando los productos al por mayor existentes.” (énfasis añadido)*

- Esta cita indica a nuestro entender la necesidad de una clara relación entre el ámbito mayorista y minorista, cuya interpretación creemos que se refuerza con la siguiente recomendación del mismo documento<sup>7</sup>:

*“Dada la evolución de la competencia, y en particular la basada en infraestructuras, la presente Recomendación solo identifica los mercados pertinentes del ámbito mayorista, al igual que la Recomendación de 2014.*

*La regulación ex ante impuesta en el ámbito mayorista debe considerarse suficiente para hacer frente a los posibles problemas de competencia en los mercados minoristas descendentes conexos” (énfasis añadido)*

- Aquí se dan a entender dos aspectos clave: i) la importancia del nivel mayorista, nivel donde es suficiente establecer la regulación, y ii) que los mercados minoristas son derivados o están en relación con los mayoristas (“mercados minoristas descendentes conexos”), lo que claramente señala que los mercados minoristas dependen de los mayoristas (y viceversa, como hemos indicado el análisis es de doble vuelta). Esto último se reafirma de nuevo en el siguiente párrafo<sup>8</sup>:

---

<sup>6</sup> Comisión Europea. 2020/2245. RECOMENDACIÓN (UE) 2020/2245 DE LA COMISIÓN de 18 de diciembre de 2020 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

*“Con el fin de delimitar los límites del mercado en cuanto a capacidad dedicada y a otros productos de acceso para las empresas, las autoridades nacionales de reglamentación, al tiempo que velan por que los productos mayoristas pertinentes se correspondan con el problema detectado en el mercado minorista, deben tener en cuenta varios factores, como las diferentes funcionalidades de los productos y el uso previsto, la evolución de los precios con el tiempo y la elasticidad cruzada” (énfasis añadido)*

- También en su documento sobre las directrices para determinar la existencia de PSM, la Comisión Europea deja clara la precedencia en importancia (mayorista frente a minorista) y que es el primero, el mayorista, el que determina al mercado minorista subyacente, si bien este último sólo a efectos de análisis del primero, el mayorista, no para ser determinado como mercado relevante de manera independiente. En efecto, indican las directrices de la CE sobre PSM9:

*“El análisis debe basarse en una comprensión funcional de los vínculos entre los correspondientes mercados mayorista y minorista subyacente, así como con otros mercados conexos, si las ANR lo consideran apropiado.” (énfasis añadido)*

- Dando a entender la total relación entre uno y otro nivel y la subordinación del nivel minorista (objeto de análisis) frente al mayorista (objeto de análisis y posible regulación), por lo que, y esto lo añadimos desde nuestra opinión, no hace sentido definir mercados en ambos niveles que no tengan una correspondencia casi perfecta, como estaría haciendo incorrectamente la CRC, o al menos de manera alejada a la experiencia internacional.
- Por otro lado, continúa la CE indicando<sup>10</sup>:

*“La Comisión ha subrayado en decisiones anteriores que las condiciones del mercado minorista pueden informar a una ANR [Agencia Nacional de Regulación] acerca de la estructura del mercado mayorista, pero no son en sí mismas concluyentes por lo que se refiere a la constatación de un PSM a nivel mayorista.*

*Según se establece en varias decisiones de la Comisión adoptadas en virtud del artículo 7 de la Directiva 2002/21/CE (15), no es necesario probar un PSM individual o colectivo a nivel minorista para demostrar que una o más empresas disfrutaran de PSM individual o colectivo en el mercado o los mercados mayoristas pertinentes. En consonancia con el considerando 18 de la Recomendación 2014/710/UE, la regulación ex ante en el nivel mayorista debe ser suficiente para hacer frente a los problemas de competencia en el mercado o los mercados descendentes conexos.” (énfasis añadido)*

---

<sup>9</sup> Comisión Europea. 2018. 2018/C 159/01 Directrices sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de la UE. “

<sup>10</sup> Ibid.

- De nuevo se observa que para la Comisión lo relevante es el mercado mayorista y que el minorista informa sobre las condiciones y ayuda a determinar las fallas competitivas que puedan existir y sobre la estructura del mercado mayorista aguas arriba, pero no es el minorista el foco del análisis sino sólo un insumo de entrada para el análisis de PSM en el nivel mayorista.
- En cuanto a los empaquetamientos, en la experiencia internacional su análisis puede ser relevante al determinar las condiciones competitivas, el posible apalancamiento entre mercados de una firma presuntamente dominante en uno o varios mercados, el diseño de las obligaciones de replicabilidad económica, etc. Pero no para determinar los mercados relevantes per se, algo que sólo vemos en Colombia en esta propuesta.
- En España la penetración de los empaquetamientos 3P y 4P fue importante y fue tenido en cuenta por la CNMC (regulador español) cuando el dominante del mercado de acceso a Internet fijo se fusionó con el líder del mercado de TV de paga<sup>11</sup>. La combinación de ambas entidades permitía el apalancamiento de mercados donde ya era líder, y ya el mercado pivotaba entonces entorno a las ofertas convergentes con TV de paga (3P y 4P), por lo que era fundamental llevar a cabo ese análisis a la hora de autorizar la fusión y establecer los remedios, pues la posibilidad de apalancamiento entre mercados era muy real con el grado de penetración que ya existía en las ofertas convergentes.
- La fusión fue autorizada y se impusieron obligaciones de acceso a los contenidos premium de TV de paga y se endureció la prueba de replicabilidad económica, entre otros, donde el análisis de la penetración en el mercado de las ofertas convergentes tuvo un peso relevante en el análisis para autorizar la fusión y establecer los remedios.
- Pero, como se indica, fue un análisis específico para una fusión y posibilidad de apalancamiento entre mercados donde el operador ya era PSM en uno de ellos. La información sobre el grado de penetración de las ofertas convergentes (2P, 3P, 4P y 5P) es un insumo relevante para los análisis de mercado de los reguladores, pero no debe invertirse el análisis y convertir dichos empaquetamientos, que deberían ser insumos de análisis, en el objeto y unidad del propio análisis y, en consecuencia, en la definición del mercado relevante, algo que la CNMC nunca hizo. No fue necesario en España definir y analizar un mercado de empaquetamientos convergentes para imponerle remedios en el nivel mayorista y minorista al operador que llevo a cabo la fusión.

#### **6. Sobre el Formato T.1.9. Líneas o accesos y valores facturados de servicios fijos asociados con servicios móviles.**

Consideramos acertado anunciar nuevos mecanismos de monitoreo para las ofertas empaquetadas. Para construir un mejor esquema de reporte, vemos que:

- Es importante acotar el reporte de este formato al segmento residencial, es el que configura las ofertas convergentes actualmente.

---

<sup>11</sup> CNMC. Abril 2015. RESOLUCIÓN Expediente C/0612/14 TELEFÓNICA/DTS. <https://www.cnmc.es/expedientes/c061214>

- En la definición del formato se debe reportar “siempre que se dé una oferta comercial de servicios fijos en conjunto con servicios móviles”. Aunque existen ofertas comerciales de forma conjunta, la mayoría de los clientes convergentes se configuran de forma asociativa, ligando los servicios fijos y móviles contratados independientemente.
- Para la casilla 4, paquete de servicios fijos, hay cuatro categorías (tres dúos y un trío). Pero la configuración de los clientes convergentes de forma asociativa tiene en cuenta los productos individuales o *naked*: un cliente convergente puede tener internet fijo más datos móviles pospago. Para monitorear los paquetes convergentes es relevante incluir los tres servicios individuales o *naked* en las categorías de la casilla 4.
- En la casilla 10, otros valores facturados, se especifica una lista de conceptos a incluir como otros valores facturados. Hacemos un llamado a la CRC para definir una totalidad de conceptos, y no dejarlo abierto a “entre otros”, como se propone.
- En la casilla 11, descuento realizado por servicios asociados, la oferta no se configura con bonos de descuento por convergencia. Se maneja una oferta integrada con precios diferenciales, por lo cual el diligenciamiento de esta casilla no es posible.
- Sugerimos incorporar una casilla adicional en el formato T.1.9. donde se indique de qué forma cada PRST realiza su convergencia, para hacer un monitoreo más acertado de las ofertas convergentes.
- El primer periodo para reportar el formato será el 4Q de 2022. Pero si la decisión final es aprobada en el cuarto trimestre de este año 2022, no habrá tiempo suficiente para incorporar los mecanismos de recolección de información del reporte. Sugerimos otorgar un plazo mayor.

## **7. Petición a la CRC.**

Solicitamos que, según la experiencia internacional, nuestros argumentos de las dificultades sobre los mercados minoristas de empaquetamientos, y el objetivo de simplificación regulatoria, se eliminen los mercados fijos del nivel minorista de empaquetamientos, que añaden una complejidad innecesaria. Estos análisis son difícilmente reproducibles por los agentes interesados, y pueden ayudar a enmascarar al operador verdaderamente dominante. Ello sin perjuicio de que la información minorista sea un insumo adecuado y necesario para el análisis de PSM, pero sin necesidad de convertir cada combinatoria de servicios en un mercado relevante per se.

Como mostramos, y para ilustrar la estructura de mercado y la situación minorista y mayorista, ambos niveles deben estar en relación directa y los servicios *aguas arriba* y *aguas abajo* estar en una relación de dependencia. La muy distinta definición de mercados minoristas y mayoristas que se propone iría contra este principio.

También hemos puesto el foco en la necesidad urgente de que la CRC priorice finalizar los procesos abiertos con gran repercusión en la competencia, como la dominancia de Claro en el mercado de servicios móviles, y le imponga rápidamente obligaciones asimétricas y remedios adecuados a la severidad de la situación estructural. Por lo expuesto, solicitamos:

- Que la CRC se enfoque en concluir a la mayor brevedad el proceso de declaración de dominancia en el mercado de servicios móviles e imponga a Claro las obligaciones y remedios que puedan poner un control a las fallas estructurales existentes y que se están agravando y extendiéndose a los mercados adyacentes.
- Que prohíba al grupo América Móvil comercializar paquetes convergentes en virtud de su dominancia en el mercado de servicios móviles que extiende, vía apalancamiento entre mercados mediante la comercialización de ofertas convergentes, a los mercados adyacentes.
- Para ello y como hemos desarrollado, es innecesario y además contraproducente el desarrollo de una combinatoria de mercados relevantes minoristas de empaquetamientos fijos, lo que además no pondría el foco en el problema concreto de apalancamiento de mercados entre fijo y móvil, algo que debe analizarse desde la óptica de la ya declarada dominancia en el mercado de servicios móviles.
- La información de paquetes es totalmente relevante, y la CRC debe desarrollar los indicadores pertinentes sobre el grado de penetración de las ofertas 2P, 3P y 4P. Pero ello no convierte dichos paquetes en sujetos de análisis con entidad propia y mucho menos en mercados relevantes con fronteras bien definidas. Solicitamos a la CRC que refuerce su análisis e indicadores sobre empaquetamientos, solo con el objetivo de ser insumos de información para los mercados relevantes mayoristas, y, en especial, para imponer remedios al operador declarado dominante en el mercado de servicios móviles, que está extendiendo su posición de mercado a los mercados adyacentes.

Cordialmente,



**Natalia Guerra Caicedo**

Directora de Asuntos Públicos y Regulatorios