



REPUBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **2058** DEL 2009

"Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones"

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las conferidas por los Artículos 73 y 74.3 de la Ley 142 de 1994, el artículo 15 de la Ley 555 de 2000, la Ley 170 de 1994, la Ley 671 de 2001, la Decisión 439 y 462 de la Comunidad Andina, el artículo 37 del Decreto 1130 de 1999 y los artículos 10, 13 y 18 del Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 333 de la Constitución Política, la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades, y corresponde al Estado, por mandato de la Ley, impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica, así como evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

Que en relación con los límites a los que se encuentra sometida la libertad económica, la Corte Constitucional en sentencia C-560 de 1994 con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, señaló lo siguiente:

"El artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero advierte que la libertad a ellas reconocida habrá de ejercerse dentro de los límites del bien común.

La libre competencia económica, si bien es un derecho de todos a la luz del mismo precepto, supone responsabilidades, por lo cual la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social.

*Así, en materias como las que tratan las normas demandadas, la Corte estima indispensable recalcar que, a la luz de la preceptiva constitucional vigente y **siguiendo el criterio de la prevalencia del interés público en ella consagrado**, no puede permitirse que aspectos tales como los límites de endeudamiento de las instituciones financieras, los topes de los créditos que ellas otorgan, las clases y requisitos de las garantías exigidas a los deudores, o los niveles de patrimonio mínimo de quienes ejercen la gestión financiera, **queden librados a la más absoluta discreción de los entes participantes o dependan en forma exclusiva de las fuerzas del mercado y del incontrolado juego de la oferta y la demanda. La presencia estatal activa, técnicamente orientada y razonablemente dirigida, dentro de unas políticas globales que preserven el sano y armónico desenvolvimiento de la actividad crediticia, resulta insustituible como garantía para el público y como factor que incide en la solidez del sistema económico en su conjunto**".(NFT)*

Que según lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual intervendrá de manera especial, por mandato de la Ley en los servicios públicos y privados, con el fin de racionalizar la economía, en aras del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, y los beneficios del desarrollo.

Que la facultad de intervención del Estado en la economía ha sido ampliamente analizada por la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia C-398 de 1995, donde explicó:

"Pero insiste la Corte en que la Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1º), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prolijado.

En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334 C.P.), la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado. Esta se debe dar, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, todo lo cual implica indudables limitaciones, correctivos y controles para la iniciativa particular. Se trata, al fin y al cabo, de realizar fines esenciales del Estado como los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Preámbulo y artículo 2º C.P.), en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (artículo 334 C.P.).

"A juicio de la Corte, la libre competencia económica no excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios, como los indicados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución."(NFT)

Que el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, conforme lo disponen los artículos 1 y 2 de la carta fundamental, y en consecuencia, le corresponde el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, así como el ejercicio de las funciones de regulación, control y vigilancia de dichos servicios.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 3º del Decreto Ley 1900 de 1990, las telecomunicaciones deberán ser utilizadas como instrumentos para impulsar el desarrollo político, económico y social del país, con el objeto de elevar el nivel y la calidad de vida de los habitantes en Colombia.

Que así mismo, el artículo 4 del Decreto Ley 1900 de 1990, las telecomunicaciones son un servicio público a cargo del Estado, que lo prestará por conducto de entidades públicas de los órdenes nacional y territorial en forma directa o de manera indirecta mediante concesión, de conformidad con lo establecido en el presente decreto.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea posible, y promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, de forma que las operaciones de monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad.

Que de acuerdo con lo contemplado en el literal a) del artículo 74.3 de la Ley 142 de 1994, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones tiene la función específica de promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones, para lo cual puede proponer o adoptar las medidas que resulten necesarias en orden a impedir abusos de posición dominante, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de las empresas en el mercado.

Que según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 555 de 2000, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones es competente para promover y regular la competencia entre los operadores de los Servicios de Comunicación Personal- PCS- entre sí, así como frente a otros operadores de servicios públicos de telecomunicaciones.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 1130 de 1999, además de sus funciones legales y reglamentarias, la CRT ejerce las funciones que le correspondían al Ministerio de Comunicaciones y que le fueron trasladadas en virtud de dicha norma. Además de acuerdo con el numeral 1 del artículo 37 mencionado son funciones de la CRT: *"promover y regular la libre competencia para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, regular los monopolios cuando la competencia no sea de hecho posible, 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 las empresas en el mercado, de conformidad con la ley."*

Que en los numerales 2 y 3 del artículo 37 antes mencionado, se estipula que la CRT debe regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con las diferentes clases de servicios de telecomunicaciones, así como expedir la regulación de carácter general y particular, entre otras materias, en relación con el régimen de competencia.

Que adicionalmente el Decreto 2870 de 2007, establece que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones deberá definir los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes, así como la existencia de posición dominante en los mismos, así como adecuar el marco regulatorio aplicable a todas las redes y al mercado de los servicios de telecomunicaciones, en ambiente de convergencia tecnológica, de forma que el mismo se oriente a una regulación por mercados relevantes, acorde con las necesidades de los usuarios, la promoción efectiva de la competencia en el sector de telecomunicaciones, la obligación de interconexión e interoperabilidad de todas las redes de telecomunicaciones del Estado y los postulados de la sociedad de la información previstos en las normas internacionales.

Que la Ley 671 de 2001, por medio de la cual se aprueba el *"Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con la Lista de Compromisos Específicos de Colombia Anexa"*, hecho en Ginebra el 15 de abril de 1997, en el Anexo a la Lista de Compromisos Específicos del Cuarto Protocolo, aceptados por Colombia, se establecieron principios relevantes para la expedición de *Regulación Ex Ante de Competencia*.

Que en el ámbito de la Comunidad Andina, a través de las Decisiones 439 de 1998 y 462 de 1999, así como la Resolución 432 de 2000, de la Secretaría General, se establecieron disposiciones imperativas de obligatorio e inmediato cumplimiento por las autoridades de los Países Miembros y por los operadores que prestan servicios de telecomunicaciones al interior de aquellos, las cuales incluyen facultades para expedir regulación *ex ante* con el fin de proteger la libre competencia en los mercados de telecomunicaciones.

Que el ejercicio de las funciones de la CRT conforme a la ley y el reglamento ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Sala Plena de la H. Corte Constitucional, en Sentencia C-1162 de 2000, al señalar:

"...En suma, el campo de la regulación debe restringirse al desarrollo, con arreglo a la ley, los reglamentos y las políticas gubernamentales, de las actividades de intervención y dirección técnica, en materias que, por involucrar intereses superiores, no se pueden abandonar al libre juego del mercado. De suerte que, en economías en las que aquél presenta más imperfecciones, se hace necesaria una mayor regulación; ésta se reconoce como indispensable, pero no como una modalidad de imposición al usuario ni para hacer más gravosas y difíciles sus condiciones ante quienes prestan los servicios públicos -sea el propio Estado o los particulares-, sino, al contrario, para promover las condiciones que faciliten la efectividad de sus derechos y garantías, la fijación de controles tarifarios y de calidad de los servicios, las reglas mínimas que deben observar los prestadores de los mismos y la introducción del equilibrio y la armonía en las actividades que, en competencia, adelantan las empresas, las que necesitan de una permanente función interventora del Estado...."

... La regulación es básicamente un desarrollo de la potestad de policía para establecer los contornos de una actividad específica, en un ámbito en el que han desaparecido los monopolios estatales. Aquélla tiene como fines primordiales asegurar la libre competencia y determinar aspectos técnico-operativos que buscan asegurar la prestación eficiente de los servicios...¹"

Que la función de regulación desarrollada por la CRT ha sido definida por la Sala Plena de la H. Corte Constitucional, como una actividad especializada, dinámica, que debe responder a la realidad del mercado, con el fin de lograr los objetivos de interés general a ella encomendados. En efecto, en Sentencia C-150 de 2003, expresó que:

"4.1.1.2. En efecto, en forma gradual y progresiva la función estatal de regulación socio-económica ha venido adquiriendo un contenido que la diferencia de las demás funciones de intervención estatal en la economía. Así la función estatal de regulación está segmentada por sectores de actividad económica o social, de tal manera que la regulación de un sector pueda responder a las especificidades del mismo.

Además, el ejercicio de la función de regulación obedece a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia, lo cual no significa que las decisiones sobre qué sector regular, para qué fines específicos ha de ser regulado y con qué instrumentos se llevará a cabo dicha regulación, carezcan de una dimensión política cuya definición corresponde generalmente al Congreso de la República.

Adicionalmente, la regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de actividad socio-económica respectivo. La función de regulación usualmente exige de la concurrencia de, a lo menos, dos ramas del poder público y es ejercida de manera continua por un órgano que cumple el régimen de regulación fijado por el legislador, que goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional y cuyo ámbito de competencia comprende distintos tipos de facultades.

Dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socio-económica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos."

Que teniendo en cuenta lo estipulado en el conjunto de derechos contenidos en la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que los derechos deben ser protegidos no solo frente a vulneraciones sino también frente a amenazas, en la medida en que el Estado no debe esperar a que se materialice la violación de un derecho para actuar en procura de su protección, si puede intervenir para evitar su violación.

Que el concepto de amenaza de un derecho aparece a lo largo de la Carta de Derechos y en el ámbito de los derechos económicos y de la intervención del Estado en la economía, la Constitución señala en lo que respecta al derecho a la libre competencia, que **"El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional"**(Artículo 333, en su penúltimo inciso).(NFT)

Que conforme lo anterior, la facultad regulatoria de la CRT en relación con los diferentes servicios de telecomunicaciones, en aras de responder a la realidad del mercado, implica la utilización de diversos instrumentos o metodologías de intervención, en la medida en que éstos sean adecuados a la dinámica propia del sector. Para tal efecto, la CRT considera que la metodología basada en la definición de mercados relevantes y análisis de las condiciones de competencia en los mismos, es la más apropiada dentro del contexto de los mercados de telecomunicaciones en Colombia.

Que en un análisis por mercados relevantes se estudian las presiones competitivas a las que se enfrentan las empresas, identificando cuáles son los agentes en el mercado, y cual la fuerza que cada uno de los mismos ejerce para influenciar la conducta de sus competidores, razón por la cual

no se trata de un ejercicio jurídico en estricto sentido, sino del desarrollo de una metodología de carácter económico que se utiliza para asegurar que las medidas regulatorias que han de aplicarse a los servicios, se fundamenten en criterios y condiciones de orden económico como son los análisis de las condiciones de competencia, la existencia de posición dominante y la presencia de fallas en el mercado, que ameriten la imposición de medidas regulatorias *ex ante* específicas.

Que en el desarrollo del proyecto se han tenido en cuenta los principios establecidos en el ordenamiento jurídico, particularmente en la Ley 142 de 1994², la Ley 555 de 2000³, y el Decreto 1130 de 1999⁴, específicamente aquéllos relativos a la promoción de la libre competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, la protección a los usuarios y la calidad y eficiencia en los servicios. De igual manera, la CRT ha considerado los principios definidos en las normas contenidas en los tratados internacionales firmados por Colombia, especialmente el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC y el Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo con la Lista de Compromisos Específicos de Colombia, los cuales se refieren a la salvaguarda de la competencia, la prevención de las prácticas anticompetitivas, la seguridad de acceso y uso de las redes de transporte, la interconexión, la garantía del servicio universal en condiciones transparentes, no discriminatorias, proporcionales y con neutralidad a la competencia. También se han tenido en cuenta las disposiciones mencionadas en las normas de la Comunidad Andina (Decisiones 462 y 608 y Resolución 432), tales como, transparencia, defensa de los derechos del usuario final, y la eliminación de las medidas restrictivas contrarias a estos principios,⁵ todo lo cual busca garantizar *"unas comunicaciones satisfactorias para los usuarios, el fomento y desarrollo justo y adecuado de un mercado competitivo de telecomunicaciones armonizadas, el establecimiento y desarrollo de redes, así como la interoperabilidad de los servicios y el acceso a dichas redes"*.⁶

Que teniendo en cuenta lo anterior, la regulación de los servicios, utilizando como herramienta de análisis económico la metodología de mercados relevantes, no solamente se encuentra ajustada al marco legal de las telecomunicaciones y en particular al régimen de los servicios dispuesto en la ley, sino que al fundamentarse en las condiciones de competencia del mercado como una realidad económica, garantizan al sector que las reglas que surgen del análisis se orientan a preservar la sana y leal competencia en los mercados analizados.

Que la utilización de la metodología de regulación basada en la definición y análisis de mercados relevantes, deja intacta cualquier regulación expedida con anterioridad por la CRT, y la Comisión mantiene las facultades regulatorias que impliquen la adopción de medidas de orden transversal, como el régimen de interconexión; el régimen de protección de los derechos de los usuarios; los parámetros de calidad de los servicios, entre otras, que no tienen relación alguna con el análisis de mercados relevantes contenido en la presente resolución.

Que la regulación *ex ante*, entendida como aquélla que se expide en orden a promover la competencia en el mercado, así como corregir las fallas que se presenten en el mismo es una herramienta primordial de intervención estatal en la economía para garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos mercados que dados sus problemas de competencia, ameriten dicha intervención.

Que el Decreto 2870 de 2007 establece que con el fin de promover la competencia, conforme al artículo 13 del Decreto Ley 1900 de 1990 *"...los operadores de telecomunicaciones con posición dominante en un mercado relevante, estarán obligados a poner a disposición y en conocimiento general, la oferta mayorista en términos y condiciones razonables y no discriminatorios,*

² Los Artículos 10 y 22 Ley 142 de 1994 disponen que en materia de servicios públicos domiciliarios uno de los objetivos de la intervención del Estado es la libre competencia, así como evitar el abuso de la posición de dominio, a través de la garantía de las libertades de entrada y de empresa.

³ El artículo 14 d) establece que en materia de interconexión, acceso y uso deberá atenderse como uno de los objetivos principales la promoción de la libre y leal competencia

⁴ De acuerdo con el artículo 37 son funciones de la CRT: *"1. Promover y regular la libre competencia para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, regular los monopolios cuando la competencia no sea de hecho posible, 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 las empresas en el mercado, de conformidad con la Ley"* regulación que por mandato de la misma norma debe orientarse a *"definir un marco regulatorio proactivo, claro, imparcial, confiable, estable y adecuada a las condiciones del mercado de los distintos servicios"*. (artículo 38),

⁵ Artículo 5 Decisión 462 de 1999.

⁶ Considerando segundo Resolución 432 de 2000.

garantizando la prestación de los servicios relacionados, y la remuneración de los costos eficientes de la infraestructura” (artículo 10).

Que en el mismo sentido, el artículo 13 del citado Decreto dispone que *“Los operadores de telecomunicaciones con posición dominante en un mercado relevante, deberán ofrecer y permitir el acceso a elementos de red de manera desagregada, identificados como instalaciones esenciales, así como las cabezas de los cables submarinos y el bucle de abonado, según las condiciones técnicas y económicas que para el efecto establezca la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, garantizando la prestación de los servicios relacionados, la remuneración de los costos eficientes de la infraestructura y los incentivos adecuados a la inversión en modernización de infraestructura y redes de nueva generación”.*

Que para los efectos de lo previsto en los artículos anteriores, por mandato del Decreto 2870 de 2007, la CRT debe definir los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes, así como determinar la existencia de posición dominante en dichos mercados.

Que adicionalmente, conforme el artículo 18 de este mismo Decreto: *“...la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones deberá adecuar el marco regulatorio aplicable a todas las redes y al mercado de los servicios de telecomunicaciones, en ambiente de convergencia tecnológica, **de tal manera que se oriente a una regulación por mercados relevantes**, acorde con las necesidades de los usuarios, la promoción efectiva de la competencia en el sector de telecomunicaciones, la obligación de interconexión e interoperabilidad de todas las redes de telecomunicaciones del Estado y los postulados de la sociedad de la información previstas en las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y de otros organismos internacionales, vinculantes para Colombia”* (Negritas fuera del texto original).

Que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones inició en el año 2007 el proyecto regulatorio tendiente a la definición de un esquema de regulación utilizando para el análisis de competencia la metodología de mercados relevantes que llevó a la identificación de los mercados de servicios susceptibles de regulación *ex ante* y que en el mes de diciembre de 2007, la CRT realizó un primer foro dirigido por Profesor Martin Cave.

Que en el mes de febrero de 2008, la CRT puso a consideración del sector una propuesta regulatoria preliminar para la definición de los mercados de telecomunicaciones en Colombia, el cual se publicó para comentarios del sector⁷ y en el mes de marzo de 2008, se llevó a cabo un foro con el fin de explicar nuevamente los elementos implícitos en los análisis económicos necesarios para la identificación de los mercados susceptibles de regulación *ex ante*.

Que mediante la expedición del Decreto 945 de 2008, atendiendo la necesidad de efectuar estudios complementarios y la revisión integral de la propuesta, así como de generar un espacio de discusión más amplio que otorgara mayores oportunidades de retroalimentación de los distintos agentes e interesados, el Gobierno Nacional extendió el plazo otorgado a la CRT para la expedición del marco regulatorio enfocado hacia mercados relevantes.

Que para tener una visión global, altamente técnica y objetiva, en esta nueva etapa de estudio se contrataron expertos nacionales y extranjeros para realizar nuevos estudios que facilitarían a la CRT el diseño una nueva propuesta regulatoria⁸.

Que en esta instancia, el 23 de junio de 2008, la CRT llevó a cabo una reunión con los gremios del sector⁹ en la cual se abordaron temas relacionados con esta nueva etapa de estudio, en lo referente a los lineamientos metodológicos a aplicar y los pasos a seguir.

Que durante esta etapa del proyecto regulatorio, la CRT ha puesto en conocimiento del sector cuatro documentos, dando a conocer las diversas etapas del proyecto, así como los resultados de los estudios que se han ido adelantando. En el primero de ellos, publicado en el mes de mayo de 2008, se indican los lineamientos generales del análisis abordado, se describen los pasos a seguir en su desarrollo, se señalan los espacios de participación y discusión sectorial y se presenta el cronograma resultante.

⁷ La CRT recibió comentarios de ACIEM, ASUCOM, Avantel, CCIT, Comcel, Direct TV, ETB, Jaime Santos, Telefónica, Telmex, TIGO, TVCABLE, TVPC, Universidad Externado de Colombia y UNE.

⁸ Se cuenta en esta etapa con el apoyo de los economistas Pablo Roda y Marcela Meléndez, a través del programa MIDAS USAID, y de la firma internacional LECCG, mediante acuerdo con el Ministerio / Fondo de Comunicaciones.

⁹ En esta reunión participaron entre otros gremios: ASONET, ASOCEL, ANDESCO, ASUCOM.

Que en septiembre de 2008 la CRT publicó el documento "*Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia*", en el que se explican los criterios para la definición de mercados, y se describen las diferentes unidades de análisis, la metodología, definición de mercados geográficos y de productos, así como la metodología para la identificación de problemas de competencia. De igual manera, se definen los criterios para que un mercado sea considerado como susceptible de regulación ex ante, los criterios tanto cualitativos como cuantitativos a considerar para la identificación de operadores con posición dominante y los principios orientadores de la definición de los remedios regulatorios a aplicar a aquellos operadores que detenten posición de dominio en los mercados relevantes identificados.

Que en octubre de 2008, se publicó el documento "*Resultados del análisis cuantitativo para la definición de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones*", en el cual se muestra de manera detallada el avance de los resultados empíricos que conducen a la identificación de mercados minoristas y mayoristas que se someterían a los respectivos análisis de competencia, en desarrollo de la metodología indicada en el documento publicado en el mes de septiembre.

Que el 3 de diciembre de 2008, se publicó para conocimiento y comentarios del sector, el documento "*Resultados del análisis de competencia en los mercados relevantes*", en el cual, continuando con la aplicación de los lineamientos metodológicos, se evalúa el grado de competencia en cada uno de los mercados definidos en el documento anterior, cuyos resultados permiten determinar cuáles de ellos deberían someterse a regulación ex ante¹⁰.

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004, la CRT publicó la propuesta regulatoria integral que recoge los resultados de los ejercicios económicos descritos en la evaluación rigurosa de las condiciones de competencia de los mercados, y las necesidades de correctivos aplicables a cada problema de competencia identificado a lo largo de todo el análisis, con el fin de recibir los comentarios del sector, publicación aprobada por la Sesión de Comisión realizada el día 22 de diciembre de 2008.

Que de conformidad con lo establecido en el Decreto 2696 de 2004, el Comité de Expertos Comisionados aprobó el documento que contiene las razones por las cuales se acogen o no se acogen los comentarios remitidos, en cuanto se refiere a los aspectos contenidos en la presente resolución, documento presentado a los miembros de la Sesión de Comisión el 24 de febrero de 2009.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

REGIMEN DE REGULACION POR MERCADOS RELEVANTES DE TELECOMUNICACIONES

CAPITULO I PRINCIPIOS GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente resolución establece de manera integral las condiciones, metodologías y criterios para:

- a) La definición de mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones en Colombia;
- b) La identificación de las condiciones de competencia de los mercados analizados;
- c) La determinación de la existencia de posición dominante en los mismos; y,
- d) La definición de las medidas aplicables en los mismos.

¹⁰ En relación con los dos documentos mencionados: "*Resultados del análisis cuantitativo para la definición de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones*", y "*Resultados del análisis de competencia en los mercados relevantes*" la CRT recibió comentarios de COMCEL, ETB, ANDESCO, TELMEX, UNE, EDATEL, TELEFÓNICA TELECOM, AVANTEL y COLOMBIA MÓVIL, entre otros.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente Resolución se aplica a todos los servicios de telecomunicaciones, con excepción de los servicios de Televisión, de que trata la Ley 182 de 1995 y sus modificaciones, de los servicios de Radiodifusión Sonora, Auxiliares de Ayuda y Especiales de que trata el Decreto Ley 1900 de 1990.

ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS DE LA REGULACIÓN POR MERCADOS RELEVANTES. En la regulación por mercados relevantes que expida la CRT se tendrá en cuenta que el propósito fundamental de la misma es la promoción de la competencia, la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la inversión, así como la prestación eficiente y continua de los servicios en términos de calidad y cobertura, en aras de mejorar el bienestar social y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. En tal sentido, las medidas deben ser temporales y proporcionales en consideración al nivel de competencia que se logre alcanzar con las mismas.

ARTÍCULO 4. DEFINICIONES. Para efectos de la aplicación de la presente Resolución, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Mercado Relevante: Es un mercado compuesto por un servicio o un grupo de servicios, en un área geográfica específica, que pueden percibirse como sustituibles entre sí, y que de existir un monopolista hipotético, este podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable. Esta definición incluye los mercados compuestos por elementos o funciones de los servicios que se consideran sustituibles entre sí.

Mercado relevante susceptible de regulación *ex ante*: Es el mercado relevante de productos y servicios de telecomunicaciones, en un área geográfica específica, que por cuyas condiciones de competencia, requiere el establecimiento de medidas regulatorias por parte de la CRT.

Ámbito de producto (Mercado de Producto): Comprende todos los productos o servicios que puedan ser considerados por los usuarios como sustitutos, dadas sus características, precios y usos.

Ámbito geográfico del mercado (Mercado Geográfico): Comprende las áreas geográficas del Mercado Relevante.

Competencia potencial: Se refiere a la posibilidad de que un operador que no preste un servicio en particular pueda entrar a competir en el mercado en un horizonte razonable.

Sustituibilidad de la demanda: Se refiere a la existencia de productos similares al ofrecido por la empresa, los cuales pueden ser demandados por los consumidores si la empresa en cuestión eleva su precio de venta .

Test del monopolista hipotético: Prueba que se realiza para determinar el grado de sustitución de oferta y demanda, y por lo tanto la extensión del mercado y consiste en examinar lo que sucede si se aumenta en una pequeña proporción pero de forma significativa, y de manera permanente, el precio de un servicio determinado, suponiendo que los precios de los otros servicios se mantienen constantes.

Medidas Regulatorias: Medidas generales o particulares, adoptadas por la CRT con el fin de solucionar problemas según sean las condiciones de competencia de los mercados de telecomunicaciones. Las medidas de carácter particular serán adoptadas por la CRT mediante resoluciones de carácter particular y concreto.

CAPÍTULO II

CRITERIOS Y CONDICIONES PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES

ARTÍCULO 5. ANÁLISIS DE SUSTITUIBILIDAD DE LA DEMANDA. Dentro de este análisis la CRT tendrá en cuenta la respuesta de los agentes en el mercado y su reacción de consumo respecto a variaciones de precios, presencia de nuevos operadores y ofertas de nuevos productos, entre otros.

ARTÍCULO 6. IDENTIFICACIÓN DE LOS MERCADOS. Con base en el análisis de que trata el artículo anterior y, previa aplicación del test del monopolista hipotético, la CRT procederá a identificar los mercados minoristas y mayoristas de telecomunicaciones con el fin de determinar los servicios que componen cada uno de los mercados.

ARTÍCULO 7. CRITERIOS PARA DETERMINAR MERCADOS DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES SUJETOS A REGULACIÓN EX ANTE. Los criterios que se aplican para determinar aquellos mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*, son los siguientes:

- a) **Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado.** Es el análisis de la organización industrial y de las barreras a la entrada técnicas, económicas y normativas que se realiza con el fin de caracterizar el nivel actual de la competencia de los servicios. Con este fin, se hace un análisis en el ámbito geográfico para agrupar los municipios, que tienen condiciones de competencia comunes. En caso de evidenciarse la existencia de fallas de mercado a nivel minorista, se estudian los mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor de dichos mercados.
- b) **Potencial de competencia en el corto y mediano plazo.** Debido a la rápida expansión tanto tecnológica como de coberturas en los mercados de telecomunicaciones, es necesario revisar si en un horizonte de corto o mediano plazo se espera que se intensifique la competencia en el mercado.
- c) **Aplicación del derecho de competencia.** Se estudia la efectividad de la aplicación del derecho de competencia para corregir fallas de mercado mediante regulación *ex post*.

ARTÍCULO 8. LISTA DE MERCADOS RELEVANTES. En el anexo 01 de la presente resolución se relacionan los mercados relevantes identificados por la CRT.

ARTÍCULO 9. LISTA DE MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE. La CRT con fundamento en la verificación del cumplimiento simultáneo de los 3 criterios descritos en el artículo 7, en los mercados relevantes de que trata el artículo 8, determinará los mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*.

PARÁGRAFO 1. Los resultados del análisis a que hace referencia el presente artículo se encuentran descritos en el Anexo 02 de la presente Resolución, el cual hace parte integral de la misma.

PARÁGRAFO 2: La CRT, en un periodo no inferior a dos años, revisará las condiciones de competencia en los mercados susceptibles de regulación *ex ante*. Los operadores interesados podrán solicitar esta revisión antes de cumplirse el periodo mencionado, siempre y cuando demuestren fundada y razonablemente a la CRT la necesidad de realizar dicha revisión. Para tal efecto, el operador interesado deberá adjuntar a su solicitud un sustento técnico y económico, aportando prueba contundente para que la CRT pueda decidir si el problema anteriormente identificado ha sido corregido.

CAPITULO III

CRITERIOS PARA LA DEFINICION DE POSICION DOMINANTE EN MERCADOS RELEVANTES SUJETOS A REGULACION EX ANTE

ARTICULO 10. OPERADORES CON POSICIÓN DOMINANTE. Para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación *ex ante*, la CRT realizará un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado.

CAPITULO IV MEDIDAS REGULATORIAS

ARTÍCULO 11. MEDIDAS REGULATORIAS. La CRT con base en los principios de que trata el artículo 3 de la presente resolución y a partir de los análisis realizados, establece las medidas regulatorias necesarias para solucionar los problemas de competencia identificados. La CRT, revisará periódicamente los mercados con el fin de analizar el efecto de las medidas implementadas y la conveniencia de adoptar medidas adicionales o de retirar las establecidas.

Capítulo V
OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 12. OBLIGACION DE REMISION DE INFORMACION. Todos los operadores de telecomunicaciones deberán remitir a la CRT la información clara, suficiente y precisa que les sea requerida para efectos de la aplicación de lo dispuesto en la presente Resolución.

ARTÍCULO 13. APLICACIÓN DE OTRAS MEDIDAS REGULATORIAS. Sin perjuicio de las medidas que en virtud de la presente Resolución se adopten, la regulación expedida con anterioridad por la CRT en ejercicio de sus facultades regulatorias, continua vigente. Ninguna de las disposiciones regulatorias vigentes se entienden derogadas, salvo que así se indique expresamente.

ARTÍCULO 14. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial, y deroga expresamente la definición de posición dominante adicionada a la Resolución CRT 087 de 1997 por el artículo 2 de la Resolución CRT 469 de 2002; el Título III de la Resolución CRT 087 de 1997 y la sección III del Capítulo II, del Título IV de la Resolución CRT 087 de 1997.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Presidente

CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ
Director Ejecutivo

CE 23/02/2009
SC 24/02/2009
CDG/PB/MVV/JPV/JPH/ZV/LMDV/ACP

ANEXO 01**LISTA DE MERCADOS RELEVANTES****1. Mercados minoristas definidos con alcance municipal**

- 1.1. Voz (fija y móvil) saliente local
- 1.2. Datos (acceso a Internet de Banda ancha) residencial
- 1.3. Datos (acceso a Internet de Banda ancha) corporativo

2. Mercados minoristas definidos con alcance nacional

- 2.1. Voz saliente móvil
- 2.2. Voz saliente (fija y móvil) de larga distancia nacional
- 2.3. Voz saliente de larga distancia internacional
- 2.4. Datos (acceso a Internet) Móvil por suscripción
- 2.5. Datos (acceso a Internet) Móvil por demanda

(NUMERALES MODIFICADOS POR LA [Res. CRC 3510/2011 ART.1.](#))

3. Mercados minoristas definidos con alcance departamental

- 3.1. Voz saliente (fija y móvil) de local extendida

4. Mercados minoristas de terminación

- 4.1. Terminación de llamadas fijo – móvil en todo el territorio nacional.

5.-Mercados mayoristas

- 5.1. Mercados Mayoristas de Terminación

- 5.1 A. Mercado Mayorista de terminación de llamadas fijo – fijo en cada municipio del país.
- 5.1.B. Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – fijo en cada municipio del país.
- 5.1.C. Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – móvil en todo el territorio nacional.
- 5.1.D. Mercado Mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional.

- 5.2. Mercado Mayorista Portador

ANEXO 02

LISTA DE MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE

Voz saliente móvil. (2.1 del Anexo 01)

Terminación de llamadas fijo – móvil en todo el territorio nacional. (4.1 del Anexo 01)

Mercado Mayorista de terminación de llamadas fijo – fijo en cada municipio del país. (5.1 A del Anexo 01)

Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – fijo en cada municipio del país. (5.1.B del Anexo 01)

Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – móvil en todo el territorio nacional. (5.1.C del Anexo 01)

Mercado Mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional. (5.1.D del Anexo 01)