

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **4797** DE 2015

“Por medio de la cual se decide sobre la actuación administrativa de carácter particular y concreto contenida en el Expediente N° 2000-1-4, respecto del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, iniciada mediante Resolución 3527 de 2012.”

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las que le confiere la Ley 1341 de 2009, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante Resolución CRC 3527 del 1° de febrero de 2012, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) dio inicio a una actuación administrativa de carácter particular y concreto respecto del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** (en adelante **UNE**) donde se indicó que el objeto de la misma sería determinar, desde la perspectiva de la regulación *ex ante*, la situación específica de competencia en los mercados minoristas de datos (acceso a Internet de Banda Ancha) con alcance municipal, en los segmentos residencial y corporativo de diez (10) municipios del Valle de Aburrá (Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas), en los que dicho proveedor ofrece este servicio y la presencia de posibles comportamientos de rivalidad individual asociados con prácticas como precios predatorios, estrechamiento de márgenes o subsidios cruzados entre servicios y, en caso de identificar problemas de competencia, adoptar las respectivas medidas regulatorias diferenciales frente a tal proveedor para corregirlos.

El 1° de febrero de 2012 fue comunicada a **UNE** la Resolución CRC 3527 de 2012, adjuntándose copia de la misma, así como del documento soporte "*Inicio de la Actuación Administrativa respecto de UNE en Municipios del Valle de Aburrá*", con el fin de que dicho proveedor pudiera ejercer debidamente su derecho de defensa y contradicción conforme a lo dispuesto en el Artículo 28 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), vigente a la fecha de inicio de la actuación en comento.

Frente a la mencionada comunicación, **UNE** solicitó a la CRC la ampliación del plazo de quince (15) días hábiles¹¹, fijado en la Resolución CRC 3527 de 2012, para que pudiera hacerse parte de la actuación administrativa particular, remitir sus comentarios y observaciones, solicitar el decreto y práctica de pruebas y ejercer su derecho de defensa y contradicción, solicitud a la cual se accedió otorgándole un plazo adicional de diez (10) días hábiles.

¹¹ Radicado CRC N° 201280427 de fecha 20 de Febrero de 2012..

Posteriormente, se allegó escrito del proveedor COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL (en adelante COMCEL)² en el que solicitó se informara sobre la expedición de los actos administrativos correspondientes para iniciar la actuación administrativa de carácter particular a **UNE**, requerimiento al cual se dio respuesta mediante escrito de radicación interna N° 201251119 de fecha 24 de febrero de 2012, indicando que mediante Resolución CRC 3527 de 2012 se dio inicio a la actuación citada y se adjuntó copia de la misma.

Adicionalmente, DIRECTV COLOMBIA LTDA. (en adelante DIRECTV)³ solicitó, por una parte, que se le reconociera como tercero interesado dentro de la actuación administrativa iniciada respecto de **UNE** y que se remitieran las copias del documento soporte de la Resolución CRC 3527 de 2012. Frente a este requerimiento, la CRC envió copia del documento soporte del inicio de la actuación administrativa⁴ y posteriormente se pronunció negativamente frente a la solicitud de vinculación a la actuación administrativa objeto de estudio⁵, indicando que el único agente que puede resultar afectado en forma directa por la actuación administrativa iniciada mediante la Resolución CRC 3527 de 2012 es **UNE**, por cuanto su derecho subjetivo a ofrecer servicios de telecomunicaciones y a competir en el mercado podría verse legítimamente afectado por la decisión administrativa regulatoria de carácter particular y concreto que resulte de la actuación iniciada por la CRC.

Dentro del término concedido por la CRC, **UNE** presentó observaciones ante la CRC⁶, dentro de las cuales solicitó, en primer lugar, el archivo de la investigación para garantizar el principio de legalidad y los derechos del debido proceso y seguridad jurídica, y en segundo lugar presentó consideraciones de fondo en subsidio de las consideraciones formales. En este último punto, **UNE** tuvo en cuenta tres consideraciones particulares: (i) La no existencia de barreras de entrada a otros proveedores en el Valle de Aburrá, (ii) un análisis prospectivo y de sustituibilidad entre el acceso a Banda Ancha e Internet Móvil y (iii) la no existencia de fallas en el mercado en relación con los precios; asuntos que serán tratados en la sección 3 de la presente resolución.

Posteriormente, esta Comisión comunicó⁷ a la Superintendencia Delegada para la Promoción de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio sobre la expedición de la Resolución CRC 3527 de 2012, remitiendo para ello copia de la mencionada resolución, así como el respectivo documento soporte. Frente a esta comunicación, la Superintendencia Delegada para la Protección de la Competencia se pronunció, mediante oficio radicado internamente con el N° 201232883 de fecha 27 de julio de 2012, manifestando que, en principio los hechos analizados no están relacionados con la violación de las normas de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas⁸. Adicionalmente, manifestó que dentro del material probatorio que obra en el expediente, no existen pruebas o indicios que puedan llevar a concluir, en primer lugar, que **UNE** efectivamente tiene una posición dominante en el mercado de Internet de Banda Ancha en el Valle de Aburrá, cuestión que no ha sido declarada por la CRC; y en segundo lugar, que **UNE** esté imponiendo algún tipo de barreras a la entrada de las empresas pertenecientes al mercado de Internet de Banda Ancha en el Valle de Aburrá, *"a través de tarifas de interconexión distintas a las establecidas legalmente."*

Posteriormente, mediante Auto de Decreto de Pruebas⁹ de fecha 5 de junio de 2012¹⁰, la CRC solicitó en un plazo de quince (15) días hábiles a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (DIRECTV, TELMEX, COMCEL, LEVEL 3 COLOMBIA, MEDIA COMMERCE PARTNERS y GLOBAL TV, ETB, y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES) que usan la infraestructura, despliegan redes, y ofrecen el servicio de datos (acceso a Internet) en los municipios que conforman el Valle de Aburrá, las siguientes pruebas documentales:

- (i) Información de precios por uso de infraestructura que otros proveedores de redes y servicios (distintos a UNE) le cobran a UNE para el despliegue de su red de Internet de Banda Ancha en las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y

² Radicado N° 201230524 del 22 de febrero de 2012.

³ Radicado N° 201230879 del 9 de marzo de 2012.

⁴ Radicado N° 201251725 del 24 de marzo de 2012.

⁵ Radicado N° 201251943 del 30 de marzo de 2012.

⁶ Radicado N° 201280586 del 9 de marzo de 2012.

⁷ Radicado N° 201251686 del 21 de marzo de 2012.

⁸ Radicado N° 201232883 del 27 de julio de 2012.

⁹ Aprobado por el Comité de Comisionados, según consta en el Acta 817 del 11 de mayo de 2012.

¹⁰ Radicado 201253408 del 8 de junio de 2012.

Bucaramanga). En particular, se requirió el reporte de costo unitario mensual por concepto de acceso a postes y ductos.

- (ii) Porcentaje de aprobación de proyectos de uso de infraestructura, en las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga) para el despliegue de redes de otros proveedores durante el período 2008-2011.
- (iii) Información sobre las redes aptas para prestar Internet de Banda Ancha que tienen en los municipios que conforman el Valle de Aburrá, su tecnología, cobertura, y/o sus planes de expansión y actualización de los próximos dos (2) años en dicha zona geográfica. Adicionalmente, el porcentaje de ocupación de las redes referidas anteriormente.
- (iv) Informar si han enfrentado restricciones en la obtención de permisos de despliegue de infraestructura en espacio público del municipio de Medellín y de permisos para el despliegue de torres y estructura de soporte para sistemas alámbricos e inalámbricos en Medellín y demás municipios que conforman el Valle de Aburrá. En este punto se requirió que los proveedores referidos precisaran las restricciones normativas y de facto que enfrentaban para la instalación de infraestructura de soporte en Medellín y los demás municipios que conforman el Valle de Aburrá.
- (v) Informar si a la fecha del auto del decreto de pruebas, existían acuerdos de compartición de infraestructura con UNE, y, en caso afirmativo, debían señalar cuáles son los municipios, las tarifas pactadas de arrendamiento de infraestructura en cada caso, y anexar copia de los contratos que soportan dichos acuerdos. Adicionalmente, se requirió que cada uno de los proveedores referidos indicara la cantidad de postes (unidades) y ductos (metros/boca) de UNE que ha venido utilizando cada proveedor en el período comprendido entre 2008 y 2011, en la región de Valle de Aburrá (Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Caldas), Oriente Cercano (Carmen de Viboral, El Retiro, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro y Santuario) y las ciudades de Bogotá, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

Por otra parte, mediante Auto de Pruebas del 5 de junio de 2012¹¹, se requirió a las Alcaldías de los municipios del Valle de Aburrá (Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Caldas) para que remitieran información sobre el número de solicitudes de autorización para despliegue de infraestructura de telecomunicaciones que habían sido radicadas en los respectivas dependencias, y el número de autorizaciones otorgadas. A través del referido Auto de Pruebas, se requirió también a los propietarios de infraestructura de soporte COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, CODENSA, ETB, EMCALI, METROTEL, TELEBUCARAMANGA y ESSA que informaran a la CRC sobre la tarifa promedio de arriendo de espacio en postes de 8 y 12 metros, así como por metro de ducto de 4 y 6 pulgadas, en los municipios de Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

De otra parte, el citado Auto de Pruebas incluyó un requerimiento a **UNE**, para que dicho proveedor informara lo siguiente:

- (i) Si DIRECTV ha presentado peticiones para compartir infraestructura, especificando los municipios correspondientes, y en caso afirmativo, si éstas han sido atendidas.
- (ii) Información que indique durante el período 2008-2011, cuál es el porcentaje de aprobación de proyectos de uso de infraestructura en Medellín y demás municipios del Valle de Aburrá para el despliegue de redes de otros proveedores.
- (iii) Información sobre las redes aptas para prestar Internet de Banda Ancha que tienen los municipios que conforman el Valle de Aburrá, su tecnología, cobertura, y/o sus planes de expansión y actualización de los próximos dos (2) años en dicha zona geográfica. Adicionalmente, se requirió que **UNE** informara sobre el porcentaje de ocupación de las redes referidas anteriormente.

En respuesta a lo anterior, DIRECTV¹² solicitó a la CRC otorgar un plazo adicional de cinco (5) días hábiles para efectos de remitir la información solicitada; petición a la cual se accedió a través de auto de fecha 19 de julio de 2012, dada la multiplicidad de las fuentes de información

¹¹ Radicado 201253408 del 8 de junio de 2012.

¹² Radicado N° 201232551 del 5 de julio de 2012.

y de la complejidad del recaudo de la misma. En el referido auto se estimó pertinente ampliar el plazo para la remisión de la información solicitada por un término de quince (15) días hábiles para todos los proveedores y autoridades municipales que fueron requeridos para allegar las pruebas decretadas mediante Auto de fecha 11 de mayo de 2012.

En igual sentido, esta Comisión mediante Auto de Decreto de Pruebas, de fecha 26 de septiembre de 2012, incorporó como prueba la información que ha sido reportada por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, en cumplimiento del Régimen de Reporte de Información establecido en la Resolución CRC 3496 de 2011 correspondiente a los Formatos 5, 30, 31, 34, y 35, modificados por las Resoluciones CRC 3510, 3546 y 3616 de 2012, respectivamente.

Así, en atención a los autos de pruebas decretados por la CRC y una vez efectuados los correspondientes requerimientos, los municipios del Valle de Aburrá y los propietarios de infraestructura de soporte, remitieron la información solicitada, la cual fue debidamente incorporada al Expediente Administrativo No. 2000-1-4.

De otra parte, el comisionado Carlos Pablo Márquez Escobar presentó el día 27 de diciembre de 2013 ante el Despacho del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, oficio por medio del cual informó que en su calidad de Superintendente Delegado para la Promoción de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, suscribió el concepto de fecha 27 de julio de 2012 al que se hizo referencia previamente. En el mencionado oficio, la Superintendencia Delegada para la Protección de la Competencia se pronunció sobre la actuación administrativa bajo estudio y manifestó que, en principio, los hechos analizados en la misma no están relacionados con la violación de las normas de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas¹³; por lo que en consideración a dicho pronunciamiento, podría eventualmente haber un impedimento para conocer sobre la actuación administrativa de carácter particular y concreto objeto del presente trámite administrativo, pues el conocimiento que el Dr. Carlos Pablo Márquez Escobar tuvo del asunto en oportunidad anterior actuando como Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia, podía viciar la decisión tomada en la presente resolución.

Es de mencionar que a partir del 27 de Diciembre de 2013, la Actuación Administrativa respecto del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones **UNE**, se suspendió hasta tanto obtener pronunciamiento alguno por parte de la instancia competente; pues la decisión a tomar en la presente Actuación Administrativa, dependerá de la determinación respecto del posible impedimento del Dr. Carlos Pablo Márquez Escobar.

En atención a lo anterior, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en oficio con Registro N° 704837, de fecha 20 de febrero de 2014, remitió el posible impedimento del Dr. Carlos Pablo Márquez Escobar a la Procuraduría General de la Nación para su conocimiento, como quiera que según la providencia mencionada¹⁴ en dicho escrito, la competencia administrativa para resolver una recusación o impedimento atribuido al Director Ejecutivo de la CRC es el Procurador General de la Nación.

Una vez conocido el asunto por parte del Procurador General de la Nación, este resolvió lo siguiente¹⁵: **i)** Aceptar el impedimento manifestado por el Dr. Carlos Pablo Márquez Escobar en su condición de Comisionado y Director Ejecutivo de la CRC, para conocer y tramitar la actuación administrativa de carácter particular y concreto contenida en el expediente N° 2000-1-4 iniciada mediante la Resolución CRC 3527 de 2012; y **ii)** Designar al Comisionado que le siga en turno, para ejercer las funciones de Director Ejecutivo de la CRC, de acuerdo con el reglamento interno de la misma Entidad para que asuma el conocimiento y trámite de la Actuación Administrativa en comento.

Ello, con fundamento en que el Dr. Carlos Pablo Márquez Escobar tuvo la oportunidad de revisar el documento soporte "*Inicio de la Actuación Administrativa respecto de UNE en Municipios del Valle de Aburrá*" que tuvo origen y se tramita en la CRC, de la cual fue Experto Comisionado hasta el día 19 de febrero de 2015¹⁶; y además dio respuesta a la comunicación

¹³ Radicado N° 201232883 del 27 de julio de 2012.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado: 11001-03-06-000-2012-00033-00.

¹⁵ Providencia Procuraduría General de la Nación. Radicado: SIAF - 55815 - 2014 de fecha 14 de Agosto de 2014.

¹⁶ Decreto 0298 de 2015 por medio del cual se acepta la renuncia del Dr. Carlos Pablo Márquez Escobar a partir del 20 de febrero de 2015.

de la CRC en la que se dio aviso de la actuación administrativa mencionada radicada ante su Despacho de la época.

En atención a la decisión tomada por la Procuraduría General de la Nación encaminada a aceptar el impedimento del Dr. Carlos Pablo Márquez Escobar, esta Entidad acató la mencionada providencia; vale la pena señalar, que las actuaciones, el trámite mismo y las discusiones asociadas con el objeto de la presente actuación administrativa, fueron adoptadas separando del conocimiento de las mismas al Dr. Carlos Pablo Márquez Escobar, so pena de viciada la decisión adoptada en el presente documento por la Sesión de Comisión, pues es menester que el órgano colegiado que adopte decisión alguna frente al operador **UNE** esté integrado por funcionarios plenamente facultados para pronunciarse sobre ello.

Por lo demás, es de mencionar que el día 11 de Noviembre de 2014 se posesionó como Director Ejecutivo el Ing. Juan Manuel Wilches Durán, con lo que se da cumplimiento a la decisión tomada por la Procuraduría General de la Nación, en el sentido de "*designar al Comisionado que le siga en turno, para ejercer las funciones de Director Ejecutivo de la CRC*".¹⁷ Con ello, la Sesión de Comisión quedará integrada por quienes suscriben la presente Resolución.

Finalmente, es de aclarar que el presente trámite administrativo inició el 1º de Febrero de 2012, fecha en que se expidió la Resolución CRC 3527 de 2012, bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984. El día 02 de Julio de 2012 entró en vigencia la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la cual consagra en su artículo 308 que los procedimientos y actuaciones administrativas en curso a la vigencia de dicha ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior, es decir, el Decreto 01 de 1984. Razón por la cual, la presente actuación administrativa, conforme al régimen de transición establecido en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se regirá por el Decreto 01 de 1984.

2. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El inicio de la actuación administrativa que ocupa el análisis de la presente resolución se orientó a establecer la situación específica de competencia en algunos mercados minoristas de datos (acceso a Internet de Banda Ancha) con el fin de profundizar los análisis efectuados por la Comisión en la revisión del mercado relevante de datos y acceso a Internet de Banda Ancha adelantado en el año 2011, sin perder de vista las consideraciones y evidencias identificadas dentro de dicho análisis¹⁸.

Ello indica entonces que la CRC, al iniciar la presente actuación administrativa particular, partió de la constatación efectuada durante el 2011, en el sentido de la inexistencia de problemas de competencia asociados con dominancia individual o conjunta en los mercados relevantes de datos y acceso a Internet (incluyendo los mercados de Medellín y el Valle de Aburrá), consideración plasmada en la Resolución CRC 3527 de 2012 y su documento soporte, y que impactaba el objeto de la misma, que no estaba orientado ni a determinar el mercado relevante geográfico ni a constatar la existencia de la posición de dominio de **UNE**.

Al respecto, es de mencionar que la Resolución CRT 2058 de 2009, "*Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones*", si bien consagra los criterios y condiciones para determinar los mercados relevantes de telecomunicaciones, y dentro de éstos, aquellos susceptibles de ser regulados ex ante, ello no excluye la posibilidad de que el regulador adelante análisis de mercado que permitan identificar u otorgar elementos de juicio adicionales para la correcta evaluación de los mismos, y la eventual adopción de medidas diferenciales respecto de determinado proveedor.

¹⁷ Providencia Procuraduría General de la Nación. Radicado: SIAF – 55815 – 2014. De fecha 14 de Agosto de 2014.

¹⁸ En el documento "Revisión del Mercado Relevante de Datos y Acceso a Internet" de Octubre de 2011 (Pág 82), la CRC indicó lo siguiente:

"En este contexto, se descarta la existencia de problemas estructurales de competencia en estos mercados geográficos, ello por cuanto no existe evidencia econométrica de relación positiva y significativa entre niveles de concentración y tarifas promedio ponderadas del servicio durante la totalidad del período comprendido entre el primer trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2011.

Así, de igual manera que no se identificaron problemas estructurales de competencia en el ejercicio de revisión amplia del mercado relevante de acceso a Internet de banda ancha residencial, la revisión focalizada de los mercados geográficos asociados con el Valle de Aburrá también indica que no existen señales de erosión sistemática y permanente de la competencia en tales municipios".

De manera que el objeto de la actuación administrativa se centró en el análisis de las posibles prácticas de rivalidad individual que pudieran tener un efecto adverso en la competencia en dichas regiones del país. Así, se reitera que el objeto de la Resolución CRC 3527 de fecha 1° de febrero de 2012, que dio inicio a dicha actuación administrativa de carácter particular, y en concreto respecto del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones **UNE**, tuvo por objeto determinar, desde la perspectiva de la regulación *ex ante*, la situación específica de competencia en los mercados minoristas de datos (acceso a Internet de Banda Ancha) con alcance municipal en los segmentos residencial y corporativo de diez (10) municipios del Valle de Aburrá, en los que dicho proveedor ofrece este servicio (Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas), así como identificar la presencia de posibles comportamientos de rivalidad individual asociados con prácticas como precios predatorios, estrechamiento de márgenes o subsidios cruzados entre servicios y, en caso de identificar problemas de competencia, adoptar las respectivas medidas regulatorias diferenciales frente a tal proveedor para corregirlos.

3. ARGUMENTOS DE UNE

Los argumentos que **UNE** tuvo en cuenta para sustentar sus posiciones, se resumen de la siguiente manera:

3.1. Solicitud de archivo de la investigación para garantizar el principio de legalidad y los derechos del debido proceso y seguridad jurídica.

UNE fundamenta su petición sobre la base de que la CRC, desde su punto de vista, ha desplegado actuaciones tendientes a la violación de los principios de legalidad y del debido proceso; así como del concepto de seguridad jurídica. Adicionalmente, señala que la CRC ha transgredido el ámbito de sus competencias al incurrir en extralimitación de funciones y falta de competencia.

En primer lugar, **UNE** hace referencia a lo estipulado en el Artículo 22 Numeral 2 de la Ley 1341 de 2009 y al Artículo 10 de la Resolución CRT 2058 de 2009, según los cuales se establece un requisito de procedibilidad encaminado a identificar la posición dominante del proveedor, así como la existencia de una falla en el mercado. Sin embargo, al respecto no se ha establecido la posición dominante de **UNE** en los mercados minoristas de los municipios del Valle de Aburrá, ni tampoco se ha determinado la existencia de una falla en los mercados minoristas del Valle de Aburrá.

Adicionalmente, **UNE** expresa que no es el único proveedor del Valle de Aburrá, por lo que, incluso, de aceptarse que el procedimiento seguido por la CRC es el adecuado¹⁹, debió haberse iniciado un trámite igual en relación con los demás proveedores de dicho mercado, situación que en su opinión aparentemente no se ha dado.

Por otra parte, **UNE** argumenta que las actuaciones de la CRC encaminadas a prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas que conllevan a la expedición de normas de carácter general, están sujetas al procedimiento dispuesto en el Decreto 2696 de 2004. Ello, sobre la base de que el procedimiento y la competencia de la CRC en cuanto a este tema debe estar acorde con el Decreto 2696 de 2004 y la Resolución CRT 2058 de 2009.

Al comparar el procedimiento definido en la Resolución CRT 2058 de 2009 frente al procedimiento que antecedió la expedición de la Resolución CRC 3527 de 2012, expone **UNE** que: **(i)** no se tuvieron en cuenta los criterios para determinar mercados de servicios de comunicaciones sujetos a regulación *ex ante* ya que no se hicieron los análisis de pérdida crítica (artículo 7), **(ii)** el mercado de acceso a Internet y datos no fue incluido en la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante* (artículo 9), por lo que hace parte del Anexo 1 y no del Anexo 2, **(iii)** nunca se determinó que **UNE** ostente posición dominante en los mercados minoristas de Banda Ancha residencial y corporativa del Valle de Aburrá susceptible de regulación *ex ante* y **(iv)** la resolución no da la facultad de imponer medidas regulatorias diferenciales sin haberse cumplido el procedimiento.

Razón por la cual, advierte **UNE** que no es procedente incluir en una única actuación administrativa las tres etapas de la metodología establecida en la Resolución CRT 2058 de

¹⁹ Procedimiento establecido en la Resolución CRT 2058 de 2009.

2009, dirigidas todas ellas a cumplir diferentes objetivos, máxime cuando algunas de éstas, según **UNE**, deben desarrollarse bajo el procedimiento establecido en el Decreto 2696 de 2004.

En segundo lugar, **UNE** argumenta que existe discordancia en la aplicación de la facultad de regulación *ex ante* de la CRC (sustracción de materia), dado que la CRC está dirigida a identificar fenómenos de rivalidad individual; hecho, según **UNE**, violatorio del principio de igualdad, en razón a que el supuesto normativo en mención es aplicado exclusivamente a **UNE** y no a los demás proveedores activos en los mismos mercados municipales; cuestión que implicaría una eventual desviación del ejercicio de las competencias de la CRC.

Otro aspecto que resalta la parte involucrada es, *"que de los documentos y resoluciones de la CRC, se evidencia que en el año 2012 se adelantaría un análisis general de rivalidad del mercado de acceso a Internet y Banda Ancha, el cual se realizaría acorde con el procedimiento establecido en el Decreto 2696 de 2004"*; razón por la cual *"no tendría objeto que se prosiguiera una investigación particular por la misma materia en relación con **UNE**"*.

UNE afirma además, que *"en relación con eventuales fallas de mercado en Colombia frente a compartición de infraestructura y restricciones territoriales, la CRC está adelantando los respectivos análisis dentro de los proyectos regulatorios denominados "Utilización de infraestructura y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones" y "Restricciones territoriales al despliegue de infraestructura"*, lo que evidencia que las medidas que se adoptarán por la CRC en estas materias son, en principio, de carácter general, es decir, aplicables respecto de todos los operadores.

En tercer y último lugar, expresa **UNE** que el procedimiento seguido por la CRC en la aplicación de la metodología en relación con mercados relevantes diferentes al mercado minorista de datos (acceso a Internet de Banda Ancha) en el Valle de Aburrá, *"se ajustó al procedimiento establecido en la Resolución CRT 2058 de 2009, como se aplicó para el mercado de terminación de llamadas de Larga Distancia Internacional y para el mercado Voz Saliente Móvil"*. Por lo tanto, no son claras las razones por las cuales a la investigación del mercado minorista de datos (acceso a Internet de Banda Ancha) en el Valle de Aburrá, no se le está aplicando el procedimiento establecido en la Resolución CRT 2058 de 2009; evidenciando así, la transgresión del derecho de igualdad al operador **UNE**, pues se le están aplicando procedimientos diferentes a los que han regido para todos los demás proveedores de redes y servicios.

3.2. Consideraciones de fondo presentadas por UNE respecto del objeto de la actuación administrativa

Según **UNE**, dado *"el impacto que el acceso a la banda ancha tiene tanto en el ámbito económico como en el social, en el último cuatrienio este proveedor ha invertido más de \$1 billón para conectar una cantidad creciente de hogares, Mipymes y corporaciones (públicas y privadas) a lo largo de Colombia y especialmente en sus áreas de influencia. Solamente en su proyecto de actualización **UNE** ha invertido a la fecha aproximadamente USD\$40 millones en la actualización de 14% de su red xDSL y cerca de US\$27 millones en la HFC."*

*"Resultado de lo anterior y en combinación con ofertas asequibles, servicio al cliente superior y programas integrales de alfabetización digital, en opinión de **UNE** varios municipios del Valle de Aburrá tienen los mayores índices de conectividad del país. Asimismo, de acuerdo con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, la penetración de Internet en hogares de estratos 1, 2 y 3 es alrededor de 20% mayor en Medellín que en las otras 24 principales ciudades del país. Adicionalmente, cerca de dos terceras partes del total de los suscriptores de banda ancha residencial de **UNE** a nivel nacional corresponden a estratos 1, 2 y 3. El crecimiento de este segmento fue del 15% entre junio de 2009 y junio de 2010, y de más del 45% a junio de 2011, lo que revela el empeño de **UNE** en llevar los beneficios de las TIC a los estratos más bajos y apoyar los objetivos del gobierno en esta materia."*

Así, **UNE** asegura que se ha esforzado activamente por fortalecer la sana competencia en los municipios en los que opera a través de la compartición de infraestructura de postes y ductos con sus competidores, a precios concordantes con la Resolución CRT 2014 de 2008. Lo anterior ha estado complementado por regímenes de despliegue de infraestructura que fomentan también la competencia al generar, normativamente, las menores barreras para su despliegue y

expansión por parte de la Alcaldía de Medellín y las demás administraciones municipales del Valle de Aburrá.

De acuerdo con lo anterior, **UNE** sustenta su posición respecto de los hechos descritos por la Comisión en la Resolución CRC 3527 de 2012, y en su Documento Soporte, de la siguiente manera:

3.2.1. En el Valle de Aburra no hay barreras a la entrada de otros operadores

En este aspecto, **UNE** aduce que en los municipios del Valle de Aburrá no hay barreras a la entrada de otros operadores, pues tanto **UNE** y EPM como las administraciones públicas municipales tradicionalmente han compartido su infraestructura con base en los criterios de igualdad y equidad, donde los precios cobrados a terceros se ajustan a lo establecido en el artículo 6 de la Resolución CRT 2014 de 2008, la cual establece los topes tarifarios para postes y ductos.

Así, enfatiza **UNE** que a diferencia de otros municipios donde los operadores de TIC, las empresas de servicios públicos domiciliarios y la normatividad territorial imponen barreras al despliegue y uso de infraestructura, en el Valle de Aburrá tanto **UNE** y EPM como las administraciones públicas municipales han compartido tradicionalmente su infraestructura, y existe una cultura de no imposición de barreras normativas y promoción de la competencia.

Particularmente, respecto a la compartición por parte de **UNE** y EPM, expresa que tanto **UNE** como EPM arriendan sus postes, ductos, torres, cámaras, tubos bajantes y demás elementos de soporte a varios proveedores TIC, y que la infraestructura se comparte con base en los criterios de igualdad y equidad.

UNE afirma que no impone limitaciones para la compartición de infraestructura, que las tarifas concuerdan con la resolución vigente²⁰ y son comparables con las de otras ciudades de tamaño similar²¹; lo cual evidencia que no es posible afirmar que haya barreras de entrada derivadas del difícil o costoso acceso a elementos de soporte.

Por otro lado, **UNE** menciona que, "*respecto a las barreras impuestas por las autoridades municipales, excepto en Itagüí²², en los Municipios del Valle de Aburra no se identifican mayores obstáculos de esta índole*". Aclarando que, contrario a lo que afirman algunas empresas del sector, ni EPM ni UNE tienen injerencia alguna en el otorgamiento de permisos por parte del municipio de Medellín; pues dichos permisos dependen exclusivamente del Departamento Administrativo de Planeación.

Ahora bien, frente a la barreras normativas impuestas por las autoridades municipales, en los municipios del Valle de Aburrá, según **UNE**, no se identifican mayores obstáculos de esta índole, pues ni **UNE** ni EPM, ni el Municipio de Medellín han obstaculizado o dificultado el despliegue de infraestructura de nuevos operadores de TIC y por el contrario, existen en el Valle de Aburrá, según **UNE**, condiciones mucho más favorables que en la gran mayoría de ciudades del territorio colombiano.

3.2.2. Análisis prospectivo y sustituibilidad entre el acceso a Banda Ancha e Internet Móvil

Respecto a la sustituibilidad de la banda ancha, manifiesta **UNE**, que como indica la evidencia publicitaria, "*varios operadores fijos ofrecen planes de Internet en los municipios del Valle de Aburrá a diferentes precios, con varias alternativas de empaquetamiento y distintas calidades de servicio. Lo anterior, unido a un amplio despliegue de sus redes en la región, lo cual hace esperar que a futuro se mantenga un escenario de creciente competencia entre operadores fijos.*"

²⁰ Artículo 6º Resolución CRT 2014 de 2008, "Topes tarifarios para postes y ductos".

²¹ Indica UNE que en Bogotá (ETB) y en Barranquilla (METROTEL) no permite celebrar acuerdos de uso de su infraestructura.

²² El Artículo 4, párrafo primero, del Acuerdo 07 de 2009 determina que " Las redes (transformadores, postes, líneas de conducción, entre otras) construidas en el espacio público o en áreas cedidas al municipio en cumplimiento de obligaciones urbanísticas se constituyen en bienes de uso público de propiedad del Municipio de Itagüí"

En cuanto a los operadores móviles, según **UNE**, dada la creciente convergencia tecnológica, "los altos niveles de penetración de terminales móviles y la inminente entrada en servicio de 4G, es muy posible que el Internet Móvil ejerza una presión competitiva cada vez más importante sobre los proveedores de banda ancha fija residencial y corporativa en los próximos 2 a 3 años", pues "en la medida en que los operadores móviles sean capaces de ofrecer velocidades de acceso y latencias comparables a la de los operadores fijos, será aún más probable que se dé una mayor sustituibilidad entre ambas plataformas en el mediano plazo."

Finalmente, anota **UNE** que "usando la información de penetración de hogares de las redes de telefonía fija y móvil, como una métrica indirecta para evaluar la posible disponibilidad de Internet, en diversas regiones (especialmente rurales, pero también en ciertas zonas urbanas) el acceso móvil será la única infraestructura disponible a los consumidores. Así, es esperable que en estos mercados geográficos, sujetos a la función de costos de despliegue/actualización de las redes alámbricas de banda ancha, un incremento pequeño, pero significativo y no transitorio del precio del servicio de banda ancha móvil, no resultará en la entrada de operadores fijos en un período de tiempo corto."

3.2.3. Precios

En este punto, **UNE** menciona que no hay evidencia sobre la existencia de fallas de mercado en relación con los precios, dado que: (i) "En los mercados de acceso a Internet tanto móvil como banda ancha fija no se identifican problemas de competencia estructural, y aunque en los mercados de acceso a banda ancha corporativa y residencial se identifican problemas de competencia coyuntural, éstos por su misma naturaleza no constituyen evidencia de fenómenos de dominancia individual o conjunta", (ii) "Las aseveraciones de los operadores en relación con la política comercial de precios de **UNE** en el Valle de Aburrá son contradictorias, ya que en algunas oportunidades se refieren a tarifas predatorias, en otras a subsidios cruzados y en otras a tarifas superiores a costos eficientes" y (iii) "Se descarta la existencia de predación de precios, por cuanto la reducción de las tarifas promedio de los servicios de acceso Internet se explica fundamentalmente por el mayor nivel de penetración del mismo".

Asimismo, indica **UNE** que la CRC "estableció que los problemas de competencia asociados con estrategias de subsidios cruzados entre servicios serán estudiadas con ocasión del proyecto regulatorio de empaquetamiento. En el mismo se realizará un análisis de "rivalidad individual" no sólo de **UNE** sino de todos los operadores respecto a los cuales se ha establecido un monitoreo especial en los términos de la Resolución CRC 3510 de 2011".

Manifiesta **UNE** que llama la atención y resulta paradójico que para COMCEL las tarifas de Internet Banda Ancha de **UNE** sean demasiado bajas, mientras que para DIRECTV los precios de televisión se están supuestamente subsidiando con los "excesos de utilidad" en servicios de Internet. Lo cual denota que no existe ningún fundamento para una ni otra afirmación.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que al reconocerse que los posibles problemas de competencia en el Valle de Aburrá son coyunturales, y por ende se descartan problemas de dominancia, no hay explicación para que el análisis de este mercado se realice por fuera del procedimiento general regulatorio mencionado, según **UNE**. Más aún si se analiza la competencia potencial que enfrenta **UNE**, para lo cual será esencial conocer los resultados del monitoreo especial que impuso a todos los operadores la Resolución 3510 de 2011.

4. CONSIDERACIONES DE LA CRC:

a) Fundamentos jurídicos para el inicio de la actuación administrativa:

En relación con lo expuesto por **UNE** sobre la improcedencia de adelantar la presente actuación administrativa, debe recordarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, la CRC es el órgano encargado de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad.

En efecto, dentro de las funciones que el legislador le asigna a la CRC, en el numeral 2º del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 se establece de manera particular la función de promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, así

como prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, frente a lo cual esta Comisión está facultada para expedir regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado; ello con el objeto de corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, y lograr una mejor prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Por otro lado, la Resolución CRT 2058 de 2009, incorpora de manera integral las condiciones, metodologías y criterios para la definición de mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones en Colombia. Dicha Resolución en el párrafo 2º de su artículo 9º dispuso que la Comisión, en un período no inferior a dos (2) años, revisaría las condiciones de competencia en los mercados susceptibles de regulación *ex ante*; bajo este contexto, la CRC publicó el documento "*Lineamientos sobre la revisión de mercados relevantes en 2011*", el cual fue puesto en conocimiento del sector en el mes de febrero de 2011.

Igualmente, en el documento en comento se estimó necesario ampliar el ejercicio de revisión de mercados correspondiente a la vigencia 2011, teniendo en cuenta las directrices de política esbozadas en el Plan Vive Digital; ello con el fin de que mercados relevantes que en su momento no fueron identificados como susceptibles de regulación *ex ante*, fuesen revisados en el 2011.

Ahora bien, en virtud de lo anterior, la Agenda Regulatoria de la CRC para la vigencia 2011 consideró el desarrollo del proyecto regulatorio denominado "*Revisión del mercado relevante de datos y acceso a Internet de banda ancha*". Es de mencionar, que de los análisis efectuados por la CRC, en desarrollo de dicho proyecto regulatorio, estuvieron orientados a identificar problemas de competencia asociados con fenómenos de dominancia individual o conjunta.

Así pues, la CRC tomó como punto de partida la mencionada constatación efectuada durante el año 2011, en donde se evidenció la inexistencia de problemas de competencia asociados con poder de mercado en los mercados relevantes de Datos y acceso a Internet (incluyendo los mercados de Medellín y el Valle de Aburrá), pero no se descarta una potencial y específica situación estructural de prácticas que restrinjan eventualmente la competencia, en relación con la definición de los precios de los servicios ofrecidos, así como respecto de la eventual presencia de subsidios cruzados entre servicios o posible estrechamiento de márgenes, fenómenos que se relacionan con prácticas de rivalidad individual. Luego, el inicio de la presente actuación administrativa plasmada en la Resolución CRC 3527 de 2012 y su documento soporte, no estaba orientada ni a determinar el mercado relevante geográfico ni a constatar la existencia de la posición de dominio de **UNE**.

b) Resolución CRC 3510 de 2011:

La Resolución CRC 3510 de 2011, mediante la cual se modificó el anexo 01 de la Resolución CRT 2058 de 2009 y la Resolución CRC 3496 de 2011, se expidió en el sentido de efectuar una redefinición de los mercados relevantes asociados a la prestación de los servicios de datos y acceso a Internet en Colombia y modificar los formatos de reporte de información para incorporar lo pertinente sobre prácticas comerciales de empaquetamiento de servicios. En esta Resolución se indicó que en los mercados minoristas de datos (acceso a Internet de Banda ancha) con alcance municipal, en los segmentos residencial y corporativo del Valle de Aburrá, no es posible descartar en forma específica la existencia de problemas competitivos, ya que si bien la concentración de dichos mercados por parte del proveedor establecido no parece permitirle a este proveedor realizar incrementos en precios con independencia de los demás, tampoco es posible descartar la existencia de otros problemas de competencia.

En el artículo 8º de la mencionada Resolución CRC 3510 de 2011, se establece que las medidas regulatorias de carácter general contenidas en dicho acto administrativo se expiden sin perjuicio de la revisión y el análisis sobre de la posibilidad de adoptar eventuales medidas regulatorias particulares respecto de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que participan en los mercados relevantes identificados, sujetas al trámite de una actuación administrativa de carácter particular y concreto, con observancia del derecho al debido proceso y de contradicción, así como de los principios y normas que informan este tipo de actuaciones.

En este orden de ideas, como se mostró con anterioridad, el inicio de la actuación administrativa que ocupa el análisis de la presente resolución se orientó a establecer la situación específica de competencia en algunos mercados minoristas de datos (acceso a Internet de Banda Ancha) con el fin de profundizar los análisis efectuados por esta Comisión en la revisión del mercado relevante de datos y acceso a Internet de Banda Ancha adelantado en el año 2011, sin perder de vista las consideraciones y evidencias identificadas dentro de dicho análisis²³.

c) Resolución CRT 2058 de 2009:

Ahora bien, los lineamientos establecidos en la Resolución CRT 2058 de 2009, "*Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones*", no excluyen la posibilidad de que la CRC desarrolle un análisis de mercado que consienta una eventual adopción de medidas diferenciales respecto de determinado proveedor, como resultado del estudio del proyecto regulatorio denominado "*Revisión del mercado relevante de datos y acceso a internet de banda ancha*".

En este sentido, y en la medida en que desde la determinación del objeto de la actuación administrativa, y de lo dispuesto en el documento soporte de la Resolución CRC 3527 de 2012, se descartó la existencia de una situación de posición de dominio en el mercado analizado, la actuación adelantada, contrario a lo expuesto por **UNE**, no contradice o desconoce los lineamientos metodológicos dispuestos por el regulador en la Resolución CRT 2058 de 2009. Lo que sí resultaba preciso era que el regulador, en cumplimiento de las reglas del debido proceso y respeto al derecho de defensa, identificara desde el inicio mismo del trámite, que el análisis efectuado, podría eventualmente, generar la adopción de medidas específicas, las cuales, en aplicación de las reglas vigentes en materia de análisis de mercados relevantes, deberían ser adoptadas a través de los mecanismos y decisiones regulatorias respectivas.

Bajo este contexto, esta Comisión dentro del marco del proyecto regulatorio de mercados relevantes, los análisis y conclusiones de los estudios que acompañaron la Resolución CRT 2058 de 2009, decidió no realizar modificaciones a la misma Resolución CRT 2058, y en tal sentido no se incluyó como mercado relevante susceptible de regulación ex ante los mercados de datos o acceso a Internet de Banda Ancha, lo cual no debe entenderse como un desconocimiento de la necesidad de realizar análisis puntuales en relación con la situación específica de competencia en los municipios del Valle de Aburrá en los que opera **UNE**. Solo en caso de identificar la necesidad de adoptar regulación específica respecto del mercado en comento, se deberán realizar las modificaciones normativas a que haya lugar, evitando la exposición de dichos mercados en desarrollo a una regulación intrusiva que pudiese afectar el ritmo de inversión y penetración del servicio con un costo social y económico considerable.

d) Condiciones del mercado de datos (acceso a internet banda ancha) residencial y corporativo en el Valle de Aburrá:

Por lo demás, se debe tener en cuenta que dentro de las conclusiones de la "*Revisión del mercado de datos y acceso a Internet*" de 2011, respecto de los Municipios del Valle de Aburrá, se ultimó que los mercados relevantes de (i) acceso a internet de banda ancha residencial y (ii) acceso a internet de banda ancha corporativa, corresponden a mercados que sistemáticamente rechazan la hipótesis de relación positiva entre concentración y tarifas; exhiben precios competitivos y cuotas de mercado decrecientes en el tiempo.

Igualmente, esta Comisión encontró en el mencionado estudio, que con niveles de significancia del 1%, la penetración aumenta en la región cuando las tarifas, el nivel de concentración y la

²³ En el documento "Revisión del Mercado Relevante de Datos y Acceso a Internet" de Octubre de 2011 (Pág 82), la CRC indicó lo siguiente:

"En este contexto, se descarta la existencia de problemas estructurales de competencia en estos mercados geográficos, ello por cuanto no existe evidencia econométrica de relación positiva y significativa entre niveles de concentración y tarifas promedio ponderadas del servicio durante la totalidad del período comprendido entre el primer trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2011.

Así, de igual manera que no se identificaron problemas estructurales de competencia en el ejercicio de revisión amplia del mercado relevante de acceso a Internet de banda ancha residencial, la revisión focalizada de los mercados geográficos asociados con el Valle de Aburrá también indica que no existen señales de erosión sistemática y permanente de la competencia en tales municipios".

pobreza estructural disminuyen. En tal sentido, puede afirmarse que para este grupo de Municipios del Valle de Aburrá existía espacio efectivo de dinamización en la masificación del servicio mediante la maduración de las condiciones de competencia asociadas a dichos mercados relevantes geográficos.

En cuanto a la identificación de problemas de competencia coyunturales, esta Comisión encontró que existe una relación positiva entre HHI y a tarifa media durante los dos primeros trimestres previos a la publicación del mencionado estudio (es decir 1T y 2T – 2011), para los diez Municipios del Valle de Aburrá (Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Caldas). Este resultado de 2011 sugirió la existencia de problemas de competencia coyunturales en dichos mercados geográficos de banda ancha residencial.

En tal sentido, los análisis a desarrollar en la presente actuación administrativa tienen como objetivo, el determinar si existe o no una estructura competitiva de bloqueo a la entrada derivada de la presencia de **UNE**, como proveedor que tiene control privilegiado de la infraestructura de soporte y que mediante la figura del empaquetamiento de servicios genera ofertas comerciales no contestables por parte de otros actores (competidores).

Precisamente por lo anterior, el objeto de la actuación administrativa no se centró en identificar una posible posición de dominio de **UNE** sino en el análisis de las posibles prácticas de rivalidad individual que pudieran tener un efecto adverso a la competencia en dichas regiones del país.

Así, se observa que el objeto de la Resolución CRC 3527 de fecha 1º de febrero de 2012, que dio inicio a dicha actuación administrativa de carácter particular y concreto respecto del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones **UNE**, tuvo por objeto determinar, desde la perspectiva de la regulación ex ante, la situación específica de competencia en los mercados minoristas de datos (acceso a Internet de Banda Ancha) con alcance municipal, en los segmentos residencial y corporativo de diez (10) municipios del Valle de Aburrá, en los que dicho proveedor ofrece este servicio (Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Caldas), así como identificar la presencia de posibles comportamientos de rivalidad individual, asociados con prácticas precios predatorios, estrechamiento de márgenes o subsidios cruzados entre servicios y, en caso de identificar problemas de competencia, adoptar las respectivas medidas regulatorias diferenciales frente a tal proveedor para corregirlos.

e) Tipos de actuación identificadas:

Teniendo claro lo anterior, y ante el entendimiento que hace **UNE** del actuar de esta Comisión sobre los temas objeto de análisis, debe recordarse que frente a esa problemática eventual, la CRC anunció desde el 2011 dos tipos de actuaciones, una de carácter general y otra de carácter particular. La primera, implicaría el análisis a desarrollarse en el marco del proyecto regulatorio de empaquetamiento de servicios que viene adelantando la CRC desde el año 2012, en cumplimiento de su agenda regulatoria; y la segunda, el desarrollo de una actuación administrativa de carácter particular, en concreto en los mercados geográficos de datos de acceso a Internet de Banda Ancha de Medellín y los municipios del Valle de Aburrá, sobre la cual versa la presente resolución.

Ahora bien, sobre la base de estos dos tipos de actuaciones, se debe aclarar que la actuación general que la CRC adelantó tendiente al análisis en el marco del proyecto regulatorio "*Análisis de Ofertas Empaquetadas*" en el año 2012, debe ceñirse, como en efecto lo hace, al trámite dispuesto en el Decreto 2696 de 2004, como quiera que se trata de un proyecto regulatorio de alcance general, el cual está sometido a las reglas establecidas en dicha norma. Caso contrario a la actuación administrativa de carácter particular, que la CRC en la actualidad está adelantando, la cual conlleva una serie de pasos o trámites regulados por el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), en las normas de la parte primera que le son compatibles, pues lo que se busca en este caso particular es proferir una decisión respecto a **UNE** en torno al análisis de las condiciones de competencia en los mercados minoristas de datos (acceso a Internet Banda Ancha) con alcance municipal, en los sectores residencial y corporativo, del Valle de Aburrá.

En consecuencia, mal puede el proveedor de redes y servicios **UNE** asegurar que se le está violando el debido proceso, el principio de legalidad y seguridad jurídica, pues la actuación administrativa de carácter particular y concreto iniciada, solo tiene por objeto analizar las

condiciones de competencia en el mercado respectivo, sin desconocer las reglas metodológicas dispuestas por esta Comisión en la Resolución CRT 2058 de 2009.

f) Análisis económicos:

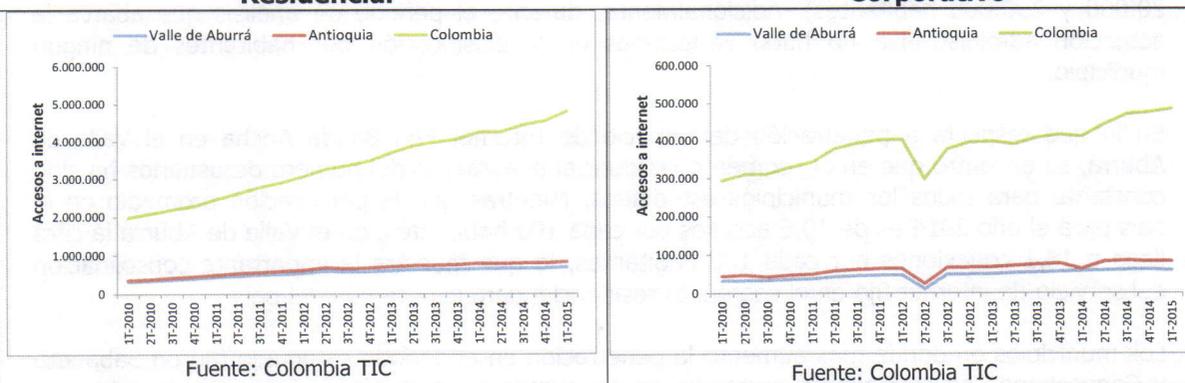
A continuación, se detallan los análisis económicos adelantados por esta Comisión con el fin de determinar las condiciones de competencia de los mercados municipales que fueron objeto de estudio en esta actuación administrativa. En la primera parte se describe la evolución de los principales indicadores de penetración, acceso y participación de los proveedores que ofrecen el servicio de Internet Banda Ancha. Posteriormente, se describen las condiciones de concentración del mercado y cómo estos resultados contribuyen al diagnóstico de los problemas que esta Comisión pretendía analizar con la apertura de la presente actuación administrativa.

4.1. Descripción del mercado

La presente actuación administrativa está enfocada en los mercados relevantes residencial y corporativo del Valle de Aburrá en el departamento de Antioquia, referencia geográfica con una extensión de 1.152 kilómetros cuadrados. A finales de 2013 la población del Valle de Aburrá era de 3.685.382 habitantes, lo que representa para el total de Antioquia (128 municipios) aproximadamente el 58,50% y para el total nacional cerca del 7,82%. En el Valle de Aburrá, Medellín en términos de población es el municipio de mayor representatividad con alrededor del 65,59%, seguido por Bello con el 11,90%. Mientras que Barbosa y Sabaneta son los municipios de menor peso en términos demográficos con el 1,32% y 1,37% respectivamente.

En el servicio de Internet Fijo de Banda Ancha, según datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el total nacional de suscriptores para el primer trimestre de 2015 fue de aproximadamente 5.298.000. De igual manera, los accesos dedicados a Banda Ancha correspondientes al segmento residencial sumaron 4.813.501 mientras que en el negocio corporativo los accesos alcanzaron la cifra de 485.139. Hablando específicamente del Valle de Aburrá, los accesos dedicados en el Valle de Aburrá para el primer trimestre de 2015 sumaron 759.914, lo que representa el 82,29% del total de accesos en el departamento de Antioquia y el 14,34% en todo el país.

Gráfica 1. Accesos dedicados en el Valle de Aburrá por segmento Residencial Corporativo



4.2. Penetración y difusión del servicio

En la Revisión del Mercado Relevante de Datos y Acceso a Internet realizada por la CRC en 2011, se establecieron tres (3) categorías por número de habitantes de los municipios para el segmento residencial y cuatro (4) categorías para el segmento corporativo de acuerdo con las características comunes en estos grupos de la elasticidad-precio de la demanda.

Acceso a Internet de banda ancha Residencial:

- I. Hasta 180 mil habitantes.
- II. Entre 180 mil y 930 mil habitantes.
- III. Más de 930 mil habitantes

Acceso a Internet de banda ancha Corporativo:

- I. Hasta 20 mil habitantes
- II. Entre 20 mil y 290 mil habitantes.
- III. Entre 290 mil habitantes y 930 mil
- IV. Más de 930 mil habitantes

De acuerdo con la información correspondiente al Valle de Aburrá los municipios que lo conforman estarían agrupados de la siguiente manera:

Cuadro 1. Distribución de municipios por población (mercado residencial)

Valle de Aburrá	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Barbosa	46.177	46.954	47.722	48.503	49.274	50.052
Bello	413.186	421.576	430.034	438.577	447.185	455.865
Caldas	73.094	74.069	75.033	75.984	76.919	77.847
Copacabana	65.773	66.665	67.549	68.434	69.302	70.169
Envigado	197.493	202.354	207.290	212.283	217.343	222.455
Girardota	48.226	49.398	50.583	51.782	53.006	54.240
Itagüí	252.150	255.345	258.520	261.662	264.775	267.851
La Estrella	57.446	58.422	59.400	60.388	61.365	62.348
Medellín	2.343.049	2.368.282	2.393.011	2.417.325	2.441.123	2.464.322
Sabaneta	48.266	48.998	49.727	50.444	51.155	51.860

Hasta 180 mil habitantes

Entre 180 mil y 930 mil habitantes

Más de 930 mil habitantes

* Estimación del DANE

Fuente: DANE

Cuadro 2. Distribución de municipios por población (mercado corporativo)

Valle de Aburrá	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Barbosa	46.177	46.954	47.722	48.503	49.274	50.052
Bello	413.186	421.576	430.034	438.577	447.185	455.865
Caldas	73.094	74.069	75.033	75.984	76.919	77.847
Copacabana	65.773	66.665	67.549	68.434	69.302	70.169
Envigado	197.493	202.354	207.290	212.283	217.343	222.455
Girardota	48.226	49.398	50.583	51.782	53.006	54.240
Itagüí	252.150	255.345	258.520	261.662	264.775	267.851
La Estrella	57.446	58.422	59.400	60.388	61.365	62.348
Medellín	2.343.049	2.368.282	2.393.011	2.417.325	2.441.123	2.464.322
Sabaneta	48.266	48.998	49.727	50.444	51.155	51.860

Hasta 20 mil habitantes

Entre 20 mil y 290 mil habitantes

Entre 290 mil y 930 mil habitantes

Más de 930 mil habitantes

* Estimación del DANE

Fuente: DANE

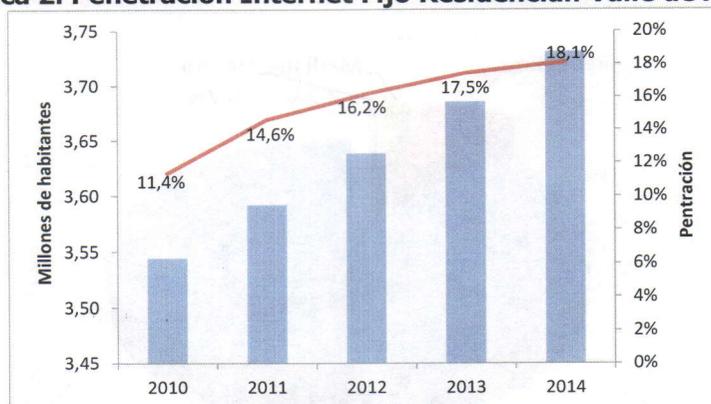
Los anteriores rangos permiten hacer un análisis comparativo entre mercados similares, pues si bien cada municipio posee características de mercado propias, agruparlos es una aproximación a establecer comportamientos similares tanto en penetración del servicio, participación del mercado y evaluaciones de competencia que permiten llevar a cabo diagnósticos globales a partir de cualidades semejantes.

Es importante observar que seis de los diez municipios en el segmento residencial corresponden a mercados en la menor categoría de población (hasta 180.000 habitantes), mientras que en el segmento corporativo solo Medellín y Bello están por encima de la segunda categoría (entre 20.000 y 290.000 habitantes). Adicionalmente, durante el período de análisis que abarca la actuación administrativa no hubo variaciones en la clasificación por habitantes de ningún municipio.

En lo que respecta a penetración del servicio de Internet Fijo Banda Ancha en el Valle de Aburrá, se encontró que en el segmento residencial el aumento del número de usuarios ha sido constante para todos los municipios estudiados. Mientras que la penetración promedio en el país para el año 2014 es de 10,6 accesos por cada 100 habitantes, en el Valle de Aburrá la cifra llega a 18,1 conexiones por cada 100 habitantes, lo que muestra la importante consolidación del servicio de internet fijo en el segmento residencial para esta región del país.

Los municipios en donde más aumentó la penetración en el período estudiado fueron Sabaneta y Copacabana con crecimiento promedio de 16 puntos porcentuales y 9 puntos porcentuales respectivamente. De esta manera se puede concluir que la tendencia en todos los municipios fue positiva con un crecimiento promedio para el período 2010-2014 de casi 7 puntos porcentuales al pasar de 11,38 accesos por cada 100 habitantes en el 2010 a 18,13 en el 2014. El municipio de menor crecimiento fue Girardota con un incremento en la penetración de 3,29 puntos porcentuales.

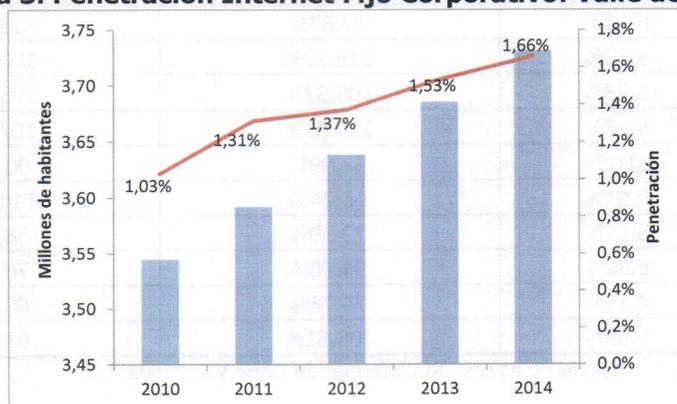
Gráfica 2. Penetración Internet Fijo Residencial: Valle de Aburrá



Fuente: Colombia TIC

Por su parte, el segmento corporativo presenta un crecimiento en la penetración para la mayoría de los municipios. No obstante, dicho crecimiento es menor al experimentado por el segmento residencial, ya que en promedio el crecimiento de la penetración en hogares fue de 7 puntos porcentuales mientras que en el sector corporativo fue de 0,63 puntos porcentuales. En Colombia la penetración en el segmento corporativo en el período referenciado es en promedio del 1%, mientras que en el Valle de Aburrá es de 1,5%, 1,03% en el 2010 y en 2014 corresponde a 1,66%. El municipio con mayor crecimiento fue Sabaneta con un incremento de 1,41 puntos porcentuales, mientras que Bello fue el municipio con el menor incremento, con apenas 0,28 puntos porcentuales adicionales entre el 2010 y el 2014. Vale la pena resaltar que si bien en el segmento residencial el crecimiento fue mayor, la distancia en términos relativos entre el municipio de mayor y el de menor crecimiento, fue mayor que el presentado en el segmento corporativo, en este último la dispersión de los datos de crecimiento fue menor, por lo que constituye una muestra más homogénea.

Gráfica 3. Penetración Internet Fijo Corporativo: Valle de Aburrá



Fuente: Colombia TIC

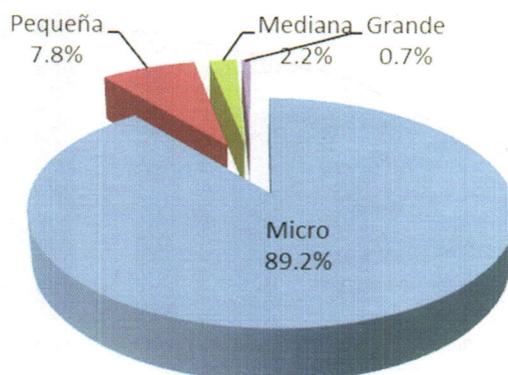
Según datos de la Cámara de Comercio de Medellín²⁴ y la Cámara de Comercio Aburrá Sur²⁵, a finales de 2013 en el Valle de Aburrá estaban registradas 149.235 empresas distribuidas en micro empresas, pequeñas, medianas y grandes. Como se puede ver en el Gráfico 4 cerca del 90% corresponden a micro empresas (133.176). Medellín e Itagüí son los municipios que más empresas catalogadas como grandes registran, con 654 y 175 respectivamente. Vale la pena destacar que los tres municipios más representativos en términos de empresas registradas son: Medellín 47,2%, Itagüí 21,7% y Envigado 16,2%.

Teniendo en cuenta la información de la Cámara de Comercio de Medellín y de Aburrá Sur, aproximadamente el 58% de las empresas de Medellín cuentan con acceso a internet, el 12% de las empresas con domicilio en Itagüí y el 14% en Envigado, en general cerca del 37,43% de las empresas que funcionan en el Valle de Aburrá tienen conexión a Internet Banda Ancha. Lo que muestra una importante penetración del servicio en este segmento.

²⁴ Estadísticas Cámara. Cámara de Comercio de Medellín. [En Línea]. Consultado 18/11/2014. Disponible en < <http://www.camaramedellin.com.co/site/Servicios-Empresariales/Informacion-Empresarial/Estadisticas-Camara.aspx>>
²⁵ Diagnóstico Económico Aburrá Sur. Cámara de Comercio Aburrá Sur. [En Línea]. Consultado 18/11/2014. Disponible en < <http://www.ccas.org.co/Documents/multimedias2013/diagnostico/diaganuario.swf>>

AD

2

Gráfica 4. Estructura del sector corporativo: Valle de Aburrá

Fuente: Cálculos CRC, información Cámara de Comercio de Medellín y Cámara de Comercio Aburrá Sur

Teniendo en cuenta los cálculos de crecimiento poblacional con base en cifras publicadas por el DANE para los municipios que componen el Valle de Aburrá, en el Cuadro 3 se muestra que el crecimiento de la penetración tanto para el segmento corporativo como para el residencial fue superior al crecimiento demográfico en los respectivos municipios. Esto es propio de los mercados donde la demanda ha alcanzado la base de masa crítica y la difusión es rápida, especialmente en las etapas tempranas, aunque cada vez menor con el aumento de la penetración.

Cuadro 3. Crecimiento demográfico y penetración del servicio de Internet

Municipios	Crecimiento población 2010-2014	Crecimiento penetración residencial 2010-2014	Crecimiento penetración Corporativo 2010-2014
Barbosa	6.71%	77.87%	115.75%
Bello	8.23%	119.27%	106.86%
Caldas	5.23%	109.92%	103.81%
Copacabana	5.37%	110.81%	107.17%
Envigado	10.05%	52.09%	90.83%
Girardota	9.91%	66.24%	114.84%
Itagui	5.01%	79.39%	56.48%
La Estrella	6.82%	94.60%	76.60%
Medellín	4.19%	74.78%	60.62%
Sabaneta	5.99%	105.61%	61.56%

Fuente: Cálculos CRC, información DANE y Colombia TIC

Durante el período comprendido entre 2010 y el tercer trimestre de 2014 el incremento en el acceso al servicio de Internet fijo Banda Ancha estuvo en promedio cercano al 90% para el segmento residencial, y 87% en el corporativo, mientras la población creció en promedio 6,7%, lo que significa que el porcentaje de penetración tanto residencial como corporativo fue aproximadamente quince veces el crecimiento poblacional.

Los resultados respecto al importante crecimiento de la base de usuarios son indicativos de la existencia de una fuerte dinámica en la demanda del mercado. Los mercados de servicios donde la demanda es creciente en el tiempo, o donde existen menores barreras para la movilidad de los usuarios entre alternativas de competidores son menos propensos a desarrollar problemas de competencia siempre que dichas características se mantengan en el mercado.

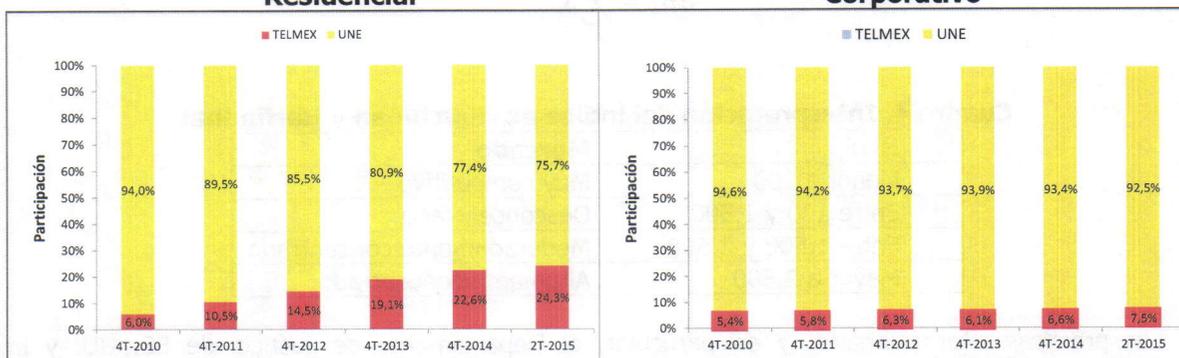
4.3. Participación de mercado de los proveedores

Luego de observar el comportamiento global de la demanda durante el período estudiado, así como el significativo crecimiento de la base de suscriptores de Internet de Banda Ancha, es relevante analizar cómo los nuevos usuarios se han distribuido entre la oferta disponible de proveedores en el Valle de Aburrá, y si el crecimiento de suscriptores se ha traducido en incrementos en la concentración del mercado.

En el segmento residencial, **UNE** es el proveedor con mayor número de suscriptores en el período analizado. Sin embargo, en el siguiente gráfico puede observarse que si bien en 2010 **UNE** contaba con el 94% de los suscriptores, en el segundo trimestre de 2015 registra una participación del 75,7%, lo que representa una disminución 18,3 puntos porcentuales. Por su parte, **CLARO**, el segundo proveedor con mayor tamaño, contaba en 2010 con el 6,0% de los usuarios en el Valle de Aburrá, y en el segundo trimestre de 2015 tiene el 24,3%, lo que muestra un crecimiento de este último proveedor de los 18,3 puntos porcentuales en los que se redujo la participación de mercado de **UNE**. Por otro lado, vale la pena señalar que si bien en los últimos cuatro años ambos proveedores han aumentado sus usuarios, la tasa de crecimiento de **CLARO** (515%) fue 10 veces mayor que la experimentada por **UNE** (51%), lo que muestra una fuerte dinámica en la expansión su red de usuarios en el Valle de Aburrá por parte de **CLARO**.

Aunque estos resultados no indican una relación directa de traslado de usuarios de **UNE** hacia **CLARO**, sí es una evidencia de que en el Valle de Aburrá no existe una ventaja absoluta del proveedor de mayor participación por capturar la base nueva de usuarios, sino que hay condiciones en el mercado para que los proveedores competidores puedan aumentar su cuota de suscriptores.

Gráfica 5. Evolución de las cuotas de mercado: Residencial y Corporativo



Fuente: Colombia TIC

En la anterior gráfica también puede observarse el comportamiento de la participación de mercado en el segmento corporativo. **UNE** tiene la mayor participación con el 92,5% en el segundo trimestre de 2015. No obstante, al igual que en el servicio a los hogares, hay una tendencia decreciente aunque menos pronunciada. En el segmento corporativo la cuota de mercado de **UNE** disminuyó en 2,1 puntos porcentuales para el período de análisis.

Por su parte, **CLARO** al igual que en el segmento residencial presentó una tendencia creciente, pero menos pronunciada, pues su cuota de mercado aumentó 2,1 puntos porcentuales respecto de lo observado en 2010. Estos hechos permiten corroborar que en el segmento corporativo hay condiciones para que los competidores ganen cuota de suscriptores, entendiendo que es un mercado con una dinámica más lenta que el residencial, en particular teniendo en cuenta el nivel de personalización que pueden ofrecer los operadores a los clientes corporativos.

Sobre el segmento corporativo es importante mencionar, adicionalmente, que se ha identificado que presenta un dinamismo menor por las características propias de su demanda y una elasticidad-precio de la demanda menor a la del segmento residencial que en ocasiones dificultan una mayor tasa de cambio de proveedor de telecomunicaciones entre las empresas.

Es común identificar que las empresas, independientemente del precio, busquen soluciones de comunicaciones específicas a las necesidades de sus negocios y que los PRST están en condiciones de ofrecer productos específicos (muchas veces empaquetados), a diferencia de los usuarios individuales y hogares que ajustan su elección en función no solo de su capacidad de compra, sino de una planilla de planes previamente establecido por cada proveedor. También es común que para una empresa los costos de cambio (*churn*) sean más altos en términos de inversiones, modificaciones técnicas y el costo sobre su imagen (v.g. perder el número de comunicación con sus clientes por cuenta de no contar con portabilidad fija).

De acuerdo con esta caracterización no extraña el menor dinamismo del segmento corporativo al compararse con lo observado en el residencial.

P.

4.3.1. Indicadores de competencia del mercado de Internet Fijo Banda Ancha en el segmento residencial.

En esta sección se muestran los análisis concernientes a los indicadores de concentración y dominancia en el mercado de internet fijo en el segmento residencial. En primer lugar se tuvo en cuenta los resultados del indicador de concentración de Hirschman-Herfindhal-HHI que basa su cálculo en las participaciones de mercado de todos los agentes.

En segundo lugar, se hablará de los índices de dominancia de Kwoka y Stenbacka, los cuales evalúan la diferencia de participaciones entre una firma y otra para determinar si existe o no dominancia de alguna firma en particular. A diferencia del Índice de Kwoka, el cual toma las participaciones de todos los agentes, el Índice de Stenbacka toma las dos firmas con mayor participación del mercado con el fin de establecer un umbral.

- **Índice de Hirschman-Herfindhal HHI**

Es la suma de los cuadrados de las participaciones de las firmas que componen el mercado. Los rangos de acuerdo con *U.S. Department of Justice (DOJ)* y *The Federal Trade Commission (FTC)*²⁶ son los siguientes:

$$HHI = \sum_{i=1}^N S_i^2$$

Cuadro 4. Interpretación del índice de Hirschman y Herfindhal

HHI	Mercado
Menor a 100	Muy competitivo
Entre 100 y 1.500	Desconcentrado
Entre 1.500 y 2.500	Moderadamente concentrado
Mayor a 2.500	Altamente concentrado

Las prácticas internacionales, y en particular, el Departamento de Justicia de EE. UU. y la Comisión Federal de Comercio, definen los mercados "altamente concentrados" como aquellos donde el HHI se encuentra por encima de 2.500²⁷. Si bien, este indicador no permite imputar abuso de posición dominante por parte de algún proveedor, altos niveles de concentración hacen necesario explorar en el mercado características en su dinámica que permitan evidenciar que la concentración no implica necesariamente la presencia de una posición de dominio en contra de la eficiencia, el bienestar de los usuarios y la entrada de nuevos competidores (Resolución CRC 3527 de 2012).

Para municipios en el rango de menos de 180 mil habitantes, los resultados respecto al HHI en los municipios del Valle de Aburrá muestran que en Barbosa y en Girardota, el HHI se ha mantenido a lo largo del tiempo en el nivel máximo (10.000), debido a que sólo ha existido un proveedor que presta el servicio de Internet de Banda Ancha durante el período analizado.

Para los municipios de Caldas y Copacabana, después del segundo trimestre de 2011, tiempo en el cual **UNE** dejó de ser el único prestador del servicio, el Índice ha reflejado un descenso significativo (-44,6% en promedio) debido a la entrada de nuevos prestadores (CLARO), situándose en 5.6661 para Caldas y 5.148 para Copacabana. Completando el análisis de los municipios con población menor a 180.000, el municipio de Sabaneta experimentó un decrecimiento del Índice cercano a 33,91% pasando de 9.113 en el 2010 a 5.840 en el segundo trimestre de 2014 y La Estrella, en donde hasta el 2013 solo prestaba servicios un operador (**UNE**), ha presentado una reducción del HHI de 23,93% durante el año 2014 y lo corrido de 2015, pasando de un HHI de 10.000 a uno de 7.606.

Por otro lado, en Envigado y Sabaneta ha ocurrido algo similar, ya que aunque en estos municipios existía más de un proveedor en el primer trimestre de 2010, ingresaron nuevos proveedores al mercado, que junto con el aumento en la participación de los proveedores establecidos ha reducido el HHI, un 27,94% para Envigado y un 35,91% para Sabaneta, ubicándose en 6.632 y 5.840, respectivamente.

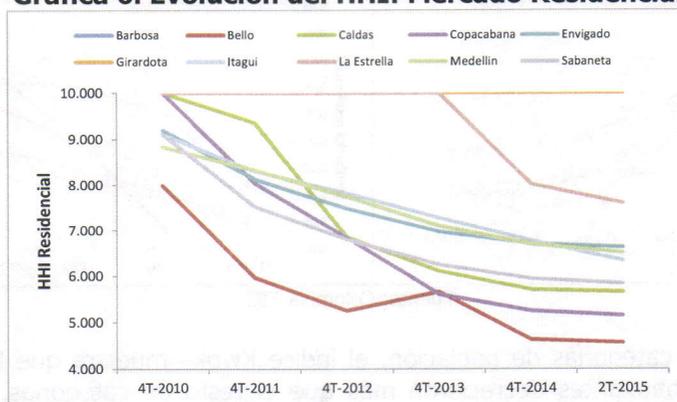
²⁶ U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission. Horizontal Mergers Guidelines. August 19, 2010.

²⁷ U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission. Horizontal Mergers Guidelines, August 19, 2010.

Ahora bien, para los municipios entre 180 mil y 930 mil habitantes, se encuentran Bello, Envigado e Itagüí, el primero en el 2010 tenía un HHI de 5.270, con un fuerte aumento durante el mismo año debido al crecimiento en suscriptores de **UNE**, tendencia que se revirtió a partir del primer trimestre de 2011, en el que CLARO y CABLE BELLO TELEVISIÓN recuperaron participación en el mercado. Bello es el municipio del Valle de Aburrá que tiene el menor nivel de HHI, con un índice aproximado de 4.562 en el segundo trimestre de 2015. Envigado e Itagüí también registraron descensos en el indicador con -27,97% y -30,39% respectivamente.

Finalmente, en la categoría 3, en la que se encuentra únicamente Medellín, se evidencia un comportamiento similar al del resto de la región del Valle de Aburrá. Durante el período analizado el HHI se ha reducido, por las mismas razones expuestas anteriormente. Vale la pena mencionar que para el período analizado el decrecimiento fue del 26,31%, siendo el municipio que presentó el segundo valor más bajo en el 2010, sólo después de Bello.

Gráfica 6. Evolución del HHI: Mercado Residencial



Fuente: Colombia TIC

En síntesis, se observa una tendencia generalizada en todos los municipios respecto a la disminución en la concentración del mercado de Internet de Banda Ancha residencial, lo cual indica una mejora en las condiciones de competencia del mismo.

- Índice de dominancia de Kwoka e Índice de dominancia de Stenbacka

El Índice de Kwoka se obtiene a partir de la expresión:

$$K = \sum_{i=1}^{n-1} (S_i - S_{i+1})^2$$

donde S_i y S_{i+1} , corresponden a las participaciones de mercado de las empresas.

Este Índice se concentra en la estructura de las participaciones de mercado de las empresas. El índice varía entre 0 y 1, siendo 1 el valor correspondiente a una estructura de mercado de monopolio.

Por otro lado el Índice de Stenbacka genera un umbral con el fin de determinar si una de las firmas participantes (la firma con mayor representatividad del mercado) tiene una posición dominante en el mercado. Por lo tanto, si la cuota de mercado de la firma con mayor representatividad es superior al umbral arrojado por el cálculo de Stenbacka, entonces, existirían indicios para pensar que dicha firma tiene una posición dominante. Es importante notar que este umbral es altamente dependiente del parámetro *gamma* que utiliza la fórmula y que mide las barreras de entrada al mercado. Teniendo en cuenta que dicho parámetro no se ha estimado, es común revisar, más que el valor absoluto del indicador, la evolución del mismo. En la medida en la que se incrementa el umbral estimado por el indicador, se puede inferir que las condiciones de competencia en el mercado han mejorado. El Índice toma valores de 0 a 0,5, en donde 0 es un escenario con baja probabilidad de competencia y 0,5 representa una mayor probabilidad de competencia, es decir, entre mayor sea el umbral es más difícil que una firma lo sobrepase.

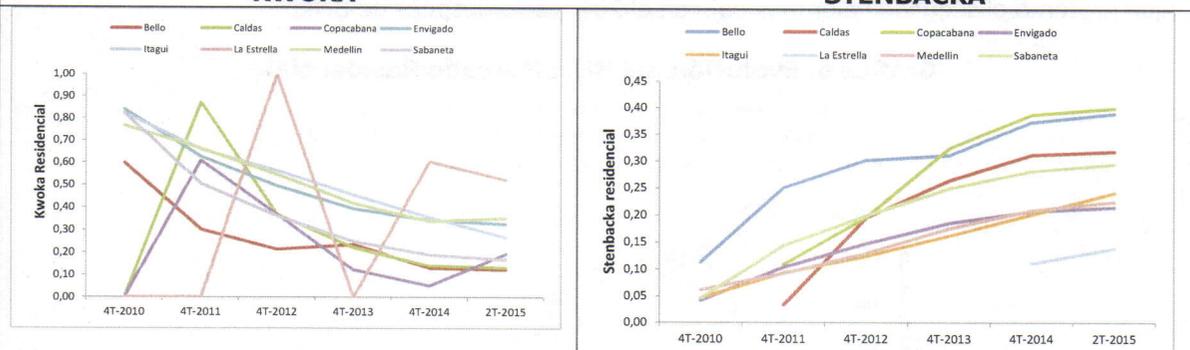
El cálculo del umbral se obtiene de la siguiente manera:

$$S^D = \frac{1}{2} [1 - \gamma(S_1^2 - S_2^2)]$$

donde γ es un parámetro de barreras de entrada que toma el valor de 1 y S_i es la participación de la firma i .

Al revisar los resultados, en el Gráfico 7 se puede observar que el índice Kwoka presenta una tendencia a la baja para todos los municipios evaluados, mientras que el índice Stenbacka presenta una tendencia alcista. El índice Kwoka disminuyó en promedio 56% mientras que el Stenbacka aumentó 200% aproximadamente.

Gráfica 7. Evolución del índice Kwoka y Stenbacka: Mercado Residencial



Fuente: Colombia TIC

De acuerdo con las categorías de población, el índice Kwoka muestra que los municipios con menos de 180 mil habitantes decrecieron más que el resto de categorías. Copacabana, por ejemplo, experimentó una tasa de decrecimiento cercana al 70% al pasar de 0,60 en el 2011 a 0,19 en el segundo trimestre de 2015.

En la segunda categoría de municipios (entre 180 mil y 930 mil habitantes), Envigado fue el municipio que más descendió con aproximadamente 61%. Mientras que Medellín, presentó un comportamiento muy similar al de Itagüí, con una reducción en la concentración que se deduce de la disminución del índice de dominancia de Kwoka del 53% y 48% respectivamente.

Por otro lado, con los resultados del índice de Stenbacka se puede identificar que en todos los municipios analizados existe una tendencia creciente en el indicador lo que indica que el mercado es cada vez más competitivo ya que cada trimestre aumenta el umbral. El municipio en donde más creció el umbral fue Caldas con una tasa de crecimiento cercana al 860%, mientras que el de menor crecimiento fue Bello con 243%.

En conclusión, existe una tendencia decreciente en el comportamiento del índice de dominancia de Kwoka y creciente en el índice de Stenbacka, lo que implica por un lado que la desigualdad entre el tamaño de los proveedores se ha reducido y el umbral de evaluación de dominancia en términos de proporción de participación de mercado en manos de un solo proveedor es cada vez más alto, lo que muestra la posibilidad de competencia en los mercados evaluados.

4.3.2. Indicadores de competencia del mercado de Internet Fijo Banda Ancha en el segmento corporativo.

En esta sección es importante resaltar que se continuará con los mismos índices de concentración que se expusieron en el segmento residencial. De igual manera, en el análisis de los resultados arrojados por los indicadores se identificó un comportamiento atípico para el segundo trimestre de 2012 que puede ser explicado por un error en la información reportada por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones al Sistema Colombia TIC y no por algún evento particular en el mercado. Específicamente el proveedor **UNE** es el que presenta la anomalía ya que en el primer trimestre del 2012 reportó 44.394 accesos, mientras que en 2014 registró 7.503.

Adicionalmente, debe destacarse que los indicadores del segmento corporativo descritos con anterioridad muestran que el estado de la penetración se encuentra rezagado respecto del residencial, a pesar del importante crecimiento del acceso en el periodo estudiado. Este hecho

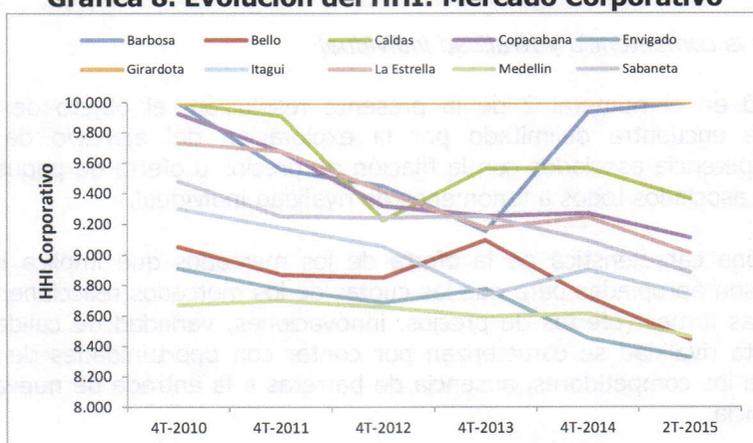
es relevante porque si bien serán usadas las mismas metodologías para el análisis de la concentración, la lenta difusión de la penetración se esperaría que implicara cambios más lentos sobre la variación de la concentración.

- Índice de Hirschman-Herfindhal HHI

En la categoría poblacional de municipios entre de 20.000 habitantes y 290.000, de los ocho municipios pertenecientes a dicha categoría, siete experimentaron un decrecimiento promedio del índice cercano al 3,6% para el período analizado. No obstante, Barbosa presentó un aumento del índice dado que **UNE** aumentó su participación de mercado especialmente en el primer municipio en donde paso de tener el 95,6% en el 2013 del mercado a representar el 100%. Girardota fue otro de los casos fuera de la tendencia ya que fue el único municipio en el que **UNE** continuó siendo el único proveedor.

En general, del análisis del HHI se puede concluir que el segmento corporativo de la región del Valle de Aburrá se ha reducido, con leves cambios en la concentración en mercados altamente concentrados.

Gráfica 8. Evolución del HHI: Mercado Corporativo



Fuente: Colombia TIC

- Índice de dominancia de Kwoka e Índice de dominancia de Stenbacka

Vale la pena reiterar que al igual que en caso del análisis del mercado de Internet de Banda Ancha residencial, se reitera que el cálculo del Índice de Stenbacka se realiza únicamente con el propósito de analizar el mercado de Internet de Banda Ancha corporativo, para efectuar una correcta evaluación del mismo, y por consiguiente no pretende constatar la existencia de la posición de dominio de **UNE** en los municipios que conforman el Valle de Aburrá. Por lo anterior se le da prelación a la evolución del indicador más que al valor absoluto del mismo.

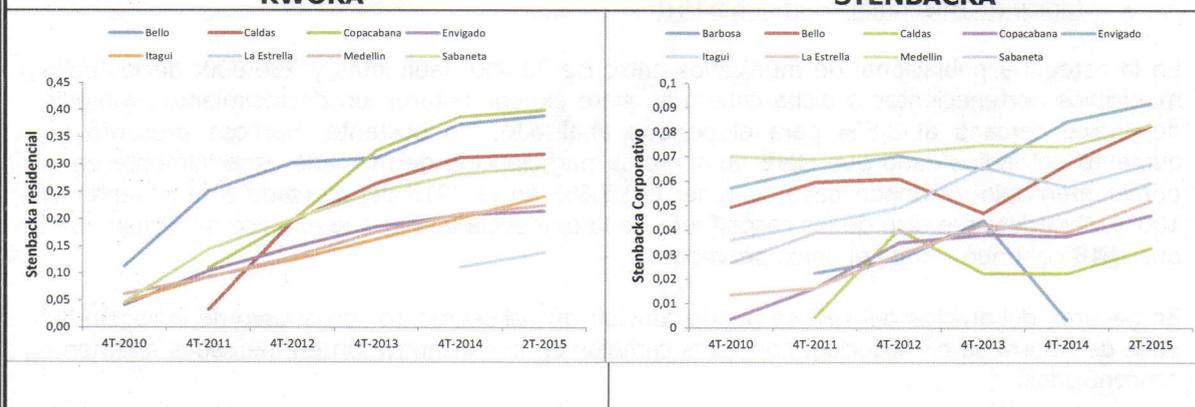
Ahora bien, ya en los resultados de los índices, en la categoría poblacional de municipios entre 20.000 y 290.000 habitantes, en la que se encuentran municipios como Caldas, La Estrella, Sabaneta, Envigado e Itagüí, el índice de Kwoka presenta una leve tendencia decreciente. Copacabana fue el municipio que más descendió en el período analizado al registrar una disminución alrededor de 15,4% en su indicador. Finalmente Girardota y Barbosa son los municipios en que no fue posible realizar el cálculo ya que para el año 2010 y segundo trimestre de 2015 UNE era el único proveedor.

La categoría de municipios entre 290.000 y 930.000 habitantes, a la que pertenece solo Bello, evidencia una leve reducción en el índice Kwoka y un incremento en el índice Stenbacka, lo que implica que la concentración se ha reducido. El proveedor con mayor participación medida por suscriptores es UNE, cuya participación en 2010 era de 95% y en el segundo trimestre de 2015 se redujo a 91,64%.

Para Medellín, que es el municipio con mayor número de suscriptores en el segmento corporativo, se observa el mismo fenómeno que en el resto de los municipios del Valle de Aburrá, esto es, la participación del proveedor **UNE** se ha mantenido en promedio en 90%, lo que se refleja en la invariabilidad de los índices calculados. A su vez presenta el mismo comportamiento observado en el municipio de Bello ya que para el período analizado presenta

una pequeña disminución en el índice de Kwoka (6%) y un incremento del índice de Stenbacka (18%).

Gráfica 9. Evolución del índice Kwoka y Stenbacka: segmento corporativo



4.4. Estado de la competencia y rivalidad individual

Según se explicó en el numeral 2 de la presente resolución, el objeto de esta actuación administrativa se encuentra delimitado por la exploración del ejercicio de prácticas que restrinjan la competencia asociados con la fijación de precios u oferta de paquetes y prácticas anticompetitivas, asociados todos a fenómenos de rivalidad individual.

La rivalidad es una característica de la oferta de los mercados que implica la presencia de condiciones que son apropiadas para que las cuotas de los mercados reaccionen a las acciones estratégicas de las firmas (ofertas de precios, innovaciones, variedad de calidades, etc.). Los mercados con alta rivalidad se caracterizan por contar con oportunidades de crecimiento de participación para los competidores, ausencia de barreras a la entrada de nuevas firmas y una intensa competencia.

La rivalidad también suele ser una cualidad más propia de los mercados con menor penetración que de aquellos que se encuentran cerca de la saturación o saciedad puesto que la demanda potencial suele ser más fácil de atraer a través de estrategias comerciales que por aquellas que buscan el *churn* entre competidores, especialmente cuando optar por un nuevo proveedor implica costos de cambio o *switching costs* para los usuarios.

Sin embargo, existen mercados donde la presencia de características especiales o ventajosas de una firma implican que las decisiones estratégicas que toma deriven en resultados anticompetitivos en el agregado del mercado. Una de estas características suele ser la cuota de mercado o el momento de entrada al mercado de la empresa. Las firmas particularmente grandes o con una entrada muy temprana suelen contar con ventajas significativas que pueden afectar el grado de competencia de un mercado.

Este fenómeno se conoce como rivalidad individual e implica que la concentración del mercado es lo suficientemente alta para que deriven resultados anticompetitivos como consecuencia de la usual maximización de beneficios de las firmas en el mercado, incluso cuando ninguna puede considerarse individualmente dominante²⁸.

De manera adicional, bajo este fenómeno, las empresas rivalmente individuales toman como dadas las acciones de los competidores y no son susceptibles de ser influenciadas por las decisiones propias de las demás empresas.

Sin embargo, debe resaltarse que la rivalidad individual no suele ser una característica permanente en los mercados (y no constituye un equilibrio estático) ya que en el desarrollo de las prácticas comerciales las ventajas de la firma rivalmente individual pueden derivar en la

²⁸ Ivaldi, Marc, Jullien Bruno, Rey, Patrick, Seabright Paul & Tirole, Jean. The Economics of Horizontal Mergers: Unilateral and Coordinated Effects. IDEI, Toulouse March / November 2003, Report for DG Competition, European Commission.

transformación hacia una posición de dominio de mercado o, por otra parte, converger hacia un estado de competencia.

4.5. Test de raíces unitarias

Una aproximación al concepto de rivalidad en el comportamiento de los mercados consiste en observar el grado de variabilidad en las participaciones de mercado de las empresas que componen la oferta agregada. En los mercados con mayor rivalidad será característico un mayor dinamismo en el crecimiento y caída de las cuotas de mercado de las empresas por cuenta de mayor competencia, innovación o inteligencia comercial. Con el fin de medir la rivalidad en los mercados objeto de esta actuación administrativa se replicará una metodología explorada por Gallet y List (2001) en el mercado de cigarrillos estadounidense.

En un estudio sobre el comportamiento de la concentración del mercado y la variación histórica de las cuotas de mercado entre tabacaleras del mercado minorista de cigarrillos, Gallet y List (2001) utilizaron técnicas de series de tiempo para ofrecer un método que permitiera caracterizar la naturaleza de la rivalidad de la industria. Aplicando el concepto de convergencia estocástica para los datos entre 1934 y 1994 de participación de mercado de la industria del cigarrillo en EE.UU., obtienen que las cuotas de mercado son de comportamiento inestable, o siguiendo un paseo aleatorio. Por lo tanto, esto sugiere que la rivalidad se ha comportado de tal manera que la capacidad de captar o perder cuota de mercado se mantiene persistente. Los autores son conscientes de que este análisis tiene importantes implicaciones políticas, teóricas y empíricas pero que requiere de investigación adicional. Lo cual para el caso de la medición del presente capítulo fue complementado con los índices de concentración ya mencionados y analizados.

Siguiendo la metodología utilizada en el mencionado estudio, los dos siguientes cuadros muestran los resultados del test de raíz unitaria correspondiente a los segmentos residencial y corporativo, respectivamente, para cada uno de los proveedores de Internet fijo Banda Ancha que prestan el servicio en el Valle de Aburrá. Aunque es evidente que las series de las cuotas de participación de mercado individuales (por proveedor) tienen tendencia desde el punto de vista estadístico, este procedimiento econométrico es necesario para determinar si los choques a la cuota de mercado de un proveedor alteran de manera permanente su trayectoria en el tiempo.

La hipótesis nula y alterna del test de raíz unitaria o test de *Dickey Fuller* Aumentado (ADF por sus siglas en inglés) es la siguiente:

H_0 : La serie tiene raíces unitarias, y no es estacionaria

H_a : La serie no tiene raíces unitarias y es estacionaria

Por lo tanto, al revisar los resultados del test ADF para el segmento residencial, es posible afirmar que a niveles de significancia del 1%, 5%, y 10% no se puede rechazar la hipótesis nula de que las participaciones de mercado de todos los municipios del Valle de Aburrá tienen raíz unitaria. Lo cual sugiere, de acuerdo a Gallet y List (2001), que los proveedores pueden ganar o perder participación de mercado de manera sostenida a lo largo del tiempo, por lo que la rivalidad se ha mantenido constante durante el periodo analizado, o que los cambios en las participaciones de los proveedores son permanentes en el tiempo, característica particular de las cuotas de mercado que siguen una caminata aleatoria. En últimas, implica que han existido cambios en las mencionadas participaciones y que estas no tienden a mantenerse en el tiempo.

Estos resultados permiten corroborar los hallazgos derivados del cálculo de los indicadores de concentración referenciados donde se concluye que si bien la cuota de mercado de UNE en los mercados relevantes municipales analizados es elevada, no hay evidencia que permita sustentar que dicha concentración se perpetúe en el tiempo y que por el contrario hay espacio y condiciones para que otros operadores incluyan suscriptores dentro de sus redes.

Ahora bien, para el segmento corporativo el análisis de los resultados del test no permite extraer las mismas conclusiones, esto debido a que para la mayoría de proveedores a diferentes niveles de significancia es posible rechazar la hipótesis nula y concluir que la serie es estacionaria. Lo que significaría entonces que las series tienen una tendencia de reversión a la media (tendencia determinística), que implica que el comportamiento es predecible y que, en general, los choques a las participaciones de mercado no tienen un efecto permanente, lo que

hace que la cuota de mercado de los proveedores para este segmento no varíe a lo largo del tiempo.

Sin embargo, como ha sido discutido a lo largo del documento, el comportamiento del segmento corporativo debe ser observado a la luz de su fase de penetración y del tamaño de los municipios donde se encuentran las empresas que acceden a Internet Fijo de Banda Ancha y de las características de la demanda de este segmento (previamente discutidas), en tal sentido, si no se puede afirmar que la presencia de rivalidad permite variaciones permanentes en las cuotas de mercado, tampoco se puede descartar económicamente ausencia de este fenómeno.

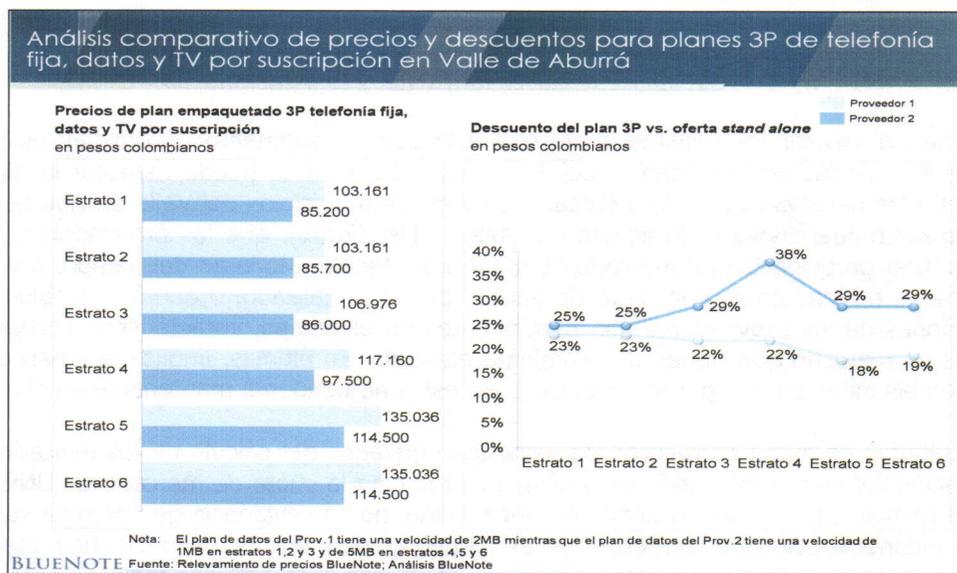
4.6. Ofertas empaquetadas

Dentro de los elementos orientados a estudiar las condiciones de competencia de los mercados minoristas citados en la Resolución CRC 3527 de 2012 se encontraba la formación de los precios finales del servicio de banda ancha (residencial y corporativa), así como la oferta de este servicio cuando se comercializa de manera empaquetada. Del mismo modo, el comportamiento de los usuarios que adquieren el servicio independiente como aquellos suscritos a paquetes que incluyen servicio de banda ancha.

En línea con este objetivo, la Comisión incluyó dentro de la Agenda Regulatoria de 2012 el proyecto "Análisis de Ofertas Empaquetadas" dada la necesidad de profundizar en los análisis respectivos y buscando determinar la existencia de fallas de mercado derivadas de este tipo de prácticas comerciales de empaquetamiento de servicios por parte de los proveedores de redes y servicios en Colombia, y en caso positivo, adoptar las medidas regulatorias a que haya lugar con el fin de dinamizar las condiciones de competencia en beneficio de la industria y de los usuarios.

El siguiente cuadro muestra dos gráficas comparativas de la oferta de telefonía fija, Internet de banda ancha fija y televisión por suscripción para la zona del Valle de Aburrá (Municipio de Medellín y aledaños), entre los dos proveedores principales que reportaron información al SII en el Formato 5 de la Resolución CRC 3496 de 2011. El gráfico a la izquierda muestra los precios de la oferta empaquetada y a la derecha los descuentos en relación a la oferta *standalone* de estos dos productos, ambas discriminadas por estrato socioeconómico.

Cuadro 5. Precios y descuentos para planes *triple play* (telefonía fija, banda ancha residencial y TV por suscripción) en el Valle de Aburrá.



Fuente: CRC (2012).

Como se puede observar, la oferta empaquetada de telefonía fija, Internet de banda ancha fija y televisión por suscripción del Proveedor 1 (UNE) tiene precios más altos que la oferta del Proveedor 2 (CLARO) en todos los estratos.

En los municipios aledaños a Medellín el servicio de banda ancha fija se comercializa a velocidades diferentes. UNE ofrece el servicio a una velocidad de 2 MB en todos los estratos, mientras que Telmex a una velocidad de 1 MB para los estratos 1, 2 y 3, y de 5 MB para los restantes estratos: 4, 5 y 6.

En cuanto al nivel de descuentos, se identifica que UNE tiene descuentos similares en todos los estratos, aunque con valores algo más bajos para los estratos 5 y 6, indicando una posible discriminación de precios por parte de este proveedor, ya que se trata de productos similares. En el caso de CLARO, se observan descuentos similares entre estratos, aunque para el estrato 4 el nivel presenta un pico que se escapa de la tendencia, alcanzando un valor del 38%.

Si bien las características de los productos empaquetados no son las mismas para los dos proveedores, los anteriores resultados no descartan que tanto UNE como CLARO cuentan con altos márgenes en todos o algunos de estos tres productos. También se puede concluir que al presentar ambos proveedores un nivel de descuentos relativamente alto, debería existir en sus ofertas un amplio margen con respecto a los costos o significativas sinergias cuando se comercializan productos de manera empaquetada. Sin embargo, el espacio para estudiar con mayor profundidad la práctica de empaquetamiento en los municipios del Valle de Aburrá en específico es en el proyecto "*Análisis de Ofertas Empaquetadas*" y no en la presente actuación.

4.7. Barreras de entrada estructurales

En el documento soporte de inicio de la actuación administrativa sobre UNE se mencionó como hecho susceptible de ser investigado la presencia de barreras de entrada significativas asociadas con elevados costos hundidos, costos de derechos de vía y por obras civiles, y con el control de postes y ductos e instalaciones esenciales por parte del Municipio de Medellín (principal accionista de UNE).

En este orden de ideas, CLARO señaló que los altos costos hundidos para los rivales, le permiten al proveedor establecido (UNE) ganar poder de mercado en el acceso a banda ancha e imposibilita que CLARO o DIRECTV puedan competir en dichos mercados.

Por su parte, DIRECTV afirma que en la infraestructura base, a partir de la cual se desarrollan las redes de banda ancha, se encuentra casi la mitad del costo de inversión de una red de acceso, en la cual la infraestructura de postes y ductos representa una porción altamente significativa. En tal sentido, este proveedor afirmaba que para un proveedor telefónico, especialmente en áreas urbanas y suburbanas, existen considerables sinergias en el desarrollo de su red de acceso a Internet con tecnología DSL, soportadas principalmente en el hecho de compartir el medio de transmisión (par de cobre), y la infraestructura soporte de postes y ductos.

En dicho contexto, DIRECTV hizo énfasis en que las inversiones en infraestructura civil tienden a presentar un efecto de costo hundido que, dado el carácter histórico de estos operadores, les generan además una ventaja adicional respecto de otro tipo de proveedores. Señalaba además que en el caso de que el principal competidor no sea un operador de cable, este requerirá de los postes y ductos del establecido o del operador eléctrico y de cuantiosas inversiones en el desarrollo de su red de acceso de datos que comporta valores por abonado muy superiores a los que se presentan para tecnologías DSL del operador telefónico establecido. En este sentido, DIRECTV considera que la evolución de la competencia es potencialmente limitada porque la estructura de las redes y de los elementos soporte de la misma genera barreras de entrada en favor del establecido (UNE).

En el caso específico del Valle de Aburrá, DIRECTV afirmó que las Empresas Públicas de Medellín, de propiedad del municipio, controlan la totalidad de los postes y ductos tanto de telecomunicaciones como de distribución de energía eléctrica, por lo que no sería posible desplegar redes alámbricas en el área, además de controlar el otorgamiento de permisos para el despliegue de infraestructura en el espacio público de Medellín y los permisos para el despliegue de torres y estructuras de soporte para sistemas inalámbricos. En opinión de DIRECTV, las crecientes restricciones normativas y de facto para la instalación de esta infraestructura implica que los competidores de UNE no pueden desarrollar ampliamente su infraestructura.

A

2

Al respecto, es relevante mencionar que la Comisión es consciente que de los factores que más incide en el desarrollo del sector TIC es la necesidad de promover el acceso a la infraestructura de soporte para la provisión de servicios de telecomunicaciones, y en especial fomentar el acceso a elementos como postes, ductos y otras infraestructuras que sirvan para la instalación y despliegue de redes destinadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones, que bien pueden pertenecer a proveedores de telecomunicaciones o hacer parte de otros sectores de infraestructura de la economía.

Dada la relevancia de estos procesos es de indicar que la Ley 1341 de 2009 –Ley TIC- resalta el principio de uso eficiente de la infraestructura y facultó de manera general a la CRC para *"Definir las condiciones en las cuales podrán ser utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, bajo un esquema de costos eficientes"*.

Es tan importante el tema de compartición de infraestructura para el Estado, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1450 de 2011, el legislador estableció un mandato, en cabeza de la CRC, frente a la determinación de las condiciones de acceso y uso de la infraestructura propia del sector eléctrico, y de manera específica dispuso que para la definición de las condiciones relativas al uso de dichas infraestructuras por parte de los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones, y con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el numeral 5 de la Ley 1341 de 2009, esta Comisión debía coordinar con la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la definición de las condiciones bajo las cuales podrá ser utilizada o remunerada dicha infraestructura o redes eléctricas, en la prestación de servicios de telecomunicaciones bajo un esquema de costos eficientes.

De manera previa a la expedición de la Ley del Plan de Desarrollo, la Comisión ya había iniciado una aproximación a estas materias a través del proyecto regulatorio denominado *"Utilización de infraestructura y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones"*. Dicha iniciativa se planteó con el objetivo de identificar la infraestructura y redes de otros servicios que pudiese ser utilizada para la provisión de servicios de TIC, y establecer las condiciones regulatorias que garanticen el acceso y uso compartido de la infraestructura de terceros identificada, de modo tal que se eliminen las barreras a la competencia, mediante la aplicación de una metodología de costeo que garantice la remuneración eficiente de la infraestructura compartida.

Una vez analizadas las condiciones a cumplirse para hacer viable la compartición de infraestructura de otros servicios, se determinó que existían elementos de infraestructura susceptibles de compartición con proveedores de telecomunicaciones primordialmente en el sector energético.

Los resultados obtenidos en el análisis realizado a la infraestructura de redes de transmisión y distribución de energía, mostraron claramente que dicha infraestructura presentaba altos índices de cubrimiento, continuidad, capilaridad y facilidades de instalación de redes de telecomunicaciones. De otra parte, el hecho de que la infraestructura se encuentre instalada y no requiera adaptaciones adicionales, se traduce en que los costos de inversión se reducen solamente a la adquisición e instalación de los cables de fibra óptica o equipos para el despliegue de redes de telecomunicaciones. Todos estos aspectos se conjugan en que la infraestructura de redes de transmisión y distribución del sector eléctrico constituye una infraestructura de gran interés para su compartición con redes de telecomunicaciones, por lo cual se expidió la Resolución CRC 4245 de 2013.

Adicionalmente, debido a las restricciones identificadas en el despliegue de infraestructura para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y de televisión, el hecho de tener la posibilidad de compartir la infraestructura ya desplegada, genera beneficios para el sector pues ya no requiere de la realización de obras civiles, se aprovecha la capacidad ociosa disponible, se genera una oportunidad de generación de rentas para el sector de energía y nuevas oportunidades de negocio para dicho sector.

Así mismo, es importante señalar que con la compartición de infraestructura y las eficiencias derivadas de tal actividad se espera una reducción de precios de los servicios TIC, puesto que la metodología de contraprestación económica establecida se enfoca en garantizar la remuneración eficiente de la infraestructura compartida y a facilitar los procesos de negociación orientados a producir el acceso a la infraestructura bajo análisis. Así mismo se prevé que la

expedición de la medida que se analiza, conlleve a una mejora en la calidad de los servicios en atención a la viabilidad técnica del acceso a la infraestructura requerida para la prestación de los mismos. En esta misma línea, se estima que la regulación expedida en esta materia generará mayores posibilidades de elección para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que requieren acceder a la infraestructura de Energía Eléctrica, lo cual a su vez se traducirá en una ampliación de la Oferta de Servicios de TIC que estará disponible para los Usuarios.

En ese sentido, la Ley 1341 de 2009 resalta el principio de uso eficiente de la infraestructura y faculta a la CRC para determinar las condiciones de acceso y uso de redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones y las condiciones de utilización de infraestructuras y redes de otros servicios, a partir de lo cual tomó relevancia identificar infraestructura de otros sectores susceptible de compartición para provisión de servicios TIC que pudiese ser utilizada como soporte para la provisión de tales servicios, de modo que se aminoren las barreras de entrada, mediante la aplicación de una metodología de costeo que garantice la remuneración eficiente de la infraestructura compartida y facilite los procesos de negociación orientados a producir el acceso a la infraestructura bajo análisis, que en este caso corresponde al Sector de Energía Eléctrica.

Así las cosas, los beneficios más relevantes para el mercado y los agentes intervinientes tienen que ver principalmente con i) la promoción de nuevos modelos de negocio sobre la base de compartición de infraestructura desplegada, toda vez que se genera la posibilidad de nuevos ingresos para los operadores de energía, quienes obtendrán rentas por el arrendamiento de su infraestructura; ii) la reducción de barreras de entrada para nuevos actores de modo tal que exista una mayor competencia, lo cual guarda relación con la viabilidad técnica a la que se hizo referencia previamente; iii) la ampliación en el cubrimiento en zonas que no disponen de servicios TIC que redundará en una ampliación de las ofertas comerciales; y iv) beneficios ambientales por menores instalaciones dada la reducción de los efectos nocivos que las infraestructuras redundantes generan sobre el medio ambiente.

Adicionalmente a los esfuerzos de la CRC por promover la eliminación de barreras a entrada y acceso mediante la compartición de infraestructura, es importante resaltar que la Comisión no ha recibido hasta la fecha un conflicto o controversia relacionado con compartición de infraestructura, postes o ductos en los mencionados municipios del Valle de Aburrá, evidenciando que tales barreras no se han hecho manifiestas como un impedimento para el despliegue de redes o infraestructura.

5. CONCLUSIONES

Frente a lo anterior, y luego de presentar los análisis de las variables globales del mercado se puede concluir que los resultados de los índices de concentración para el período objeto de análisis reflejan una tendencia generalizada en todos los municipios del Valle de Aburrá en cuanto al mejoramiento de las condiciones de competencia de los mercados de Internet de Banda Ancha residencial y corporativo.

Estos resultados permiten concluir que si bien la cuota de mercado de **UNE** en los mercados relevantes municipales analizados es elevada, no hay evidencia que permita sustentar que dicha concentración tenga tendencia hacia la perpetuación en el tiempo, y que, por el contrario, hay espacio y condiciones para que otros operadores ganen participación de mercado.

A partir de los índices de concentración se mostró que existe espacio en el segmento residencial para la rápida variación de las cuotas de mercado de los proveedores que componen la oferta, mientras que en el segmento corporativo no se encontró evidencia que sustentara dicha conclusión, pero se reitera que esa interpretación debe hacerse contrastando las condiciones vigentes del segmento corporativo respecto del residencial.

En conclusión, de los anteriores análisis se han evidenciado hechos que permiten afirmar que las condiciones de competencia en el mercado han mejorado y que las decisiones estratégicas de **UNE** no han tenido efectos en detrimento de la competencia durante el periodo analizado, sin embargo no deja de ser motivo de preocupación la importante cuota de mercado de este proveedor en los segmentos residencial y corporativo del servicio de Internet Fijo Banda Ancha y se considera oportuno realizar un monitoreo continuo de los mercados relevantes geográficos del Valle de Aburrá.

Adicionalmente a los esfuerzos de la CRC por promover la eliminación de barreras a entrada y acceso mediante la compartición de infraestructura, es importante resaltar que esta Comisión no ha recibido hasta la fecha un conflicto o controversia que se relacionen con compartición de infraestructura, postes o ductos en los mencionados municipios del Valle de Aburrá, evidenciando que tales barreras no se han hecho manifiestas como un impedimento para el despliegue de redes o infraestructura por parte de proveedores competidores.

De manera que, después de examinar la presente Actuación Administrativa, la CRC encontró que no existe una satisfactoria sustentación del cargo según el cual, desde la perspectiva de regulación *ex ante*, se determine "la situación específica de competencia en algunos de los mercados minoristas de datos (acceso a Internet de Banda ancha) con alcance Municipal, en los segmentos residencial y corporativo del Valle de Aburrá en los que participa el proveedor mencionado, asociada entre otros aspectos con posibles comportamientos de rivalidad individual, ello respecto de eventuales prácticas relacionadas con predación de precios, estrechamiento de márgenes o subsidios cruzados entre servicios y, en caso de identificar problemas de competencia, adoptar las respectivas medidas regulatorias diferenciales frente a tal proveedor para corregirlos."; pues si bien en los estudios adelantados durante 2011 se tuvo algún indicio sobre los posibles conflictos identificados entre los proveedores de los mercados minoristas de datos (Acceso a internet banda ancha) del Valle de Aburrá y **UNE**, a partir de los análisis exhaustivos realizados por esta Comisión, no se tiene evidencia que el impacto de las actividades desarrolladas por dicho proveedor afecten la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, o que como consecuencia de su actuar se configure algún tipo de conducta desleal o alguna práctica comercial restrictiva.

Por tal motivo, al no encontrarse argumentos suficientes requeridos para adoptar medidas específicas respecto de **UNE**, esta Comisión procederá a ordenar el archivo de la Actuación Administrativa particular planteada.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- Archivar la Actuación Administrativa de carácter particular y concreto contenida en el Expediente N° 2000-1-4, respecto del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, iniciada mediante Resolución CRC 3527 de 2012, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar personalmente la presente Resolución al Representante Legal de **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

ARTÍCULO TERCERO.- Contra la presente Resolución procede recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

Dada en Bogotá, D. C., a los 22 SEP 2015

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


JUAN MANUEL WILCHES DURÁN
Director Ejecutivo
Presidente

C.C. 06/05/15 Acta 714
S.C. 09/09/15 Acta 322
Cod. 2000-1-4

Elaboró: Camilo Pinilla, Tatiana Moreno y Yeison Loaiza
Revisó: Juan Pablo Vásquez