

CRT

Respuestas a comentarios de la Propuesta regulatoria para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia

Regulación

Coordinador: Catalina Díaz-Granados Tribin

Líder: Paola Bonilla

Febrero 2009



Libertad y Orden

4. Comentarios fase 4

La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones publicó el 26 de diciembre de 2008, para conocimiento y comentarios del sector los siguientes documentos: el proyecto de resolución “*Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes, así como la existencia de poder dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones*”, el documento de Análisis titulado “*Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia*” y tres Anexos a estos documentos¹.

Con el fin de presentar un escrito de mejor comprensión, en este documento **se presentan resúmenes y apartes** (sin incluir pies de página en algunos casos o información estadística adicional presentada por los operadores) de cada escrito de comentarios para la fase 4 del proyecto agrupados por temas, así como también otros comentarios recibidos durante el desarrollo y ejecución del proyecto, en los cuales se **hacen preguntas, cuestionamientos y propuestas** frente a los documentos en discusión. De cualquier manera, los interesados podrán consultar los **textos completos** de cada documento de comentarios **a través de la página web** de la CRT.

Número	Tema
4.1	Conceptos
4.2	Discusión del sector
4.3	Sustitución fijo-móvil
4.4	Análisis de competencia
4.5	Lista de mercados
4.6	Medidas
4.7	Legales
4.8	Ajustes proyecto de resolución
4.9	Análisis posteriores
4.10	Información
4.11	Análisis cuantitativo

ACIEM

Tema (4.1) CRT

1. Con el fin de dar mayor claridad al proyecto regulatorio, sugerimos revisar los siguientes aspectos:
 - a. Incluir dentro de las definiciones los conceptos de “Mercados Mayoristas”, “Mercados Minoristas”, “Ex — ante” y “Productos”. (cuando se define Mercado relevante de

¹ Anexo: Base de datos tarifas y suscriptores Internet; Anexo: Base de datos tráfico de voz; y Anexo: Información competencia por municipios.

producto), puesto que da a entender que se regulará a los proveedores de equipos o de tecnología.

- b. En el párrafo 2° del artículo 8°, establecer el término de 2 años como el límite para la revisión de los mercados relevantes y no el periodo mínimo como lo establece el proyecto de resolución, puesto que — como ya lo comentábamos — la tecnología avanza a pasos agigantados, siendo dos años (como un periodo mínimo) demasiado para la revisión de la regulación, más aun cuando (como está redactado el artículo) perfectamente ese lapso se podría convertir en 3, 4, 5 o más años.

R/ En cuanto a la inclusión de estos conceptos, la CRT en el Proyecto de Resolución publicado en diciembre de 2008 incorporó en la parte de *definiciones* los términos “*ámbito de producto (mercado de producto)*” y “*Mercado relevante susceptible de regulación ex ante*”, en la página 7 del documento en comento. En ningún momento se da a entender que los proveedores de equipos o de tecnología serán regulados, solamente se hace referencia a que el ámbito de producto, comprende todos los productos o servicios que puedan ser considerados por los usuarios como sustitutos, dadas sus características, precios y usos.

Ahora bien, en la definición de “MERCADO RELEVANTE” de la resolución expedida, se tuvieron en cuenta los ámbitos de producto y geográficos, en los siguientes términos: “*Es un mercado compuesto por un servicio o un grupo de servicios, en un área geográfica específica, que pueden percibirse como sustituibles entre sí, y que de existir un monopolista hipotético, este podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable. Esta definición incluye los mercados compuestos por elementos o funciones de los servicios que se consideran sustituibles entre sí.*” (NFT).

En relación con las demás definiciones “mercados mayoristas” y “mercados minoristas”, son términos que han sido utilizados ampliamente por la CRT con motivo de otros proyectos regulatorios, con los cuales se encuentran lo suficientemente familiarizado el sector. Así mismo, no puede perderse de vista que de conformidad con las reglas previstas en el Código Civil, a las palabras técnicas debe dársele el sentido que se aplica en la ciencia o arte a la que pertenecen; en este sentido, dado que los conceptos en comento son evidentemente asuntos técnico-económicos ampliamente utilizados para el análisis del comportamiento de la competencia en el mercado, no se considera necesario incluir las definiciones de dichos conceptos.

Finalmente, frente al periodo de 2 años para la revisión de los mercados definidos, la CRT considera que dicho periodo es adecuado para monitorear las condiciones de competencia de los mismos. Sin embargo, la CRT conciente de los constantes cambios en los diferentes mercados, tal y como lo menciona en el proyecto de resolución en la página 9, brinda la posibilidad para que “*los operadores interesados podrán solicitar esta revisión antes de cumplirse el periodo mencionado, siempre y cuando demuestren fundada y razonablemente a la CRT la necesidad de realizar dicha revisión.*”

ANA TERESA ALDANA (Investigadora Universidad Externado)

Tema (4.1) CRT

1. Mercados Relevantes

Consideramos que los estudios deben incluir además de los estudios de elasticidad desde el lado de la demanda, estudios desde el lado de la oferta incluyendo la demanda potencial y la entrada de competidores al mercado además de las características propias de este tipo de industrias.

Uno de los aspectos que también consideramos vale la pena incluir dentro de los análisis es el del convergencia y las implicaciones que ha traído a la industria. La convergencia, le imprimió a la industria de las telecomunicaciones nuevas bases para explicar conceptos ampliamente discutidos y una nueva manera de ver el mundo. La convergencia no sólo tiene que ver con el impacto en la dimensión de la tecnología, ha producido cambios también de la estructura del mercado, en la regulación y las políticas y ha impactado otras industrias. Vale la pena recordar que actualmente nos encontramos en un proceso de transición en donde la definición de los mercados relevantes por parte del organismo de regulación tendrá un impacto significativo en los resultados de mediano y largo plazo.

Adicionalmente dos pruebas empíricas de mercados relevantes muestran que cuando los bienes son diferenciados, la aplicación de diferentes test al mismo mercado produce diferente segmentación del mercado con las respectivas implicaciones en cambios de reacción en la política de la competencia.

Las pruebas de validación dependen de la definición que se adopte para mercados relevantes, las cuales son más sencillas cuando existe una clara diferenciación de producto, lo cual se dificulta en presencia de complementariedad de bienes o servicios, como es el caso de la industria de telecomunicaciones.

Es por esto que sería necesario probar la aplicación de diferentes test, con el fin de tratar de armonizar los objetivos de la organización industrial y leyes competitivas.

R/ en relación con la utilización de la sustitución de la oferta, para la definición de mercados relevantes, en la propuesta metodológica, se propuso basar los límites de los mercados relevantes exclusivamente en factores de demanda. La sustituibilidad de oferta se incluyó en una etapa posterior para la evaluación de las características de la competencia en cada mercado e identificar aquellos operadores con posición de dominio, y así identificar si dentro del mercado relevante en análisis, existen factores de oferta que reduzcan la capacidad de ejercer poder de mercado.

La definición de mercados relevantes acudiendo únicamente a factores de demanda es una práctica habitual, tal y como lo evidencia la literatura económica. Reconocidos académicos especializados en el tema permiten despejar cualquier duda en el sentido en que efectivamente aproximar la definición de mercados relevantes exclusivamente por el lado de la demanda no solo constituye una metodología aceptada y reconocida en el plano teórico, sino que es la base de la práctica común en el ejercicio del anti trust en los Estados Unidos.

Es importante destacar que el análisis de PSM siempre se da a dos niveles de abstracción. El primer paso, la definición del mercado relevante, si bien se soporta en evidencia cualitativa y cuantitativa, es un ejercicio abstracto puesto que se basa en la asunción hipotética que el mercado bajo análisis es surtido por una firma monopolística. En la práctica en ese mercado pueden convivir varios competidores y, por lo tanto, los datos observados de precios y mark-up, no corresponden con precisión al escenario hipotético.

El segundo paso, cuando se evalúa el PSM, es más concreto porque se trata de analizar las condiciones de competencia en el mercado relevante definido en el paso anterior. Para ello, no se acude a supuestos hipotéticos sino se analiza exactamente el mercado tal y como está organizado, considerando no solo las firmas que producen el bien en cuestión y sus sustitutos, sino aquellos potenciales oferentes que pueden eficientemente, entrar a producir estos bienes, en caso de que el precio se eleve. En esta etapa, entonces, se incluye la sustituibilidad de oferta con el mismo rigor con que se habría incluido si se introducen variables del lado de oferta en el paso previo de definición de mercados relevantes.

Ahora bien, en cuanto a la convergencia, la CRT tal y como lo indicó en el documento publicado el 30 de mayo de 2008, denominado "Lineamientos en el marco del proyecto regulatorio de régimen de mercados relevantes de telecomunicaciones", la nueva realidad del mercado en el cual las tecnologías convergentes juegan un papel fundamental en la satisfacción de las necesidades de los usuarios, ha sido tomada en cuenta desde el comienzo de la iniciativa regulatoria y se refleja en los resultados de los análisis llevados por la Comisión.

Finalmente, en cuanto a que las pruebas de validación dependen de la definición que se adopte para mercados relevantes, la aplicación de diferentes test, precisamente atiende a la manera de identificar dichos mercados. En este sentido, la CRT empleó las herramientas económicas más utilizadas en la práctica internacional y la aplicación de los diferentes test y pruebas mediante los cuales se obtuvieron las mediciones pertinentes han sido avalados por tanto por la literatura especializada referente a mercados relevantes como en la práctica internacional. Entre estos se encuentran, el test del monopolista hipotético, elasticidades precio, modelación de costos e ingresos utilizados en la aproximación a los markups y análisis de Critical Loss, siendo este último necesario, para distinguir los casos en los que un servicio constituye un mercado en sí mismo de aquéllos en los que cuenta con un sustituto que, por ejercer suficiente presión competitiva, pertenece al mismo mercado.

TIGO

Tema (4.2) CRT

1. Obligación de información. Estimamos que como complemento a las medidas regulatorias, debe preverse la publicación, sostenida en el tiempo, sobre la naturaleza y efectos de los remedios adoptados en las tarifas y de los efectos benéficos que estos

representan para los usuarios, a fin de que todos los consumidores tengan suficiente información para tomar sus decisiones, apoyando así la mejoría de la competencia. Para tales fines, sugerimos adicionar un párrafo al artículo 11 en el que se establezca la obligación de la CRT de informar sobre las medidas adoptadas y sus efectos

R/ Las medidas regulatorias que establezca la CRT tendrán como objetivos promover la competencia en los mercados de telecomunicaciones con base en las facultades regulatorias ex ante de la Comisión. El monitoreo o seguimiento del comportamiento de la competencia de los diferentes mercados hace parte del trabajo constante que hace la CRT como organismo regulador de las telecomunicaciones en Colombia. De igual manera, la norma recién expedida contempla que la CRT revisará periódicamente los mercados con el fin de analizar el efecto de las medidas vigentes y la conveniencia de adoptar medidas adicionales o de retirar las establecidas.

De otra parte, la CRT, en cumplimiento del Decreto 2696 de 2004, lleva a cabo un estudio cada tres años de impacto económico del marco regulatorio en su conjunto en relación con la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector.

ASUCOM

Tema (4.2).

1. Llama la atención que no se haya establecido un foro público para que todos los interesados puedan, de primera mano, tener información sobre las posiciones de todos los actores que intervengan en el proceso, así como la falta de publicidad en varias de las rondas de comentarios que han enviado todos los interesados dentro de esta importante materia.

Uno de los presupuestos de la regulación es la transparencia y el hecho de que no se hayan publicado oportunamente en la página Web de la entidad los comentarios de todos los actores en todas las rondas de discusión, ni el detalle de todos los documentos y modelos de soporte a los proyectos presentados por la CRT genera un alto grado de incertidumbre y fallas de transparencia en el proceso.

Adicionalmente, el hecho de pretender reemplazar el foro público por simples “espacios de reuniones particulares”, sólo genera más dudas respecto a la debida claridad procesal.

Formalmente solicitamos que la CRT publique desde ahora la totalidad de documentos de soporte, modelos, análisis y cuanto documento anexo corresponda como sustento de

los proyectos presentados, así como la totalidad de los comentarios recibidos de todos los interesados en el proceso que se hayan remitido a la CRT

R/ En cuanto a la transparencia de todo el proceso regulatorio asociado al proyecto regulatorio de mercados relevantes, es de anotar que los agentes del sector y/o interesados en este proyecto regulatorio han tenido todas las posibilidades de remitir a la CRT los comentarios que consideraron pertinentes respecto de los diferentes elementos de análisis y/o documentos publicados durante su desarrollo, como consecuencia de la aplicación de los principios de publicidad y transparencia que han rodeado el proceso regulatorio.

Adicionalmente, las reuniones particulares con los interesados, se realizaron con el fin de presentar todas las inquietudes, sugerencias y/o comentarios asociados al desarrollo del proyecto en mención. En este orden de ideas, la Comisión considera que se han dado los espacios suficientes para que el sector participe activamente dentro de este proceso regulatorio, lo cual crea certidumbre y seguridad al interior del mismo. Para tal efecto, los operadores AVANTEL, ETB, INTERNEXA, COLOMBIA MÓVIL, COMCEL, TELEFONICA, UNE y asociaciones de usuarios como ASUCOM, se reunieron con la Comisión en el mes de febrero de 2009 para exponer todas sus inquietudes y sugerencias, de tal manera que el sector ha tenido la oportunidad de hacer parte activa de la propuesta integral desarrollada por la CRT.

Por otra parte, la Comisión desde la primera etapa del desarrollo del proyecto regulatorio en el año 2007, ha publicado todos los documentos de análisis tanto económicos como técnicos con sus respectivos anexos, que han soportado las diferentes etapas del mismo, así como la totalidad de los comentarios recibidos por parte de los operadores y demás agentes interesados.

Al respecto, basta indicar que conforme lo establece el Decreto 2696 de 2004, artículos 9 y 10, relativos a la publicidad de los proyectos regulatorios de carácter general, la CRT debe publicar en su página Web, con antelación no inferior a treinta (30) días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de resoluciones de carácter general. Ahora bien, conforme las normas citadas, para presentar observaciones, reparos o sugerencias al proyecto de resolución, se establece un término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que la propuesta regulatoria sea publicada, plazo que puede prorrogarse por solicitud de parte u oficiosamente.

Adicionalmente se deben publicar los soportes técnicos al proyecto de resolución.

Conforme lo anterior, a continuación se incorpora el siguiente cuadro en el cual, puede evidenciarse la forma y oportunidad en que la CRT ha publicado TODOS los documentos que sirvieron para los análisis realizados para la expedición de la propuesta regulatoria.

Actividad	Fecha
Expedición del Decreto 2870 de 2007	Julio 31 de 2007
Análisis interno y contratación de CINTEL	Segundo semestre de 2007
Entrega de documentos por parte de CINTEL	Diciembre de 2007
Publicación de la propuesta regulatoria para comentarios	Febrero 14 de 2007
Vencimiento del plazo para comentarios	Marzo 5 de 2008
Ampliación plazo comentarios	Hasta Marzo 14 de 2008
Publicación de los comentarios	Abril 24 de 2008

Ampliación plazo comentarios	Mayo 9 de 2008
Ampliación plazo comentarios	Mayo 21 de 2008
Publicación documento de lineamientos	Mayo 30 de 2008
Publicación documento de metodología	Septiembre 01 de 2008
Publicación documento económico de mercados	Octubre 21 de 2008
Vencimiento del plazo para comentarios	Octubre 25 de 2008
Publicación comentarios presentados por los interesados	Noviembre 18 de 2008
Publicación documento análisis de competencia	Diciembre 4 de 2008
Publicación Anexo: Información por municipio	Diciembre 5 de 2008
Fin de comentarios	Diciembre 10 de 2008
Publicación comentarios presentados por los interesados	Diciembre 11 de 2008
Publicación propuesta regulatoria y proyecto de resolución para comentarios del sector	Diciembre 26 de 2008
Fin de comentarios	Enero 23 de 2009
Ampliación plazo comentarios	Febrero 2 de 2009
Fecha máxima otorgada por el Decreto 945 de 2008 para la expedición de la regulación enfocada hacia mercados relevantes	Febrero 28 de 2009

Adicionalmente, es preciso indicar que todos los comentarios recibidos por la CRT aparecen publicados en página Web, aún cuando no existe obligación expresa de publicarlos. Respecto, de los comentarios y observaciones, el Decreto 2696 mencionado, estipula que el Comité de Expertos Comisionados debe elaborar un documento final que sirva de base para la toma de la decisión, los comentarios, las informaciones, los estudios y las propuestas allegadas al procedimiento, éste documento debe contener las razones por las cuales se aceptan o rechazan las propuestas formuladas. Para tal efecto podrá agrupar las observaciones, sugerencias y propuestas alternativas en categorías de argumentos. El documento debe publicarse durante el día hábil siguiente al de la publicación de la resolución correspondiente en el Diario Oficial.

AVANTEL

Tema (4.3) CRT

1. AVANTEL coincide con la CRT en que la presencia del móvil ha generado un efecto sustitución fuerte que ha disciplinado a los prestadores fijos. También coincidimos que el carácter nacional del móvil refuerza dicha presión.
2. Sin embargo, hay dos factores que la CRT debe tener en cuenta de cara a la desregulación de este mercado, que históricamente ha sido el más intervenido. Ambos factores son explicados en (Brennan, 2008).

El primero de ellos se debe al hecho de que los servicios fijos y móviles se van constituyendo con el tiempo en servicios “sustitutos brutos”..... Si la telefonía fija y la telefonía móvil son sustitutos brutos, entonces no necesariamente un incremento leve no transitorio va a ser disciplinado por la presencia del móvil, porque si el hogar mantiene ambos servicios esto definitivamente se debe a otras razones (seguridad, costumbre, como medio de acceso a datos) y por tanto, una hipotética alza en precios por parte del fijo, no necesariamente puede encontrar respuesta en un menor uso o en el retorno de la línea fija.

Al respecto la CRT debe tener en cuenta que su modelo estimado puede haber estado capturando como elasticidad cruzada una correlación espuria entre la caída de los precios de la telefonía móvil por un lado, la migración hacia planes en minutos por parte de los operadores de telefonía fija, la aplicación de los topes de tarifas de la CRT, el desmonte de subsidios de telefonía fija, entre otros.

El segundo factor, es el hecho de que la telefonía fija viene de estar regulada, luego el test no debe interpretar que ésta se ha venido comportando de manera competitiva si precisamente, parte de dicho comportamiento se debía a su condición de regulada. En tal sentido, Brennan (2008) advierte que el test SSNIP puede no ser confiable para apoyar la toma de decisiones cuando ello implica desregular un mercado.

R/ Para los usuarios que cuentan con teléfono fijo y móvil, la sustitución se da en el uso dependiendo de la posibilidad que tiene de realizar llamadas desde su residencia utilizando el móvil dependiendo de que tan competitiva es la tarifa móvil respecto a la tarifa fija.

Sin embargo, una tarifa competitiva por minuto móvil respecto al fijo para un usuario determinado no significa que el usuario necesariamente va a devolver el teléfono fijo, con lo cual estaríamos ante una sustitución en el uso.

De otra parte, la CRT señala que los ejercicios econométricos no desconocen el fenómeno de cambios en el esquema de tarificación en telefonía fija. Los precios por minuto se calcularon utilizando la información disponible acerca de los precios y minutos efectivamente consumidos por cada tipo de plan. Una estimación de demanda puede realizarse utilizando como variable dependiente volúmenes consumidos o suscriptores. En específico, en el documento de análisis cuantitativo se indica que se eligió utilizar en la estimación los datos del marco tarifario vigente, en el que algunos mercados locales están desregulados y se introdujeron planes de consumo con tarifa plana, por considerar que es lo más adecuado para un análisis prospectivo y no histórico, toda vez que cuanto el esquema de regulación de precios cambió para este servicio en el tiempo.

ACIEM

Tema (4.3) CRT

1. Revisado el documento regulatorio, no estamos de acuerdo con la idea general planteada de que la telefonía móvil sea un sustituto perfecto de la telefonía fija, pues si bien puede ser un medio alternativo, dada la diferencia tarifaria que subsiste entre los dos servicios para la gran mayoría de la población que accede a la telefonía móvil en la modalidad de prepago, aunado a las limitantes técnicas de ancho de banda agregado de las redes móviles respecto de la capacidad de una red fija con topología de estrella con canales dedicados exclusivos por abonado y considerando las tendencias de mercado que llevan a proveer en los servicios móviles aplicaciones transaccionales y en los fijos aquellas que requieren tiempos de conexión prolongados y anchos de banda mayores, se considere que exista realmente una competencia en todos los segmentos que atienden estas dos redes.

R/ La CRT no ha dicho en los documentos soporte de la norma expedida que exista competencia en todos los segmentos que atienden las redes fijas y móviles. Las evidencias que ha encontrado la CRT se relacionan con la voz saliente, las cuales permiten concluir que el móvil ejerce fuerte presión competitiva sobre el fijo en los lugares donde hay cobertura del móvil y que por lo tanto el mercado de voz saliente (fijo y móvil) se puede considerar como un mismo mercado relevante.

ETB**TEMA: (4.4)**

Por otro lado, los análisis de mercado y poder de mercado deben incluir variables y/o elementos un poco más profundos que sirvan de evidencia o al menos de indicios que permitan determinar la existencia de fallas de mercado.

En este sentido, la Comisión Europea en el 2001, definió un "check List", el cual, aunque ha ido evolucionando con los años, aun tiene vigencia e incluye, entre otros, los siguientes puntos:

- Tamaño promedio de la compañía.
- Control de infraestructura fácilmente duplicable.
- Ventaja o superioridad tecnológica.
- Acceso sencillo o privilegiado a capital de mercado y fuentes de financiamiento.
- Economías de escala.
- Economías de alcance.

- Integración vertical.
- Distribución y red o canales de ventas.
- Ausencia de competencia potencial.

Complementariamente, existen ciertas conductas típicas de los operadores dominantes que permiten determinar si se está abusando de dicho poder y que John Buckley pudo agrupar de una forma sencilla en su libro Telecommunications Regulation:

- Precios Predatorios: Se presenta cuando una empresa vende productos o servicios por debajo del costo real con el objetivo de desplazar o eliminar la competencia. Generalmente es aplicado con empresas con “músculo financiero”, lo cual les permite soportar pérdidas por un tiempo determinado. Luego de eliminar la competencia puedan recuperar la pérdida incrementando el precio de sus productos o servicios.
- “Margin Squeeze” o estrangulamiento de precios: El ejemplo típico de este comportamiento se presenta en las ofertas de reventa de capacidad o terminación de tráfico. La empresa “A” ofrece precios a su competidor “B” que nos le permite vender productos al por menor de forma competitiva con los servicios que ofrece la empresa “A”. En otras palabras, el margen entre el precio al por mayor y el precio que puede ofrecer el competidor “b” al por menor no le permite recuperar sus costos marginales más utilidad razonable.
- Discriminación: El operador con poder de mercado vende el mismo producto a diferentes precios en diferentes mercados (o consumidores). Usualmente se realizan acuerdos con descuentos especiales. La dificultad para identificar si se trata o no de un abuso de posición de mercado, consiste en determinar si los precios ofrecidos se comportan dentro del mercado o, por ejemplo, podrían entra dentro de la categoría de “predatorios”.
- Empaquetamiento de servicios: Ocurre cuando una empresa vende productos empaquetados que el cliente no necesita o que individualmente se podrían conseguir a un precio menor. En este sentido la regulación colombiana prohíbe “las ventas atadas”, sin embargo es importante monitorear tal comportamiento.
- Acuerdos de exclusividad: Generalmente se presenta cuando un proveedor realiza acuerdos de exclusividad en alguna etapa de la cadena de valor, lo cual no se puede catalogar per se como un abuso de posición de mercado. Sin embargo, sería posible que dada la capacidad de compra de un operador, logre que uno de sus proveedores no le venda a la competencia con el fin de alcanzar ventajas en el mercado.

- Subsidios cruzados: Se presenta en empresas integradas vertical y/o horizontalmente, quienes, con el fin de lograr ventajas en el mercado ofrecen varios productos, y al menos uno de ellos es subsidiado por otro (s).

Si bien en Colombia esta práctica está prohibida, es necesario monitorear el comportamiento de algunas empresas en relación con el empaquetamiento, como se explicó en un apartado anterior.

Este tipo de comportamientos llevó a que algunas autoridades regulatorias determinaran la separación de negocios, e inclusive la separación funcional entre servicios e infraestructuras. Sin embargo este tipo de medidas o remedios deben ser abordados con suma precaución y así evitar posibles efectos adversos o contraproducentes, tales como el desplazamiento del poder de mercado de los servicios a las infraestructuras.

- Control de propiedad intelectual e información: Incluye el ocultamiento de información sobre elementos necesarios para la interconexión, tales como las características de algunos equipos de conmutación y transmisión, protocolos, etc.

Este tipo de comportamiento se podría presentar sobre información relevante de clientes (y redes) para efectos de reventa o desagregación, cuando dicha información es necesaria para hacer efectivas dichas medidas.

R/ Es importante resaltar que en el desarrollo del proyecto se ha señalado que adicional a la utilización de indicadores como el HHI y las participaciones de mercado, para definir las condiciones de competencia de los diferentes mercados identificados, la CRT estudió la evolución de los mismos en el tiempo, y adicionalmente factores como el número de operadores, la evolución de los precios, el análisis del markup del negocio, las economías de escala y alcance, barreras a la entrada normativas, y factores que caracterizan el tipo de competencia entre redes, entre otros, así como evidencian cuantitativa y cualitativa complementaria en cada uno de los mercados.

Ahora bien, si existen ciertas conductas típicas de los operadores que permiten determinar si se está abusando, el análisis de las mismas exceden el ámbito de acción de la CRT. No obstante estar la CRT facultada para expedir el Régimen de Protección al Usuario de servicios de Telecomunicaciones, esta Comisión carece de facultades de inspección, vigilancia y control sobre los operadores sujetos de su regulación, las entidades que deben cumplir con estas funciones son la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para el caso de los servicios públicos no domiciliarios de telecomunicaciones y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) para el caso de los servicios públicos domiciliarios de telecomunicaciones.

ETB

TEMA: (4.4)

Definición de mercado geográfico

En este punto queremos llamar la atención sobre la necesidad de analizar el alcance geográfico no sólo desde la órbita geopolítica, como es la municipal, departamental o nacional, sino también la que tiene que ver con la homogeneidad de los clientes. Así, de ser necesario, deberán considerarse supuestos tales como que dentro del mismo mercado geográfico pueden existir clientes diametralmente diferentes.

R/ Como se ha mencionado anteriormente, por definición los mercados de banda ancha, en los que no hay posibilidad de arbitraje por transporte, son de carácter local. La característica que define la competencia en el mercado es el número de alternativas de servicio que enfrenta cada usuario. Las prácticas comerciales de cada empresa a la hora de fijar precios para grupos de municipios no marcan el límite geográfico de los mercados. La consultoría encontró, en efecto, diversidad de niveles de competencia a través del territorio nacional y prácticas comerciales con un patrón de proporcionalidad inversa entre el nivel de precios y el número de operadores en cada mercado. Sin embargo, teniendo en cuenta el impacto esperado sobre la competencia de la entrada de nuevas tecnologías, se recomendó no incluir los mercados de banda ancha como mercados relevantes para regulación ex ante.

UNIVERSIDAD EXTERNADO (4.4)

2. Competencia en el mercado

En presencia de competencia imperfecta existe preocupación acerca del comportamiento de las firmas o simplemente de algunos factores propios de la industria que puedan tener efectos adversos sobre la competencia.

Una de las preguntas centrales en este escenario es cómo medir el nivel de competencia en el mercado, cómo identificar, prevenir o remediar los efectos adversos sobre la competencia. Los principales retos se concentran en el acceso a la información ya que la información asimétrica es una de las imperfecciones de mercado más frecuentes, así como la definición de indicadores que permitan medir el nivel de dominio de las firmas en los mercados. Estos indicadores usualmente se asocian con el concepto de “dominancia” que no se puede ejercer al menos que se tenga suficiente “poder de mercado”.

Existen diferentes aproximaciones orientadas a evaluar cuando una firma es dominante en contra de las restricciones impuesta por la competencia existente o potencial en el mercado relevante. Las aproximaciones más usadas en la literatura son el índice de

Lerner, el índice de Herfindahl-Hirshchman (HH) de concentración de mercado y la distribución de participación de mercado.

En todos los casos, estos índices presentan fortalezas en la medición pero también restricciones de aplicación debido al enfoque de cada uno de ellos. En el caso particular del índice de Herfindahl-Hirshchman, usado por la CRT para evaluar la competencia, es un índice que aplica a nivel de industria y no de la firma es por esto que es usado principalmente en la evaluación del impacto de fusiones.

La definición de indicadores depende fuertemente del mercado al que está asociado y a las condiciones establecidas en las leyes de competencia propias de cada país. La definición de indicadores que permitan determinar si existe suficiente competencia, es aún un tema de especial interés en el estudio de los mercados, por parte de la comunidad académica. Recientemente se han propuesto algunos indicadores para evaluar el poder de dominio de las firmas que depende de la intensidad de la competencia y de las barreras de entrada al mercado que tratan de salvar algunas de las dificultades de los otros índices, anteriormente mencionadas. Por esto consideramos que el índice escogido por la Comisión (HH) puede no arrojar resultados apropiados para poder hacer una evaluación objetiva de competencia en los mercados relevantes y nos permitimos sugerir evaluar otras de las alternativas de indicadores.

R/ En el desarrollo del proyecto se ha señalado que la utilización de indicadores como el HHI y las participaciones de mercado se deben usar adecuadamente por cuanto no son los únicos determinantes para definir las condiciones de competencia de un mercado, en línea con lo dicho por otros reguladores a nivel mundial. En este sentido, adicional a los indicadores antes mencionados, la CRT estudió la evolución de los mismos en el tiempo, así como otros tipos de evidencia cuantitativa y cualitativa complementaria en cada uno de los mercados.

Ahora bien, respecto a los criterios para la definición de operadores con posición dominante en los mercados susceptibles de regulación *ex ante*, el artículo 10 de la Resolución, queda en los siguientes términos: "**OPERADORES CON POSICIÓN DOMINANTE.** Para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación *ex ante*, la CRT realizará un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado."

Conforme lo anterior, se tiene en cuenta tanto el nivel de concentración, sin atarlo a ningún índice en particular, como a la participación de los operadores en el mercado, además de un análisis de la evolución futura de las condiciones de competencia del mercado.

ACIEM

Tema (4.4) CRT

1. La telefonía fija sigue siendo hoy uno de los principales motivos de preocupación y objeto de regulación en todo el mundo precisamente por las citadas características técnicas y de mercado que se describen. Por tanto, sugerimos revisar este aspecto e incluir a los operadores fijos de TPBC dentro de la lista de operadores con poder de dominio tanto en el mercado mayorista como en el minorista, obligándolos (como lo establece el Decreto 2870 de 2007) a contar con ofertas mayoristas y a la desagregación del bucle local de abonado como una medida para promover la competencia en el sector, pues de lo contrario de nada habrá servido la promoción del citado decreto de convergencia.

R/ Frente a la posición de dominio en el mercado de telefonía fija, la CRT en su estudio no evidenció elementos que sugieran la existencia de posición dominante en dicho mercado. Al respecto la CRT encontró en sus análisis que dada la evolución de la telefonía móvil y la imposibilidad de este servicio de discriminar precios por localidad, se ha considerado apropiado disminuir el nivel de intervención regulatoria *ex ante* en tal mercado dado que la telefonía móvil ejerce una fuerte presión competitiva a la telefonía fija, lo que recomienda examinar la posición de los mercados locales en el marco del régimen tarifario vigente.

ASUCOM**Tema (4.4) CRT**

1. Aplaudimos que la CRT haya replanteado su propuesta inicial de hace un año, que excluía a los operadores móviles del análisis de mercados relevantes. No obstante, no creemos que deba sacrificarse la inclusión de los operadores fijos, como operadores dominantes, para justificar una dominancia más allá de los límites que corresponden al mercado móvil. Pretender que un operador móvil es dominante en el mercado de llamadas locales, por encima de los operadores incumbentes de TPBCL no tiene sentido, pues los servicios de telefonía fijos y móviles no cumplen con los supuestos de cercanía en precio y uso que presupone su inclusión en el mismo mercado, viciando así desde su génesis el análisis realizado.

Demasiada carpintería econométrica puede ser contraproducente, pues se crearía un castillo de naipes fácil de derribar posteriormente por errores técnicos. La evidencia clara y sencilla se encuentra en la abultada participación del operador dominante en su propio mercado de abonados móviles y en la discriminación tarifaria que realiza entre

llamadas en su red y llamadas a otros destinos. Un ejercicio sencillo y entendible es mejor garantía para este proceso regulatorio y no se requiere de tan complejo ejercicio econométrico, que lo único que genera es demasiada incertidumbre y falta de rigor y claridad en el proceso, siendo el resultado final el mismo.

R/ Como se mencionó anteriormente, frente a la posición de dominio en el mercado de telefonía fija, la CRT en su estudio no evidenció elementos que sugieran la existencia de posición dominante en dicho mercado. Al respecto la CRT encontró en sus análisis que dada la evolución de la telefonía móvil y la imposibilidad de este servicio de discriminar precios por localidad, se ha considerado apropiado examinar el nivel de intervención regulatoria *ex ante* en tal mercado, dado que la telefonía móvil ejerce una fuerte presión competitiva a la telefonía fija. Estos resultados fueron complementados con otra información de carácter cualitativo de mercado que los propios operadores en varias ocasiones han puesto de manifiesto a la CRT, el análisis de esta información corroboró aún más dicha presión competitiva.

AVANTEL

Tema (4.4) CRT

3. AVANTEL encuentra confiables los resultados presentados por el regulador, ya que éste verifica de manera sistemática la posibilidad de que en el mercado móvil se presente un incremento no transitorio de precios por parte de un monopolista hipotético. La CRT utiliza costos de largo plazo y calcula mark-ups con base en modelos de costos de empresa eficiente (de mercado competitivo). Al mismo tiempo, el mercado móvil de voz es claramente un mercado maduro (no emergente) donde el riesgo regulatorio es menor.

El único criterio que lo presentado por la CRT debe sortear es un análisis de sensibilidad. Tres variables deben ser sometidas en este caso a dicho análisis dentro de límites razonables: los mark-ups, la variación de precios y la elasticidad.

Se encuentra la sensibilidad a las estimaciones de la elasticidad. La CRT realiza una estimación de elasticidad de largo plazo lo que en si mismo puede llevar a un valor mayor frente a una elasticidad de corto plazo. Los trabajos anteriores de la CRT presentan ejercicios de benchmark internacional donde se obtiene un rango más amplio para evaluar la misma.

Sin embargo, estimaciones previas como las realizadas por la CRT en 2005 y 2003 (CRT, 2005) resultan inadmisibles debido a las condiciones radicalmente diferentes que

presentaba el mercado colombiano en ese entonces (ambas estimaciones se asocian a un punto en el tiempo).

La estimación de 2003 claramente reflejaba un mercado con precios notablemente superiores (en dicha estimación se evalúan incrementos de precios alrededor de un valor de \$1.000) y niveles de penetración mucho más bajos. Si una elasticidad se evalúa a precios más altos, tiende a ser más elevada. Las estimaciones de 2005, parten de un modelo sistémico que buscaba indagar relaciones de sustitución de usuarios de telefonía fija (la encuesta es limitada a esos usuarios) y en ese sentido de usuarios más sensibles al precio.

El que las elasticidades en Colombia estimadas en diversos estudios presenten una tendencia a la baja tiene explicación. Los estudios de 2003 y 2005 fueron aplicados cuando la telefonía móvil estaba en plena expansión con niveles de penetración inferiores al 50%.

En resumen, el test del monopolista hipotético realizado por la CRT es consistente luego de ser aplicado un generoso análisis de sensibilidad de sus parámetros, lo que permite concluir a AVANTEL que el mercado minorista de comunicaciones originadas desde una ubicación móvil, debe ser considerado como un mercado relevante de ámbito nacional.

2. A la luz de la experiencia internacional el mercado móvil nacional resultaría claramente candidato a regulación. **[AVANTEL presenta una tabla que resume el comportamiento de los mercados móviles en miembros de la Unión Europea (2007)]**. La Tabla anterior evidencia varios aspectos. En primera instancia, es notable que buena parte de los mercados miembros de la unión europea (19) presentan niveles de competencia (columna 3) elevados y una baja concentración de mercado (columna 4). En dichos mercados, es normal que el líder ostente menos del 50% del mismo, las cuotas de mercado presenten tendencia a la baja, la terminación y las tarifas en general sean reducidas y la entrada y salida de jugadores sea alta.

Sin embargo, al menos 5 mercados presentan altos niveles de concentración y no sorpresivamente resultados modestos en materia de competencia. En todos los mercados “problemáticos” las cuotas de mercado del líder son estables o crecientes, la entrada ha sido reducida y desincentivada por los establecidos y las tarifas son altas o al

menos no decrecen. De esos 5 mercados, 3 se han sometido a regulación ex ante (bien sea a nivel minorista o mayorista).

El mercado Colombiano con cuotas de mercado crecientes, cargos de acceso históricamente altos y recientemente regulados, sin portabilidad numérica, y sin vigorosa entrada, se asemeja más a aquellos mercados en donde las diferentes NRAs Europeas han mostrado preocupación.

4. No estamos de acuerdo en que el problema de la terminación se extrapole a las llamadas entrantes de larga distancia internacional, donde los usuarios que llaman se localizan en otros países y pueden elegir libremente el camino por donde enrutan sus llamadas (tarjetas prepago, proveedor en Colombia, Skype, entre otros) luego los eventuales sobre-precios no tienen efectos sobre la competencia, al menos siempre y cuando ningún operador pueda implementar un mecanismo que limite dicha libertad, tanto por parte de los usuarios, como de quienes ofrecen la terminación.

Desafortunadamente, tal posibilidad existe en Colombia ya que los operadores de local extendida y especialmente TELEFÓNICA, tienen la habilidad de ofrecer terminaciones diferenciales a quienes utilizan su red frente a los potenciales usuarios que escojan a otros proveedores. Dicho mecanismo se explica a continuación en la tabla siguiente **[Ver tabla 6 del documento de AVANTEL]** que ilustra lo que ocurre en el mercado de terminación de larga distancia con terminación libre y con terminaciones no replicables (Red Local Extendida).

De la Tabla anterior **[tabla 6]** queda claro que la artificial definición en la legislación de la red de local extendida genera la existencia, también artificial, de una instalación esencial no replicable constituida por la terminación o transporte hacia municipios servidos por la red de local extendida.

Con local extendida, la terminación es siempre "one sided", es decir es esencial para quien se interconecta, pero no lo es para el operador de local extendida que administra dicha red. Tampoco es replicable, si se construye una red local porque del mismo modo, el operador continuaría pagando interconexión local extendida a lo largo de dicha red.

Como bien lo muestra la CRT, la idea aquí no es declarar candidato a regulación un mercado minorista de comunicaciones departamentales porque este se encuentra sometido a la presión competitiva de la telefonía móvil.

Tampoco se trata de declarar un mercado de terminación de larga distancia internacional, porque como bien lo muestra la Tabla 6, dicho mercado es competido en todas las condiciones, exceptuando cuando la terminación involucra los municipios servidos por la red local extendida.

Mucho menos, lo que se propone es cambiar el esquema de telecomunicaciones sociales o que se desconozca la baja rentabilidad de dichos municipios.

Sobre lo que AVANTEL quiere llamar la atención es que la combinación del carácter monopólico de la terminación en la red de local extendida sumado a su carácter de irreplicabilidad así como también al hecho de que dicha red compite con el resto en el mercado de larga distancia internacional, hace que ésta deba ser regulada. De lo contrario, como ya se mostró, es evidente que no existe ningún mecanismo que prevenga que el operador de local extendida incremente la terminación a sus competidores, muy por encima de lo que éste se cobraría a sí mismo o a sus usuarios.

Por todo lo anterior, AVANTEL considera que debe excluirse el mercado de terminación de larga distancia internacional y en su lugar, debe incluirse el mercado de terminación y transporte en la red de local extendida como candidato a regulación.

La regulación del cargo de terminación o transporte a la red de local extendida es insuficiente, ya que el verdadero problema reside en la habilidad de la red de local extendida para fijarse un cargo más bajo a sí misma frente al resto de proveedores de larga distancia o en su defecto, la habilidad de esta para ofrecer tarifas preferenciales a usuarios pre-suscritos con ella o con líneas de local extendida, frente a usuarios pre-suscritos con sus competidores o con líneas de éstos.

En conclusión, los operadores de local extendida son dominantes en el mercado de terminación en dichas redes y los diferenciales tarifarios entre estos y sus competidores deben ser regulados.

5. AVANTEL esta en desacuerdo en la conclusión de que los mercados mayoristas de datos no presentan problemas y al contrario, considera que la posición monopólica de la red de local extendida en los mercados de voz y datos nacional justifica por sí sola su intervención.

AVANTEL señala que en 563 municipios de los listados por la CRT, la red de local extendida es la única portadora, propietaria de todos los accesos de última milla, con

capacidad inversora y real para ofrecer triple play y cuádruple play y con prefijo de alta recordación para prestar servicios de larga distancia. Adicionalmente, TELEFÓNICA tiene el control de la cabecera del cable submarino “Maya”.

Tal posición de la que goza TELEFÓNICA hace que sea muy difícil esperar inversión o entrada de otros jugadores, sin que medie la acción reguladora. En dichas localidades, TELEFÓNICA goza de una posición similar a la que goza BT en Reino Unido, Deutsche Telecom en Alemania, France Telecom en Francia y en general los ex monopolios estatales fijos de la mayoría de países europeos los cuales se encuentran regulados en cuanto al acceso de última milla.

R/ Atendiendo a los comentarios sobre el mercado de local extendida, la CRT, con base en sus facultades, analizará y realizará los análisis pertinentes frente a la situación planteada en los mismos para los fines regulatorios a que hubiere lugar.

En cuanto al mercado portador, como se ha mencionado en la respuesta a comentarios anteriores, debe insistirse en que la CRT no identificó un problema de competencia que bajo el ámbito del presente proyecto ameritara definir en dicho mercado la existencia de posición dominante como consecuencia de hacer parte de aquellos mercados identificados como objeto de regulación ex ante. No obstante lo anterior, de los análisis desarrollados sí se identificó que en algunas rutas de transporte de datos entre ciudades y/o municipios donde no existe competencia de banda ancha podrían existir problemas asociados al mercado portador, lo cual le impone a la CRT la necesidad de revisar con mayor detenimiento el comportamiento de dicho mercado, para así identificar si esta situación se podrían traducir en la existencia de problemas de competencia en el servicio portador que ameriten una intervención regulatoria.

Ahora bien frente al cable submarino, esto es servicio portador internacional, debe insistirse que la CRT no identificó un problema de competencia que bajo el ámbito del presente proyecto ameritara definirlo como un mercado identificados como objeto de regulación ex ante, ni la existencia de posición dominante, puesto que la capacidad de conectividad internacional en Colombia se ha incrementado considerablemente, ampliando las posibilidades de competencia en la conectividad internacional. Sin embargo, identificó problemas de acceso a las cabeceras que permiten la interconexión con cable submarino, que deben ser resueltos a través de la regulación como instrumento de intervención del estado en la economía para efectos de garantizar condiciones competitivas y no discriminatorias de acceso, uso e interconexión.

Finalmente, debe mencionarse que la CRT seguirá estudiando el tema tanto del servicio portador como de acceso a las cabeceras de cable submarino con el fin de determinar las condiciones reales de competencia en el mercado del servicio portador, para lo cual hará los estudios específicos que correspondan para los fines regulatorios a que haya lugar.

EPM

Tema (4.4) CRT

1. Posición dominante en las llamadas originadas en una red móvil hacia los servicios de cobro revertido conectados a redes de terceros operadores: la asimetría en algunas normas que regulan los servicios de voz fija y móvil, no sólo han dado lugar a problemas de competencia en la terminación sino también en la originación de tráfico en redes móviles. Tal es el caso de las llamadas originadas en una red móvil hacia los servicios de cobro revertido conectados a redes de terceros operadores, donde los operadores de TMC cobran por el uso de su red un valor por minuto varias veces superior al valor promedio por minuto que reciben de sus usuarios por concepto de la prestación de sus servicios de TMC.

Esta situación ha llevado a la mayoría de los clientes empresariales de los operadores de telefonía fija a abstenerse de recibir en sus líneas 01-8000 de atención gratuita al público el tráfico proveniente de redes de TMC, porque consideran irracional el costo de tales llamadas.

La ausencia de una medida regulatoria apropiada coloca a los operadores de TMC en una posición de privilegio respecto de la disputa del mercado de servicios de cobro revertido, por cuanto a diferencia de los costos irracionales que éstos fijan por el uso de sus redes, la regulación les proporciona una tarifa regulada (el cargo de acceso) por las llamadas originadas en las redes de TPBC hacia sus clientes de servicios de cobro revertido.

Consideramos que la regulación sobre mercados relevantes es justamente el escenario apropiado para corregir los problemas de competencia existentes en las llamadas hacia servicios de cobro revertido, y que tales problemas son otra razón que justifica plenamente la necesidad de que los operadores móviles pongan su servicio de voz móvil a disposición de los demás operadores, para que por la vía de las ofertas mayoristas se corrijan los problemas de competencia existentes en aquellos mercados donde ostentan posición dominante.

R/ Al respecto es preciso indicar que la propuesta regulatoria general, solamente abarca los criterios y condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en los mismos.

Ahora bien, en cuanto a las condiciones de competencia del mercado "voz saliente móvil", hasta el momento indican la necesidad de someter este mercado a regulación *ex ante*, tal y como aparece relacionado el mercado en el Anexo 02 de la Resolución 2058 de 2008. En tal sentido, la determinación de la existencia o no de dominancia en las llamadas originadas en una red

móvil hacia los servicios de cobro revertido conectados a redes de terceros operadores, serán objeto de análisis particular según corresponda.

Al respecto conviene tener en cuenta los indicadores que tuvo en cuenta el análisis del mercado “Voz Saliente Móvil”, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, a saber:

1. Barreras a la entrada: Se examinan los factores que inciden en la entrada de un nuevo operador en el mercado en el corto o mediano plazo y que pueda representar una presión competitiva en el mercado. Estas barreras pueden ser de tipo tecnológicas, económicas, legales o administrativas.
2. Tamaño Absoluto: El tamaño absoluto del mercado, se estudia con el fin de analizar consideraciones de economías de escala que implican menores costos por minuto y sus efectos sobre los precios finales y condiciones de competencia en el mercado.
3. Tamaño Relativo: El tamaño relativo del operador en el mercado, calculado a partir de su participación por usuarios, tráfico e ingresos, se utiliza con el fin de evaluar la posición de los operadores en el mercado. Estos indicadores no son determinantes de las condiciones de competencia *per se*, por lo que a su vez se estudia su evolución en el tiempo y su tendencia.
4. Fallas de mercado: Las fallas de mercados tales como las externalidades de red pueden tener implicaciones en las decisiones de afiliación de los usuarios, y esto, a su vez, efectos sobre la competencia en el mismo. Se estudiaron los efectos para la competencia de que un usuario perciba beneficios adicionales por suscribirse a una u otra red.
5. Conducta de la firma: El comportamiento de los operadores en el mercado tiene consecuencias sobre las decisiones de los usuarios. Para esto se estudió el diferencial de precios, la tasa de desafiliación de los usuarios, y los descuentos por lealtad y demás promociones.

De esta manera se estudió el mercado móvil a la luz del nivel de competencia, asociado con:

1. El tamaño absoluto y relativo de los operadores.
2. Externalidades de red y efectos club que capturan a los usuarios.
3. La diferenciación de tarifas on net y off net que acentúa las externalidades de red
4. La configuración del tráfico on net y off net

TELMEX

Tema (4.4) CRT

1. En primer lugar consideramos necesario que en el análisis de competencia y la decisión que tome el regulador en relación con la reducción del nivel de intervención en el

mercado minorista de voz local, la CRT haga explícito que este nivel de competencia ha estado determinado en gran medida por la regulación ex - ante expedida por la CRT para el mercado mayorista de interconexión local — local con el establecimiento del esquema de remuneración denominado internacionalmente como "bill & keep", el cual constituye un factor de promoción de competencia en el mencionado mercado minorista.

2. De otra parte, en lo que respecta al análisis de competencia del mercado de voz de larga distancia, es importante que la CRT evidencie que existe una gran barrera para que los nuevos operadores puedan entrar al mercado en igualdad de condiciones. En efecto, la discriminación regulatoria en la longitud de los códigos de marcación dificulta que los esfuerzos e inversiones en redes, publicidad, planes y servicios que realizan los operadores entrantes, se traduzcan en presiones competitivas altamente efectivas frente a los operadores establecidos. Por el contrario al mantener la ventaja artificial de los códigos más cortos para unos pocos operadores, se está incentivando a que los operadores establecidos mantengan usuarios cautivos, y que a los usuarios se les dificulte optar por las nuevas alternativas que ofrecen los operadores entrantes.

R/ Los estudios de la CRT, en el marco de este proyecto no se refieren al mecanismo de Bill and Keep como mecanismo de remuneración de la interconexión entre redes de telefonía local.

En segundo lugar, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en ejercicio de sus facultades expidió la Resolución CRT 1720 de 2007, por la cual se modifica el Capítulo II del Título XIII de la Resolución CRT 087 de 1997, se establece algunas disposiciones relativas a los Planes Técnicos Básicos y a la administración de códigos de operador para el servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia y se dictan otras disposiciones en la que definió que los códigos que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones asigne a los nuevos operadores de larga distancia, tendrán una estructura de tres dígitos, en tanto que los operadores preestablecidos conservarán la numeración previamente asignada con base en los lineamientos reglamentarios establecidos por el gobierno nacional y los títulos habilitantes correspondientes. Por lo tanto, los temas a los que se hace referencia exceden el ámbito de este proyecto regulatorio.

TELEFONICA

TEMA: (4.4)

1 Metodología para el análisis de la competencia en los mercados

1.1 Poder compensador de la demanda

La metodología de la CRT usa los indicadores más comunes para la valoración de la posición de dominio. No obstante, Telefónica Colombia considera que la CRT debería incluir otros elementos en la evaluación como el poder compensador de la demanda y complementar la valoración de los índices de concentración y de las cuotas de mercado en el análisis de la posición de dominio.

El poder compensador de la demanda cobra especial relevancia en aquellos casos en los que la demanda no está atomizada. Esto es, cuando los clientes cuentan con un elevado tamaño, pudiendo, individualmente, ejercer una influencia significativa sobre la empresa oferente.

En los mercados minoristas de servicios de telecomunicaciones los clientes corporativos suelen contar con un mayor poder negociador que los clientes residenciales. A nivel mayorista, los operadores pueden tener tal poder de negociación en la demanda de servicios de red que les permita obtener buenas condiciones de servicio, incluso en mercados con un solo prestador del servicio.

Telefónica Colombia considera que la inclusión de este factor puede ser relevante para complementar el análisis realizado por la CRT en el mercado de servicio portador.

1.2 Cuotas de mercado y niveles de concentración

Si bien es cierto que el Proyecto de Resolución da mucho énfasis al nivel de concentración, el papel de las cuotas de mercado podría ser un elemento complementario en el análisis. Una forma de dar mayor robustez al diagnóstico de la competencia es considerar las cuotas de mercado de los operadores junto con la evolución en el HHI, dado que pueden existir mercados concentrados que se comportan competitivamente.

La valoración de las cuotas en el derecho de la competencia europeo establece que: “las empresas con cuotas inferiores al 25 % no es probable que ocupen una posición dominante (individual) en el mercado correspondiente. En la práctica decisoria de la Comisión, la inquietud por una posible posición dominante individual sólo suele plantearse en el caso de empresas con cuotas de mercado superiores al 40 %, aunque la Comisión puede en algunos casos preocuparse por una posible posición dominante con cuotas de mercado inferiores, ya que puede darse la posición dominante sin posesión de una cuota de mercado considerable.

Según jurisprudencia reiterada, las cuotas de mercado extraordinariamente elevadas — superiores al 50 %— atestiguan por sí mismas, salvo circunstancias excepcionales, la existencia de una posición dominante” [...] “Sin embargo, una elevada cuota de mercado sólo puede constituir un criterio de medición adecuado si se parte del supuesto de que los competidores no

están en condiciones de ampliar su producción en un grado suficiente para cubrir el desplazamiento de la demanda resultante del incremento de precios de un rival". Con base en lo anterior, la CRT podría evitar análisis injustificados de posición de dominio individual descartando automáticamente la existencia de la misma cuando la cuota de mercado de un operador sea inferior al 25%.

En resumen, la metodología empleada en el Proyecto de Resolución tiene en cuenta diversos criterios económicos que permiten valorar la situación de competencia en un mercado relevante. Sin embargo, en aras de robustecer el análisis de algunos mercados, puede complementarse con la revisión de otros factores como el poder compensador de la demanda. Desde una perspectiva más general, el interpretar los indicadores de forma conjunta en el análisis de la competencia en los mercados podría proporcionar un razonamiento económico más sólido para el comportamiento observado.

2 Comentarios al análisis de los mercados

2.1 Mercado Minorista de Banda Ancha

Telefónica comparte con la CRT su conclusión sobre el mercado de banda ancha en Colombia. A nivel nacional se observan unas tendencias positivas, con aumentos significativos en el número de usuarios y en la cobertura, así como reducciones importantes en precios. Estos resultados son el producto de la competencia entre operadores, rivalidad que se ha producido en un escenario desregulado.

R/ En primer lugar, en lo que se refiere al poder compensador de la demanda, la posibilidad de la demanda, mayorista o minorista, de contrarrestar el ejercicio de poder de mercado de un proveedor de un insumo o servicio depende de la capacidad de la demanda de acceder a ese insumo o servicio por una vía alternativa (incluido el "by pass"). En ausencia de esa alternativa, la capacidad del proveedor de ejercer poder de mercado es independiente del tamaño del cliente.

En el caso de la demanda minorista es cierto que los clientes corporativos de mayor tamaño que tienen alternativas de servicio están en la posibilidad de obtener tratamientos favorables por parte de los prestadores de servicio. Esto modera la capacidad de un operador de ejercer poder de mercado frente a este tipo de clientes, pero no necesariamente frente a la totalidad de la demanda. La consultoría no contó con información desagregada a nivel de cliente para dimensionar con precisión el impacto de este tipo de clientes sobre el desempeño del mercado.

Operador: Telefónica

TEMA. (4.4)

Alcance del mercado geográfico

Telefónica Colombia comparte con la CRT su preocupación por evitar que la regulación pueda distorsionar los incentivos de los agentes en un mercado, que a nivel nacional, no muestra problemas de desempeño. Sin embargo, de este análisis del mercado de banda ancha es necesario revisar la dimensión geográfica pues es dudoso que en todos los casos el mercado geográfico relevante sea el municipio.

Existe evidencia que muestra que el ámbito geográfico es superior al municipio pero inferior al nacional. Por ejemplo, los precios que aparecen en la página web de algunos operadores como ETB y Colombia Telecomunicaciones indican que su política de precios no está diferenciada para municipios individuales sino para grupos de municipios. El caso de ETB es muy claro pues fija precios distintos para dos grupos de municipios: los de la región de Cundinamarca por un lado y los de Medellín, Cali, Pereira, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, por otro. Por ejemplo para el plan de 6000K, el precio para la primera región es de \$108.750 y para la segunda de \$132.500.

La existencia de mercados geográficos distintos está determinada por la existencia de condiciones de competencia distintas. Si los precios de los operadores se fijan para ámbitos superiores al municipio, éste no puede ser el mercado geográfico.

En concreto, si a nivel municipal el desempeño de los mercados es consistente con la evolución de un mercado competitivo, el análisis a un nivel geográfico superior también debería producir el mismo resultado. Es decir, si el mercado geográfico apropiado es un conjunto de municipios, mostrar que el desempeño del mercado es satisfactorio en cada uno de ellos permite concluir que el verdadero mercado geográfico también mostrará un desempeño correcto.

Desempeño de los grupos de municipios identificados en el Proyecto de Resolución [Telefónica realizó un ejercicio particular de comparación del desempeño de los mercados no competitivos con respecto al de los mercados en competencia]

Mercados con markup negativo

Según el Proyecto de Resolución se identifican 111 municipios en los cuales el servicio se presta en condiciones de rentabilidad negativa. Al igual que en los casos de municipios no competitivos, el desempeño de estos mercados no parece ser significativamente distinto, lo que confirma la decisión de no regular.

Municipios con competencia del cable

Según la CRT 147 municipios son catalogados como con competencia potencial del cable, y de manera acertada concluye la Comisión que no es necesario imponer regulación alguna debido a su potencial competitivo, dados los bajos costos de adecuar la plataforma para la prestación de servicios de banda ancha. Estos municipios representan el 83% del total de suscriptores del mercado.

En conclusión, a nivel nacional el mercado de banda ancha presenta una evolución consistente con la de un mercado en competencia, con descensos de precios, aumento en el número de abonados, mayor variedad en la oferta comercial y crecimiento de la cobertura geográfica de los operadores.

No obstante, en aquellos mercados municipales en donde se encuentra competencia insuficiente, se ha demostrado que tal conclusión puede deberse a una especificación de la dimensión geográfica del mercado que no corresponde a aquella que verdaderamente determina la competencia. Si bien el mercado geográfico no es nacional, no en todos los casos es municipal, ya que no parece que los operadores fijen precios y condiciones comerciales a ese nivel. Sin embargo, el análisis del desempeño del mercado (precios, suscriptores y ofertas comerciales) a nivel municipal no parece diferir significativamente entre municipios “competidos” y “no competidos”. Se ha demostrado que los municipios menos competitivos y con mark-up negativo tienen desempeños similares a los competitivos que cuentan con operadores de cable.

Lo anterior, combinado con el desempeño del mercado a nivel nacional y los costos que tendría la introducción de una regulación minorista o mayorista en el mercado de banda ancha, lleva a la misma conclusión del Proyecto de Resolución.

R/ Por definición los mercados de banda ancha, en los que no hay posibilidad de arbitraje por transporte, son de carácter local. La característica que define la competencia en el mercado es el número de alternativas de servicio que enfrenta cada usuario. Las prácticas comerciales de cada empresa a la hora de fijar precios para grupos de municipios no marcan el límite geográfico de los mercados. Se encontró, en efecto, diversidad de niveles de competencia a través del territorio nacional y prácticas comerciales con un patrón de proporcionalidad inversa entre el nivel de precios y el número de operadores en cada mercado. Sin embargo, teniendo en cuenta el impacto esperado sobre la competencia de la entrada de nuevas tecnologías, se consideró no incluir los mercados de banda ancha como mercados relevantes susceptibles para regulación ex ante.

TELEFONICA

TEMA: (4.4)

Por último se llama la atención del regulador sobre la necesidad de hacer seguimiento al mercado de larga distancia internacional saliente, pues las ventajas ya analizadas en el mercado minorista de voz móvil podrían ser trasladadas por el operador de mayor tamaño a este mercado.

R/ En lo referentes a las cuotas de mercado y niveles de concentración, es importante resaltar que en el desarrollo del proyecto se ha señalado que la utilización de indicadores como el HHI y las participaciones de mercado se deben usar adecuadamente por cuanto no son los únicos determinantes para definir las condiciones de competencia de un mercado, en línea con lo dicho por otros reguladores a nivel mundial. En este sentido, adicional a los indicadores antes mencionados, la CRT estudió la evolución de los mismos en el tiempo, así como otros tipos de evidencia cuantitativa y cualitativa complementaria en cada uno de los mercados.

Frente al tema de realizar un seguimiento al mercado de larga distancia internacional, la CRT acoge el comentario, y realizará un seguimiento de este mercado, toda vez que existen nuevos operadores que han entrado al mismo, con el fin de identificar el comportamiento de las condiciones de competencia en respuesta a dicha entrada de operadores.

TELEFÓNICA

TEMA: (4.5)

3.4 Mercados Mayoristas de terminación

En el Anexo 1 del Proyecto de Resolución la CRT propone definir los siguientes mercados mayoristas:

- Mercado Mayorista de terminación de llamadas fijo-fijo
- Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil-fijo
- Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil-móvil
- Mercado Mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio Nacional.

En primer lugar Telefónica Colombia reitera su solicitud de definir los mercados de terminación con independencia de la red de origen de la llamada. Por ejemplo, la CRT propone definir los mercados de terminación de llamadas fijo-fijo y terminación de llamadas móvil-fijo, cuando lo correcto es establecer un único mercado de terminación en redes fijas.

Por otra parte, es necesario que la CRT defina cada uno de estos mercados en la Resolución, toda vez que el esquema de interconexión establece el pago de cargos de acceso en los sentidos entrante y saliente. Tal como está redactado el proyecto de resolución se da a entender

que los cargos de acceso solo aplicarían cuando remuneran terminación de llamadas. En consecuencia, la CRT debería modificar la propuesta regulatoria especificando que los mercados mayoristas son de terminación/originación de llamadas en la red fija y terminación/originación de llamadas en la red móvil.

El mismo tratamiento debe darse a la larga distancia internacional entrante y saliente, manteniendo el cargo de acceso que remunera originación o terminación tanto en redes fijas como en redes móviles.

AVANTE

Tema (4.5) CRT

1. No estamos de acuerdo en que el problema de la terminación se extrapole a las llamadas entrantes de larga distancia internacional, donde los usuarios que llaman se localizan en otros países y pueden elegir libremente el camino por donde enrutan sus llamadas (tarjetas prepago, proveedor en Colombia, Skype, entre otros) luego los eventuales sobre-precios no tienen efectos sobre la competencia, al menos siempre y cuando ningún operador pueda implementar un mecanismo que limite dicha libertad, tanto por parte de los usuarios, como de quienes ofrecen la terminación.

R/ Respecto al **comentario que solicita de definir los mercados de terminación con independencia de la red de origen de la llamada**, la CRT aclara que la definición de los mercados de terminación presentada obedece a las diferencias en los aspectos normativos vigentes, establecidos para cada uno de estos mercados. A manera de ejemplo, el mercado de terminación fijo-fijo está regulado actualmente bajo el esquema de "sender keeps all" en tanto que las terminaciones móvil-móvil, y móvil fijo están sometidas a regulación de cargos de acceso. De otra parte, el mercado de terminación fijo-móvil tiene unas características particulares en Colombia ya que por la definición normativa vigente, la red en la que se termina la llamada es la que fija la tarifa minorista de originación. Dado que la fijación de un cargo de acceso para redes móviles no aplica en este mercado puesto que es la red móvil la que paga el cargo de acceso de la red fija por la originación en dicha red, fue necesario regular la tarifa minorista para evitar prácticas anticompetitivas. (Resolución CRT 1296 de 2005).

Se aclara nuevamente que la definición de los mercados de terminación como mercados relevantes se fundamenta en el hecho de que los mercados de voz entrante son mercados relevantes en sí mismos, en la medida en la que todo operador (fijo o móvil) es monopolista sobre la terminación de llamadas en su red. Aún cuando no se ha contado con la información necesaria para realizar un análisis econométrico que apoye esta afirmación, bajo un esquema de "el que llama paga", la decisión de quien llama es prácticamente insensible al cargo de acceso.

La baja elasticidad que se presume en las llamadas en esta dirección permite inferir que se trata de mercados relevantes.

De otra parte, en cuanto a los cargos de originación asociados a los servicios de larga distancia nacional e internacional, se entiende que los cargos de acceso por terminación definidos en la regulación vigente son aplicables a la originación.

En respuesta al **comentario que señala el desacuerdo sobre la extrapolación del problema de terminación a las llamadas entrantes de larga distancia internacional**, la CRT hace claridad en el sentido de que si bien los usuarios que originan las llamadas en el exterior tienen la libertad para elegir el camino por el cual enrizan sus llamadas, una vez dicho camino ha sido elegido, el operador dueño de la red en la cual termina la llamada tiene un monopolio en dicha terminación y por lo tanto el poder de fijar dicho cargo asociado. En este sentido, el documento de la Propuesta Regulatoria señala que La existencia de operadores multinacionales verticalmente integrados con redes de transporte internacional y nacional otorga ventajas en la determinación de tarifas de terminación, que potencialmente pueden cerrar el mercado a la competencia. El análisis correspondiente a este caso hace parte del análisis más amplio del mercado mayorista de transporte.

TELEFONICA

TEMA: (4.6)

2.4 Mercado de voz fija

Telefónica Colombia comparte con la CRT la valoración de la situación de competencia en el mercado minorista de voz fija, así como la decisión de eliminar las obligaciones regulatorias existentes por considerar que existe suficiente presión competitiva en los distintos municipios del país. Esta presión es aún mayor si se tiene en cuenta la oferta creciente de servicios de valor agregado a través de las redes de cable, que permiten la comunicación desde una ubicación fija.

Por último, la CRT debería acoger de manera inmediata, haciéndolo explícito en la resolución definitiva, la decisión de disminuir el nivel de intervención regulatoria ex ante, en aquellos municipios donde se observa presión competitiva por parte de los operadores móviles y los cable operadores. El documento soporte señala que los operadores deben acogerse nuevamente al procedimiento establecido en la Resolución 1250 de 2005 presentando una solicitud de parte, cuando el regulador está demostrando que existe suficiente competencia.

2.5 Mercado Minorista de Terminación de llamadas fijo móvil en todo el territorio nacional

Siguiendo la metodología propuesta por la CRT para la definición de los mercados relevantes, se concluye que no es pertinente incluir las llamadas originadas en un fijo con destino a una red móvil en la lista de mercados que requieren regulación ex ante.

Si bien aún persiste en la normatividad colombiana la responsabilidad del operador móvil en esta llamada, y tecnológicamente es poco factible la sustitución por el lado de la oferta de la terminación en las redes móviles, al incorporar al análisis de competencia la sustitución por el lado de la demanda se corrobora la competencia suficiente en la provisión de este servicio.

En 2005, cuando se produjo la intervención tarifaria, la CRT argumentó la limitada sustitución del uso del teléfono fijo para comunicarse con un abonado móvil diciendo que para un elevado porcentaje de la población no era factible acceder a un teléfono móvil para originar esta comunicación. Aún en ese entonces tal conclusión no era correcta. Hoy el acceso a la telefonía móvil es completamente factible para la mayor parte de los habitantes del país. Actualmente la penetración de la telefonía móvil, según cifras de la SIC a diciembre 2008, es del 91%, comparado con el 51% de diciembre 2005.

Según la CRT la baja sustitución del teléfono fijo para comunicarse con un móvil al momento de su intervención también obedecía a una cobertura insuficiente de las redes de telefonía móvil. Esta es una situación que también ha cambiado radicalmente en los últimos años.

Con una mayor cobertura y unos precios competitivos que han resultado de la rivalidad entre los móviles (propios o de "chalequeros") es completamente factible, evidenciando la necesidad de eliminar la regulación tarifaria impuesta en el 2005 sobre las llamadas fijo móvil.

La presencia de tales sustitutos aumenta la elasticidad de la demanda por llamadas fijo móvil, protegiendo al usuario del abuso en la fijación del precio de este producto aún en un escenario desregulado.

Actualmente también es cuestionable el supuesto incentivo que tienen los operadores móviles a fijar estratégicamente el precio de las llamadas de fijo a móvil para atraer más usuarios a su red. Pese a la regulación tarifaria los operadores móviles han logrado incrementar de manera sostenida sus abonados, mientras que se evidencia el estancamiento de los usuarios de telefonía fija.

También es evidente que la regulación de la tarifa fijo móvil en 2005 no modificó el comportamiento del mercado. Como puede verse en la Figura 15, aún después de la intervención tarifaria las tasas de crecimiento de la telefonía fija han disminuido mientras que la

telefonía móvil ha seguido observando crecimientos notorios. Es apenas natural este comportamiento si se tiene en cuenta la madurez de cada uno de estos mercados y la sustitución limitada (el móvil puede sustituir al fijo, pero la situación contraria no se observa debido al atributo de movilidad) entre uno y otro servicio.

Por lo anterior, la medida regulatoria propuesta no es proporcional pues no existe tal problema de competencia. En concordancia con la metodología de análisis, es pertinente que la Comisión elimine el tope tarifario propuesto pues su conservación, al no obedecer a un análisis de competencia que indique su necesidad, puede distorsionar el mercado.

R/ En cuanto al mercado de voz fija, la CRT toma nota del comentario. En lo referente a la desregulación de este mercado, la CRT en su estudio analizó e identificó las diferentes condiciones de competencia asociadas a este mercado y tomará las decisiones en el marco de los mecanismos legales y los establecidos en la Resolución CRT 1250 de 2005.

En cuanto al mercado de voz saliente móvil, y el mercado minorista de terminación de llamadas fijo – móvil, las decisiones son consecuencia de los estudios realizados que han sido sometidos al conocimiento del sector.

En lo que respecta a los procedimientos y aplicación de otras medidas regulatorias, como la inclusión en el texto de la resolución, específicamente en el artículo 8 el listado de mercados susceptibles de regulación *ex ante*, es preciso indicar que precisamente el objetivo de incluirlos en un Anexo de la resolución es facilitar modificaciones sin cambiar el texto de la resolución.

Dado que se propone una revisión oficiosa, en un período no inferior a dos años, de las condiciones de competencia en los mercados, la que también puede darse como lo menciona el comentario por solicitud de los operadores interesados, se considera más práctico en términos de técnica regulatoria, incorporar el listado en un Anexo de la resolución de forma, que de modificarse la lista, solamente deba modificarse dicho Anexo. Ahora bien, dado que el Anexo es parte integrante del proyecto de resolución, ningún efecto diferente al mencionado, genera la inclusión de los mercados en el mismo.

Ahora bien, en cuanto al comentario relativo al párrafo 2 del artículo 8 antes mencionado, se considera que no es necesario hacer mención al seguimiento del procedimiento establecido en el Decreto 2926 de 2004, dado que se entiende que el mismo debe acatarse en cualquier tipo de propuesta que adelante la Comisión. En particular se aplica el artículo 10 de este Decreto. Esto teniendo en cuenta que el hecho de que el proyecto de resolución no invoque las normas específicas sobre publicidad y procedimiento aplicable a las actuaciones administrativas adelantadas por la CRT, no significa que esté actuando por fuera de lo establecido en las mismas, las que está en obligación general de atender.

Ahora bien, la CRT califica como contundente la prueba que deben aportar los operadores interesados en solicitar la revisión de la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante*, sin embargo, esta calificación no se opone a las normas generales respecto de la prueba, aplicables también dentro de las actuaciones administrativas. Es de recordar que como quiera que respecto a los requisitos de la prueba, nada establezcan estas normas, para su interpretación se

debe atender lo previsto en normas más generales, como en el Código de Procedimiento Civil², en donde se exige que las pruebas sean pertinentes, conducentes, oportunas y necesarias. En este sentido debe entenderse la calificación de prueba contundente que se exige en el parágrafo 2 del artículo 8 en comento.

En cuanto a la propuesta de establecer un procedimiento para la revisión de la posición dominante a la que se hace referencia en el artículo 9 del proyecto de resolución, es preciso indicar que como quiera que en la misma Resolución se establece que la CRT revisará periódicamente el efecto de las medidas regulatorias en el mercado respectivo, con el fin de analizar el efecto de las medidas implementadas y la conveniencia de adoptar medidas adicionales o de retirar las establecidas (artículo 11), se considera innecesario establecer un plazo determinado para la revisión de la posición de dominio, en la medida en que de la revisión periódica del efecto de la medida, se determine que la falla se ha corregido, este análisis también puede conducir a la revisión subsiguiente de la posición de dominio en el mercado cuyas condiciones de competencia se revisan.

También, el comentario propone hacer explícito el procedimiento de revisión de las medidas regulatorias establecidas en los mercados relevantes, y que esta revisión se efectuará como resultado del análisis de competencia periódico propuesto. Al respecto, es preciso reiterar que el artículo 11 de la Resolución establece que *"La CRT, revisará periódicamente los mercados con el fin de analizar el efecto de las medidas implementadas y la conveniencia de adoptar medidas adicionales o de retirar las establecidas."* Ahora bien, las normas sobre procedimiento de las actuaciones administrativas de oficio, ya establecen la forma en que la CRT iniciar una actuación en orden a cumplir con su función de regulación. En este sentido, se considera que dichas normas son suficientes para el ejercicio de la facultad de revisión que se establece.

Finalmente, respecto al comentario relativo al artículo 14 del proyecto de resolución, cabe indicar que conforme se establece en el texto de la resolución aprobada por la Sesión de Comisión, se derogan expresamente la definición de posición dominante adicionada a la Resolución CRT 087 de 1997 por el artículo 2 de la Resolución CRT 469 de 2002; el Título III de la Resolución CRT 087 de 1997 y la sección III del Capítulo II, del Título IV de la Resolución CRT 087 de 1997.

ANDESCO

Tema (4.6) CRT

Mercado de Voz Saliente Local (Fija y Móvil): Respecto de este mercado, consideramos acertada la decisión de reducir el nivel de intervención regulatoria ex ante en el negocio de TPBCL, dada la intensa sustitución de la voz fija por la voz móvil en los mercados geográficos rentables, y la regulación ex ante existente en el mercado mayorista de interconexión que ha sido determinante para la promoción de la competencia en el mercado minorista de TPBC. Por lo anterior, la CRT podría tomar la decisión de des-regular el mercado considerando los niveles de competencia de manera que no sea necesario presentar solicitud de parte al regulador.

² Título XIII sobre el Régimen Probatorio.

Mercado de Acceso a Internet Banda Ancha: Desde el punto de vista de política sectorial, consideramos acertada la no adopción de medidas de regulación ex ante que afecten a los operadores de servicios de banda ancha soportados en redes fijas. El análisis de competencia arrojó suficiente evidencia para demostrar que los operadores entrantes al negocio de la banda ancha fija y la reciente incursión de operadores de banda ancha móvil, ejercerán una intensa presión competitiva en todas las zonas donde la competencia tenga estímulo económico, sin necesidad de que ello requiera de intervención regulatoria a nivel mayorista. Por ello, consideramos sensata la visión de que una regulación intrusiva afectaría el ritmo de inversión y penetración del servicio, especialmente en mercados geográficos de rentabilidad baja o negativa, con un costo social y económico considerable.

R/ Frente al mercado de voz saliente local (fija y móvil), si bien es cierto que la CRT en su estudio analizó e identificó las diferentes condiciones de competencia asociadas a este mercado, tomará las decisiones teniendo en cuenta sus facultades regulatorias y los mecanismos previstos, tal y como en la Resolución CRT 1250 de 2005.

En cuanto al mercado de banda ancha, la CRT reconoce que, efectivamente en el estudio, la evidencia analizada en este mercado recomienda no intervenir regulatoriamente el mismo, dada la dinámica reciente de la industria y la incertidumbre acerca de la velocidad de expansión de nuevas tecnologías (móvil), que sugieren tener cautela a la hora de exponer estos mercados en desarrollo a una regulación que pueda afectar el crecimiento y penetración del servicio con un costo social y económico considerable.

ASUCOM

Tema (4.6) CRT

1. Tal como lo hemos expresado en el pasado, las tarifas que corresponden a servicios que hacen uso de la interconexión y que terminan en redes móviles son excesivas, pero su origen se encuentra en una inadecuada tarifa de cargos de acceso. En su momento aplaudimos la decisión de la CRT de mantener medidas eficientes como el Sender Keeps All en cargos de acceso de telefonía fija y las reducciones parciales –que no suficientes– en los cargos a redes móviles. Creemos firmemente que la medida de Sender Keeps All, debe extenderse a los tráficos entre redes móviles, no solo por los enormes beneficios para la competencia y los usuarios, si no adicionalmente por que conforme a la prueba de imputación que la misma CRT plantea en su regulación, hoy debería compararse el cargo de acceso con las tarifas preferenciales a abonados de la misma red e incluso a las tarifas ilimitadas a abonados de la misma red que ofrecen los operadores.

Lo anterior demuestra la marginalidad del costo de cada minuto de uso de la red móvil que deriva en poder aplicar el citado mecanismo de Sender Keeps All en llamadas entre móviles. Así, en uso del derecho de petición, solicitamos a la CRT, formalmente, que se aplique la prueba de imputación al cargo de acceso móvil respecto de la mejor tarifa que cada operador ofrezca individualmente a algún destino interno de su propia red y que la reducción resultante se aplique como reducción del precio de la tarifa fijo a móvil.

R/ Al respecto, se procederá a analizar las evidencias acerca del mercado a que se refiere el comentario, y en su momento definirá las medidas que deberán implementarse para corregir los problemas de competencia detectados, conforme al análisis y diagnósticos realizados en el curso del presente proyecto de regulación.

EPM

Tema (4.6) CRT

1. Mercado de voz saliente local (fija y móvil): nos parece económicamente correcta la conclusión de que en ningún mercado geográfico municipal existen actualmente operadores con posición de dominio. También consideramos acertada la decisión de disminuir el nivel de intervención regulatoria ex ante en el negocio de TPBCL, dada la intensa sustitución de la voz fija por la voz móvil en los mercados geográficos rentables. Dado que en los segmentos de mercado con rentabilidad baja o negativa (áreas rurales, municipios pequeños y zonas urbanas que concentran a usuarios de estratos 1 y 2) no existe estímulo económico para la entrada de nuevos competidores, consideramos que en dichos segmentos sólo una acertada política de telecomunicaciones sociales permitiría alcanzar el objetivo de sostenibilidad y expansión del servicio.
2. Mercado de voz de local extendida: estamos de acuerdo con el análisis de la CRT en el sentido de que el comportamiento del mercado de llamadas salientes de local extendida es similar al de larga distancia nacional de voz. La telefonía local extendida viene experimentando una significativa decadencia en términos de tráfico, precios e ingresos, debido a la presión competitiva de la telefonía móvil y al hecho de que, como se afirma en el documento de análisis de competencia, el poder adquisitivo de los usuarios es insuficiente para cubrir los costos del servicio. En consecuencia, nos parece sensata la

decisión de no adoptar medidas adicionales de regulación ex ante para los operadores de redes locales extendidas.

3. Mercado de acceso a Internet banda ancha: desde el punto de vista de política sectorial, consideramos acertada la no adopción de medidas de regulación ex ante que afecten a los operadores de servicios de banda ancha soportados en redes fijas. El análisis de competencia arrojó suficiente evidencia para demostrar que los operadores entrantes al negocio de la banda ancha fija y la reciente incursión de operadores de banda ancha móvil, ejercerán una intensa presión competitiva en todas las zonas donde la competencia tenga estímulo económico, sin necesidad de que ello requiera de intervención regulatoria a nivel mayorista. Por ello, consideramos sensata la visión de que una regulación intrusiva afectaría el ritmo de inversión y penetración del servicio, especialmente en mercados geográficos de rentabilidad baja o negativa, con un costo social y económico considerable.
4. Mercado de terminación de llamadas fijo-móvil: de acuerdo con los criterios metodológicos adoptados por la CRT , para la determinación de los remedios regulatorios debe evaluarse en primer lugar si la intervención a nivel mayorista contribuye a corregir los problemas identificados en un mercado, y tal intervención sólo debe descartarse cuando se concluya que su efecto sería nulo o inconveniente para el desarrollo futuro del mercado minorista que debe someterse a regulación ex ante, caso en el cual se debe recurrir sólo a la intervención directa en el mercado minorista. En consecuencia, expondremos a continuación argumentos para demostrar que la introducción de competencia en el mercado fijo-móvil incidirá positivamente en su dinamización y en el consecuente beneficio para los usuarios.

El resultado de la medida establecida en la Resolución CRT-1296 de 2005, que fijó un tope tarifario para las llamadas fijo-móvil, demuestra que la simple regulación de precios a nivel minorista tiene un efecto poco significativo en la solución de los problemas de competencia que subsisten en este mercado, por cuanto no remedia las causas que condujeron a la intervención regulatoria. En efecto, el tráfico fijo-móvil no ha crecido durante los tres años de vigencia de la regulación de precios minoristas, por cuanto los operadores móviles no han adoptado medida comercial alguna para incentivarlo. Este hecho muestra claramente la necesidad de introducir competencia mediante medidas de intervención a nivel mayorista.

Es indudable que la entrada de los operadores de telefonía local, local extendida y de larga distancia al mercado fijo-móvil, a través de la reventa de los servicios de TMC, PCS y trunking, dinamizaría este mercado por cuanto dichos operadores tienen el interés estratégico de promover este tipo de tráfico, están en capacidad ejecutar acciones comerciales que estimularían su crecimiento, y disponen de la infraestructura requerida para cursar y facturar las llamadas fijo-móvil. Adicionalmente, la entrada de competidores interesados en promover el uso de los teléfonos fijos para llamar a cualquier teléfono móvil, a precios razonables, contribuiría significativamente a corregir el problema del diferencial de precios entre las tarifas on-net y off-net al que se hace referencia en el numeral 5.3.1 del documento regulatorio que acompaña al proyecto de resolución.

De otro lado resulta pertinente señalar que, en el contexto de la regulación por mercados, la CRT tiene plenas facultades para introducir competencia en el mercado fijo-móvil por la vía de la reventa, por cuanto no se trata de modificar la naturaleza de un servicio, sino de corregir mediante una medida de regulación ex ante un claro problema de competencia originado en la posición dominante que ostentan los operadores titulares de los servicios de TMC, PCS y trunking con respecto al tráfico fijo-móvil que termina en sus respectivas redes.

Por las razones que acaban de exponerse, solicitamos a la CRT adicionar al anexo 3 del proyecto de resolución una estipulación donde se defina la obligación de oferta mayorista para las llamadas fijo-móvil que terminen en las redes de los operadores de TMC, PCS y trunking.

R/ En cuanto al mercado de terminación minorista fijo – móvil, se reitera la respuesta anterior, en el sentido de que se procederá a analizar las evidencias acerca del mercado a que se refiere el comentario, a efectos de definir las medidas que podrían implementarse para corregir los problemas de competencia detectados, conforme al análisis y diagnósticos realizados en el curso del presente proyecto de regulación.

ETB

TEMA (4.7)

Mercados relevantes, regulador y autoridad de competencia.

La estructura colombiana de política, regulación y control de comunicaciones separó las competencias de cada uno en consideración al servicio prestado. Es así como la CRT interviene

los mercados de servicios domiciliarios y no domiciliarios, y la CNTV interviene el servicio de televisión, la SSPD por su parte ejerce control sobre servicios públicos domiciliarios y la SIC hace lo propio sobre los no domiciliarios; no obstante es mandatario a las autoridades coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (C.P. art. 209), por lo que nos atrevemos a sugerir una norma previa que defina la forma en que se cumplirá el mandato constitucional.

No podemos en un mercado tan competido, darnos el lujo de esperar al caso particular para definir que responsabilidades son exclusivas de cada agencia o si por el contrario actuarán de manera concurrente, dado que ambas tienen responsabilidad primaria en aplicar algunos de los componentes de la Regulación por Mercados, en adición, es menester definir si ejercerán sus competencias en forma separada, en forma conjunta (cuando actúan en un mismo caso o tema al mismo tiempo y conjuntamente) o si por el contrario lo harán en forma subordinada (cuando la decisión de una de las autoridades está sujeta a aprobación o dictamen vinculante de la otra).

Incluso se podría afirmar válidamente que en Colombia las agencias tienen funciones complementarias con solo una con responsabilidad primaria en la aplicación del régimen y otra(s) complementando la actuación por medio de consultas, conceptos o dictámenes no vinculantes o simplemente asistiendo al ente con responsabilidad primaria.

Lo cierto es que falta en el proyecto claridad sobre estos conflictos y mandatos generales que apoyen la actuación de cada una de las entidades involucradas en la aplicación de los lineamientos plasmados en todos los documentos relacionados con Mercados Relevantes y desde una realidad basada en el empaquetamiento y la convergencia se dificulta la aplicación eficiente de la nueva regulación, pues como se dijo precedentemente, una empresa tiene la posibilidad de empaquetar banda ancha (valor agregado), telefonía, televisión, etc, pero la definición de dominancia y los remedios regulatorios asociados a aquella sólo pueden ser aplicados por la CRT en los dos primeros componentes del paquete o se debe acudir a criterios más avanzados que solo pueden ser incorporados por la autoridad general de competencia.

Es así como se deben visualizar en nuestro entorno posturas más allá del simple análisis de la Posición de Dominio Individual (posición de fortaleza en la una empresa puede actuar con independencia de sus competidores y clientes, impidiendo la competencia efectiva), para socavar en criterios como la Extensión de la Posición de Dominio y la Posición de Dominio Colectiva, con inmenso prontuario en nuestro mercado.

Sobre este último concepto, recordemos como han tenido que actuar la CRT y la SIC contra los operadores móviles en casos de prácticas colusorias y abusivas de manera individual, pero una actuación conjunta y eficaz contra los oligopolios bajo estos criterios, requiere recursos calificados y conocimiento técnico, ya que la autoridad tiene que demostrar (i) que cada uno de los miembros del oligopolio es capaz de observar el comportamiento de los restantes determinando si cumplió o no con las condiciones pactadas, (ii) la coordinación tácita debe ser sostenible a lo largo del tiempo, por lo que debo demostrar los incentivos o castigos acordados cuando exista un desvío de la política común acordada y (iii) debe establecerse que la reacción de competidores actuales y potenciales, así como la de los consumidores, no frustró o frustrará los resultados esperados de la política común; análisis como este requieren un fortalecimiento institucional concomitante a la expedición de las normas.

Finalmente, no ocultamos que lo deseable sería la elevación a rango legal (De jure) de los vínculos entre las entidades, pero es válida la coordinación de-facto cuando ley no establece un vínculo entre ambas autoridades y éstas establecen una relación de trabajo mediante la adopción de mecanismos de cooperación por lo que nuestro llamado es a trabajar con antelación para alcanzar los objetivos constitucionales ya citados.

R/ Para dar respuesta a este comentario, es necesario recordar que la regulación *ex ante* es una herramienta primordial de intervención estatal en la economía, de la cual es parte el sector de telecomunicaciones, y su finalidad ha de ser la de garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos segmentos del mercado, en los que, dados sus problemas de competencia, se justifica cierto grado de intervención. Precisamente, la aplicación de la regulación *ex ante* a cargo de la CRT, tiene entre sus fines³, la corrección de las fallas de mercado que, en términos económicos, indican aquellas situaciones en las cuales la libre interacción entre oferta y demanda no permite lograr la maximización del bienestar de la sociedad.

Así, la facultad regulatoria de la CRT en relación con los diferentes servicios de telecomunicaciones, debe responder a la realidad del mercado, lo que implica la utilización de diversos instrumentos o metodologías de intervención, en la medida en que éstos sean adecuados a la dinámica propia del sector, una de las cuales es la metodología basada en la definición de mercados relevantes y análisis de competencia en los mismos⁴, que consiste en

³ La Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003, precisa cuáles son los fines de la regulación señalando que la misma: "...abarca fines que van desde la distribución equitativa de las oportunidades y la búsqueda de que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, hasta la promoción de la productividad y de la competitividad... La función de regulación debe orientarse a garantizar la efectividad de los principios del Estado social de derecho... (art. 1° de la C.P.), uno de cuyos fines esenciales es "servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución" (art. 2° inc primero de la C.P.)".

⁴ Al respecto, se considera que la regulación sectorial de los servicios de telecomunicaciones, utiliza diversos instrumentos para lograr sus objetivos: la regulación del acceso a las redes, la regulación económica o de los precios, la

analizar las presiones competitivas a las que se enfrentan los operadores, identificando cuáles son los agentes en el mercado, y la fuerza que cada uno de los mismos ejerce para influenciar la conducta de sus competidores.

De esta forma, la regulación por mercados relevantes no implica la modificación del régimen legal por servicios, ni el establecimiento de nuevos servicios de telecomunicaciones, sino la revisión de las condiciones de competencia del mercado como una realidad económica, lo que conlleva el análisis de la posición de las empresas en dicho mercado, con el fin de proponer reglas diferenciales, de ser ello necesario, en orden a la preservación de la libre competencia.

Así las cosas, con fundamento en la normatividad que le otorga competencias regulatorias a la CRT⁵ y como quiera que a la misma le corresponden las funciones de regulación dirigidas a promover y regular la libre competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, así como prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, la regulación por mercados relevantes es un instrumento para alcanzar este objetivo, pues analiza las condiciones de competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, sobre la base del régimen legal del cual éstos emanan, cuya evaluación forma parte de los criterios y condiciones para determinar los mercados relevantes y posiciones dominantes en los mismos.

Es de tener en cuenta que la regulación que corresponde expedir a la CRT es de carácter *ex ante* o de orden preventivo, entendida como una regulación que pretende la promoción de la competencia en el mercado, identificando las fallas que se presenten en el mismo, que busca garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos mercados que en razón a sus particulares circunstancias ameritan dicha intervención.

Es decir, tratándose de la regulación *ex ante* el propósito de la misma es distinto del que persigue la normatividad aplicada por los organismos de inspección, control y vigilancia a través de la regulación *ex post*, por lo que las reglas incorporadas en la presente propuesta regulatoria no desconocen, ni desnaturalizan el régimen de competencia vigente.

ACIEM

Tema (4.7) CRT

1. Como lo comentamos en nuestra comunicación del 12 de marzo de 2008, ACIEM considera que en la actualidad entre las facultades de la CRT está la de expedir regulación para nichos de mercado, tal como ha sucedido con las resoluciones sobre

regulación técnica y la regulación de competencia, esta última que corresponde a aquella metodología regulatoria que pretende establecer obligaciones diferenciales para el operador con posición significativa en el mercado. CALVIÑO, Nadia, "Regulación y Competencia en telecomunicaciones: los nuevos retos derivados del nuevo marco normativo". En Telecomunicaciones y audiovisual: regulación, competencia y tecnología, No. 832, septiembre –octubre 2006. Revista ICE.

⁵ Numeral 1. Artículo 37, Decreto 1130 de 1999; literal a) del artículo 74.3 de la Ley 142 de 1994; artículo 15 Ley 555 de 2000.

cargos de acceso o el mercado fijo — móvil, razón por la cual no entendemos la razón para dar un viraje hacia una regulación por mercados relevantes.

Si bien es cierto, esa ha sido la tradición europea de los últimos años y uno de los postulados del Decreto 2870 de 2007, no consideramos apropiado limitar las facultades regulatorias a ciertos mercados, cuando la Comisión puede en estos momentos entrar a regular cualquier mercado sin necesidad de identificar previamente si es relevante o no.

De aprobarse este proyecto regulatorio, la CRT se vería limitada en el futuro a regular única y exclusivamente los mercados definidos como relevantes, viéndose en la necesidad de adelantar estudios económicos previos para cuando considere preciso regular un mercado diferente al consagrado en la resolución que pretende expedir.

En nuestro concepto, el pre establecimiento de mercados sujetos a regulación limita la posibilidad futura de la CRT de regular operadores o mercados que no hayan quedado incluidos en este ejercicio. Lo anterior reviste especial importancia cuando nos encontramos con continuos cambios en la industria, en donde por causa de variados procesos, como pueden ser los de convergencia en el mercado, de cambio tecnológico o de compromisos supranacionales que se adquieran en el curso de los TLC, actualmente en negociación, cambien las condiciones de un mercado y se requiera de una rápida intervención por parte de la CRT; intervención que no podría ser posible sin pasar previamente por una compleja revisión tanto o más dispendiosa que el proceso actual para cambiar el estatus de un operador determinado sobre el que se deba actuar.

Así las cosas, consideramos que la CRT no debe limitar sus posibilidades futuras de regulación estableciendo desde ya y por un largo período de tiempo quién será y quien no sujeto de regulación, sino más bien establecer un procedimiento general expedito para a futuro analizar cualquier caso que requiera de posibles remedios regulatorios por parte de la CRT, manteniendo vigente toda la regulación actual y estableciendo como sujeto de regulación a futuro a todo operador de telecomunicaciones.

Lo anterior, más aún cuando los mercados minoristas y mayoristas descritos en el Anexo 01 del proyecto de resolución ya pueden ser objeto de regulación por parte de la CRT (y de hecho ya existe regulación sobre la materia), razón por la cual no entendemos el por qué migrar a un nuevo esquema regulatorio cuando ya existe uno que ha venido funcionando satisfactoriamente.

En caso contrario, en el evento en que la CRT no pretenda circunscribirse con esta resolución, debería especificar que podrá regular cualquier nicho de mercado cuando lo considere oportuno, sin necesidad de los estudios económicos previos exigidos para mercados relevantes.

2. En nuestro concepto, [la CRT] debería mantener el esquema regulatorio actual sin acudir expresamente a la figura de regulación por mercados relevantes por ser esta una figura que (a pesar de que no cuente con ese nombre específico) ya existe en la regulación colombiana y su incorporación expresa podría generar asimetrías regulatorias y la indebida exclusión de la regulación hacia algunos del sector.

R/ En relación con este comentario debe recordarse que la regulación *ex ante* es una herramienta primordial de intervención estatal en la economía, de la cual es parte el sector de telecomunicaciones, y su finalidad ha de ser la de garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos segmentos del mercado, en los que, dados sus problemas de competencia, se justifica cierto grado de intervención. Precisamente, la aplicación de la regulación *ex ante* a cargo de la CRT, tiene entre sus fines⁶, la corrección de las fallas de mercado que, en términos económicos, indican aquellas situaciones en las cuales la libre interacción entre oferta y demanda no permite lograr la maximización del bienestar de la sociedad.

Así, la facultad regulatoria de la CRT en relación con los diferentes servicios de telecomunicaciones, debe responder a la realidad del mercado, lo que implica la utilización de diversos instrumentos o metodologías de intervención, en la medida en que éstos sean adecuados a la dinámica propia del sector, una de las cuales es la metodología basada en la definición de mercados relevantes y análisis de competencia en los mismos⁷, que consiste en analizar las presiones competitivas a las que se enfrentan las empresas, identificando cuáles son los agentes en el mercado, y la fuerza que cada uno de los mismos ejerce para influenciar la conducta de sus competidores.

De esta forma, la regulación por mercados relevantes no implica la modificación de las reglas definidas en el régimen legal colombiano, ni el desconocimiento o inaplicación de las competencias con las que cuenta la CRT; simplemente constituye un mecanismo idóneo para la revisión de las condiciones de competencia del mercado como una realidad económica, lo que

⁶ La Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003, precisa cuáles son los fines de la regulación señalando que la misma: "...abarca fines que van desde la distribución equitativa de las oportunidades y la búsqueda de que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, hasta la promoción de la productividad y de la competitividad... La función de regulación debe orientarse a garantizar la efectividad de los principios del Estado social de derecho... (art. 1° de la C.P.), uno de cuyos fines esenciales es "servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución" (art. 2° inc primero de la C.P.)".

⁷ Al respecto, se considera que la regulación sectorial de los servicios de telecomunicaciones, utiliza diversos instrumentos para lograr sus objetivos: la regulación del acceso a las redes, la regulación económica o de los precios, la regulación técnica y la regulación de competencia, esta última que corresponde a aquella metodología regulatoria que pretende establecer obligaciones diferenciales para el operador con posición significativa en el mercado. CALVIÑO, Nadia, "Regulación y Competencia en telecomunicaciones: los nuevos retos derivados del nuevo marco normativo". En Telecomunicaciones y audiovisual: regulación, competencia y tecnología, No. 832, septiembre –octubre 2006. Revista ICE.

conlleva el análisis de la posición de las empresas en dicho mercado, con el fin de proponer reglas diferenciales, de ser ello necesario, en orden a la preservación de la libre competencia.

Así las cosas, con fundamento en la normatividad que le otorga competencias regulatorias a la CRT⁸ y como quiera que a la misma le corresponden las funciones de regulación dirigidas a promover y regular la libre competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, así como prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, la regulación por mercados relevantes es un instrumento para alcanzar este objetivo, pues analiza las condiciones de competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, sobre la base del régimen legal del cual éstos emanan, cuya evaluación forma parte de los criterios y condiciones para determinar los mercados relevantes y posiciones dominantes en los mismos.

De otra parte resulta importante mencionar que el propósito de la regulación por mercados relevantes es que el regulador si bien monitorea permanentemente el comportamiento de todo el sector, concentra su accionar en aquellos mercados en los cuales se evidenciaron fallas en la competencia, que ameritan su intervención. Lo anterior no obsta para que dentro de la labor de seguimiento y revisión continua, debe o pueda modificarse la lista de mercados relevantes candidatos a regulación *ex ante*. Lo anterior, en la medida en que la función de la CRT es promover la competencia y establecer las medidas necesarias para cumplir tal objetivo.

Adicional a que el esquema de mercados relevantes es una herramienta idónea para el desarrollo de las funciones de la CRT, no puede olvidarse que el Decreto 2870 de 2007 expresamente le indica a la CRT que debe proceder a la expedición de regulación enfocada hacia mercados relevantes, mandato que no resulta optativo para la CRT, pues como autoridad administrativa se encuentra sujeta a los reglamentos, de los cuales siempre ha sido respetuosa.

UNIVERSIDAD EXTERNADO

Tema (4.7) CRT

1.1 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

La orientación de la propuesta regulatoria se orienta en garantizar la inversión y la innovación tecnológica en el sector, sujeto a la existencia de un marco regulatorio adecuado, que no presente las inconsistencias y problemáticas del anterior marco regulador, buscando la existencia de una estabilidad normativa, sujeta a que los mercados deben estar en constante revisión para evitar que las medidas que se adopten no generen efectos contraproducentes en el sector. Por ende la definición de mercados efectuada debe estar orientada a que existan mecanismos adecuados para tener una inversión eficiente, que permita que el sector de las telecomunicaciones se transforme permanentemente tanto en los servicios, tecnologías y redes.

El Proyecto de Resolución, alude en su Artículo 3 a los principios que pretenden ser alcanzados por la incorporación de la Regulación por Mercados en Colombia, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS DE LA REGULACIÓN POR MERCADOS RELEVANTES. En la regulación por mercados relevantes que expida la CRT se tendrá en cuenta que el propósito fundamental de la misma es la promoción de la competencia, la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la inversión así como la prestación eficiente y continua de los servicios en términos de calidad y cobertura, en aras de mejorar el bienestar social y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. En tal sentido, las medidas deben ser temporales y proporcionales en consideración al nivel de competencia que se logre alcanzar con las mismas. En la elección de las medidas regulatorias se tendrán en cuenta tanto sus efectos en el bienestar de los consumidores, a nivel de precios finales y de acceso a servicios de última tecnología, en la promoción de las condiciones de competencia como en las decisiones de inversión de los operadores de telecomunicaciones.”

Si bien estos son los objetivos y principios que pretenden ser alcanzados por medio de la introducción de una regulación por mercados, sería importante que la CRT, incorporará un artículo exclusivo a los principios, atendiendo a que estos cumplen dos finalidades en particular: La primera en constituirse en la limitante para que la regulación que va ser expedida sea excesiva y por ende ineficiente, es decir que implique desde la perspectiva del Análisis Económico del Derecho unos mayores costes frente a los beneficios que pretenden ser alcanzados en un mediano y largo plazo. Una segunda finalidad es que se constituyen en una garantía para los operadores, en atención a que dichas medidas deben ser proporcionales, no sorpresivas e inesperadas, permitiéndoles incorporar los costos del nuevo modelo regulatorio en su estructura y modelo de negocio. Por lo tanto los principios que deberían ser incorporados en texto del proyecto de Regulación, deberían ser los siguientes:

1. Principio de Proporcionalidad
2. Principio de Gradualidad
3. Principio de Neutralidad Tecnológica

⁸ Numeral 1. Artículo 37, Decreto 1130 de 1999; literal a) del artículo 74.3 de la Ley 142 de 1994; artículo 15 Ley 555 de 2000.

1. En cuanto al Principio de Proporcionalidad las medidas deben atender a los parámetros internacionales, los cuales tendrán que ser respetados una vez se hayan definido los mercados y se hayan encontrado que en ellos existen Posiciones Significativas Mercado PSM, en consideración a que las obligaciones a los que estarán sometidos los operadores deben ser proporcionadas según los problemas que se pretenden solucionar.
2. En cuanto al Principio de Gradualidad, todas las medidas que se adopten deben evitar futuros desequilibrios en el corto plazo, más aun cuando las medidas a imponer consisten en una regulación de las tarifas. Por lo tanto las obligaciones que se impongan deben ser graduales, tendientes a que las empresas ajusten su estructura a las nuevas condiciones del mercado, como la posibilidad de prever las futuras modificaciones que se puedan dar.
3. En cuanto el Principio de la Neutralidad Tecnológica, la definición de los mercados, debe establecerse independientemente de la tecnología que se utilice para la prestación de los servicios.

“ARTÍCULO 4. DEFINICIONES. Para efectos de la aplicación de la presente Resolución, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: Mercado Relevante: Es un mercado compuesto por un servicio o un grupo de servicios, que pueden percibirse como sustituibles entre sí, y que de existir un monopolista hipotético, este podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable. Esta definición incluye los mercados compuestos por elementos o funciones de los servicios que se consideran sustituibles entre sí.” La definición que aparece consagrada en el artículo anteriormente citado, puede contar con la particularidad de ser lo suficientemente amplia y que conduce a determinar que el Mercado Relevante es un concepto normativo indeterminado, que remite a conceptos no más precisos, como la sustituibilidad de la oferta y de la demanda, lo cual puede generar complicaciones o dificultades en un sector tan dinámico como es el sector de las telecomunicaciones. Su definición exige tomar en cuenta factores esenciales que inciden en el sector.

Una definición aceptada tanto desde el punto conceptual como desde la definición misma de mercado es determinante¹⁰, pues se constituye en el principal instrumento para comprender cuales son las condiciones de competencia y de la

rivalidad que se presentan entre las empresas y de los parámetros que allí se establezcan pueden constituirse en la primera aproximación de Posición Significativas de Mercado (PSM), (su determinación puede servir para cuantificar las cuotas de mercado de la empresa prestadora de servicios), sin olvidar las implicaciones que tiene para la eficiencia de una regulación. Por lo tanto la definición de Mercado Relevante, siempre debe partir como lo indica Jiménez Latorre¹¹ de la identificación del “conjunto de productos (bienes o servicios) que rivalizan entre sí en la satisfacción de las necesidades de los consumidores, el conjunto de empresas que pueden ofrecer dichos productos en un plazo relativamente reducido de tiempo, y el área geográfica en la que las condiciones de competencia para el suministro de dichos productos son suficientemente homogéneas y diferentes de las otras áreas geográficas próximas”: De la determinación de estos criterios se puede concluir que una definición de Mercado Relevante está dada por la identificación de productos y servicios y espacio geográfico donde estos se encuentran involucrados. Se sugiere a la Comisión adecuar la definición dada en el texto del Proyecto de Resolución, sustrayendo de la definición el concepto de monopolística hipotético, entendido como el resultado de la aplicación de una metodología a la que se le ha denominado como El SSNIP test o “Small but Significant Non-transitory increase in Price, que sumado a otros elementos y criterios permite determinar los mercados relevantes y agentes que cuentan con Posiciones Significativas de Mercado y que pueden ser candidatos a la imposición de las medidas que el regulador considera como oportunas para solucionar las diversas fallas identificadas en los Mercados que han sido definidos como producto de los diversos análisis.

R/ En relación con los comentarios presentados por la Universidad Externado de Colombia, antes transcritos es preciso indicar lo siguiente:

1. En relación con los principios que debe incorporar la resolución de mercados relevantes.

Al respecto, en cuanto a la propuesta de incorporar en un solo artículo de la resolución la totalidad de los principios aplicables al objeto de la misma, es preciso indicar que teniendo en cuenta la técnica regulatoria, así como la metodología propuesta para la determinación de los mercados susceptibles de regulación ex ante, así como para la determinación de la existencia de posición dominante en los mismos, el proyecto de resolución recoge en dos artículos diferentes los principios aplicables a la misma. Así pues, el artículo 3 establece los objetivos y principios generales que iluminan la regulación por mercados relevantes, a saber: promoción de la competencia, la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la inversión así

como la prestación eficiente y continua de los servicios en términos de calidad y cobertura, el mejoramiento del bienestar social y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.

Se dispone, que las medidas además de ser temporales, dependen de las condiciones del mercado, y deben permitir los ajustes que requieran las empresas durante el período de tiempo en el que se justifique mantener la medida impuesta, recogiendo así el principio de gradualidad propuesto en el comentario.

Por otra parte, dispone que las medidas deben ser proporcionales en consideración al nivel de competencia que se logre alcanzar con las mismas; este principio de proporcionalidad, se estipula el artículo 3 de la Resolución y se reitera en el artículo 11 relativo a las medidas regulatorias a imponer en los siguientes términos *"La CRT con base en los principios de que trata el artículo 3 de la presente resolución y a partir de los análisis realizados, establece las medidas regulatorias necesarias para solucionar los problemas de competencia identificados..."* (NFT).

Ahora bien, y en relación específicamente con el principio de neutralidad tecnológica, también en el mencionado artículo 3, relativo a los principios de la regulación por mercados relevantes, se estipula que *"En la regulación por mercados relevantes que expida la CRT se tendrá en cuenta que el propósito fundamental de la misma es la promoción de la competencia, la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la inversión, así como la prestación eficiente y continua de los servicios en términos de calidad y cobertura, en aras de mejorar el bienestar social y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional"*.

Ahora bien, en cuanto a la neutralidad tecnológica, a la que se hace mención en el comentario, y sin perjuicio de que no aparezca expresamente consagrado y atendiendo a lo establecido en el Decreto 2870 de 2007, la definición de los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes, así como la existencia de posición dominante en los mismos, debe responder a un ambiente de convergencia tecnológica.

2. En relación con la eliminación de la definición del concepto de de monopolística hipotético:

Al respecto, es necesario indicar que la definición propuesta en el proyecto de resolución, corresponde con la descripción de la forma como la CRT ha aplicado dicho criterio para determinar los mercados relevantes, así como las condiciones de competencia en los mismos. En este sentido, debe aclararse aunque la literatura económica mucho ha modelado este criterio o prueba de determinación, la aplicación que hace la CRT de la misma, procura adaptarse a la realidad de los mercados de telecomunicaciones en Colombia, y se incluye en el texto de la resolución, con el fin de garantizar condiciones de transparencia en relación con la aplicación de los criterios y condiciones que allí se estipulan por la CRT, de forma que los operadores e interesados puedan aplicar la fórmula propuesta por la CRT, en caso de hacer efectivo su derecho de contradicción. En este sentido el artículo 2 de la Resolución recoge la siguiente definición de Test del monopolista hipotético *"Prueba que se realiza para determinar el grado de sustitución de oferta y demanda, y por lo tanto la extensión del mercado y consiste en examinar lo que sucede si se aumenta en una pequeña proporción pero de forma significativa, y de manera permanente, el precio de un servicio determinado, suponiendo que los precios de los otros servicios se mantienen constantes"*.

TELEFONICA

TEMA: (4.8)

3.1 Inclusión de la sustituibilidad por el lado de la oferta en la definición de mercados

En la redacción actual el Proyecto de Resolución (artículos 5 y 6) la definición de mercados no tiene en cuenta la sustitución por el lado de la oferta. Esta omisión tiende a definir mercados demasiado estrechos y a sobreestimar el poder de mercado.

En conclusión, la Resolución debería incluir la sustituibilidad por el lado de la oferta como factor a considerar en la definición de mercados relevantes.

3.2 Precios orientados a costos

En su redacción actual, el Proyecto de Resolución reduce el margen de maniobra de la CRT para aplicar la mejor regulación de precios a cada contexto al imponer la orientación a costos en todos los casos. Pensamos que una llamada a la “regulación de precios” en lugar de “precios orientados a costos” es más efectiva, sin que por ello se pierda la posibilidad de fijar precios orientados a costos cuando sea la mejor opción.

R/ En primer lugar, en relación con la inclusión de la sustituibilidad por el lado de la oferta en la definición de mercados relevantes, debe reiterarse que contrario a lo manifestado en el comentario, los mercados definidos claramente en la propuesta regulatoria son amplios e incluyen los servicios sustituibles entre sí. A lo cual debe sumarse que en el Documento de Metodología, presentado al sector el 1º de septiembre de 2008, la CRT explicó las razones por las cuales la definición de mercados relevantes se hizo a partir de la sustituibilidad por el lado de la demanda, siendo claro en manifestar los posibles riesgos de considerar la sustituibilidad de la oferta. Adicionalmente, dicho Documento se refirió a que la sustituibilidad por el lado de la oferta se tiene en cuenta al realizar el análisis de competencia en cada uno de los mercados relevantes definidos. En consecuencia, no se acoge el comentario de incluir la sustituibilidad de la oferta en la definición de los mercados relevantes.

En segundo lugar, en relación con el comentario relativo a la inclusión en el proyecto de Resolución de una denominación de “regulación de precios” no se consideró necesario conforme al objeto de la presente resolución incluirla, así como tampoco la referida a “precios orientados a costos”, dado que su ámbito de aplicación serán las medidas que la CRT considere deban imponerse a los operadores en virtud de la regulación por mercados relevantes, en ejercicio de sus facultades regulatorias.

AVANTE

Tema (4.8) CRT

1. COMENTARIOS ADICIONALES DE AVANTEL FRENTE AL BORRADOR DE RESOLUCIÓN PROPUESTO

Por último, en este capítulo se presentan los comentarios adicionales al texto propuesto por la CRT, excluyendo los anexos los cuales fueron comentados en el capítulo previo.

COMENTARIO 35: La definición del artículo 4 correspondiente a Mercado Relevante resulta excesivamente restrictiva ya que define el mercado a la luz del principio de monopolista hipotético. AVANTEL considera que debería emplearse una definición más amplia de mercado de productos y servicios sustituibles entre sí.

COMENTARIO 36: AVANTEL coincide con que los sustitutos por el lado de la demanda son determinantes en la conformación de los mercados relevantes. Sin embargo, el limitar en el artículo 5 el análisis a sólo ese aspecto impone una restricción innecesaria en una norma. AVANTEL considera que se debe dar cabida a otros criterios, como la sustituibilidad de oferta, las características de los productos, entre otros.

COMENTARIO 37: AVANTEL no comparte la disposición establecida en el Parágrafo 2 del artículo 8 que permite que los operadores soliciten revisiones adicionales a los mercados relevantes por varias razones.

En primer lugar, el período de dos años es lo suficientemente corto como para considerar que se requieran revisiones previas.

En segundo lugar, si han de surgir revisiones no programadas deben estar motivadas por el mismo regulador, no por un regulado.

En tercer lugar, no parece conveniente que un operador que se ha encontrado dominante, tenga la oportunidad de “reversar” las decisiones fruto del actual proceso de discusión, con una discusión privada entre éste y el regulador. Tal posibilidad da de traste con el presente y futuros procesos de revisión de mercados. En otras palabras, las revisiones de mercado deben ser discusiones de industria, no de firmas particulares.

Finalmente, la CRT no puede comparar el beneficio otorgado a los operadores fijos de solicitar un cambio de régimen tarifario, frente al beneficio que se pretende otorgar para que un operador se declare a sí mismo no dominante. Mientras el beneficio del cambio de régimen tarifario es sólo una parte del esquema tarifario, una revisión para el caso de un mercado relevante equivale al cambio del esquema mismo, lo que parece a todas luces inconcebible.

COMENTARIO 38: El artículo 9 es muy restrictivo, este documento ha mostrado muchas más herramientas como el análisis cualitativo, los benchmark o experiencia comparada, los test de dominancia, entre otros. AVANTEL considera más prudente listar unos criterios y dejar la escogencia de herramientas de análisis abierta.

R/ La respuesta a este comentario, se realizará en el orden en que los mismos fueron presentados. En ese sentido, a la propuesta de ampliar la definición de mercados relevantes teniendo en cuenta tanto el mercado de productos como los servicios sustituibles entre sí, la CRT recuerda que los mercados definidos en este proyecto son amplios e incluyen los servicios sustituibles entre si, por lo cual no se acepta el comentario.

En cuanto a la sugerencia de modificar el artículo 5° del proyecto en de resolución en estudio, ampliando los criterios a tener en cuenta al analizar los mercados, le recordamos que en el Documento de Metodología, presentado al sector el 1° de septiembre de 2008, la CRT manifestó, por un lado que la sustituibilidad de la oferta es tomada en cuenta en el análisis que se realiza para determinar las condiciones de competencia del mercado, y por otro que las características de los productos son estudiadas en el análisis de sustituibilidad de la demanda, toda vez que en él se tienen en cuenta la factibilidad de que lo usuarios consideren que los productos son sustituibles entre si por las características de los mismos. Por lo anterior no se acepta el comentario.

Ahora bien en cuanto a los comentarios realizados en relación con el párrafo 2 del artículo 8 del proyecto de resolución en discusión, la CRT manifiesta que los tendrá en cuenta al momento de realizar la revisión del proyecto de resolución.

Dentro de los comentarios se propone la modificación del artículo 9°, con el objeto de que el mismo no sea restrictivo y que en su lugar se establezca un listado de criterios donde la escogencia de las herramientas de análisis sea abierta. La CRT precisa que el artículo en análisis no es restrictivo en cuanto incluye la expresión “entre otros”, dejando abierta la posibilidad tener en cuenta otros criterios.

Finalmente, frente al comentario relacionado con la fijación de reglas de carácter particular en un acto general, la CRT ha considerado pertinente establecer mediante acto de carácter general el marco que establece los criterios y las condiciones para la determinación de los mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados así como otros actos de carácter general que se requieran para implementar el marco establecido. A su vez, a través de actos administrativos particulares, aquellas decisiones con implicación y efectos directos a los intereses de un operador determinado, tal y como se señala en el comentario.

TIGO

Tema (4.8) CRT

1. Párrafo 2 Artículo 8°: Lista de Mercados Relevantes Sujetos a Regulación Ex Ante

Consideramos que debe darse mayor claridad a la redacción del párrafo 2 del artículo 8. en la medida en que el periodo no inferior a dos años allí previsto para revisar las condiciones de competencia, no está definido en el tiempo, ya que no indica exactamente a partir de cuándo se inicia.

Además, sugerimos que quede claramente previsto que, a los operadores del mercado que no están siendo calificados como operadores con PSM, también debe dárseles la oportunidad de pronunciarse en un plazo razonable, sobre la efectividad de las medidas regulatorias y la conveniencia de ajustarlas, modificarlas o levantarlas antes del período inicial establecido, ya que forman parte del mercado y son directamente afectados por las decisiones que con respecto a él se tomen. Igualmente debería preverse expresamente que cualquier revisión de las medidas que se adopten debe estar claramente motivada.

2. Artículo 9. Operadores con Posición de Dominio.

Sugerimos la siguiente adición como se indica, con el fin de evitar que criterios diferentes, puedan impedir la declaración de posiciones dominantes evidentes.

"Artículo 9. OPERADORES CON POSICIÓN DOMINANTE. Para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, la CRT realizará un análisis de competencia en el cual tenga en cuenta, entre otros criterios, **pero principalmente**, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la posición que ostentarán en el corto y mediano plazo."

3. Artículo 11. REMEDIOS REGULATORIOS.

En este artículo, y particularmente en el párrafo 1, se indica que los remedios regulados a aplicar a los operadores con posición de dominio se encuentran en el anexo 3 de la resolución. Entenderíamos que los remedios regulatorios son aplicables a los operadores con posición significativa de mercado, lo cual consideramos debe quedar suficientemente explícito y calificable en el tiempo, por medio de mediciones que así lo permitan.

En este sentido, sugerimos para mayor claridad y evitar confusiones en la aplicación de la resolución, que en dicho anexo se indiquen los remedios regulatorios aplicables bajo el mismo esquema de títulos que sirvió para determinar el mercado relevante en cada

caso. A manera de ejemplo, si hay dos mercados relevantes minoristas como el de voz saliente móvil y el de terminación de llamadas fijo - móvil en todo el territorio nacional, consideramos que lo más claro es que las medidas se indiquen de esta manera, relacionando bajo el mismo título: "voz saliente móvil" y "terminación de llamadas fijo - móvil en todo el territorio nacional" los remedios que se aplicarán para los operadores dominantes en cada uno de estos mercados.

Consideramos también muy importante que los participantes en el mercado relevante correspondiente, puedan pronunciarse ante la CRT respecto de los efectos de las medidas adoptadas, para colaborar activamente en la tarea de la CRT de revisión de las medidas y corrección de la falla. Para el efecto, debería adicionarse luego del punto final del párrafo 2 del artículo noveno (9) lo siguiente:

"Los demás operadores de cada mercado, podrán remitir a la CRT la información que consideren relevante, para que la CRT la considere en su evaluación y pueda adelantar la revisión de las medidas y de la falla de mercado a corregir con ellas, así como los ajustes o modificaciones debidamente motivados, que resulten apropiados a las circunstancias."

4. Artículo 12°. Obligación de Remisión de Información:

Respetuosamente sugerimos que se indique en este artículo que la información a solicitar por el regulador guarde proporción con el cumplimiento de su misión y, a tales efectos, que sus solicitudes de información sean motivadas.

Por otra parte, estimamos que debe indicarse que el regulador guardará la debida confidencialidad sobre la información que se catalogue como secreto comercial. La información que no revista esta calidad y que contribuya al mantenimiento de un mercado abierto y competitivo, debe ser puesta a disposición del público, conforme con procedimiento definido especialmente para ello.

R/ En relación con el comentario relacionado con la claridad que debe darse a partir de cuándo inicio el término de lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 8 del proyecto de Resolución, es preciso indicar que en el nuevo texto de la resolución, esta disposición aparece recogida en el párrafo 2 del artículo 9 en los siguientes términos: "*La CRT, en un periodo no inferior a dos años, revisará las condiciones de competencia en los mercados susceptibles de regulación ex ante. Los operadores interesados podrán solicitar esta revisión **antes de cumplirse el periodo mencionado**, siempre y cuando demuestren fundada y razonablemente a la CRT la necesidad de realizar dicha revisión. Para tal efecto, el operador interesado deberá adjuntar a su solicitud un sustento técnico y económico, aportando prueba contundente para que la CRT pueda decidir si el problema anteriormente identificado ha sido corregido.*"

Ahora bien, el momento desde el cual se inicia el período al que hace mención el párrafo citado, debe verse a la luz de las normas relativas a la entrada en vigencia de la resolución de mercados relevantes. En consecuencia, y como quiera que se establece un plazo para la revisión de las condiciones de competencia de los mercados susceptibles de regulación *ex ante*, la CRT establecerá las formas para mantener un monitoreo permanente del comportamiento de dichas condiciones, y en consecuencia, antes de dos años examinará la pertinencia de mantener los mercados identificados en la resolución vigente como mercados sujetos a la intervención regulatoria de mercados relevantes.

En cuanto al comentario relativo al artículo 9° del proyecto de Resolución, se procedió a la modificación del artículo 9, que pasó a ser el artículo 10, en los siguientes términos: *“Para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, la CRT realizará un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado”*. En este sentido, el artículo correspondiente estipula los principales criterios que deben atenderse en la identificación de posiciones dominantes en los mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*.

Respecto del comentario sobre los medidas regulatorias propuestos en el artículo 11° del proyecto de Resolución, la CRT ha considerado pertinente eliminar el Anexo No. 3 del proyecto de resolución, dado que la resolución en comento constituye el marco general de referencia para la regulación de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia. Ahora bien, la parte del comentario relacionada con el Anexo, será objeto de consideración, al momento en que la CRT proceda a expedir los actos administrativos en los que se establezcan las medidas aplicables en cada uno de los mercados susceptibles de regulación *ex ante*.

De otra parte, en lo que atañe al párrafo 2 del artículo 9° del proyecto de Resolución, esta Comisión advierte que con la propuesta regulatoria, no se desconoce en ninguno de sus apartes, el derecho que le asiste a los agentes del sector e incluso a la ciudadanía en general, de pronunciarse, remitir sus observaciones y comentarios, relacionados con los posibles efectos de las medidas adoptadas, tal y como ha ocurrido a lo largo del proceso de discusión de la propuesta regulatoria de mercados relevantes.

Por último, en lo que se refiere al comentario relacionado con la solicitud de información, resulta conveniente reiterar que la CRT tiene competencia para solicitar a los operadores de telecomunicaciones información clara, exacta y veraz para el cumplimiento de sus funciones, en cualquier tiempo. En efecto, la Ley 142 de 1994 en el inciso final del artículo 73 prevé que las comisiones de regulación tendrán facultad selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que dicha Ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación, siendo claro adicionalmente, que quienes no proporcionen la información solicitada a las comisiones de regulación, estarían sujetos a todas las sanciones dispuestas por el artículo 81 de la Ley 142. Por su parte, respecto de las facultades de la CRT en relación con la información de los servicios de telecomunicaciones no domiciliarios, debe tenerse en cuenta lo previsto por el artículo 37 del Decreto 1130, en especial, en sus numerales 26 y 27, siendo claro que corresponde a la CRT mantener actualizado su sistema de información de los operadores y concesionarios de los servicios y actividades de telecomunicaciones, así como velar por la seguridad y confidencialidad de la información a la que se hace referencia. De acuerdo con lo anterior, es claro que no existen

requisitos adicionales y/o especiales para la CRT, en el ejercicio de sus competencias mencionadas.

Ahora bien, dentro de marco de la propuesta regulatoria objeto del proyecto de resolución en comento, y de forma independiente a la resolución de mercados relevantes, la CRT procederá con base en sus facultades a expedir las modificaciones y nuevas disposiciones que sean necesarias para regular los requerimientos de información necesaria para el correcto seguimientos regulatorio del mercado, y será en este escenario donde se tendrá en cuenta lo indicado en el comentario respecto al respeto de la confidencialidad de la información que sea suministrada en su caso, por los operadores.

TELEFONICA

TEMA: (4.9)

2.1 Mercado Minorista de Banda Ancha

En todo caso, en análisis posteriores la CRT podría considerar la situación de los operadores de TV por cable, y en particular las ventajas competitivas que se derivan de su posición en el mercado de televisión. Este análisis permitirá valorar de una manera más acertada la competencia en los mercados de voz fija y banda ancha.

Alcance del mercado geográfico

Consideramos apropiado para ejercicios futuros una revisión del mercado geográfico en banda ancha. Es recomendable que para sucesivos ejercicios se revise la definición geográfica del mercado.

R/ En el numeral 5.2.2.1 del documento de "Propuesta Regulatoria para la Definición de Mercados relevantes de Telecomunicaciones en Colombia" publicado el 26 de diciembre, se incluye dentro del análisis del mercado de datos la competencia potencial de las redes de televisión por cable, información que se puede ver resumida en la tabla 8 del documento.

En cuanto al alcance del mercado geográfico, la CRT revisará no solo este aspecto sino todas las variables relacionadas con las definiciones regulatorias cada dos años tal y como se establece en la norma expedida.

TEMA: (4.10)

Telefónica Colombia solicita a la Comisión verificar y actualizar la información del mercado de banda ancha a diciembre de 2008. Según la CRT, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. presta el servicio de banda ancha en calidad de único prestador del servicio en 24 municipios. Al actualizar la información del mercado a diciembre de 2008, Telefónica encuentra que de 24

municipios deben descartarse aquellos en donde la empresa no ofrece ese producto. Eliminando estos municipios la lista resultante es la siguiente:

Código Municipio	DEPARTAMENTO-Municipio
81001	ARAUCA-Arauca
81794	ARAUCA-Tame
88001	ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS-San Andrés
08573	ATLÁNTICO-Puerto Colombia
13430	BOLIVAR-Magangué
25386	CUNDINAMARCA-La Mesa
54498	NORTE DE SANTANDER-Ocaña
68679	SANTANDER-San Gil
68755	SANTANDER-Socorro
68861	SANTANDER-Vélez
73319	TOLIMA-Guamo

Tabla 1. Municipios resultantes luego de eliminar aquellos en donde Telefónica no tiene Internet dedicado a diciembre 2008.

Fuente: Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

Adicionalmente, y siguiendo con los criterios para diagnosticar la situación de competencia en los mercados minoristas de banda ancha, según las bases de datos de Colombia Telecomunicaciones, en los únicos municipios de la Tabla 1 donde no hay competencia de redes de cable actualmente son: San Andrés, La Mesa, Socorro y Guamo (Tabla 2).

Código Municipio	DEPARTAMENTO-Municipio
88001	ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS-San Andrés
25386	CUNDINAMARCA-La Mesa
68755	SANTANDER-Socorro
68861	SANTANDER-Vélez
73319	TOLIMA-Guamo

Tabla 2. Municipios resultantes luego de eliminar aquellos que cuentan con redes de cable.

Fuente: Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

Como resultado de lo anterior, San Andrés, La Mesa, Socorro, Vélez y Guamo son los únicos municipios en donde, con base en los criterios de la CRT, Colombia Telecomunicaciones es el único prestador del servicio de banda ancha en el mercado residencial. Sin embargo, es conocido que en San Andrés se adelanta un proyecto de ampliación de la infraestructura de transmisión que resolverá el cuello de botella detectado por la Comisión.

R/

Es importante aclarar que los ejercicios se realizaron con la información disponible al momento de inicio de la segunda fase del proyecto "*Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia*". Si bien es cierto que al momento de publicación de la propuesta había información más actualizada, y los ejercicios podrían rehacerse para incorporar nueva información, no se espera que cambie el resultado de los análisis. Esto se debe a que una observación adicional en la serie de tiempo resulta marginal dada la serie de tiempo previamente analizada, y no se registra ningún evento que pueda resultar determinante en el análisis de cada mercado, más allá claro del análisis prospectivo que se realizó sobre la base de la apertura de los mercados de larga distancia a partir de la Resolución 1720 de 2007.

UNIVERSIDAD EXTERNADO

Tema (4.10) CRT

1. Requerimientos de Información del Regulador Sectorial a los Operadores

Atendiendo que la labor del regulador es garantizar la existencia de condiciones para una competencia efectiva a largo plazo y maximizar la eficiencia del mercado en un sentido dinámico la primera reflexión es que el Regulador Colombiano y en este punto asumiendo los criterios que han sido tenidos en cuenta por las diversas Agencias Regulatorias de la Unión Europea, por lo tanto la labor principal de este ente es la

consistente en analizar y ponderar la evolución del mercado y de las reflexiones a que se lleguen le permitirán actuar con un mayor o menor grado de discrecionalidad en las medidas que se adopten, orientadas a que se logre cumplir el objetivo principal de esta forma de regulación. Por lo tanto el regulador sectorial no solo debe contar con la característica principal de ser especializado, sino de tener suficiente información para la toma de decisiones razonables principalmente en el establecimiento o no de las medidas a los operadores con PSM y de las implicaciones de determinar que un mercado cuenta con la suficiente competencia.

Un segundo aspecto a considerar es la neutralidad de la ANR, ya que se debe garantizar su independencia frente a los regulados y de las decisiones que está adopte permitan concebir una línea de estabilidad y de seguridad entre los agentes que intervienen en el sector. El mantenimiento de una misma línea decisoria trae consigo una reducción significativa de los conflictos, la disminución de los costes de transacción, la disminución de los costes provenientes de la regulación en sí y de la previsibilidad de sus decisiones.

En la actualidad la CRT posee un conjunto de atribuciones dadas por la Ley 142 de 1994, que en su Capítulo III denominado de las "Comisiones de Regulación" en los artículos 68 a 74, donde se consagra el marco general de competencia atribuido a este ente y determinando el alcance de la nueva función de Regulación, sumado a las modificaciones que han sido incorporadas a través de los Decretos 1640 de 1994, 1524 de 1994, 1130 de 1999, 2474 de 1999 y 2539 de 1999. En este sentido, la CRT, se encarga de promover las condiciones de mercado que conduzcan a las empresas a operar efectivamente, prevenir situaciones de abuso de posición dominante y de garantizar que las empresas presten en condiciones de calidad los servicios que estas prestan en aras de favorecer a los usuarios. Otras de sus atribuciones son la definición de indicadores para evaluar la eficiencia empresarial, fijar tarifas, fijar los cargos de acceso a las redes públicas, y señalar los casos en los que se aplica el régimen de libertad vigilada. Atribuciones propias de la regulación sectorial provenientes del escenario de la liberalización, privatización y competencia, donde esta entidad, se ha encargado de buscar que se garantice el acceso por parte del operador incumbete dueño de las infraestructuras para que permita que los nuevos operadores puedan tener acceso, para lo cual ha impuesto obligaciones de acceso de carácter equitativo, transparentes y no discriminatorias; regulaciones de carácter económico, tendientes a establecer precios con un aproximación a los costes de prestación de los servicios, con

la eliminación de los subsidios cruzados y evitando que los precios por servicios mayoristas para los nuevos entrantes sean superiores a los cobrados por los servicios minoristas; de la incorporación de estándares necesarios en cuanto a la calidad de los servicios que los operadores prestan a los usuarios y de una regulación de competencia en la que la CRT ha velado por que las empresas no realicen actos que afecten al mercado.

Ahora bien, si estas son las atribuciones que han sido reconocidas al regulador sectorial CRT, la problemática principal que tiene esté y que se constituiría en una de las principales falencias para la determinación de los mercados de referencia, del grado de competencia, de la existencia de externalidades que afectan la competencia (positivas como negativas) y de la identificación operadores con PSM y de la imposición de obligaciones derivadas de la condición de Operados con Posición Significativa del mercado, es la imposibilidad de poder contar con la suficiente información y de poder efectuar las investigaciones que permitan determinar el grado de competencia con el que se cuenta en un determinado mercado.

Por consiguiente, teniendo como ejemplo a la experiencia Europea es necesario que consagre en un instrumento normativo, las facultades de investigación y de obtención de información, tendiente a que la Comisión puede dirigirse a las empresas para que estas le suministren la información para el cumplimiento de la tarea que le ha sido asignada y de la posibilidad de imponer sanciones económicas cuando las empresas no suministren la información que le es solicitada y de la existencia de mecanismos de cooperación para que el ente Regulador pueda tener acceso a la información que se encuentra en cabeza de otros organismo sectoriales como es el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que es la encargada de administrar el SIUST y de la información que puede ser recopilada por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio como Agencia Nacional de Competencia frente a las labores que esta cumple en ejercicio de la promoción y defensa de la competencia, o por parte de la Comisión con relación a los operadores que prestan los servicios de valor agregado, servicio portador y/o de datos para al acceso a internet, lo que denota que existe una ausencia de información en cuanto a las operaciones y actividades que son realizadas por parte del operadores de Telefonía Móvil.

Las reflexiones realizadas enmarcan las características principales que debe contar la ANR -CRT para garantizar la efectividad y eficiencia del modelo Regulatorio. La

experiencia del Regulador Europeo es válida para determinar qué tipo de atribuciones deben ser incorporadas por parte de Regulador Colombiano para lograr la competencia efectiva que se constituye en el fin último de este tipo de regulación. La principal atribución que se constituye en la piedra angular del modelo, es la consistente en la posibilidad de tener acceso a la información por parte del Regulador con relación a los operadores. En este orden de ideas analicemos la experiencia del Regulador Sectorial Español Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en adelante CMT, siendo el regulador más próximo al ordenamiento colombiano.

La posibilidad de acceder a la información de los operadores por parte del regulador sectorial español CMT, responde a un poder singular y específico que recae en cabeza de los órganos reguladores, requerimientos que se constituyen en el elemento fundamental y básico para garantizar la efectividad de un mercado.

Se debe partir de la premisa que la facultad de solicitar información, fue incorporada paulatinamente; las principales funciones que fueron reconocidas al regulador desde su creación se orientaron fundamentalmente a efectuar un seguimiento permanente a los operadores de telecomunicaciones, de allí que contaran con la facultad de inspección. La facultad de requerir información fue reconocida inicialmente mediante reglamento y es a partir del año de 1997 y posteriormente incorporada en el ordenamiento Legal Español a través de la Ley LGTT/98, donde no solamente se reconoce esta atribución, sino se incorporó sanciones por el incumplimiento por parte de los operadores por el no suministro de la misma, considerándola como infracción grave.

Ahora bien, si bien CMT cuenta con esta facultad desde el año de 1998, atribución reconocida mediante ley, es oportuno determinar ¿Qué tipo de información debe ser suministrada por parte de los operadores?. El nuevo marco regulatorio del año 2002 y las modificaciones que fueron introducidas en virtud de la Ley 32/03, consagró en su articulado la posibilidad de que el regulador puede solicitar información con unos matices (cabe la pena mencionar que en la LGTT/98, se le permitió a la CMT, solicitar información frente a situaciones muy específicas), pero no todo tipo de información en aplicación del principio de intervención mínima; la solicitud que se haga tiene como finalidad efectuar comprobaciones que le permitan llegar a la conclusión al órgano regulador de la existencia de un mercado perfectamente competitivo. Asimismo, esta misma Ley ha consagrado un catálogo de sanciones por el incumplimiento del suministro de información, en las que se encuentra infracciones leves y muy graves, por

no facilitar datos o exista un retraso injustificado en su suministro. Vale la pena precisar que la información que se obtenga por parte de la CMT, debe garantizarse su carácter de confidencialidad y debe ser utilizada por esta entidad de acuerdo al listado que se encuentra consagrado en el artículo 9 de la LGTT 32/03.

El mayor conjunto de atribuciones dadas a las ARN's Europeas, esta dado por la posibilidad de imponer obligaciones a los operadores cuando se compruebe la existencia de una Posición de Dominio, una vez que fueron efectuados todos los análisis que implica la definición del Mercado Relevante bajo sus dos dimensiones : a) Productos y/o servicios y b) Geográfica, parámetros establecidos por las Directrices en su párrafo 9, atendiendo a que solo habrá lugar a la imposición de la mismas cuando se considere que la competencia no es efectiva en dichos mercados.

El catálogo de obligaciones con que cuenta las Comisiones de regulación no es de carácter restringido, se caracteriza por ser bastante amplio frente a los posibles remedios que pueden ser impuestos y la imposición de los mismos está dada por los resultados que se haga del mercado y están dadas según las particularidades de los mercados sean estos mayoristas o minoristas, las medidas que pueden ser aplicadas son y que en proyecto de resolución aparecen consagradas:

1. De transparencia haciendo obligatoria la oferta pública acceso e interconexión,
2. No discriminación evitando el favorecimiento a un operador en particular,
3. Sistemas de control de precios y separación de costes y
4. No discriminación.

Las anteriores atribuciones han sido las principales medidas que han impuestas por parte de los reguladores, orientadas a que restablezca la competencia en los mercados definidos por la Comisión, sin desconocer que en el texto del decreto 2870 de 2007 en sus artículos 10 y 13 establecen obligaciones específicas en cabeza del Operador Dominante como es la oferta mayorista en términos y condiciones razonables y no discriminatorios (Art. 10) y de ofrecer y permitir el acceso a elementos de red de manera desagregada, identificados como instalaciones esenciales, así como las cabezas de los cables submarinos y el bucle de abonado (art. 13). Vale la pena precisar que la aplicación conjunta de ambas en cabeza de los operadores que cuentan con dicha con dicha calidad podría ser contraproducente para el sector y sería en contrario al principio

de proporcionalidad que inspira el proyecto de regulación y podría generar una afectación a la inversión e innovación por parte de los operadores que tienen esta calidad. Adicional a lo anterior, se analiza que atención a los inconvenientes que se han presentado con relación a la desagregación de los elementos de red, como una obligación adicional; sobre el particular muchos operadores al encontrado formas o mecanismos alternativos para poder prestar sus servicios, aunque sus costos se incrementaran un poco.

Por consiguiente, el catálogo de atribuciones en cabeza de la CRT deben ser revisados y mediante de la expedición de una Ley General de Telecomunicaciones, partiendo de la consideración de las facultades con las que cuenta y de la determinación de elementos que puedan ser útiles, principalmente que estos estén orientados a la posibilidad de imponer sanciones cuando los operadores se rehúsen a cumplir con las obligaciones impuestas; por lo tanto el regulador debe contar con todos los mecanismos de inspección, control y sanción (sobre este último aspecto es necesario que se establezca un catálogo de faltas levisimas, graves y gravísimas), atendiendo a las conductas realizadas por los operadores, así como del establecimiento de multas en atención la reticencia al suministro de información), ya que en la actualidad CRT no cuenta con este tipo de facultades y se constituyen en elementos fundamentales con los cuales debe contar el regulador, el cual deberá efectuar un constante seguimiento de los mercados e intervenir cuando las condiciones no sean las óptimas.

R/ Como quiera que el comentario hace referencia específica a la necesidad de que la CRT cuente con la información necesaria para cumplir con el objeto propuesto en la regulación por mercados relevantes, al respecto es preciso indicar que la CRT actualmente cuenta con facultades otorgadas por la Ley para solicitar a los operadores de telecomunicaciones información clara, exacta y veraz para el cumplimiento de sus funciones, en cualquier tiempo. En efecto, la Ley 142 de 1994 en el inciso final del artículo 73 prevé que las comisiones de regulación tendrán facultad selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que dicha Ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación, siendo claro adicionalmente, que quienes no proporcionen la información solicitada a las comisiones de regulación, estarían sujetos a todas las sanciones dispuestas por el artículo 81 de la Ley 142.

Por su parte, en cuanto a la facultad de solicitar información a los operadores de servicios no domiciliarios de telecomunicaciones, debe tenerse en cuenta lo previsto por el artículo 37 del Decreto 1130, en especial, en sus numerales 26 y 27, en virtud del cual la CRT debe mantener actualizado su sistema de información de los operadores y concesionarios de los servicios y actividades de telecomunicaciones, así como velar por la seguridad y confidencialidad de la información a la que se hace referencia.

Ahora bien, dentro del marco de la propuesta regulatoria objeto del proyecto de resolución en comento, y de forma independiente a la resolución de mercados relevantes, la CRT con base en

sus facultades procederá a expedir las modificaciones y nuevas disposiciones que sean necesarias para regular los requerimientos de información con miras al correcto seguimiento regulatorio del mercado, y será en este escenario donde se tendrá en cuenta lo indicado en el comentario respecto al respeto de la confidencialidad de la información que sea suministrada en su caso, por los operadores.

Sin perjuicio de lo anterior, y en relación con las facultades de solicitud de información adicionales a las que hace mención el comentario, así como las atribuciones sancionatorias para cuando no se suministre la información, tal y como se indica, dichas modificaciones o adiciones al régimen de competencias de la CRT, corresponde realizarlas al legislador.

COMCEL
TEMA: (4.10)

8. Inconsistencias en la información base para determinar las participaciones de mercado. No conocemos, ni el estudio lo presenta, la fuente de la información con la que los consultores llegaron a las cifras de mercado, ni las participaciones sobre usuarios, ingresos, tráficos de los diferentes operadores, discriminados por municipios, servicios, originación y terminación, mercados on-net y off-net, con base en las cuales realizan todos los cálculos y estudios de competencia.

A este respecto, en ningún momento se le solicitaron dichas cifras a los operadores o, por lo menos, a COMCEL. No entendemos, entonces, como llega el estudio a información detallada en el tiempo sobre este tipo de información.

COMCEL le envía al Ministerio la información de los tráficos consolidados y por estación base, pero no se nos exige discriminarlos por tipos de servicio o por rutas de tráfico en la misma ciudad, hacia otros municipios. Este hecho lo manifiesta el estudio de la CRT cuando plantea en la página 32 del documento que "(...) con la información disponible no es posible calcular los indicadores de organización industrial del mercado porque la información de tráficos móviles no [se] discrimina según el origen y destino"⁹. Tampoco se desglosa por el tipo de servicio o corredores de tráfico detallados.

Vemos con preocupación, entonces, cómo generaron los consultores las participaciones de mercado que muestra la CRT para los mercados de voz tanto a nivel municipal y con los cuales realizan los consultores sus inferencias acerca de los niveles de competencia en los siguientes mercados: Mercados de voz municipales, Mercados de voz departamentales, Mercado de voz de larga distancia nacional, Mercados de voz saliente móvil y Mercados on-net y off-net.

Si el tráfico municipal que usa el estudio de la CRT incluye el tráfico móvil que sale hacia otros municipios o departamentos, se estarían subestimando la participación de mercado de los operadores fijos, la influencia del mercado móvil en los mercados de voz municipales y, lo que es más delicado, las conclusiones que sobre la competencia de dichos mercados genera la CRT.

En cuanto a la **metodología para calcular las participaciones de mercado**, para la evaluación de la competencia en los mercados de voz fija/móvil se calcularon participaciones de

⁹ CRT. "Análisis de Competencia de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia Regulación Diciembre de 2008", p. 32.

mercado de los operadores usando tráficos. Para aproximar las participaciones de los operadores móviles se usó la información que estos reportan al Ministerio de Comunicaciones. Esto permitió identificar los casos en los que los operadores de voz fija enfrentan una competencia sustancial de voz móvil. Estas participaciones no se utilizaron con ningún otro propósito. Todas las fuentes de información utilizadas son oficiales y están disponibles en la CRT, con excepción de la base de datos de tráficos del Ministerio a la que se accedió bajo acuerdo de confidencialidad. En varios de los casos arriba no se calcularon participaciones de mercado y se argumentó el por qué.

Respecto a la **información referida a volúmenes (suscriptores o minutos) y precios desagregada por plan tarifario para el servicio móvil**, la misma fue solicitada a las empresas de telefonía móvil mediante oficio de la CRT de fecha 20 de junio de 2008, pero no fue entregada y no está públicamente disponible. En este sentido, los **tráficos móviles** fueron aproximados convirtiendo los datos de Erlang suministrados por el Ministerio de comunicaciones, información que es de carácter confidencial. Erlang es una medida de capacidad. Para obtener una medida aproximada del tráfico en minutos el dato en ERLANG suministrado por el Ministerio se multiplicó por: 8 horas al día*26 días al mes* 60 minutos por hora*3 meses. Es pertinente aclarar que no se tuvo información y por lo tanto no se usaron datos de usuarios e ingresos discriminados por municipio.

En respuesta al comentario sobre cómo se generaron las participaciones de mercado que muestra la CRT para los mercados de voz saliente fija y móvil tanto a nivel municipal, departamental y nacional, la CRT aclara que para mercado de voz de larga distancia nacional, y mercados de voz saliente móvil se utilizaron datos totales del país. No se definieron Mercados on-net y off-net, ni se calcularon participaciones para ellos. Solo se utilizaron datos de tráficos para aproximar la participación de los operadores móviles en los mercados de voz local fija.

En respuesta al **comentario sobre las participaciones en el mercado relevante de voz saliente fija y móvil de los operadores móviles**, es posible que las participaciones de los operadores móviles estén subvaloradas. No obstante lo anterior, no afecta las conclusiones acerca de la competencia en los mercados locales de voz.

En términos generales, vale la pena recordar que Las autoridades que regulan y monitorean el sector de las telecomunicaciones, CRT, SSPD, Mincomunicaciones y CNTV, cuentan con bases de información que permiten razonablemente hacer una primera aproximación a la definición de mercados relevantes y la caracterización de la organización industrial. En particular se cuenta con series históricas de usuarios, ingresos y consumos para telefonía fija a nivel municipal (SSPD); consumos, usuarios e ingresos de telefonía móvil a nivel nacional (Mincomunicaciones); tráficos de telefonía móvil a nivel estación y ésta asociada a cada municipio (Mincomunicaciones); tráficos e ingresos de larga distancia nacional e internacional (SSPD); usuarios de Internet a nivel municipal por tecnología y operador (CRT); capacidad y utilización de las redes de transporte por operador entre pares origen destino (CRT). Con esta información, cuyas fuentes están debidamente documentadas en el estudio, es posible estimar las funciones de demanda y caracterizar la organización industrial de los distintos servicios, al nivel de agregación geográfica pertinente para cada uno de ellos.

Dado el carácter nacional de la suscripción de terminales móviles, no es posible caracterizar los mercados en términos de usuarios a nivel local, aún requiriendo la información a los operadores

(existe evidencia, mediante encuestas, según la cual las altas coberturas de celular se mantienen independientemente del tamaño de los cascos urbanos).

Con la información disponible, no obstante, se puede describir la estructura del mercado con base en tráficos, si se asume que los orígenes y destinos locales, regionales (LE) y nacionales de los tráficos mantienen una estructura similar entre fijos y móviles. De esta forma el posible sesgo que genera la utilización de esta variable es de segundo orden y opera en sentido contrario entre mercados. Es decir, por ejemplo, si se sobrestimó la participación de las llamadas locales en móvil, por construcción, se está sub estimando su participación en los tráficos nacionales o regionales. De esta forma, la aproximación que siguieron los consultores es correcta y describe, a partir de la información disponible, la estructura de los distintos mercados. Conviene recordar que tanto la definición de los mercados relevantes en sus respectivos niveles geográficos como el análisis de "Critical Loss" se llevaron a cabo con parámetros a nivel nacional y por agrupaciones de municipios en función del tamaño y, por lo tanto, no se ven alterados por la composición de los tráficos locales.

ETB

TEMA: (4.11)

Los argumentos expuestos en el documento objeto de análisis, son el resultado de un estudio basado íntegramente en modelos matemáticos (test de monopolio hipotético, markups, critical loss, entre otros). Sin embargo, y como se ha visto en otras latitudes - como es el caso español donde la Comisión de Mercado ha sido vanguardista en su aproximación - resultaría acertado hacia futuro tener en cuenta la situación del cliente frente a los productos, que es en últimas quien le otorga los atributos a cada uno de ellos. Así, su decisión no sólo está basada en una somera consideración respecto del precio del producto sino en los atributos que éste tiene. "Si, en las etapas iniciales, las decisiones [de la Comisión de Mercado] pusieron un cierto énfasis en un análisis "anatómico" de características de los productos, ha habido un alejamiento progresivo de tal planteamiento".

Aunado a lo anterior, si bien el modelo va por el rumbo correcto, hacia futuro y con el fin de aplicar remedios regulatorios adecuados, se deben hacer análisis profundos de marketing, con el fin de definir si sólo los atributos de precio y geografía son suficientes para definir que un producto sea sustituto de otro.

R/ el documento de análisis cuantitativo se limitó al estudio de las condiciones de mercado desde el punto de vista de la sustituibilidad de la demanda y cuyos resultados permitieron identificar los mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia. De otra parte, en un plazo no inferior a 2 años, la CRT revisará todas las variables relacionadas con las definiciones regulatorias tal y como se establece en la norma expedida.

ETB**TEMA: (4.11)**

En la investigación presentada se evidencia que cada producto fue analizado separadamente, desconociendo la existencia cada vez más profusa de los que se ofrecen en forma empaquetada, situación que un operador podría aprovechar para manipular los precios de alguno o algunos de los productos que lo conforman (ej. subsidios cruzados), de manera tal que el precio total sea más bajo que la suma de productos similares de la competencia, convirtiéndose así en una ventaja competitiva artificial. Es esperable entonces que la CRT haga un análisis de sustituibilidad cruzada, de mercados conexos y sustitución de la oferta, con lo cual se podrá definir la existencia de dominancia individual y extensión de la posición de dominio. (nota al pie 3. *“Cuando una empresa tenga un peso significativo en el mercado, podrá también considerarse que lo tiene en un mercado estrechamente relacionado con el anterior cuando los vínculos entre ambos mercados sean tales que resulte posible hacer que el peso que se tiene en un mercado se deje sentir en el otro, reforzando de esta manera el peso en el mercado de la empresa” Directiva 2002/21/CE*).

R/ En el documento “Análisis de Competencia de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia” se estudiaron las economías de alcance de los operadores y las ventajas en su estructura de costos cuando ofrecen, en una misma red, distintos servicios de telecomunicaciones, con las respectivas consecuencias en el mercado minorista.

Adicionalmente, en un mercado de telecomunicaciones convergente, se entiende que los operadores que cuentan con la capacidad de prestar algún servicio de telecomunicaciones, pueden ofrecer varios servicios de telecomunicaciones para sus usuarios a través del ofrecimiento de diversos productos y servicios tal y como sucede con el empaquetamiento.

En este sentido, cuando se realizó el análisis del mercado minorista de datos (acceso a Internet de banda ancha) se tuvo en cuenta para efectos de competencia, la existencia o no de redes de cable, que pudieran ofrecer (si no lo estaban haciendo ya) servicios de telecomunicaciones, esta información constituye información cualitativa que permita valorar la sustituibilidad por el lado de la oferta.

COMCEL**TEMA: (4.11)****B. Estimación de la demanda móvil de voz de la CRT en su informe de Octubre 2008**

“En su informe de Octubre 2008 la CRT no explica ni justifica adecuadamente los motivos para la especificación, métodos de estimación o períodos utilizados en las distintas regresiones econométricas de telefonía fija local, móvil, etc. que posteriormente utiliza para definir mercados relevantes en Colombia. Un ejemplo es el caso de la estimación de la demanda de voz móvil.

- Así, no queda claro por qué utiliza datos trimestrales del período 1996 T1-2007 T4 (48 observaciones por cada serie) para estimar la demanda móvil, mientras que para las demandas de telefonía fija local utiliza solamente el período 2006 T3 - 2007 T4 (6 observaciones por cada serie). Para las demandas de larga distancia nacional e internacional en cambio, la CRT usa datos anuales, no trimestrales.
- Para la estimación de demanda de voz móvil utiliza como variable dependiente el tráfico por usuario móvil de cada empresa (tráfico por empresa/usuarios de la empresa), mientras que para las demandas de voz de larga distancia nacional y de larga distancia internacional utiliza el tráfico total.

Utilizando la misma metodología econométrica de estimación la CRT pero cambiando ligeramente la especificación de la demanda de voz móvil, nosotros encontramos resultados bastantes diferentes. Tomando el mismo período de la CRT (1996 T1 - 2007 T4), la misma estimación de panel con efectos fijos por empresa, pero teniendo como variable dependiente el tráfico total por empresa y como variables explicativas el ingreso promedio por minuto de voz móvil (pesos constantes), el ingreso promedio por minuto de larga distancia nacional (pesos constantes), y el PIB total (pesos constantes), encontramos una elasticidad-precio de **0.97** (en términos absolutos), es decir casi el doble de lo que obtiene la CRT, confirmando los estudios hechos por la propia CRT antes de Octubre 2008.¹⁰

Como se observa los resultados de esta regresión sugieren un mejor ajuste estadístico que la especificación presentada por la CRT: todas las variables son estadísticamente significativas (incluyendo el precio de larga distancia nacional), y el ajuste de la regresión, medida por el R2 (83%) es superior al de la ecuación de la CRT (53%)”. (ver cuadro 1)

“Alternativamente la estimación de la demanda agregada de mercado indica también que demanda de voz móvil es más elástica que la que estima la CRT en su informe de Octubre 2008.

¹⁰ La elasticidad cruzada de LDN estimada por la CRT es de 0.38, algo menor a la estimada por nosotros, pero en contraste a nuestros resultados, el coeficiente de esta variable no sería significativo o distinto de cero de acuerdo a la CRT, ya que esta encuentra un t-Student de -0.9 para este coeficiente. Por otro lado, siguiendo la metodología mecánica empleada por la CRT, debido a que la telefonía fija de larga distancia nacional es estadísticamente significativa en la regresión, la larga distancia nacional debiera formar parte del mercado relevante del servicio de voz saliente móvil.

Los resultados son presentados en el siguiente cuadro. El valor de la elasticidad precio propia de la demanda es **1.1** en valor absoluto, confirmando los estudios hechos por la propia CRT antes del 2008. Estadísticamente el coeficiente estimado es robusto y distinto de cero, lo que se refleja en el alto valor del estadístico t. Así mismo, el precio de larga distancia nacional resulta altamente significativo en términos estadísticos y el signo de la elasticidad cruzada es positivo, indicando sustitución con la telefonía móvil de voz.” (ver cuadro 2) ¹⁵

“Estos resultados sugieren que la ecuación estimada por la CRT de la demanda de voz móvil no es robusta ni estable a cambios de especificación. Hemos demostrado que cambios ligeros de la especificación planteada por la CRT arroja resultados bastante diferentes. Frente a esta inestabilidad, la CRT debiera replantear sus especificaciones de demandas y aplicar métodos econométricos más rigurosos en la estimación o recaer en parámetros de elasticidades precio de estudios más rigurosos hechos por la misma CRT en el pasado y/o en la evidencia internacional, los cuales sugieren que la demanda de voz móvil de mercado en Colombia es elástica.”

C. Mayor elasticidad precio de demanda significa un menor margen

“... quedó claramente establecido que una mayor elasticidad de la demanda de mercado implica un menor margen, es decir menor poder de mercado.

Dado que la evidencia indica que la demanda de telefonía móvil en Colombia es más elástica de lo que sugiere la CRT en su informe de Octubre 2008, el margen entre el precio y costo marginal, que busca medir poder de mercado para un competidor, sería menor al que sugeriría la CRT en su análisis.”

R/ Es importante tener presente que en el proyecto desarrollado durante la primera etapa de estudio y publicado en febrero de 2008 no se estimaron funciones de demanda. Los resultados presentados durante la segunda etapa del proyecto son los que arrojan las estimaciones econométricas realizadas con base en los datos estadísticos disponibles. Este trabajo de la consultoría desarrollada por los expertos nacionales fue revisado y avalado por los expertos internacionales.

Para el caso de telefonía fija se utiliza una serie de tiempo reciente y se considera que esto es lo adecuado por cuanto el esquema de regulación de precios cambió para este servicio en el tiempo. Esto es posible además por la riqueza de los datos disponibles (por tipo de usuario, por empresa, por municipio, por trimestre). En el caso de la telefonía móvil la información disponible no permite acortar la serie en el tiempo. Además, la forma de fijación de precios de este servicio no ha cambiado en el tiempo por efecto de ninguna regulación.

En cuanto a los **resultados obtenidos en el cálculo elasticidad del servicio de voz móvil**, es pertinente aclarar que los ejercicios desarrollados en 2003 y 2005 fueron realizados en momentos en que la telefonía móvil se encontraba en una fase de acelerada adopción por parte

de los usuarios, con niveles de penetración que no superaban el 40%. En virtud de lo anterior, la CRT considera que dada la evolución de la telefonía móvil, las variaciones a la baja en las elasticidades propias de este servicio estimadas en diferentes momentos (2003, 2005 y 2008) dan cuenta del cambio en las condiciones de mercado de la telefonía móvil a lo largo del tiempo. No debe descontextualizarse este hecho, ya que las mediciones en la materia han sido llevadas a cabo en distintas etapas de madurez del mercado móvil y por lo mismo, los resultados de los estudios desarrollados recogen características momento-específicas de la demanda por este servicio en el país.

De otra parte, al considerar el ejercicio alternativo de estimación de la función de demanda del servicio de voz saliente móvil, es pertinente tener claro que la regresión presentada por el operador no guarda la misma especificación general a la del ejercicio realizado por la CRT, pues el operador presenta dos estimaciones de demanda de voz móvil, cada una incluyendo como único bien sustituto al servicio de larga distancia nacional, en tanto que el ejercicio desarrollado por la CRT incluye tanto el servicio de voz fija y al de larga distancia nacional como bienes sustitutos del servicio de voz móvil. Teniendo en cuenta lo anterior, recalculando los resultados para hacer un ejercicio de sensibilidad en los resultados del *actual loss* y *critical loss* para el servicio de voz saliente móvil utilizando los resultados de las estimaciones de elasticidades presentadas por el operador en sus comentarios, se encuentra que, introduciendo una elasticidad propia de -0.97 (manteniendo todo lo demás constante) el test del monopolista hipotético indica que el mercado de voz móvil es un mercado relevante en si mismo, por lo que los resultados hallados por la CRT son robustos frente a la elasticidad propia del servicio móvil calculada y reportada por el operador en sus comentarios. (Ver la siguiente tabla)

Parámetros	CRT	COMCEL
Delta precio	0.10	0.10
E propia	-0.54	-0.97
E cruzada	0.00	0.00
Mark up	0.62	0.62
Critical loss	0.14	0.14
Actual loss	0.05	0.10