



COMCEL

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Bogotá D.C., noviembre 24 de 2011

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO
Director Ejecutivo
COMISION DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Comentarios al documento de propuesta regulatoria denominado “*Revisión del Mercado Relevante de Datos y Acceso a Internet*” y el proyecto de resolución “*Por la cual se modifica el anexo 1 de la Resolución CRT 2058 de 2009, la Resolución CRT 1940 de 2008 y la Resolución CRC 2209 de 2009*”.

Respetado doctor:

El pasado 31 de octubre de 2011 la Comisión de Regulación de Comunicaciones publicó el documento de la referencia, para recibir comentarios de los interesados hasta el 24 de noviembre de 2011.

En atención a lo anterior, y conforme a la consulta realizada en el documento de la referencia procedemos a emitir los siguientes comentarios:

1. Mercados de internet móvil e internet móvil por demanda

COMCEL está de acuerdo con la CRC en su planteamiento de “(...) que de los análisis de competencia efectuados para los mercados relevantes de acceso a Internet móvil por suscripción y por demanda se concluye que dichos mercados **no adolecen de problemas de competencia estructural** y que al mismo tiempo los mismos **son inmaduros y se encuentran en fase de crecimiento**¹”. (El subrayado y la negrilla son nuestros).

¹ CRC. Proyecto de Resolución. Borrador. “Por la cual se modifica el anexo 1 de la Resolución CRT 2058 de 2009, la Resolución CRT 1940 de 2008 y la Resolución CRC 2209 de 2009”. Octubre 31 de 2011. Considerando página 5.

Igualmente, la conclusión de la Comisión de que los mercados de Internet Móvil son mercados independientes del mercado de banda ancha y que ellos no son un sustituto en la provisión de los servicios de banda ancha es consistente con los planteamientos de nuestro documento de comienzos del año enviados a la CRC².

Estos dos planteamientos de la Comisión difieren diametralmente de lo expuesto a lo largo de la sección 4 del documento anexo a la resolución 3149 de 2011 donde se plantean en la sección 4.2 problemas de competencia que ameritan la generación de medidas regulatorias. A este respecto, la CRC propone en dicho documento la revisión ex ante de los planes tarifarios de COMCEL para prevenir tratamientos discriminatorios en el mercado de Internet³.

La pregunta que surge, entonces, es si la CRC está aceptando en su documento de análisis del mercado de banda ancha que los mercados de Internet Móvil no experimentan problemas de competencia estructural y que, al mismo tiempo son inmaduros y en crecimiento, ¿por qué en el análisis del mercado de voz saliente móvil propone medidas intrusivas que afectan el mercado de Internet? La Comisión se excede en la aplicación de sus medidas regulatorias.

Se solicita entonces, de manera atenta, a la Comisión, en aras de promover la consistencia y eliminar excesos regulatorios, y con base en los mismos planteamientos esbozados por la misma CRC, no generar regulación alguna sobre los planes de precios de nuestros servicios de Internet Móvil.

2. La metodología de análisis del mercado relevante de banda ancha emprendida por parte de la CRC

De la lectura del documento de soporte de la Comisión sobre el mercado de banda ancha, se encuentra con sorpresa que la CRC modifica, de manera estructural los aspectos metodológicos que se trazó ella misma en la resolución 2058 de 2009, desconociendo, simultáneamente, los principios fundamentales básicos aceptados en teoría de regulación internacional por mercados relevantes.

En este sentido, la Comisión no realiza los siguientes análisis que se impuso a sí misma en su resolución CRC-2058 de 2009:

- Análisis de sustituibilidad de la demanda (Artículo 5).
- Identificación de los mercados (Artículo 6).

² Considérese el documento “Análisis de competencia para el mercado de acceso a la banda ancha en Colombia. Mercados de Medellín y del Valle de Aburrá, ciudades principales y municipios pequeños en Colombia, febrero 28 de 2011.

³ Véase CRC. Resolución CRC-3149 de septiembre de 2011, “Documento soporte. Intervención Particular en el Mercado ‘Voz Saliente Móvil’”, numeral 5.4., p. 62.

- Análisis de barreras a la entrada al mercado (Artículo 7), con base en la cual identificar posiciones dominantes en el mercado

A este respecto, nuestros comentarios fundamentales son los siguientes:

2.1. La CRC no realiza la definición sistemática del mercado relevante ni analiza la presión competitiva de los agentes que hacen parte del mercado

En primer lugar, la Comisión corrige su error y excluye del mercado de banda ancha a los operadores móviles, reconociendo su planteamiento conceptual equivocado de sus documentos del año 2008, con base en los cuales eliminó de cualquier regulación a los mercados de banda ancha en el país: La CRC concluye en el 2011 que los operadores móviles no pertenecen al mismo mercado relevante de los de banda ancha fija y que los mercados de Internet Móvil y de Banda Ancha son mercados independientes. En el documento del 2009 la CRC había planteado que:

“El servicio de datos por redes móviles está adquiriendo un papel central (...).

Un conjunto de municipios resulta catalogado con problemas de competencia y en un mundo estático debería recomendarse su tratamiento como mercados relevantes para regulación ex ante. Sin embargo, la dinámica reciente de la industria y la incertidumbre acerca de la velocidad de expansión de **nuevas tecnologías (móvil)**, sugieren cautela a la hora de exponer estos mercados en desarrollo a una regulación intrusiva que pueda afectar el ritmo de inversión y penetración del servicio con un costo social y económico considerable”⁴⁴.

- **Los productos de datos e internet móvil no pertenecen al mercado relevante de banda ancha municipal**

Como muy bien lo reconoce la CRC en el documento de noviembre de 2011, los servicios de Internet móvil por suscripción e internet móvil por demanda son mercados separados e independientes del mercado de banda ancha fijo. Por supuesto, tal condición existía hace tres años, en el 2008. Se demuestra con ello la tesis de COMCEL de que los servicios móviles de datos no son sustitutos, en absoluto, de los servicios de banda ancha fija.

A este respecto, **el estudio de la Comisión del año 2009 cometió error grave** al dejar libre de regulación a operadores dominantes, bajo el argumento de que la presión competitiva de los servicios de internet de los operadores móviles disciplinaba el mercado.

- **Los servicios de los operadores de cable no son un sustituto relevante en el mercado de banda ancha**

De otro lado y pese a que la CRC corrige su análisis en el presente estudio del 2011, no genera un análisis de los productos, tecnologías y operadores que conforman el mercado relevante de banda ancha en Colombia. La Comisión no realiza ningún

⁴⁴ CRC. “Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia”. Diciembre de 2008. Páginas 35 y 39.

análisis, en absoluto, relacionado con la pregunta central en un estudio por mercados relevantes en el caso del mercado de banda ancha: ¿Pertenece los operadores fijos HFC de cable al mismo mercado relevante que los operadores ADSL de cobre?

¿Son ellos una verdadera alternativa competitiva para los operadores fijos de banda ancha que utilizan la tecnología ADSL?

A este respecto los planteamientos de nuestro documento entregado a la CRC a comienzos del año demuestran que los operadores HFC de cable, ni mucho menos los operadores satelitales, son una alternativa competitiva que discipline la conducta de los operadores fijos de cobre que prestan servicios bajo la tecnología ADSL. Estos operadores se comportan de manera autónoma e independiente de sus rivales en los mercados de banda ancha y, en especial con una intensidad mucho más significativa, en mercados como el de Medellín y el Valle de Aburrá. Nuestros planteamientos concluían que:

- **Los operadores fijos bajo la tecnología ADSL ostentan participaciones significativas superiores al 90% en el mercado.**

Como se mostró en la Gráfica No. 1 y en la Gráfica No. 2, los operadores fijos de cobre que presentan el servicio de banda ancha ostentan participaciones de mercado superiores al 90% e índices HH mayores de 9.000. Estos índices, a cualquier nivel y en cualquier país, son ya una evidencia clara de la presencia de poder de dominio en un mercado. En el Valle de Aburrá los HHI son superiores a 9.400, indicativos de la presencia de un monopolio casi perfecto.

- **Los operadores HFC de cable en Colombia no son una alternativa competitiva real en los mercados de banda ancha municipal.**

Como se mostró extensamente en el documento que puso COMCEL a consideración de la CRC a comienzos del presente año, el papel competitivo de los operadores de cable es muy inferior al que pretendió darle la CRC en el análisis del 2008 y el que les atribuye en su nuevo estudio del 2011. Esos operadores enfrentan grandes barreras de entrada, en la medida en que no cuentan con derechos de paso y acceso a costos eficientes a instalaciones esenciales como postes y ductos, deben enfrentar grandes costos para sus inversiones de entrada y expansión en el mercado, dado que no cuentan con redes bidireccionales para prestar servicios de internet y sus niveles de crecimiento está, por tanto, supeditados a sus tendidos bidireccionales de cable. En la mayor parte de las ciudades y municipios del país dichas redes bidireccionales de cable ni siquiera existen.

El impacto competitivo de los operadores de cable está limitado a las zonas de la ciudad donde tienen tendidos de cable bidireccional, el cual constituyen un porcentaje significativamente pequeño del total de sus redes. Adicionalmente, las redes HFC tienen severas limitaciones en cubrimiento y capilaridad por factores como (a) la dependencia de derechos de vía de terceros, (b) la baja incidencia de redes bidireccionales y limitantes en su desarrollo por factores financieros, (c) la

necesidad de alcanzar economías de densidad en su área de desarrollo como red bidireccional y (d) el elevado costo de tendido de redes.

En conclusión, existen barreras significativas de entrada en el mercado; los operadores HFC de cable en Colombia no son una alternativa competitiva real en los mercados de banda ancha municipal. Este hecho permite concluir que los operadores fijos que utilizan la tecnología ADSL y que cuentan con tendidos de redes de cobre en la mayor parte de municipios en el país pueden comportarse de manera autónoma e independiente de sus rivales, razón por la cual ostenta posición de dominio en esos mercados.

2.2. La CRC no realiza la prueba del monopolista hipotético y el análisis de sustituibilidad de la demanda

La CRC nunca realiza el análisis de sustituibilidad entre tecnologías y tipologías de operadores. No realiza la prueba del monopolista hipotético que ella misma se exige en el Artículo 6 de la Resolución CRC 2058 de 2009, la norma marco que se trazó en el análisis de mercados relevantes, donde la Comisión plantea que “(...) con base en el análisis de que trata el artículo anterior y, previa aplicación del test del monopolista hipotético, la CRT procederá a identificar los mercados minoristas y mayoristas de telecomunicaciones con el fin de determinar los servicios que componen cada uno de los mercados (...)”.

La CRC no realiza la prueba del monopolista hipotético, pero más importante, no lleva a cabo el análisis y definición de los productos que conforman el mercado, ni el análisis de sustituibilidad de los diferentes productos. De haber realizado los mismos, la CRC se habría encontrado con que los operadores de cable son sustitutos muy pobres de los productos de los operadores fijos de redes de cobre que prestan servicios de ADSL y que éstos se encuentran solos en el mercado, pudiendo actuar de manera independiente de sus rivales. No es claro, entonces, que la CRC en el análisis de los mercados de banda ancha haya realizado la tarea que ella misma se trazó en su resolución marco. La CRC no llevó a cabo la definición de los servicios que compiten entre sí para la definición del mercado de productos para la atención de los servicios de banda ancha.

2.3. La CRC no realiza el análisis de barreras de entrada al mercado que contempla la resolución 2058 ni la práctica internacional de mercados relevantes

La CRC no realiza, en absoluto, el análisis de barreras a la entrada que es condición necesaria para determinar la existencia de posiciones de dominio en un mercado relevante. Desconoce la CRC en su estudio que, como lo definió en el artículo 7° de la Resolución 2058, debe realizar “(...) el análisis de la organización industrial y de las barreras a la entrada técnicas, económicas y normativas (...) con el fin de caracterizar el nivel actual de la competencia de los servicios”.

La CRC desconoce los resultados fundamentales del estudio de COMCEL en los cuales se demuestra que existen barreras estructurales a la entrada de nuevos operadores al mercado de la banda ancha en Colombia tanto en el corto como en el largo plazo, que generan la consolidación de posiciones de dominio en el mercado y crean fallas del mercado estructurales que limitan sistemáticamente la competencia, frenan el crecimiento del mercado y reducen el bienestar de los consumidores.

A este respecto nuestro estudio demostró que **existen barreras de entrada significativas en los mercados de banda ancha fija**. Existen factores técnicos estructurales en las redes que facilitan la transmisión de datos y la prestación de servicios de banda ancha a través de redes fijas de cobre, a través de servicios xDSL. Estos factores limitan sistemáticamente la entrada al mercado y se constituyen en una barrera estructural a la entrada de nuevos operadores o a la expansión de las redes existentes. Técnicamente hablando, como se demostró en el documento de COMCEL enviado a la CRC, es más fácil y significativamente menos costoso prestar servicios de banda ancha a través de redes telefónicas tradicionales incorporando tecnología DSL, que a través de redes de cable HFC.

Los costos hundidos son de tal magnitud y las economías de escala son tan grandes que es muy complejo entrar al mercado y sus posibilidades de competir con el operador de cobre son mínimas.

Estas ventajas técnicas significativas que favorecen la posición de los operadores fijos tienen que ver con su capacidad de garantizar velocidades pico nominal del acceso al usuario significativamente superiores, la posibilidad de garantizarles velocidades sostenidas y la necesidad de los operadores móviles, en mayor medida, y los de cable en menor extensión, de que los accesos deban ser compartidos con un número mayor de usuarios.

De otro lado, la estructura de costos hace que el mercado relevante deba restringirse. Los altos costos hundidos que representa para el operador de telefonía incumbente de cobre su red, le permiten ganar poder de mercado en el acceso a banda ancha. Esos altos costos hundidos se constituyen en una barrera de entrada estructural existente en estos mercados. Nótese a este respecto nuestros planteamientos sustentados que se esbozan en nuestro documento donde se comprueba la imposibilidad de operadores como TELMEX o DIRECTV de competir en los mercados del Valle de Aburrá donde el operador une UNE muestra niveles de concentración total: Índices HH superiores a 9.400.

No entendemos entonces las razones por las cuales la CRC insiste en mantener en libertad a un mercado maduro como el de banda ancha, como el de Medellín y los municipios del Valle de Aburrá, para citar tan solo algunos casos, donde existen barreras de entrada significativas, participaciones de mercado inmensas, con una realidad de concentración en el mercado que se perpetuará en el tiempo.

3. La CRC genera nuevas metodologías de análisis de poder de dominio diferentes a las que se trazó en su propia regulación

La CRC desconoce los análisis metodológicos que ella misma se trazó y genera metodologías que ocultan la existencia de posiciones dominantes en el mercado. La metodología por medio de la cual la CRC relaciona económicamente las variables “Precio / kbps” y el índice HH en un mercado municipal determinado es novedosa, pero, con todo el respecto, estructuralmente equivocada. Nuestros comentarios al respecto son los siguientes:

3.1. La relación de precios e índices de concentración es nueva y no se aplica al análisis de otros mercados relevantes

Nos preguntamos ¿por qué razón la Comisión no aplica la nueva metodología que diseña para analizar el mercado de banda ancha para analizar otros mercados relevantes? ¿Por qué cambia dramáticamente la metodología que se trazó en la resolución 2058 y con la que analizó, por ejemplo, el mercado de voz saliente móvil, contrariando los lineamientos que se trazó en su misma regulación? ¿Cuáles serían los resultados del análisis de competencia en el mercado de voz saliente móvil si se aplicara la metodología estadística con la que analiza el mercado de banda ancha? ¿Cuáles serían los resultados en el caso del mercado de voz saliente si relacionara el ARPM o el ARPU que arroja dicho mercado y los índices HH? ¿Por qué razón la CRC no realiza el verdadero análisis de competencia que tiene como foco central la existencia de barreras de entrada al mercado y la imposibilidad de los operadores entrantes de competir con los operadores establecidos de cobre?

Dados las disminuciones significativas en los ARPU y los ARPM que muestra el mercado móvil colombiano, las corridas de los modelos econométricos, esta vez utilizando las cifras de los mercados móviles, mostraría que con HHs de menos de 6.300 sobre minutos o 4.992 sobre usuarios, **el mercado móvil sería extremadamente competido**.

No entendemos por qué la CRC modifica su metodología, no realiza la definición correcta del mercado relevante de banda, no estudia los servicios, operadores y tecnologías que compiten para la provisión de servicios de banda ancha, no realiza el análisis de sustituibilidad de demanda y oferta requerido, ni analiza las barreras de entrada al mercado que limitan la competencia ni la capacidad competitiva de los operadores entrantes.

Si la CRC realizara el análisis apropiado se encontraría que los operadores fijos que utilizan tecnología ADSL sobre su red de cobre se encuentran operando de manera autónoma en la mayor parte de mercados colombianos de banda ancha, independientemente de sus rivales potenciales, los operadores que utilizan fibra óptica y cable como medio de transmisión.

3.2. La variable Precio / Kbps no refleja necesariamente el precio real que perciben los consumidores de banda ancha

La variable Precio / Kbps no refleja necesariamente el precio real que perciben los consumidores de banda ancha. En primer lugar, la velocidad real es mucho más baja de la que ofrecen los operadores. Los accesos son compartidos, hecho que reduce las velocidades reales de que disfrutan los usuarios.

En segundo lugar, técnicamente hablando, las grandes capacidades de que disfrutan los operadores les permiten aumentar las velocidades, sin incurrir en mayores costos. El precio por Kbps disminuye, pero los ARPUs se mantienen inalterados. Los precios por Kbps no son un reflejo del precio real del servicio que percibe el consumidor de banda ancha.

Muy por el contrario, si se analiza utilizara el precio / Kbps de banda ancha en Colombia y se compara con los que se ofrecen a nivel internacional en donde el común denominador es observar accesos superiores a los 5 o 10 Mbps, se encuentra que los precios relativos colombianos **están aumentando** frente a las ofertas de otros operadores en el contexto internacional. En efecto, una comparación internacional mostraría que los precios colombianos son de los más costosos, aún en el contexto latinoamericano. Si se utiliza el indicador de Precio / Kbps los precios colombianos serían significativamente superiores a los precios de los Estados Unidos, Japón, Corea o la Unión Europea.

Adicionalmente, sumado a lo anterior, los precios reales han subido en Colombia en términos relativos: Las ganancias en eficiencia y productividad de la industria –las disminuciones marcadas en costos de equipos, redes DSLAM, módems o splitters, redes ATM,- de que han disfrutado los operadores, no se han visto reflejadas en los descensos significativa y proporcionalmente menores en el indicador del P / Kbps. Esto implica que los operadores fijos de cobre, en términos relativos, han subido en la realidad sus precios por Kbps.

El aumento relativo que se ha observado en el mercado colombiano no es un reflejo real del precio que perciben los consumidores de los productos de banda ancha quienes siempre observan que los ARPUs mensuales se mantienen en el tiempo. Es esta la variable que percibe el usuario y la que debería utilizar, a nuestro juicio, la CRC en sus análisis. En efecto, en muchos mercados el ARPU ha aumentado en los mercados colombianos.

3.3. Descensos en los precios de banda ancha no reflejan necesariamente una competencia intensa entre operadores

A pesar de que la CRC no demostró la existencia de operadores competitivos que disciplinaran la conducta de los operadores de cobre, la Comisión intenta demostrar la existencia de competencia intensa en el mercado de banda utilizando la variable Precio/ Kbps y su relación econométrica con el índice HH. Esta metodología adolece de profundas falencias técnicas:

- Como se planteó anteriormente, el P/Kbps se encuentra distorsionado, teniendo en cuenta que la velocidad real que tiene el usuario disminuye significativamente al tener ellos que compartir el acceso con otros usuarios.
- En segundo lugar, como también se mencionó anteriormente, la variable P / Kbps no es el precio del servicio que los consumidores perciben en la realidad.

El hecho de que el precio / Kbps disminuya no es el reflejo de una mayor competencia. Un operador dominante puede perfectamente trabajar con precios más bajos, como una barrera de entrada para los operadores entrantes. Esos precios más bajos limitan tanto la entrada como la competencia en el mercado, siendo discriminatorios por cuanto erosionan los flujos de caja de los operadores entrantes. A este respecto, preguntamos ¿qué operador puede competir con UNE en el Valle de Aburrá con una estrategia de precios sistemática y estratégicamente más bajos que las que pueden ofrecer los rivales de esa empresa, adicionado esto con el control de postes y ductos, altísimos costos hundidos, normas municipales abrumadoras y derechos de vía prohibitivos y discriminatorios?

- Resultan bien contradictorias por eso las cifras de la CRC cuando encuentra que a pesar de que “(...) la media tarifaria asociada al grupo de municipios del Valle de Aburrá para el período comprendido entre el primer trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2011 corresponde a \$77.50 por Kbps, el HHI promedio es de 9,498”. Debe, entonces, existir un error en el análisis, especialmente cuando se tiene en cuenta que los índices HHI han venido en aumento y los índices de concentración de UNE, el operador dominante en ese mercado, se mantienen sistemáticamente inalterados.
- Lo que debe concluir de su análisis la CRC es que un operador de banda ancha con un HHI de 9,400 que disminuye precios en el mercado está adoptando, realmente, una estrategia de precios que debe ser identificada claramente y a todas luces como una práctica anticompetitiva en el mercado. **La estrategia de precios de UNE en Medellín y los municipios del Valle de Aburrá es una clara barrera económica a la entrada y capacidad competitiva de su rivales, potenciales y entrantes, de esos mercados.**
- La CRC no analiza la capacidad competitiva de los operadores entrantes a ese mercado, la existencia de redes HFC de cable bidireccional, los costos de entrada al mercado, los elevadísimos costos hundidos existentes en el mercado, el control de postes y ductos e instalaciones esenciales por parte del Municipio de Medellín, el accionista de UNE, que se constituyen en barreras estructurales de entrada, para mencionar solo algunos factores técnicos, en el análisis de los mercados de banda ancha, hechos que se encuentran analizados en gran detalle en nuestro documento del mes de febrero remitido a esa comisión.

La CRC, en resumen, no realiza el análisis real del mercado relevante de banda ancha ni en Medellín, el caso más sistemático y evidente de poder de dominio en la industria, ni mucho menos en los restantes municipios del país.

4. La CRC reconoce la existencia de monopolios en el mercado de banda ancha en Colombia

Tanto en su proyecto de resolución, como en su documento de soporte la CRC reconoce la existencia de HH muy cercanos al máximo valor de 10.000 del indicador, indicativo de la presencia de un monopolio perfecto, pero no toma decisiones regulatorias. Basa su análisis total y exclusivamente en la afirmación equivocada de que el P / Kbps ha experimentado descensos en el pasado. Olvida la Comisión, como lo comentamos anteriormente, que esas disminuciones en ese indicador no reflejan el hecho de que las velocidades son compartidas y, más importante que son un indicativo claro de una estrategia deliberada de los operadores existentes para constituir una barrera de entrada más al mercado de nuevos operadores.

4.1. Monopolios en municipios grandes del país. El caso de UNE en Medellín en el Valle de Aburrá y de otros municipios mayores

La CRC acepta en los considerandos de su proyecto de resolución que en los mercados de ciudades “grandes” “(...) existían casos en los que persistía el monopolio de un proveedor de redes y servicios o en los que la existencia de más de un proveedor de redes y servicios no ha sido suficiente para reducir la concentración (...)”⁵.

Sobre este tema en particular, la CRC reconociendo la existencia de posiciones monopólicas en ciertos mercados de ciudades grandes del país, no adopta las medidas que le obliga la Ley. La CRC no declara la posición de dominio de operadores particulares en esos mercados, desconociendo sus tareas legales y desprotegiendo a los consumidores en dichos mercados quienes quedan expuestos al poder de dominio que ostentan los operadores que los atienden en esas ciudades.

En el estudio que COMCEL le entregó a la Comisión en el mes de febrero del presente año, se demostró que en los mercados individuales de varios municipios del país existía posición de dominio por parte de los operadores que atendían esos mercados. En ese estudio, COMCEL le planteó a la CRC, por ejemplo para el caso individual de la ciudad de Medellín, que:

“(...) Teniendo en cuenta las condiciones competitivas existentes en el mercado de Medellín, las altas barreras a la entrada de nuevos jugadores en esa ciudad, las dificultades para tener acceso a postes y ductos, los altos costos de inversión en nuevas redes y la reconversión de las existentes de cable HFC a cable bidireccional y participaciones de mercado muy altas del operador establecido

⁵ CRC. Proyecto de Resolución. Borrador. op. cit., Considerando página 3.

[superiores al 92%], no tendría el analista duda de que ese mercado tiene condiciones de competencia supremamente bajas que tenderían a indicarle que existen problemas delicados de competencia”⁶.

Ante la existencia de barreras estructurales significativas que limitan la entrada al mercado de nuevos actores o la capacidad competitiva de los operadores entrantes al mercado y la utilización de una política de precios anticompetitiva que se constituye en sí misma en una barrera de entrada al mercado ¿por qué la CRC no declara la posición de dominio de esa empresa si los índices de concentración en el mercado de banda ancha son tan elevados, si no es factible ni técnica ni comercialmente para los operadores entrantes contestar las propuestas comerciales de UNE en ese mercado, si no existe posibilidad real de entrar al mercado, si no existe la factibilidad de que en el mediano y largo plazo esa posición dominante se corrija y si no existe forma de que las normas del derecho de la competencia generen remedios ex post que corrijan la falla de mercado?

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando la afirmación contundente de la misma Comisión de que “habían (...) casos [de municipios grandes] en los que **persistía el monopolio de un proveedor de redes y servicios** (...)”, se le solicita a la CRC publicar la lista de municipios grandes en que los que existen monopolios, proceder a declarar la posición dominante en esos mercados, identificar los operadores que ostentan dicha posición y adoptar las medidas remediales apropiadas que corrijan la falla de mercado. Adicionalmente, se solicita atentamente a la CRC declarar la posición de dominio de UNE en Medellín y en el municipios del Valle de Aburrá y la adopción de remedios regulatorios que permitan dinamizar la competencia en esos mercados y facilitar la entrada de nuevos actores y el accionar competitivo de los operadores entrantes al mercado.

4.2. Municipios grandes con problemas de competencia

Adicionalmente, la Comisión admite que “(...) [en el estudio] se encontraron casos de municipios en los que se identificaron problemas de competencia que podían ser solucionados arriba en la cadena de producción (...)”. Asimismo, (...) también concluyó que existe otro grupo de municipios en donde el problema de competencia identificado se materializa en el mercado minorista pero no se explica por cuellos de botella en el mercado mayorista”.

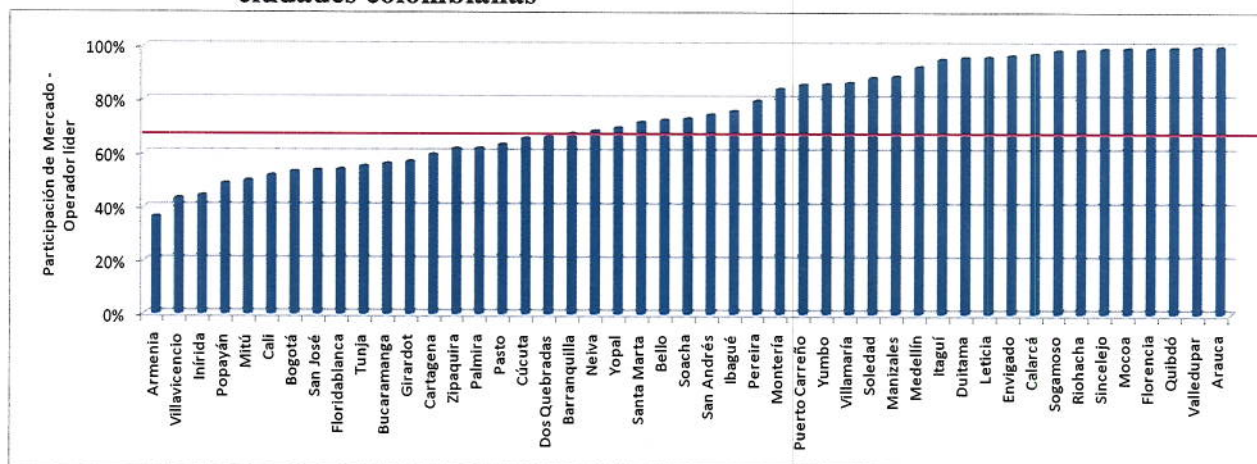
Con base en estos planteamientos de la misma Comisión, se le solicita a la CRC estudiar la existencia de posición significativa para los mercados de banda ancha en los restantes municipios colombianos en donde, en la mayor parte de ellos, solamente existe un operador que presta el servicio o en donde la capacidad competitiva de los operadores entrantes es mínima, teniendo en cuenta que los tendidos de cable de los operadores de HFC son muy reducidos o que los existentes no permiten la prestación del servicio de banda ancha.

⁶ Véase COMCEL. “Análisis de competencia para el mercado de acceso a la banda ancha en Colombia. Mercados de Medellín y Valle de Aburrá, ciudades principales y municipios pequeños en Colombia”, p.

El estudio de COMCEL encontró en este sentido que para la totalidad de los mercados en los municipios colombianos el HHI era superior a 3.000 puntos, confirmando el planteamiento de la CRC en el proyecto de resolución de que existe una muy alta concentración en los mercados geográficos tipificados a nivel de municipios. Se encontró también que las participaciones de mercado de los operadores incumbentes de telefonía son superiores al 50% en 43 de los 47 casos analizados, mientras que en 34 de los 43, dicha participación es superior al 60% y en 20 de los 43 casos es superior al 80%. Así mismo, en **13 de las 47 ciudades analizadas el índice HH es superior a 9.000**. (Véase para este efecto la Como punto de referencia en el análisis, apréciase que COMCEL ha sido declarado dominante en el mercado de voz saliente móvil con índices de concentración de entre 20 y 30 puntos porcentuales de participación de mercado más bajos que los existente en el mercado de banda ancha en una mayoría significativa de los municipios colombianos y con índices HH inferiores entre 3.000 y 5.000 puntos a los existentes en los mercados de banda ancha municipal en Colombia y con una tendencia decreciente en precios muchísimo más marcada que la que se presenta en el caso de la banda ancha en Colombia. Gráfica No. 2).

Nótese que esta gráfica solo hace referencia a una muestra de 47 ciudades colombianas.

Gráfica No. 1 - Participación del operador líder en el mercado de banda ancha – 47 Principales ciudades colombianas

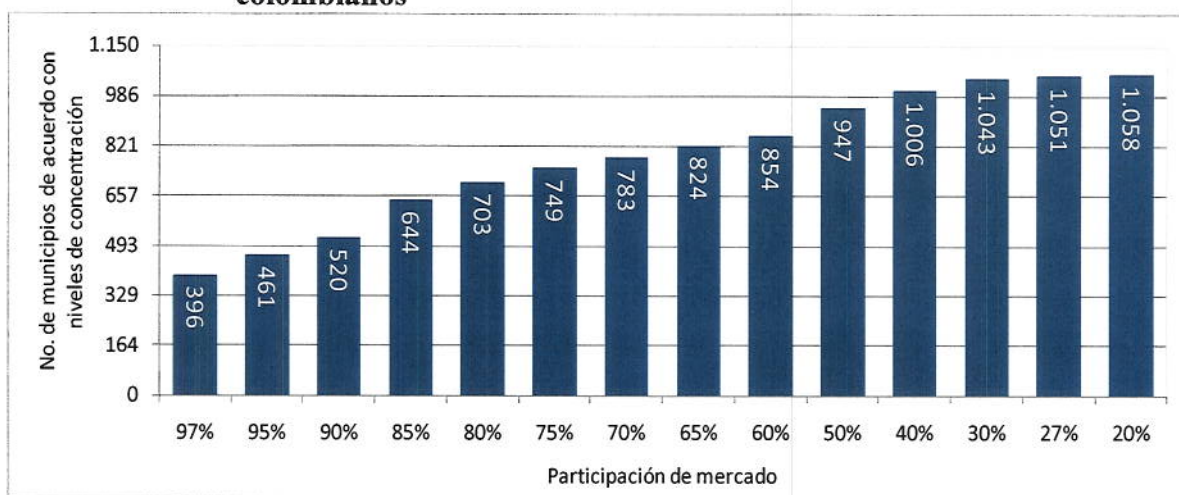


FUENTE: CRC. SIUST. Febrero de 2011.

Como punto de referencia en el análisis, apréciase que COMCEL ha sido declarado dominante en el mercado de voz saliente móvil con índices de concentración de entre 20 y 30 puntos porcentuales de participación de mercado más bajos que los existente en el mercado de banda ancha en una mayoría significativa de los municipios colombianos y con índices HH inferiores entre 3.000 y 5.000 puntos a los existentes en los mercados de banda ancha municipal en Colombia y con una tendencia decreciente en precios muchísimo más marcada que la que se presenta en el caso de la banda ancha en Colombia.

cuanto son los únicos que tienen los tendidos de cobre, sobre los cuales ya realizaron las inversiones, que les representan, en consecuencia, costos hundidos significativos, que les generan ventajas competitivas supremamente representativas.

Gráfica No. 3 - Participación del operador líder en el mercado de banda ancha – Municipios colombianos



FUENTE: CRC. SIUST. Febrero de 2011.

En el análisis de las cifras por departamentos, se encuentra que en la gran mayoría de departamentos del país el HHI es superior a 5.000, mientras que los casos de índices por debajo de ese valor son significativamente reducidos. A este respecto, la Tabla 1 presenta la anterior realidad de los mercados de banda ancha en los departamentos colombianos.

**Tabla 1 – Mercado de banda ancha fija en Colombia
– Índices de concentración por departamento**

Departamento	Municipio	Operador Líder	Suscriptores Banda Ancha fija	Población	Densidad	HHI	% líder
Amazonas	Leticia	Telefónica	194	39.317	0,5%	9.209	95,9%
Antioquia	Medellín	UNE	232.043	2.317.336	10,0%	8.575	92,3%
Antioquia	Bello	UNE	30.049	404.844	7,4%	5.630	72,5%
Antioquia	Envigado	UNE	31.287	192.646	16,2%	9.323	96,5%
Antioquia	Itagüí	UNE	22.711	248.950	9,1%	9.059	95,1%
Arauca	Arauca	Telefónica	2.290	80.848	2,8%	9.922	99,6%
Atlántico	Barranquilla	Telefónica-Metrotel	83.269	1.179.027	7,1%	5.378	67,5%
Atlántico	Soledad	Telefónica-Metrotel	14.859	520.323	2,9%	7.907	88,2%
Bogotá D.C.	Bogotá	ETB	756.071	7.259.597	10,4%	4.026	53,3%
Bolívar	Cartagena	Telefónica	49.434	933.334	5,3%	4.546	59,6%
Boyacá	Tunja	Telefónica	6.747	167.780	4,0%	4.006	55,3%
Boyacá	Duitama	Telefónica	2.515	109.914	2,3%	9.184	95,8%
Boyacá	Sogamoso	Telefónica	2.401	115.933	2,1%	9.663	98,3%
Caldas	Manizales	UNE	36.757	386.872	9,5%	7.975	88,7%
Caldas	Villamaría	UNE	3.017	50.123	6,0%	7.645	86,4%
Caquetá	Florida	Telefónica	3.347	154.595	2,2%	9.834	99,2%
Casanare	Yopal	Telefónica	3.663	120.082	3,1%	5.732	69,6%
Cauca	Popayán	EMTEL	13.095	263.707	5,0%	3.324	48,9%
Cesar	Valledupar	Telefónica	11.832	393.553	3,0%	9.911	99,6%
Chocó	Quibdó	Telefónica	3.669	114.220	3,2%	9.902	99,5%
Córdoba	Montería	Telefónica	11.513	403.280	2,9%	7.192	84,1%
Cundinamarca	Girardot	ETB	4.974	101.043	4,9%	4.188	57,0%
Cundinamarca	Soacha	ETB	16.758	445.148	3,8%	5.731	73,0%
Cundinamarca	Zipaquirá	Telefónica	4.749	110.003	4,3%	4.539	61,8%
Guainía	Inírida	Internet por Colombia	9	18.708	0,0%	3.580	44,4%
Guajira	Riohacha	Telefónica	4.168	203.819	2,0%	9.715	98,6%
Guaviare	San José	Internet por Colombia	13	58.227	0,0%	4.438	53,8%
Huila	Neiva	Telefónica	21.397	327.840	6,5%	5.445	68,5%
Magdalena	Santa Marta	Telefónica	22.384	441.123	5,1%	5.668	71,7%
Meta	Villavicencio	Telefónica	25.163	421.074	6,0%	3.357	43,4%
Nariño	Pasto	Telefónica	15.937	405.885	3,9%	4.842	63,4%
Norte de Santander	Cúcuta	Telefónica	30.847	612.116	5,0%	4.921	65,7%
Putumayo	Mocoa	Telefónica	1.297	37.948	3,4%	9.832	99,2%
Quindío	Armenia	UNE	22.257	287.330	7,7%	3.352	36,4%
Quindío	Calarcá	Telefónica	1.653	75.235	2,2%	9.435	97,1%
Risaralda	Pereira	UNE-ETP	38.816	454.495	8,5%	6.716	79,6%
Risaralda	Dos Quebradas	UNE-ETP	13.594	187.153	7,3%	5.190	66,3%
San Andrés y Providencia	San Andrés	Telefónica	102	67.720	0,2%	5.869	74,5%
Santander	Bucaramanga	Telefónica -Telebucaramanga	51.349	522.905	9,8%	4.343	56,2%
Santander	Floridablanca	Telefónica -Telebucaramanga	21.276	260.042	8,2%	4.103	54,1%
Sucre	Sincelejo	Telefónica	5.992	252.522	2,4%	9.811	99,0%
Tolima	Ibagué	Telefónica	29.693	521.008	5,7%	6.119	75,8%
Valle	Cali	EMCALI	152.065	2.219.714	6,9%	3.498	51,9%
Valle	Yumbo	EMCALI	1.838	101.551	1,8%	7.527	85,9%
Vaupés	Mitú	Internet por Colombia	2	29.716	0,0%	5.000	50,0%
Vichada	Puerto Carreño	Axesat	7	14.276	0,0%	7.551	85,7%

HHI - Convenciones	
Alta concentración	5.001 a 10.000
Concentración	3.001 a 5.000
Competencia moderada	1.801 a 3.000
Competencia moderada	0 a 1.800

La exclusión de regulación en los mercados de banda ancha es un error, dejando, como resultado de dicha decisión, indefensos a los consumidores de esos municipios ante la existencia de poder de dominio en los mismos, la existencia de precios superiores a costos eficientes, por citar tan solo dos de las consecuencias del poder de dominio que ostentan operadores individuales en esos municipios. De no tomar medidas regulatorias sobre el tema, la CRC estaría desconociendo sus responsabilidades legales fundamentales en

materia regulatoria y estaría perpetuando en el tiempo el poder de dominio de esos operadores.

5. El planteamiento de la CRC acerca del estado incipiente de la industria de banda ancha en Colombia

No obstante los planteamientos de la misma CRC acerca de los niveles inexistentes de competencia en muchos mercados municipales de banda ancha en Colombia, la Comisión en su propuesta de resolución exonera, inexplicablemente de cualquier regulación a los operadores que ostentan posición de dominio en esos mercados.

Un argumento adicional que genera la CRC para la exclusión de estos operadores monopólicos se basó en lo que llama “(...) el estado incipiente de desarrollo de la industria en ese momento, su baja madurez, la incertidumbre respecto de la velocidad de expansión y competencia de infraestructuras tanto fijas como móviles y de telecomunicaciones y cable, así como tendencias de precios a la baja, por lo cual decidió no exponer el mercado de Datos (acceso a Internet de banda ancha) a una regulación intrusiva que pudiese afectar el ritmo de inversión y penetración del servicio con un costo social y económico considerable”.

Este argumento carece de todo fundamento por las siguientes razones:

- La industria de la banda ancha no se encuentra en estado incipiente de desarrollo. La tecnología ADSL se encuentra en los mercados, no solo a nivel mundial sino a nivel colombiano desde mediados de la década de los 80. En efecto, es tal el desarrollo del mercado que la Unión Europea reguló a nivel mayorista estos mercados con sus decisiones del año 2001.

En Colombia, los operadores fijos han estado en el mercado desde mucho tiempo atrás, aún antes del año 2000. Ya en mayo de 2004 la Comisión había ordenado la desagregación del bucle de abonado local en el conflicto TELESAT-TELEPALMIRA para que esta última pudiera prestar los servicios de banda ancha. Nótese, entonces, que el mercado no es un mercado joven o incipiente como pretende presentarlo la CRC. El mercado es maduro, con cerca de 15 años de existencia, con operadores establecidos muy fuertes y consolidados en los mercados.

- Los operadores móviles no hacen parte del mercado de banda ancha en Colombia.

Como muy bien lo reconoce la CRC en el documento de noviembre de 2011, los servicios de Internet móvil por suscripción e internet móvil por demanda son mercados separados e independientes del mercado de banda ancha fijo. Se demuestra con ello la tesis de COMCEL de que no son sustitutos, en absoluto, de los servicios de banda ancha fija.

A este respecto, el estudio de la Comisión del año 2009 cometió error grave al dejar libre de regulación a operadores dominantes, bajo el argumento de que la presión competitiva de los servicios de internet de los operadores móviles disciplinaba el mercado.

- **Los operadores fijos bajo la tecnología ADSL ostentan participaciones significativas superiores al 90% en el mercado.**

Como se mostró en la Gráfica No. 1 y en la Gráfica No. 2, los operadores fijos de cobre que presentan el servicio de banda ancha ostentan participaciones de mercado superiores al 90% e índices HH mayores de 9.000. Estos índices, a cualquier nivel y en cualquier país, son ya una evidencia clara de la presencia de poder de dominio en un mercado. En el Valle de Aburrá, las cifras de la Comisión muestran HHI de 9.217 en promedio, ¡casi los 10.000 puntos que generaría un monopolista perfecto!

- **Los operadores HFC de cable en Colombia no son una alternativa competitiva real en los mercados de banda ancha municipal.**

Como se mostró extensamente en el documento que puso COMCEL a consideración de la CRC a comienzos del presente año, el papel competitivo de los operadores de cable es muy inferior al que pretendió darle la CRC en el análisis del 2009 y el que les atribuye en su nuevo estudio del 2011. Esos operadores enfrentan grandes barreras de entrada, en la medida en que no cuentan con derechos de paso y acceso a costos eficientes a instalaciones esenciales como postes y ductos, deben enfrentar grandes costos para sus inversiones de entrada y expansión en el mercado, dado que no cuentan con redes bidireccionales para prestar servicios de internet y sus niveles de crecimiento está, por tanto, supeditados a sus tendidos bidireccionales de cable. En la mayor parte de las ciudades y municipios del país dichas redes bidireccionales de cable ni siquiera existen.

El impacto competitivo de los operadores de cable está limitado a las zonas de la ciudad donde tienen tendidos de cable bidireccional, el cual constituyen un porcentaje pequeño del total de sus redes. Adicionalmente, las redes HFC tienen severas limitaciones en cubrimiento y capilaridad por factores como (a) la dependencia de derechos de vía de terceros, (b) la baja incidencia de redes bidireccionales y limitantes en su desarrollo por factores financieros, (c) la necesidad de alcanzar economías de densidad en su área de desarrollo como red bidireccional y (d) el elevado costo de tendido de redes.

En conclusión, los operadores HFC de cable en Colombia no son una alternativa competitiva real en los mercados de banda ancha municipal. Este hecho permite concluir que los operadores fijos que utilizan la tecnología ADSL y que cuentan con tendidos de redes de cobre en la mayor parte de municipios en el país pueden comportarse de manera autónoma e independiente de sus rivales, razón por la cual ostenta posición de dominio en esos mercados.

- **Existen barreras de entrada significativas en los mercados de banda ancha fija**

Como lo demostramos en extensión y profundidad en nuestro documento técnico entregado a la Comisión a comienzos del presente año, existen factores técnicos estructurales en las redes que facilitan la transmisión de datos y la prestación de servicios de banda ancha a través de redes fijas de cobre, a través de servicios xDSL. Estos factores limitan sistemáticamente la entrada al mercado y se

constituyen en una barrera estructural a la entrada de nuevos operadores o a la expansión de las redes existentes. Técnicamente hablando, como se demostró en el documento de COMCEL, es más fácil y significativamente menos costoso prestar servicios de banda ancha a través de redes telefónicas tradicionales incorporando tecnología DSL, que a través de redes de cable HFC.

Estas ventajas técnicas significativas que favorecen la posición de los operadores fijos tienen que ver con su capacidad de garantizar velocidades pico nominal del acceso al usuario significativamente superiores, la posibilidad de garantizarles velocidades sostenidas y la necesidad de los operadores móviles, en mayor medida, y los de cable en menor extensión, de que los accesos deban ser compartidos con un número mayor de usuarios.

De otro lado, la estructura de costos hace que el mercado relevante deba restringirse. Los altos costos hundidos que representa para el operador de telefonía incumbente de cobre su red, le permiten ganar poder de mercado en el acceso a banda ancha. Esos altos costos hundidos se constituyen en una barrera de entrada estructural existente en estos mercados.

- **Las disminuciones observadas de precios por parte de los operadores establecidos de redes de cobre se constituyen en una barrera a la entrada en el mercado**

Adicionalmente, con base en las grandes inversiones hundidas, los operadores establecidos disfrutaban de profundas economías de escala: Los costos de equipos DSLAM, redes de gestión de datos, redes ATM, módems y splitters y demás equipos básicos para la prestación de los servicios de banda ancha a través de redes de tecnología xDSL han disminuido a tasas exponenciales. Sin embargo, como lo comentamos en el numeral 3.2 – “La variable Precio / Kbps no refleja necesariamente el precio real que perciben los consumidores de banda ancha”, el descenso en costos de que han disfrutado los operadores de ADSL no se ha transferido en la proporción de dicha disminución a los usuarios finales y, muy por el contrario, las disminuciones de costos se han convertido en una barrera de entrada real –vía precios- que disminuye la capacidad de entrada o de competencia de los operadores entrantes o de los nuevos operadores que pretenden entrar al mercado.

No entendemos entonces las razones por las cuales la CRC insiste en mantener en libertad a un mercado maduro como el de banda ancha, donde existen barreras de entrada significativas, participaciones de mercado significativas y la realidad de que esta situación se perpetuará en el tiempo.

6. El planteamiento de generar tiempo adicional para estudiar el mercado perpetúa la posición dominante de operadores monopólicos y castiga severamente a los consumidores de banda ancha en Colombia

La CRC plantea que “(...) considera necesario establecer un plazo prudencial para la entrada en vigencia de las obligaciones de reporte mencionados anteriormente, con el fin que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones efectúen los ajustes pertinentes que requieran y que les permitan generar la información solicitada por esta Comisión”.

A este respecto, de manera respetuosa quisiéramos plantear que los consumidores de banda ancha en Colombia no pueden esperar estudios adicionales para declarar la posición de dominio de operadores monopólicos en los mercados municipales de banda ancha en Colombia. La Comisión ya pospuso esta decisión en el 2008 cuando planteó que el mercado de banda ancha era competitivo en Colombia, dada la presión competitiva de los operadores móviles.

Tres años después plantea que, aunque reconoce que se equivocó en su diagnóstico del 2008 y que los operadores móviles y sus servicios de internet móvil pertenecen a mercados separados e independientes de los mercados de banda ancha fija, la Comisión vuelve a plantear que no se deben regular estos mercados por su “inmadurez” y a la necesidad de nuevamente esperar a realizar nuevos estudios con los nuevos formatos de reporte de información que entrarán a regir seguramente a mediados del 2012.

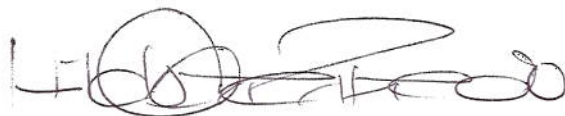
Nuevamente, con todo el debido respeto, no es clara ni consistente la posición de la Comisión con respecto a sus decisiones en el mercado de banda ancha en Colombia. Dichas decisiones posponen la declaratoria de dominancia de los operadores del mercado, especialmente en casos evidentes como el de UNE en los municipios del Valle de Aburrá, dejando desprotegidos a los consumidores de banda ancha colombianos, haciendo que la CRC olvide su obligación legal de aumentar el bienestar de los usuarios y fomentar la competencia en los mercados.

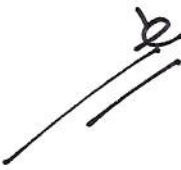
7. La experiencia internacional europea declara la presencia de dominancia en los mercados de acceso de banda ancha

Como lo presentamos en nuestro documento de comienzos del presente año, que tuvimos la oportunidad de compartir con la Comisión, desde el año 2001 la totalidad de países de la Unión Europea regulan el acceso mayorista a banda ancha. Tanto en la regulación de los años previos al 2007, como en la normatividad de este último año, la Unión Europea siempre consideró los mercados de banda ancha (mercados 4, 5 y 6 de la nueva regulación), como susceptibles de regulación ex ante. En efecto, la totalidad de países miembros, encontró evidencias de posición de dominio en esos mercados y adoptó regulación ex ante y generaron remedios regulatorias ex ante.

Nótese que lo anterior tiene lugar, a pesar de que los niveles de precios y velocidades de acceso europeos son significativamente inferiores a los que se observan en Colombia. La Unión Europea y la totalidad de los 25 países miembros han declarado la dominancia de los operadores fijos de cobre, a pesar de las reducciones de precios, mucho más agudas que las tímidas que se observan en el país y muy a pesar de los sistemáticos y dramáticos aumentos en las velocidades de los accesos típicos observados.

Atentamente,



 HILDA MARIA PARDO HASCHE
Representante Legal Suplente
COMCEL S.A.