

**COMCEL**  
Comunicación Celular S.A.  
NIT. 800.153.993-7

Bogotá D.C., Marzo 14 de 2008

Doctor  
**CRISTHIAN LIZCANO**  
Director Ejecutivo  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES**  
Ciudad

**Ref: Comentarios al proyecto de resolución y propuesta regulatoria para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia.**

Respetado doctor Lizcano:

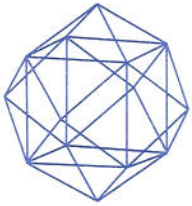
En atención a los documentos de la referencia publicados por la CRT en su página web, cordialmente procedemos a realizar los siguientes comentarios:

1. **El mercado europeo como mercado de referencia y punto de partida del análisis**

La definición de mercados que realiza la CRT tiene como punto de partida el listado definido por parte de la Unión Europea. Es importante que la CRT justifique la validez de tomar como punto de partida dicho listado, generado para un grupo de países, con niveles muy superiores de desarrollo, condiciones, estructuras de mercado y niveles de desarrollo regulatorio e industrial muy diferentes y particulares al observado para los mercados colombianos.

2. **Acepciones que no existen en la normatividad colombiana y que pueden generar confusiones y equívocos en cuanto a su interpretación.**

La alusión a distintos conceptos como, Redes fijas, Telefonía fija, Líneas fijas, Líneas no fijas, Ubicación fijas y Redes Móviles, genera una distorsión normativa en cuanto al entendimiento del régimen jurídico de telecomunicaciones, ya que ninguno de estos conceptos se encuentra definido por el ordenamiento jurídico colombiano.



**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT 800.153.993-7

Ahora bien, mal podría la CRT entrar a definir nuevos conceptos legales de telecomunicaciones, cuando éstos deben dictarse mediante ley. Así mismo, tampoco podría la CRT, modificar conceptos existentes, cuando éstos han sido definidos por leyes de mayor jerarquía.<sup>1</sup> Por esta razón, la CRT estaría extralimitando sus competencias.

Además de lo anterior, también resulta importante precisar, que dichas alusiones al no encontrarse definidas en nuestro ordenamiento jurídico, no permiten identificar claramente quiénes son los destinatarios de la norma ni cuál es el alcance de éstas, lo que con toda seguridad generará múltiples conflictos en la materia, tanto entre los operadores, como entre éstos y la CRT.

En efecto el artículo 4.1 del Proyecto de Resolución, genera las siguientes inquietudes:

- a) ¿Qué se entiende por redes fijas y redes móviles individuales?
- b) ¿Por qué se especifica la palabra “**individuales**” en las redes móviles y por qué no en las llamadas fijas?
- c) ¿Cuál es la diferencia entre terminación de **llamadas** y terminación en **redes**?
- d) Si por el término “**llamadas**” solo se entiende voz, ¿por qué no se incluye la terminación de **datos** para las redes fijas?
- e) ¿Puede la CRT definir nuevos conceptos legales como **Redes fijas, Telefonía fija, Líneas fijas, Líneas no fijas, Ubicación fijas y Redes Móviles**?
- f) ¿No estaría la CRT extralimitando sus competencias legales, al establecer nuevos conceptos, como los mencionados anteriormente?
- g) ¿Porqué se establecen los mercados relevantes candidatos a regulación ex ante **pero no se definen**?

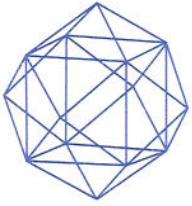
### **3. La CRT podría estar excediendo el mandato dado por el Decreto 2870 de 2007, incluidas sus modificaciones.**

La CRT en el foro realizado el pasado viernes 7 de marzo argumentó que cuenta con competencias para definir los mercados relevantes conforme a la modificación realizada al Decreto 2870 de 2007 por el Decreto 147 de 2008, sin embargo, consideramos que dicho planteamiento debe ser reconsiderado por el ente regulador, toda vez que interpretamos que la facultad otorgada a la CRT correspondiente a la primera fase regulatoria, solamente abarca la definición de los criterios y las condiciones para la posterior determinación de dichos mercados, la cual se realizará en la segunda fase regulatoria, y no como aparentemente lo interpreta la CRT, al determinar los mercados, en esta primera fase regulatoria.

---

<sup>1</sup> Decreto ley 1900 de 1990, Ley 142 de 1994, ley 37 de 1993, Ley 555 de 2000.





**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

En este sentido, podría entenderse entonces, que la CRT sí podría estar excediendo las facultades otorgadas por el Decreto 2870 de 2007, incluidas sus modificaciones

#### **4. La definición de mercados y estabilidad regulatoria**

##### **4.1.1. Revisiones al proyecto de resolución y la transparencia del proceso**

Es del caso recordar, que el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, establece el principio de publicidad, como un pilar fundamental para el desarrollo de la función administrativa, bien sea por descentralización o por delegación.

*“(...) CAPITULO 5*

*DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA*

*Artículo 209. La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se*

*desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y **publicidad, mediante la descentralización, la delegación** y la desconcentración de funciones.(...)”*

*NFT*

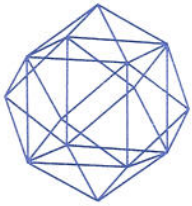
En este sentido, la ley 489 de 1998 al desarrollar este precepto constitucional, también establece que la función administrativa se desarrollará, conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la participación, publicidad y transparencia entre otros.

*“(...)”*

*Ley 489 de 1998*

*ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. **La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, **participación, publicidad**, responsabilidad y **transparencia**.** Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

*PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o*



**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

*reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular. (...)" NFT*

Así mismo, el artículo 32 de esta ley establece como obligación de todas las entidades y organismos de la función pública que el desarrollo de su gestión esté acorde los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública, es decir, que involucren a todos los administrados en la ejecución de la gestión pública.

*"(...) CAPITULO VIII.*

*DEMOCRATIZACION Y CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA*

*ARTICULO 32. DEMOCRATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.*

***Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto <sic> de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.***

*Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:*

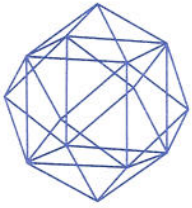
- 1. Convocar a audiencias públicas.*
- 2. Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.*
- 3. Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.*
- 4. Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.*
- 5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.*
- 6. Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa. (...)" NFT***

Así pues, y en desarrollo de todo lo anterior, el Ministerio de Comunicaciones expidió el Decreto 2696 de 2004 "Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación".

En los artículos 9 y 10 de este decreto, se establece que las Comisiones de Regulación deberán publicar con antelación no inferior a 30 días los proyectos de resoluciones de carácter general, con el fin que los agentes presenten sus comentarios y observaciones a dicho proyecto.

De otra parte, dichos artículos también establecen que las Comisiones de Regulación deberán evaluar tales comentarios y observaciones y expondrán las razones por las cuales las razones por las cuales aceptan o rechazan las propuestas formuladas.





**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

*(...) ARTÍCULO 9o. PUBLICIDAD DE PROYECTOS DE REGULACIONES. Las Comisiones harán público 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 que pretendan adoptar, excepto los relativos a fórmulas tarifarias, en cuyo caso se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 124 a 127 de la Ley 142 de 1994, reglamentado en el artículo 11 del presente decreto.*

*PARÁGRAFO. Cada Comisión definirá y hará públicos los criterios, así como los casos en los cuales las disposiciones contenidas en el presente artículo no serán aplicables a resoluciones de carácter general.*

**ARTÍCULO 10. CONTENIDO MÍNIMO DEL DOCUMENTO QUE HAGA PÚBLICOS LOS PROYECTOS DE REGULACIÓN DE CARÁCTER GENERAL, NO TARIFARIOS.** Cuando se hagan públicos los proyectos de regulación de carácter general no tarifarios, se incluirán, por lo menos, los siguientes aspectos:

10.1 El texto del proyecto de resolución.

10.2 La invitación explícita para que **los agentes**, los usuarios, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliados para todos los temas y la Superintendencia de Industria y Comercio en lo que concierne a la prevención y control de prácticas comerciales restrictivas de la competencia, **remitan observaciones o sugerencias a la propuesta divulgada.**

10.3 La identificación de la dependencia administrativa y de las personas a quienes podrá solicitarse información sobre el proyecto y hacer llegar las observaciones, reparos o sugerencias, indicando tanto la dirección ordinaria y el teléfono, como el fax y dirección electrónica si la hubiere.

10.4 El término para la recepción de las observaciones, reparos o sugerencias no podrá ser menor a diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se haga público el proyecto de regulación. Este plazo podrá prorrogarse por solicitud de parte u oficiosamente.

10.5 Los soportes técnicos.

**PARÁGRAFO. El Comité de Expertos deberá elaborar el documento final que servirá de base para la toma de la decisión y los integrantes de cada Comisión evaluarán este documento y los comentarios, las informaciones, los estudios y las propuestas allegadas al procedimiento. El documento que elaborará el Comité de Expertos de cada Comisión contendrá las razones por las cuales se aceptan o rechazan las propuestas formuladas y podrá agrupar las observaciones, sugerencias y propuestas alternativas en categorías de argumentos.**

**Cuando se expidan las resoluciones, en la parte motiva se hará mención del documento en el cual cada Comisión revisó los comentarios**



**COMCEL**  
Comunicación Celular S.A.  
NIT: 800.153.993-7

***recibidos y expuso las razones para aceptar o desechar las observaciones, reparos y sugerencias que no se hayan incorporado. Durante el día hábil siguiente al de la publicación de la resolución en el Diario Oficial, se hará público el documento correspondiente al que se refiere este párrafo.(...)***

Así las cosas, de lo anterior se desprende entonces que las Comisiones de Regulación podrán aceptar o no los comentarios, como también nutrirse de la información aportada por parte de los agentes del sector para fortalecer el proyecto.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la aceptación de elementos nuevos al proyecto no pueden generar la expedición del acto, sin que nuevamente se ponga en discusión del sector ya que se estaría vulnerando abruptamente todos los principios constitucionales y legales de la administración mencionados anteriormente.

En conclusión, consideramos que no es válido el argumento de la CRT expresado en el foro del pasado viernes 7 de marzo, ya que si bien es cierto que el ente regulador puede incluir y nutrirse de comentarios para fortalecer los argumentos expuestos en un proyecto regulatorio que está en discusión, cuando se adicionan elementos nuevos no se puede expedir el acto definitivo modificado sin ponerlo de nuevo a discusión del sector, ya que ello implicaría la adopción de un proyecto regulatorio que fue discutido parcialmente.

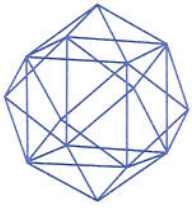
#### 4.1.2. La revisión del listado de mercados y estabilidad regulatoria

Para que la industria desarrolle sus planes de mediano y largo plazo, es preciso contar con un escenario regulatorio que introduzca estabilidad y certeza normativa. A este respecto, cordialmente se solicita se defina con claridad por parte de la CRT el concepto de la temporalidad asociada al planteamiento contenido en el párrafo del Artículo 4º en donde se contempla que "(...) la CRT podrá revisar la lista de mercados relevantes establecidos en el presente artículo, teniendo en cuenta las características y el entorno tecnológico que rodea las telecomunicaciones (...)".

A este respecto, sin negar, en absoluto, las facultades con que cuenta la CRT en este sentido, sí es preciso que el listado de mercados sea estable en el tiempo. Nótese que para el caso de la regulación marco de la Unión Europea los 18 mercados se definieron en el año 2002 y fue solo hasta el 2007 en que la Unión propuso ajustes al listado ante cambios estructurales que se observaron para la industria durante estos cinco años.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se solicita a la CRT introducir estabilidad regulatoria y normativa en este nuevo esquema de análisis de mercados relevantes, a través de la permanencia y consistencia en el tiempo en el listado de mercados. Ellas serán fundamentales para garantizar, igualmente, certidumbre en la





**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NTT. 800.153.993-7

definición de los planes de negocios y de los niveles de inversiones a realizar por parte de los agentes de la industria.

**5. El proyecto de resolución como un aumento en los niveles de regulación que recaen sobre la industria**

Una de las justificaciones de fondo del proyecto de resolución es disminuir la carga regulatoria y liberar de regulación ex ante a la industria de las telecomunicaciones en el país. Este propósito es consecuente con las obligaciones de Colombia como miembro de la OMC y otras organizaciones internacionales.

Pese a lo anterior, el proyecto de resolución que se pone a discusión de la industria introduce un número de nuevos elementos y dimensiones que son objeto de regulación adicional por parte de la CRT, hecho que genera una intervención asimismo adicional e innecesaria en una industria que, como la de telecomunicaciones, experimenta a nivel internacional niveles cada vez menos marcados de intervención regulatoria por parte del Estado. Lo anterior con el impacto que dichas cargas implican en los niveles de eficiencia y en el aumento en los niveles de calidad de la operación y del servicio al cliente.

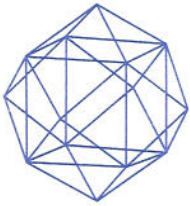
**6. Los muy estrechos plazos en que se adopta una nueva metodología de análisis regulatorio**

Los plazos previstos en la propuesta para adoptar una nueva metodología de análisis regulatorio, que cambia de manera dramática el enfoque en la regulación, son totalmente exigüos. La Comisión Europea fue a este respecto totalmente consecuente y objetiva en los tiempos de implantación de su nuevo enfoque. Mientras que el marco jurídico se expidió en el año 2002, los países miembros desarrollaron la metodología de análisis en un período que se extendió entre ese año y el 2007: Un total de casi SEIS años. La Unión Europea permitió a través de dicho período darle certidumbre y estabilidad regulatoria al proceso y el tiempo suficiente para que la industria asimilara la nueva metodología y las agencias regulatorias la adoptaran.

En Colombia, por el contrario, la CRT pretende adelantar el proceso en menos de seis meses. COMCEL considera, en consecuencia, que el plazo previsto para el análisis y la implantación no solamente es extremadamente corto, sino inapropiado y con consecuencias no previsibles en el corto, mediano y largo plazo para la industria.

**7. La dimensión temporal en el análisis dinámico de mercados relevantes**

Con respecto al Artículo 5º del proyecto de resolución donde se plantea que la segunda condición para que un mercado sea considerado como relevante plantea que (...) *sus características no permiten prever que alcanzará niveles de competencia efectivos en el horizonte temporal pertinente (...)*”.



**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Es conveniente a este respecto que la Comisión especifique para el análisis, que tan extenso es el período de tiempo que se consideró para analizar, desde un punto de vista dinámico, la existencia de barreras estructurales o legales a la entrada a un mercado determinado. Lo anterior en razón a que el único planteamiento esbozado por la Comisión solo enuncia la condición, pero no la justifica ni lo desarrolla de manera alguna.

**8. La aplicación de los criterios dos (carácter dinámico del análisis) y tres (capacidad del derecho de la competencia para manejar la falla de mercado)**

No es clara, desde nuestro punto de vista, la manera como la CRT desarrolla las condiciones dos y tres que son necesarias para considerar un mercado como relevante y susceptible de ser sometido a regulación ex ante. Es nuestro parecer que la CRT, en el análisis de cada mercado, tan solo enuncia esta condición, pero no la desarrolla ni la justifica con los hechos y los planteamientos apropiados. De la misma manera, la argumentación de los tres criterios, como se verá a continuación en las siguientes secciones del presente documento de comentarios, no se realiza de una manera exhaustiva ni con el rigor metodológico que se presenta en los documentos de soporte puestos a consideración de la industria.

**9. Aplicación de la metodología de análisis de mercados y el contenido de los planteamientos de la CRT en los documentos de soporte**

Con respecto a la aplicación de la metodología planteada en el artículo 5º del proyecto de resolución, a través del cual la CRT define para Colombia nueve mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, así como con el planteamiento detallado y el desarrollo de dicha metodología tanto en el documento soporte de la CRT<sup>2</sup> como en el documento No. 2 de CINTEL<sup>3</sup>, COMCEL tiene los siguientes comentarios:

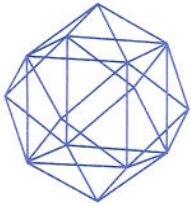
***9.1. Mercados incluidos en la lista, que no cuentan con análisis alguno ni la aplicación específica de la metodología planteada en los documentos soporte de la CRT***

Para los siguientes mercados, a juicio de COMCEL, no se presenta argumentación técnica alguna ni el desarrollo y aplicación específica de la metodología planteada en los documentos soporte elaborados por parte de la CRT, para los cuales, dadas sus implicaciones regulatorias y el impacto que las mismas tienen sobre los mercados,

<sup>2</sup> CRT. "Propuesta regulatoria para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia". Febrero de 2008, capítulo 2, pp. 9-12 y capítulo 3, pp. 14-16.

<sup>3</sup> CINTEL 2007B. "Informe final. Definición de mercados relevantes en la industria de las telecomunicaciones en Colombia bajo un ambiente de convergencia tecnológica", febrero de 2008, p. 10.





**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

deberían, desde nuestro punto de vista, desarrollarse en toda su extensión siguiendo el modelo propuesto. Los tres mercados en cuestión son los siguientes:

9.1.1. El mercado de llamadas originadas en redes fijas y terminadas en redes móviles (F-M)

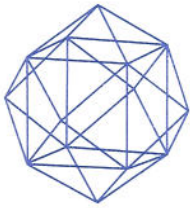
En el caso del mercado de llamadas de voz originadas en redes fijas con destino a usuarios de redes móviles, la CRT no presenta argumentación alguna relacionada con las razones por las cuales optó por incluir dicho mercado como mercado relevante objeto de regulación ex ante. Esta argumentación es fundamental, más cuando meses después del control de precios que se implantó en este mercado en marzo de 2005, la CRT liberó, en la práctica, en las principales ciudades del país, los precios de otros mercados muy cercanos al mercado F-M.

A juicio de COMCEL los mercados de originación de llamadas tanto en redes de TPBCL como el de llamadas originadas en redes de TMC, así como el mercado F-M están íntimamente relacionados, existiendo niveles de intercambiabilidad y sustituibilidad elevados entre los mismos. En efecto, una de las razones arguidas por parte de la CRT para liberar, por lo menos temporalmente, el mercado de originación de llamadas en redes fijas en las principales ciudades del país era el alto grado de sustituibilidad proveniente de los operadores de redes de TMC.

A este respecto, COMCEL atentamente solicita a la CRT la realización del análisis de este mercado, puesto que, de otra manera, no solo estaría cayendo en una contradicción evidente al liberar la regulación mercados, como el de originación de voz, íntimamente relacionados con el F-M, sino que, adicionalmente, al proponer una nueva metodología de análisis regulatorio, no la estaría desarrollando específicamente para uno de los mercados que propone como mercado relevante.

De la misma manera, en el análisis que se debería producir del mercado, se debería analizar el alto grado de sustitución proveniente de otras alternativas para la prestación de este servicio, como los terminales móviles, la reventa de minutos o la misma acción que realizan los usuarios de llamar y colgar que, como una externalidad, le permite al usuario, a través del identificador de llamadas de que disponen la totalidad de los teléfonos de TMC, devolver las llamadas al número fijo llamante.

Así las cosas, por las razones anteriormente aludidas, y dado que la CRT propone el mercado de llamadas F-M como un mercado relevante, es la opinión de COMCEL que la aplicación de la metodología propuesta debe desarrollarse en toda su extensión para este importante mercado, puesto que se estaría definiendo un mercado como relevante sin que se presente el sustento requerido por el Decreto 2870 de 2007.



**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

### 9.1.2. Mercado portador

Con respecto al mercado de transporte, tampoco se presenta la argumentación técnica detallada, de acuerdo con lo planteado en el Artículo 5° del proyecto de resolución y en los aspectos metodológicos contenidos en los documentos técnicos que soportan dicho proyecto, así como los planteamientos esbozados en la argumentación académica presentada en el foro del pasado 7 de marzo.

Los documentos soporte de la CRT<sup>4</sup> plantean que

*“(...) este mercado se debe analizar y monitorear también de manera permanente este componente de ‘tránsito’ (transporte o backhaul) nacional de la cadena de valor (...) Es necesario que la CRT evalúe de manera continua la presencia de fallas de mercado en los servicios de LDN y LDI con el fin de detectar si una de las causas pudiera ser una restricción de acceso a servicios de transporte (backhaul) para los nuevos o actuales operadores de LD, y de esta manera analizar la necesidad de crear un mercado mayorista de este componente(...)”.* (El subrayado es nuestro)

Pese a los anteriores planteamientos, y a pesar de que el escenario para analizar este mercado como relevante en el presente proyecto de resolución y sus documentos soporte sometidos a estudio por parte de la CRT, los mismos no se desarrollan de manera alguna ni se lleva a cabo ningún análisis sobre tan importante mercado, por lo que no es claro cómo se pretende regular un mercado cuando no se cuenta con sustento alguno para justificar la intervención.

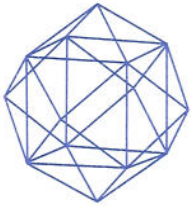
Sobre el tema cabe plantearse si se ha preguntado la CRT acerca de ¿qué niveles de dependencia enfrentan los operadores que demandan servicios portadores y cuáles son las restricciones existentes en las diferentes rutas de tráfico?. De igual forma, cabe plantearse si se presenta dependencia en toda la cadena de valor del servicio portador o exclusivamente en algunas partes de ella como la del acceso a la cabeza de cable de fibra óptica.

Adicionalmente, no considera la CRT que el mercado portador está formado por una serie de productos, muy diferentes entre sí, que deben analizarse, a nuestro juicio, de manera detallada y particular, utilizando el modelo metodológico de análisis de mercados propuesto. Es a este respecto muy diferente el análisis del mercado de acceso a las redes de transporte de fibra óptica, del que se realizaría para el segmento de transporte intradepartamental de las redes de TPBCLE, así como el que se desarrollaría para analizar el grado de competencia existente en el acceso a las redes de transporte a nivel nacional.

---

<sup>4</sup> CINTEL 2007B, op. cit., p. 115.





**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

Sobre el tema, es importante, asimismo, que la CRT tenga en cuenta que el transporte y servicio portador, en todos sus niveles y productos, es no solo determinante para el servicio de larga distancia, sino para los restantes servicios, especialmente para los de telefonía pública móvil celular, que intensificarán, en los próximos años y de manera significativa, sus requerimientos de transporte con la prestación de servicios de Internet y de transmisión de datos a altas velocidades.

Es en este sentido importante comentar, que existen segmentos de los mercados de acceso a la infraestructura de transporte, para los cuales la competencia es limitada y que no se tocan siquiera en el documento. Mencionemos algunos de ellos:

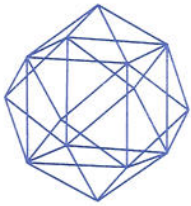
- Acceso a cabezas de cable submarino y acceso satélital. Existen, de igual manera, muy pocas alternativas de acceso y niveles de competencia muy bajos.
- Acceso al mercado de (transporte) de telefonía local extendido: La regulación actual genera un monopolio legal en cabeza de los operadores de TPBCLE, sin que exista la regulación ex ante, ni los remedios regulatorios apropiados. Lo anterior limita el acceso por parte de los operadores de TMC a la importante base de usuarios atendida por los operadores de TPBCLE.
- Acceso a las ofertas mayoristas de Larga Distancia: Con la reciente regulación en materia de numeración que eliminó el uso la marcación #XYZ o \*XYZ para los operadores de telefonía móvil, el acceso por parte de los operadores de telefonía móvil a dicha oferta mayorista se ha cerrado.

Así las cosas, se solicita a la CRT justificar su intervención respecto de este servicio, ya que no se cuenta con sustento alguno en ninguno de sus estudios.

### 9.1.3. Mercado minorista de Larga Distancia

De otro lado, es la opinión respetuosa de COMCEL que los mercados de LDI y LDN son dos mercados muy diferentes, con grupos de consumidores marcadamente distintos, grados de competencia totalmente diferenciados y, en consecuencia, con la necesidad de que se adelante para ellos un análisis de mercados asimismo separado.

De igual forma, es fundamental, desde nuestro punto de vista, que se le presente a la industria la argumentación técnica y económica considerada por la CRT para incluir estos dos mercados minoristas como mercados relevantes susceptibles de ser considerado para ser objeto de regulación ex ante.



**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NTT 800.153.9937

Plantea la CRT<sup>5</sup> que:

*“(...) Este servicio (...) acaba de sufrir importantes cambios en su normativa que hacen altamente especulativo cualquier análisis de competencia futura (...) en el mercado minorista (retail), ya que se prevén cambios significativos en la estructura de la oferta del servicio por la entrada de nuevos operadores y comercializadores, y su efecto en la evolución de los precios y cantidades, al igual que el impacto sobre el mercado del multiacceso y la nueva obligación de prescripción.(...)”.*

Cabe entonces plantearle a la CRT varias preguntas: Si la entidad no reguló los precios de la larga distancia, a ningún nivel, en los momentos más críticos de la apertura de estos servicios a la competencia, ¿por qué habría de hacerlo, a nivel de mercados minoristas, ahora que se tienen tres operadores consolidados y más de siete nuevos operadores entrantes?

También surgen interrogantes como ¿qué alternativas de intercambiabilidad de productos ha estudiado la CRT desde la perspectiva de la demanda? ¿Estudió la CRT la alternativa de que a través de servicios inalámbricos (telefonía móvil, trunking u otras disponibles) los usuarios puedan sustituir a los operadores de Larga Distancia Nacional y Larga Distancia Internacional como alternativa para realizar sus llamadas? ¿Qué alternativas de intercambiabilidad de productos ha estudiado la CRT desde la perspectiva de la oferta? Si la entrada de nuevos operadores al mercado está totalmente abierta en la actualidad, ¿por qué debería incluirse el mercado minorista de la larga distancia como un mercado susceptible de regulación ex ante? Si existen operadores de otras tecnologías en capacidad real de prestar el servicio ante aumentos en los precios por parte de los operadores de LD, ¿por qué la CRT optó por incluir este mercado como mercado relevante?

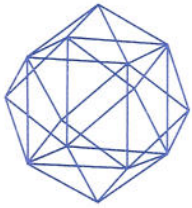
Para consolidar el proceso de apertura en estos mercados si es preciso que se facilite el acceso de los operadores a las ofertas mayoristas de Larga Distancia. Como se planteó anteriormente, con la reciente regulación en materia de numeración que eliminó el uso la marcación #XYZ o \*XYZ para los operadores de telefonía móvil, se cerró regulatoriamente el acceso por parte de los operadores de telefonía móvil a dicha oferta mayorista, creándose, en consecuencia, una barrera regulatoria al acceso de los operadores a este segmento del mercado.

En conclusión, el mercado que debería considerarse como relevante es el de acceso mayorista a las redes de los operadores establecidos, a través de ofertas (mayoristas) para la reventa de capacidad de larga distancia. Con esto se logra generar una nueva

---

<sup>5</sup> CINTEL 2007B, op. cit., p. 115.





**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT 800.153.9937

fuerza competitiva para profundizar la competencia en los segmentos minoristas del mercado.

## **9.2. Aplicación exhaustiva y rigurosa de las condiciones básicas para definir mercados relevantes para los restantes seis mercados**

Para los restantes seis mercados propuestos por parte de la CRT como mercados relevantes, COMCEL considera que existen análisis de la metodología que es necesario profundizar y que, a nuestro juicio, deben darse, a efectos de completar los pasos metodológicos presentados en el Artículo 5º del proyecto de resolución en discusión.

Ilustremos a continuación algunos de los interrogantes que le surgen a COMCEL del análisis de los seis restantes mercados considerados por la CRT:

### 9.2.1. Mercado de terminación de llamadas en redes móviles

Sobre este importante mercado, COMCEL tiene varias inquietudes y comentarios:

#### 9.2.1.1 El concepto del mercado dentro de la normatividad colombiana

Dado que no se precisa la definición del mercado “mayorista para la terminación de llamadas en redes móviles”, es preciso que CINTEL y la CRT, en su proyecto de resolución, lo definan de una manera formal. Los documentos de soporte, de otro lado, definen de manera genérica los mercados de acceso y originación de voz en ubicaciones no fijas, pero no presentan una definición del mercado mayorista como tal.

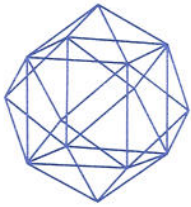
A este respecto, el proyecto de resolución tan solo lista el mercado, sin que se produzca una definición formal del mismo, generando entonces una regulación de un tema que no se encuentra, entonces, contemplado dentro de la normatividad colombiana.

#### 9.2.1.2 El mercado de terminación de SMS como un mercado diferente del mercado de llamadas vocales

Los mercados de terminación en redes móviles de SMS y de llamadas de voz deberían ser considerados como dos mercados diferentes, con esquemas de análisis de mercados y de competencia asimismo diferentes. Los elementos de red y los recursos informáticos, de gestión y de personal que utiliza la terminación de mensajes cortos en una red móvil, por ejemplo, son distintos, en gran medida, a los que implica la terminación de llamadas de voz.

#### 9.2.1.3 Intercambiabilidad desde la perspectiva de la demanda y de la oferta

¿Ha estudiado la Comisión el hecho de que los cargos de terminación a nivel mayorista puedan tener sustitución de demanda especialmente al nivel minorista? De ser así, se



**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

eliminaría entonces la necesidad de regular a nivel mayorista los cargos de terminación en redes móviles.

Existen alternativas como la posibilidad de que el usuario marque para que le retornen la llamada o sustitutos para tipos específicos de llamadas (una llamada F-M puede sustituirse con una llamada M-M, por ejemplo) y otras alternativas de intercambiabilidad que eliminarían la necesidad de regular los precios de terminación de llamadas y sobre las cuales quisiéramos saber si la CRT realizó las consideraciones y análisis pertinentes.

#### 9.2.1.4 La evaluación del carácter dinámico del análisis y la evolución esperada de la tecnología

Sobre esta condición sine qua non para considerar el mercado como relevante, susceptible de regulación ex ante la CRT plantea que:

“Segundo criterio: Además de la no posibilidad de encontrar alternativas para terminar llamadas (no existe sustitución de oferta), el crecimiento de los diferenciales de tráfico on-net y off-net observados en el operador de mayor tamaño, indica que la demanda se encuentra internalizando los efectos de red, lo cual, en ausencia de intervención ex - ante, interfiere con el logro de mejores niveles de competencia en el tiempo”.

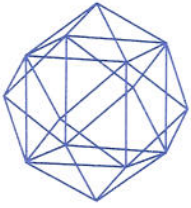
Sobre este tema, a nuestro juicio, la CRT y sus documentos soporte no justifican con el anterior planteamiento las razones por las cuales no desaparece, en un período determinado de tiempo, la supuesta falla de mercado lo cual no compartimos que origina la intervención regulatoria. Creemos que el planteamiento está dirigido a soportar eventualmente la existencia de barreras a la entrada pero, en ningún momento, desde nuestra manera de ver justificaría que en el mediano plazo la existencia potencial de una eventual falla de mercado no tienda a desaparecer.

#### 9.2.1.5 Análisis de las razones por las cuales el derecho de competencia no es suficiente para remediar las fallas de mercado

Sobre este importante tema la CRT plantea que “(...) los últimos desarrollos de la teoría económica aplicada sugieren que la capacidad de los conceptos que utilizan las autoridades antitrust para alterar la estructura del mercado se encuentra limitada”.

Pese a lo anterior, no creemos, de manera respetuosa, que se estén justificando con este planteamiento las razones por las cuales el derecho de la competencia colombiano no puede manejar (ex post) la falla del mercado existente ni generar los correctivos necesarios.





**COMCEL**

Comunicación Celular S.A.

NIT. 800.153.993-7

9.2.2. Análisis de las barreras estructurales. La identificación de los productos y redes que compiten en cada uno de los mercados no es rigurosa ni exhaustiva

En el análisis que se llevó a cabo para los restantes cinco mercados surgen dudas acerca de la existencia de barreras de entrada y el análisis de la totalidad de alternativas tecnológicas desde la perspectiva de la oferta.

Cordialmente,

**HILDA MARIA PARDO H**  
Representante Legal Suplente  
Comcel S.A.