



Medellín, 14 de marzo de 2008

00234061

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO
Director Ejecutivo
COMISION DE REGULACION DE TELECOMUNICACIONES - CRT
Bogotá, D. C.

ASUNTO : Comentarios propuesta regulatoria mercados relevantes

Respetado Doctor Lizcano:

EPM Telecomunicaciones (UNE) y sus empresas filiales Edatel, EPM Bogotá, Emtelsa, Empresa de Telecomunicaciones de Pereira, Costavisión y Promisión, agradecen esta oportunidad y expresan su interés por participar activamente en la actuación administrativa contentiva de la propuesta regulatoria para mercados relevantes (en adelante la "Propuesta").

Para UNE es clara la necesidad de que el país adopte un modelo de regulación que permita la convergencia de servicios y redes de telecomunicaciones. En efecto, la industria de las telecomunicaciones requiere de un modelo que se adecue a la realidad del mercado y que no discrimine entre operadores y tecnologías.

Preocupa especialmente que la Propuesta Regulatoria, en contravía de lo anterior, no sólo discrimina entre servicios y tecnologías, pues excluye a la industria móvil, en la actualidad abiertamente dominante, sino que impide justamente la convergencia.

A continuación nos permitimos exponer algunas reflexiones generales sobre la Propuesta Regulatoria y los análisis técnicos elaborados por el Consultor de la Comisión.

Principios que debe observar la gestión regulatoria

De conformidad con la Constitución Política la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Así las cosas, la Propuesta Regulatoria debía propender por la eliminación de las asimetrías regulatorias que se vienen presentando en la industria. Contrario a lo anterior, la Propuesta Regulatoria profundiza las asimetrías existentes a tal punto que la lista de mercados relevantes contiene siete mercados fijos, mientras que sólo incluye dos móviles. La discriminación es tal que, incomprensiblemente, no se menciona el *mercado de acceso y originación móvil*.



En ese orden de ideas, es palmario que el hecho más significativo de la Propuesta Regulatoria resulta ser la imposición de mayores obligaciones a los operadores de capital nacional que no están integrados verticalmente y que no tienen el apoyo ni los recursos de empresas integradas como Telmex - Comcel o Telefónica-Telecom.

Visto lo anterior, y en desarrollo del principio constitucional ya citado, es preciso que se eliminen las asimetrías entre los diversos agentes. Lo contrario viciaría cualquier acto por ser contrario a la igualdad, equidad y buena fe, además de lesionar seriamente la posición competitiva de las empresas de telecomunicaciones basadas en infraestructura fija, que son mayoritariamente de capital estatal.

Discriminación en contra de la industria fija. No tienen acceso al mercado móvil

Preocupa enormemente que la Propuesta Regulatoria desconoce los múltiples pronunciamientos de la CRT en un tema tan sensible como la sustitución fijo-móvil. En efecto, contrario a lo indicado en múltiples pronunciamientos de la CRT sobre el particular desde 1998, la Propuesta Regulatoria argumenta la falta de información para no incluir un mercado tan sensible, que incluso ha sido objeto de pronunciamiento de un juez popular.

Así mismo, la Propuesta Regulatoria, al determinar siete mercados fijos y dos móviles, pone a los operadores fijos en una posición de franca y abierta indefensión para competir.

En otras palabras, la Propuesta Regulatoria al excluir cualquier posibilidad de los operadores fijos de acceder al mercado móvil, contraviene los principios constitucionales antes citados y el de libertad económica, garantizada en el artículo 333 superior, que supone, de una parte, la garantía del derecho a constituir libremente empresas e ingresar en los mercados, y de otra, la facultad de competir en un ambiente concurrencial.

En otras palabras, la Propuesta Regulatoria olvida que la Carta Política otorga a los agentes el derecho a tener las mismas oportunidades de acceder a un mercado, los mismos derechos y obligaciones, y en general, a recibir el mismo trato, o jugar bajo las mismas reglas. Estos principios no se observan en la Propuesta Regulatoria.

Inconsistencias de la Propuesta Regulatoria

Entendemos que la Propuesta Regulatoria adopta el modelo europeo de mercados relevantes. En ese contexto resulta de capital importancia que los agentes no sólo conozcan los mercados, sino las consecuencias. Si bien el Decreto 2870 de 2007 se refiere tangencialmente a este asunto, el proyecto de resolución se limita a señalar que la CRT "impondrá las obligaciones regulatorias específicas adecuadas o mantendrá o modificará dichas obligaciones si ya existen, conforme a sus competencias". Consideramos indispensable que los operadores conozcan tanto los criterios para determinar cuando los mercados relevantes deben ser objeto de regulación ex-ante, como los tipos de obligaciones a los que podrían ser sometidos quienes ostenten



posición de dominio. De no ser así, la regulación podría estar provocando desestímulos a la inversión y agregando incertidumbre a las decisiones de emprender proyectos de adquisición de operadores o de construcción de infraestructura. Sugerimos entonces que la norma finalmente expedida incluya los mencionados tipos de obligaciones, previo el público debate por parte de los agentes del sector.

Igualmente preocupa que no se sigue a cabalidad la metodología europea en algo tan fundamental como el principio de regular a nivel minorista sólo si no surte efecto la regulación mayorista. En la Propuesta Regulatoria se desconoce este principio básico consagrado en la metodología que el consultor decidió adoptar.

De otro lado, la Propuesta consagra cadenas de valor que no existen en Colombia, y desconoce elementos de las mismas - como al acceso a las cabeceras de cable submarino - lo cual va en franca y abierta contravía del mercado.

No se encuentran referencias en la Propuesta Regulatoria sobre el derecho de competencia en Colombia. Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta que en el país existen múltiples organismos de competencia que concurren en la industria de telecomunicaciones. Surgen entonces interrogantes acerca de la doctrina a aplicar y los precedentes a seguir.

Conclusión

De manera respetuosa manifestamos que las recomendaciones incluidas en la Propuesta Regulatoria no sean seguidas por la CRT, en tanto atentan contra los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y promoción de la competencia, al profundizar las asimetrías entre agentes de la industria.

Consideramos que cualquier regulación de convergencia debe promover la competencia entre infraestructuras donde la red es replicable, incentivar a los operadores eficientes y las inversiones en redes de nueva generación, incluir un mercado de acceso y originación móvil que permita competir en igualdad de condiciones frente a operadores integrados, y definir una metodología de dominancia y lista de correctivos antes de establecer los mercados relevantes

Se anexa documento con nuestros comentarios a la Propuesta.

Atentamente,

CHRISTIAN TORO LUDEKE
Representante Legal Suplente



**COMENTARIOS A LA PROPUESTA REGULATORIA DE LA CRT PARA LA
DEFINICIÓN DE MERCADOS RELEVANTES DE TELECOMUNICACIONES EN
COLOMBIA**

Marzo, 14 de 2008

1.	RESUMEN EJECUTIVO.....	7
1.1.	Consideraciones generales sobre la Propuesta regulatoria	7
1.2.	Observaciones a los Informes de CINTEL	11
1.3.	Definición de Mercados Candidatos	12
2.	CONSIDERACIONES GENERALES A LA PROPUESTA REGULATORIA.....	19
2.1.	La Propuesta regulatoria toma el modelo europeo como referente pero no lo adapta a la realidad colombiana.....	19
2.2.	La Propuesta no cumple con los mandatos del Decreto 2870 de 2007.....	21
2.3.	No se ha tenido en cuenta el derecho de la competencia colombiano para implementar un modelo de regulación por mercados.....	27
2.4.	La Propuesta no se adapta a la convergencia y acentúa los desequilibrios entre operadores derivados del marco regulatorio actual, favoreciendo aún más a los operadores móviles frente a los fijos.....	29
2.5.	La Propuesta regulatoria no refleja sus propias consideraciones generales referidas a la regulación por mercados.....	33
2.6.	La propuesta regulatoria no toma en consideración el impacto que el régimen de mercados propuesto tendrá sobre el sistema de subsidios y contribuciones	35
2.7.	La Propuesta regulatoria requiere un tiempo prudencial que permita el debido análisis y que genere la suficiente confianza y seguridad al sector.	36
3.	OBSERVACIONES A LOS ESTUDIOS E INFORMES DE CINTEL	38
3.1.	El peso desproporcionado de las encuestas de opinión en el análisis de los asesores de la CRT no constituye el medio idóneo para determinar productos sustitutos por el lado de la demanda	38
3.2.	El análisis de los asesores de la CRT no utiliza la mayoría de los criterios de estudio identificados por la Propuesta regulatoria para la identificación de los mercados	39
3.3.	El análisis de los asesores de la CRT no ha tomado en cuenta el principio de tecnología neutral.....	40
3.4.	Los estudios de los asesores de la CRT no siguen correctamente la metodología propuesta en sus propios estudios para la definición de mercados candidatos.....	40
3.5.	El Informe CINTEL 2007A no es apto para usar en el mercado colombiano sin el ajuste necesario	42
4.	DEFINICIÓN DE MERCADOS CANDIDATOS	43

4.1.	Mercado de acceso y originación de llamadas en una ubicación fija de un operador de red telefónica fija	43
4.2.	Terminación en red fija	57
4.3.	Mercados de terminación en red móvil	58
4.4.	Acceso y originación en red móvil	63
4.5.	Mercado mayorista de roaming internacional	73
4.6.	Mercado de bucle de abonado o último kilómetro de acceso a Internet banda ancha y mercado de acceso de banda ancha a nivel bitstream.....	74
4.7.	Mercado mayorista portador y mayorista de acceso a las cabeceras de cable submarino	89
4.8.	Mercado de larga distancia	92

Gráfico 1:	Operadores Móviles Virtuales (activos o en negociación) en algunos países europeos, 2006	64
------------	--	----

Gráfico 2:	Media de evolución de tarifas operadores móviles	67
------------	--	----

Gráfico 3:	Evolución HHI mercado móvil, Colombia	68
------------	---	----

Gráfico 4:	HHI del mercado móvil en el momento de definir y analizar el mercado de acceso y originación móvil, selección de países europeos.....	71
------------	---	----

Gráfico 5:	Suscriptores de Internet en Colombia por velocidad (kbps) - 1S 2007	75
------------	---	----

Gráfico 6:	Accesos mayorista en la UE, 2002	78
------------	--	----

Gráfico 7:	Evolución suscriptores de Internet en Colombia por medio de acceso	82
------------	--	----

Gráfico 8:	Evolución de penetración de acceso dedicado de Internet en países de Latinoamérica.....	84
------------	---	----

Gráfico 9:	PCs por hogares en países OCDE (media) y Colombia	85
------------	---	----

Gráfico 10:	Penetración de PCs por hogar y penetración de Internet en países de Latinoamérica.....	86
-------------	--	----

Tabla 1:	Desigualdad de mercados definidos en la propuesta regulatoria	30
----------	---	----

Tabla 2:	Imposibilidad de igualar ofertas de <i>Quadruple Play</i> para operadores fijos con la actual definición de mercados candidatos	32
----------	---	----

Tabla 3:	Estimación del impacto del modelo de regulación por mercados sobre el déficit de servicio universal (mm COP)	36
----------	--	----

Tabla 4:	Elasticidades cruzadas entre servicios fijos y móviles, 2005	48
----------	--	----

1. RESUMEN EJECUTIVO

EPM Telecomunicaciones (UNE) y sus empresas filiales Edatel, EPM Bogotá, Emtelsa, Empresa de Telecomunicaciones de Pereira, Costavisión y Promisión, en lo sucesivo (“UNE”), apoyan las iniciativas de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (“CRT”) y del Ministerio de Comunicaciones para realizar reformas al régimen regulatorio actual dirigidas a fomentar la convergencia de servicios de comunicaciones y tecnologías de la información en el beneficio de los consumidores colombianos. UNE coincide con la necesidad de avanzar hacia modelos regulatorios que eliminen las distorsiones competitivas propias del actual sistema de regulación por servicios en Colombia, el cual discrimina en contra de unas tecnologías y servicios en beneficio de otros. Ello resulta, como UNE ha señalado en múltiples oportunidades, contrario al fomento de la convergencia y el desarrollo del sector de las tecnologías de la información en Colombia.

UNE ha revisado con detenimiento los siguientes documentos sometidos a consulta pública por la CRT:

- CRT, Propuesta regulatoria para la definición de mercados relevantes en Colombia, Febrero 2008 (en lo sucesivo, “Propuesta regulatoria”);
- CRT, Proyecto de Resolución por la cual se definen mercados relevantes candidatos para la regulación *ex ante* y se expiden otras disposiciones (en lo sucesivo, “Proyecto de Resolución”);
- CINTEL, Definición de mercados relevantes en la industria de telecomunicaciones en Colombia bajo un ambiente de convergencia tecnológica. Marco Teórico y Experiencia en Europa (en lo sucesivo, “CINTEL 2007A”); y
- CINTEL, Definición de mercados relevantes en la industria de telecomunicaciones en Colombia bajo un ambiente de convergencia tecnológica. Segundo Informe (en lo sucesivo, “CINTEL 2007B”).

Tras el estudio efectuado, UNE respetuosamente se permite presentar las siguientes consideraciones y observaciones generales sobre el contenido de los antes mencionados documentos:

1.1. Consideraciones generales sobre la Propuesta regulatoria

1.1.1 *La Propuesta Regulatoria toma el modelo europeo como referente pero no lo adapta a la realidad colombiana.*

- En primer lugar, los asesores de la CRT presentan un marco teórico de referencia en el que establecen metodologías, cadenas de valor y análisis de mercados candidatos con *exclusiva* referencia al mercado europeo que luego

son aplicadas al mercado colombiano sin hacer las adaptaciones pertinentes que refleja la realidad nacional.

- En segundo lugar, la Propuesta regulatoria parte de una lista de mercados establecida por la Comisión Europea preparada para la realidad de 25 países miembros en 2006, sin observar la realidad colombiana y sin determinar bajo la metodología y las herramientas existentes que están a su disposición qué mercados relevantes existen *realmente* en Colombia. Así, no se realiza un análisis detallado de sustituibilidad de servicios por el lado de la demanda y de la oferta *en ningún momento*, limitándose a seguir conclusiones que pueden tener validez en los mercados europeos, pero que *no* la tienen en Colombia.

1.1.2 *La Propuesta no cumple con los mandatos del Decreto 2870 de 2007*

- En primer lugar, el Decreto 2870 de 2007 impone a la CRT la obligación de adecuar la regulación existente “de tal manera que se oriente a una regulación por mercados relevantes” y en ambiente de convergencia tecnológica. Por la relevancia de la presente iniciativa regulatoria, la CRT tiene el deber de revisar el actual régimen de regulación por servicios existente en Colombia y proceder a adecuar el régimen regulatorio existente al nuevo modelo y no el nuevo modelo regulatorio al régimen existente. La Propuesta regulatoria no cumple con esta obligación.
- En segundo lugar, la Propuesta Regulatoria no recoge adecuadamente la noción de “instalaciones esenciales” y su incidencia sobre la determinación de obligaciones de desagregación según lo establecido por el Decreto 2870 de 2007. A pesar de que esta norma confiere un trato propio a este asunto, distinto a aquel dado en Europa, no se acogen los lineamientos contenidos en el citado Decreto y se pretende aplicar directamente en Colombia la regulación imperante a nivel europeo.
- En tercer lugar, el Decreto 2870 de 2007 señala que el modelo a ser adoptado deberá garantizar “incentivos adecuados a la inversión en modernización de infraestructura y redes de nueva generación.” A pesar de ello, la Propuesta Regulatoria desincentiva la inversión y modernización de infraestructura y redes de nueva generación (NGN). La aplicación errónea del concepto de “infraestructuras esenciales” que realiza tanto la Propuesta Regulatoria como los estudios de CINTEL, así como la no consideración de la competencia entre infraestructuras existentes en el ámbito de la infraestructura de acceso a Internet y banda ancha no sigue un modelo de competencia entre infraestructuras sino entre servicios, desincentivando la inversión en nueva infraestructura. Igualmente, no existe claridad sobre el tratamiento a las inversiones en redes de nueva generación (NGN).
- Finalmente, ni la Propuesta regulatoria ni los documentos de los asesores de la CRT incluyen análisis alguno de las cabeceras de cable submarino pese a ser expresamente requerido por el Decreto 2870 de 2007.

1.1.3 No se ha tenido en cuenta el derecho de la competencia colombiano para implementar un modelo de regulación por mercados

- En primer lugar, ni la Propuesta Regulatoria ni el Informe CINTEL 2007B hacen referencia al derecho de la competencia colombiano y su entramado institucional y, sin embargo, importan el modelo regulatorio europeo que presupone una complementariedad *necesaria* con el derecho general de la competencia. Es más, la Propuesta regulatoria asume plenamente los criterios establecidos por CINTEL para definir mercados relevantes (entre los que se incluye la condición de que el derecho de la competencia y sus controles no sean suficientes para resolver la falla de mercado) sin considerar *en ningún momento* como se aplica ese criterio en Colombia bajo el derecho general de la competencia nacional y la aplicación que del mismo hacen cada uno de los órganos competentes en esta materia.
- En segundo lugar, la Propuesta regulatoria no toma en consideración la atomización institucional existente en Colombia donde existen tres autoridades competentes para conocer de prácticas anticompetitivas en los mercados de telecomunicaciones. Dada la amplitud de la definición de mercados candidatos, particularmente aquellos de servicios mayoristas de banda ancha, en conjunción con la tendencia a la convergencia tecnológica y de servicios, es de esperarse que la dispersión institucional en Colombia afectará la aplicación del modelo regulatorio que se pretende adoptar. Sin embargo, el estudio no aborda este tema

1.1.4 La Propuesta no se adapta a la convergencia y acentúa los desequilibrios entre operadores derivados del marco regulatorio actual, favoreciendo aún más a los operadores móviles frente a los fijos

- En primer lugar, la Propuesta regulatoria no se adapta a la convergencia al no tener en cuenta las distorsiones existentes en el mercado provocadas por la regulación asimétrica entre fijos y móviles, ni incluir en su análisis el impacto de servicios convergentes, como es la televisión. Además, la Propuesta regulatoria favorece claramente a los servicios móviles, incrementando la asimetría regulatoria ya existente y aleja aún más el marco regulatorio de la convergencia.
- En segundo lugar, la Propuesta regulatoria presenta una lista de mercados candidatos que favorece claramente a los operadores móviles frente a los fijos. En otras palabras, se está favoreciendo la inversión extranjera por encima de la nacional, que adicionalmente es estatal.
- En tercer lugar, mientras la Propuesta regulatoria propone dar acceso a los operadores móviles a la red de los operadores fijos para que compitan con éstos mediante no uno, sino dos mercados mayoristas de acceso de banda ancha (bucle de abonado y acceso de banda ancha) además de un mercado mayorista de acceso y originación de llamadas de voz fijas; no incluye el

mercado de acceso y originación móvil. De ese modo, se impide sin justificación, que los operadores fijos compitan con los operadores móviles en las nuevas ofertas convergentes, como el *quadruple play* (voz, Internet y televisión más movilidad) o con otras ofertas combinadas que incluyan movilidad (p. ej. voz fija y móvil).

1.1.5 La Propuesta Regulatoria no refleja sus propias consideraciones generales referidas a la regulación por mercados

- En primer lugar, la lista de mercados candidatos no es tecnológicamente neutral, toda vez que es discriminatoria a favor de los operadores móviles, y también a favor de los operadores de cable y de valor agregado que prestan voz con tecnología IP (VoIP).
- En segundo lugar, la lista de mercados candidatos no es prospectiva y no toma en cuenta el dinamismo del mercado, toda vez que no se ha realizado un análisis dinámico dirigido a fomentar la competencia a largo plazo, promoviendo las nuevas inversiones y la innovación.
- En tercer lugar, la lista de mercados candidatos no garantiza la competencia sostenible a largo plazo ni garantiza la promoción de la inversión y la innovación tecnológica toda vez que no se indica el tratamiento regulatorio de las nuevas inversiones que están haciendo los actores del sector.

1.1.6 La propuesta regulatoria no toma en consideración el impacto que el régimen de mercados propuesto tendrá sobre el sistema de subsidios y contribuciones

- La Propuesta regulatoria no toma en consideración el impacto que el modelo de regulación por mercados tendrá sobre el actual sistema de subsidios y contribuciones. Por el contrario, la Propuesta Regulatoria simplemente se limita a indicar que no puede alterar dicho régimen por constituir una norma de rango legal. Como se indica en el documento, el nuevo modelo de regulación por mercados podría, bajo ciertas condiciones, aumentar al doble el déficit de UNE en esta materia y desequilibrar aún más el balance entre subsidios y contribuciones.

1.1.7 La Propuesta Regulatoria requiere un tiempo prudencial que permita el debido análisis y que genere la suficiente confianza y seguridad al sector

- Dada la complejidad que conlleva realizar análisis de mercados, se requiere que la CRT dedique el tiempo y los recursos necesarios para esta tarea y que se realice un análisis técnico y metodológico preciso, concienzudo y basado en la realidad del mercado colombiano.

1.1.8 *La Propuesta de regulación provoca inseguridad jurídica al no establecer las directrices que se seguirán en el análisis de dominancia y los posibles correctivos a aplicar*

- El cronograma adoptado por la Propuesta regulatoria para la adopción del modelo de regulación por mercados genera inseguridad jurídica e indefensión, pues al momento de definirse los mercados relevantes candidatos no se conoce con la exactitud debida cuál será la metodología que se empleará para determinar dominancia ni tampoco cuáles serán los posible correctivos a ser aplicados a los operadores encontrados dominantes. En el caso europeo, que le ha servido de base a esta propuesta, antes de proponerse la lista inicial de mercados relevantes candidatos (adoptada en 2003), tanto los posibles correctivos a ser aplicados (adoptada en 2002) como la metodología a ser aplicada para determinar dominancia (adoptada en 2002) ya habían sido establecidos y eran conocidos por los operadores.

1.2. Observaciones a los Informes de CINTEL

- UNE ha llegado a la conclusión de que el estudio CINTEL 2007B no ofrece las condiciones técnicas necesarias para permitir la adecuada migración del actual sistema de regulación por servicios al modelo de regulación por mercados contenido en la Propuesta regulatoria.
- En primer lugar, el estudio CINTEL 2007B basa sus conclusiones y recomendaciones sobre los mercados candidatos *fundamentalmente* en el resultado de dos encuestas de opinión, la primera a usuarios residenciales y la segunda a usuarios comerciales/industriales. Estas son las únicas herramientas empleadas para obtener información sobre la realidad del mercado colombiano e identificar los mercados propuestos. Ello resulta metodológicamente inapropiado, toda vez que esta herramienta, por si sola, no permite obtener resultados suficientemente robustos como para fundamentar recomendaciones que reflejen la realidad de los mercados colombianos a los fines de la regulación *ex ante*.
- En segundo lugar, el Informe CINTEL 2007A establece una metodología para definir mercados candidatos que no es seguida por el Informe CINTEL 2007B. Ciertamente, en el Informe CINTEL 2007A expresamente se señala que, si tras la realización del análisis de los mercados mayoristas las fallas de mercado a nivel minorista persisten, entonces deberá acudir al derecho general de competencia (*ex post*) y no a la regulación (*ex ante*) para resolverlas. Ello conlleva a que, según la metodología propuesta en CINTEL 2007A y aceptada en la Propuesta regulatoria, no sea procedente definir mercados minoristas a los fines de imponer regulación *ex ante*. A pesar de ello, el Informe CINTEL 2007B recomienda la inclusión de mercados relevantes candidatos. Estas inconsistencias generan serias dudas sobre el análisis y las conclusiones presentadas y crean un ambiente de inseguridad jurídica que no es propicio para fomentar el desarrollo del sector.

- Finalmente, el Informe CINTEL 2007A presentan un marco teórico de referencia en el que se establecen metodologías, cadenas de valor y análisis de mercados candidatos con exclusiva referencia al mercado europeo. Este informe sigue casi literalmente un informe preparado para la Comisión Europea con ocasión de la reforma de su marco regulatorio en 2006 y, si bien refleja adecuadamente la realidad de los mercados europeos, no se adapta a las condiciones nacionales. A pesar de ello, tanto la Propuesta regulatoria como el Informe CINTEL 2007B basan sus recomendaciones y conclusiones en las consideraciones del informe elaborado para la Comisión Europea sin adaptarlas a la realidad colombiana, incluso tomando conceptos basados exclusivamente en una realidad europea que no son aplicables en Colombia, como ocurre por ejemplo con el caso de la cadena de valor de banda ancha.

1.3. Definición de Mercados Candidatos

1.3.1 *Mercado de acceso y originación de llamadas en una ubicación fija de un operador de red telefónica fija*

- La definición propuesta de este mercado candidato es inadecuada, toda vez que no toma en consideración todos los productos sustitutos por el lado de la demanda de los servicios de acceso y originación de llamadas de voz en Colombia.
- En primer lugar, se define un mercado “cluster” de originación y acceso de llamadas en ubicación fija sin tomar en consideración la existencia de: (i) el sistema multiacceso para la prestación de servicios de larga distancia nacional e internacional y (ii) la sustitución de accesos fijos por accesos móviles en Colombia. Estos factores determinan la necesidad de definir mercados relevantes separados de (i) acceso a red para realizar llamadas de voz y (ii) de originación de llamadas de voz.
- En segundo lugar, el Informe CINTEL 2007B no presenta un estudio adecuado de las elasticidades cruzadas entre la originación de voz en redes fijas y móviles a los fines de determinar su sustituibilidad y aplicar la prueba del monopolista hipotético. Ello es indispensable para poder definir adecuadamente los contornos del mercado relevante candidatos de originación de llamadas de voz y luego pasar a definir la dominancia en dicho mercado. Sin embargo, aún sin contar con tales análisis y en contravía con reiteradas opiniones previas tanto del Ministerio de Comunicaciones como de la CRT y de estudios comisionados por ambos entes, se excluye las comunicaciones sobre red móvil de este mercado relevante.
- En tercer lugar, se incluye un mercado minorista de acceso y originación de llamadas de voz en ubicación fija lo cual no resulta permisible según la metodología planteada en CINTEL 2007A.

- Finalmente, y de estimarse pertinente modificar la metodología de análisis presentada en CINTEL 2007A para incluir mercados candidatos minoristas, se observa que la Propuesta regulatoria define un mercado minorista de acceso y originación de llamadas de voz en ubicación fija de forma imprecisa. En efecto, la Propuesta regulatoria no toma en cuenta que según las disposiciones de la Ley N° 142 de 1994, los servicios públicos domiciliarios en Colombia son actualmente ofrecidos en mercados altamente seccionados y cualquier análisis de mercado debe reflejar esta realidad.

1.3.2 Terminación en red fija

- UNE concuerda con la necesidad de definir un mercado mayorista de terminación en red fija. Sin embargo, aunque entendemos que la Telefonía Pública Básica Conmutada de Local Extendida (TPBCLE) está incluida por la definición del mercado como terminación en red fija, estimamos pertinente que ello sea indicado expresamente a los fines de otorgar mayor seguridad jurídica.

1.3.3 Mercados de terminación en red móvil

- UNE concuerda con la Propuesta Regulatoria y con el Informe CINTEL 2007B sobre la necesidad de definir un mercado mayorista candidato de terminación de llamadas en redes móviles individuales. Sin embargo, UNE estima que la inclusión en la Propuesta regulatoria del mercado minorista de llamadas fijo-móvil desnaturaliza el nuevo sistema de regulación por mercados al introducir elementos propios del sistema de regulación por servicios actualmente existente en Colombia. Ello es contrario al mandato impuesto a la CRT por medio del Decreto 2870 de 2007.
- En primer lugar, UNE concuerda con la Propuesta regulatoria y el Informe CINTEL 2007B en la inclusión de este mercado y comparte el criterio que las justificaciones económicas presentadas para definir este mercado candidato son aplicables a todo tipo de tráfico terminado en red móvil *con independencia de la red de origen*.
- En segundo lugar, se encuentra que la inclusión de un mercado minorista de terminación de llamadas fijo-móvil resulta contrario a la metodología propuesta en el Informe CINTEL 2007A.
- En tercer lugar, de estimarse pertinente modificar la metodología de análisis presentada en CINTEL 2007A para incluir mercados candidatos minoristas, UNE considera que, sujeto a las condiciones indicadas en la viñeta siguiente, de adoptarse los correctivos mayoristas correspondientes y que estos sean aplicables a las llamadas fijo-móvil, no deberá incluirse este mercado minorista.

- Finalmente, se considera que para adaptar el régimen actual por servicios a la regulación por mercados contenida en la Propuesta regulatoria, será necesario que la regulación de llamadas fijo-móvil contenida en la Resolución N° 1296 de 2005 se mantenga vigente hasta tanto se modifiquen las normas antes señaladas.

1.3.4 Acceso y originación en red móvil

- La Propuesta regulatoria y el Informe CINTEL 2007B excluyen injustificadamente la definición de un mercado candidato mayorista de acceso y originación en red móvil. UNE considera que el análisis adecuado del mercado móvil en Colombia evidencia que están dados todos los requisitos la inclusión de este mercado mayorista y que el Informe CINTEL 2007B no analiza adecuadamente este mercado.
- En primer lugar, el análisis contenido en el Informe CINTEL 2007B se basa en las consideraciones teóricas presentadas en el Informe CINTEL 2007A el cual reproduce un estudio hecho sobre la realidad del mercado móvil en Europa en 2006 donde existían Operadores Móviles Virtuales (OMV) en la mayoría de los estados miembros y las condiciones de acceso eran muy diferentes al mercado actual colombiano. Esta diferencia no es tomada en cuenta de forma adecuada por CINTEL 2007B.
- En segundo lugar, el Informe CINTEL 2007B determina que existe competencia efectiva en el mercado minorista de originación en redes móviles, razón por la cual no se justifica analizar el mercado mayorista de acceso y originación. Esta conclusión se fundamenta en una errónea evaluación de las condiciones del mercado móvil en Colombia. El Informe CINTEL 2007B indica que “no existe evidencia concluyente sobre la necesidad de incluir este mercado en la lista de mercados candidatos a regulación *ex ante*.” El citado informe llega a esta conclusión a pesar de que: (i) la concentración del mercado (con un índice HHI de 5139) resulta superior al nivel recomendado por la CRT (HHI recomendado de 3000 para el sector móvil) y (ii) los precios móviles, según los propios datos de CINTEL, han permanecido estables en los últimos años, incluso viéndose incrementados ligeramente en el tercer trimestre de 2007, hecho que ha ameritado la intervención regulatoria de la CRT en 2005 (a nivel minorista fijo-móvil) y 2007 (a nivel mayorista móvil-móvil). Estas consideraciones indican que el análisis de CINTEL es inadecuado para evaluar el grado de competencia en el mercado de acceso y originación móvil.
- En tercer lugar, existe demanda real para servicios mayoristas de acceso y originación en redes móviles en Colombia. UNE, en particular, ha solicitado reiteradamente a los organismos reguladores que se abra la reventa y la OMV en el mercado móvil.
- El informe CINTEL 2007B no realiza un análisis detallado del mercado de originación móvil, excluyendo sin razón un mercado candidato de originación

mayorista. Este informe se refiere a la encuesta realizada y de forma genérica a la evolución de las tarifas y el índice HHI (con un valor de 5139) para determinar que “no existe evidencia concluyente sobre la necesidad de incluir este mercado en la lista de mercados candidatos a regulación ex ante.” Esta conclusión no es válida de cara a la realidad de mercado en Colombia y no se corresponde con los análisis realizados en la práctica internacional.

- Finalmente, cabe observar que el mercado mayorista de acceso y originación en red móvil satisface los tres criterios establecidos en la metodología adoptada por la Propuesta regulatoria para definir mercados candidatos razón por la cual *no se justifica su exclusión*. Ciertamente:
 - Existen fuertes barreras de entrada estructurales derivadas de las limitaciones en la disponibilidad de espectro atribuido y asignado para la prestación de servicios móviles así como las limitaciones legales/normativas a la movilidad en otras bandas de espectro asignadas.
 - La entrada de potencial competencia no permitirá alcanzar niveles de competencia efectivos en el horizonte temporal pertinente del análisis de mercado. La entrada de un operador móvil requiere de inversiones y despliegue de red que ralentizarán notablemente su efecto en el mercado. Es más, un nuevo operador móvil requerirá acceso a las redes de los otros operadores móviles para tener un efecto importante en las condiciones de competitividad del mercado.
 - El derecho de la competencia por sí sólo no es suficiente para solucionar la falla del mercado.

1.3.5 Mercado de bucle de abonado o último kilómetro de acceso a Internet banda ancha y mercado de acceso de banda ancha a nivel bitstream

- UNE recomienda que el análisis de los mercados mayoristas de acceso a Internet sea revisado toda vez que la Propuesta regulatoria y el Informe CINTEL 2007B no reflejan la realidad del mercado colombiano de acceso a Internet, ni mucho menos las cadenas de valor realmente existentes en Colombia.
- En primer lugar, el análisis del mercado minorista de acceso a Internet realizado por CINTEL es inadecuado pues de forma inmotivada incluye exclusivamente en el análisis del mercado minorista de acceso a Internet aquellas conexiones que son mayores a 128 kbps, denominando dichas conexiones como “banda ancha.” Ello es contrario al marco regulatorio colombiano, ya que la CRT ha definido “banda ancha” como aquellos accesos con una velocidad mayor o igual a 512 kbps “downstream” y 256 kbps “upstream” a partir del 1 de enero de 2008.

- En segundo lugar, el análisis de CINTEL tampoco establece la cadena de valor del supuesto mercado de acceso a Internet basándose en la que se identifica en un documento elaborado para la Comisión Europea en 2006 de acuerdo con las circunstancias específicas de los mercados europeos de aquella época. En consecuencia, ello no refleja la realidad del mercado colombiano.
- En tercer lugar, la cadena de valor definida no guarda relación con la realidad del mercado colombiano. Por ejemplo, en Colombia no existe en la actualidad un producto mayorista bitstream (el cual ni siquiera es definido con claridad en la Propuesta normativa o el Informe CINTEL 2007B). Sin embargo, si que forma parte de la cadena de valor del acceso a Internet en Colombia las cabeceras de cable submarino, que son imprescindibles para poder acceder a la conexión de Internet de dominios internacionales (que representa más del 90% del tráfico de acceso a Internet que generan los usuarios de un operador como UNE). A pesar de ello, la Propuesta Regulatoria incluye dentro al bitstream dentro de la de la cadena de valor y no considera a las cabeceras de cable submarino en el análisis.
- En cuarto lugar, no existe demanda real y no se ha hecho esfuerzo alguno por determinar demanda potencial de productos mayoristas en Colombia. En efecto, la normativa actual ya recoge la obligación de prestar acceso al bucle de abonado si existe demanda para ello, sin embargo no ha habido demanda significativa para este producto mayorista. Este hecho de tanta relevancia para determinar la adopción de una política regulatoria como la que se plantea no ha sido tomado en consideración en la Propuesta Regulatoria, a pesar de haber sido advertido en el Informe CINTEL 2007B.
- En quinto lugar, no se han tomado en cuenta las consideraciones generales de la regulación de mercados relevantes establecida en la Sección 1.3 de la Propuesta Regulatoria en el análisis del mercado de acceso a Internet:
 - No se hizo un análisis bajo el principio de neutralidad tecnológica, por cuanto no incluyen a todos los proveedores de acceso a Internet que compiten en el mercado.
 - No se garantiza la competencia sostenible a largo plazo, ni la promoción de la inversión y la innovación tecnológica ya que el análisis no considera las amplias inversiones en red para prestar acceso a Internet que los operadores están realizando en Colombia, ya sea en red de cable o red telefónica básica, la inversión en el despliegue de nuevas redes, incluyendo las inalámbricas y de fibra, ni el dinamismo y la competitividad del mercado generado por esta competencia en infraestructuras entre diferentes plataformas.
- En sexto lugar, el Informe CINTEL 2007B no valora adecuadamente el dinamismo y el nivel de competencia existente en el de Internet en Colombia. En efecto, se están reduciendo los precios, se están desarrollado nuevos

productos, se ha aumentado el número de los usuarios de Internet en el país (hasta 10.097.000, lo que supone un 50.6% de crecimiento en un año) y de los suscriptores (hasta 1.141.714, lo que supone un aumento del 28.6%). Esto ha permitido un aumento de la penetración de acceso dedicado a Internet en Colombia de un 196.7% durante dos últimos años (el mayor crecimiento en la región). A pesar de ello, el Informe CINTEL 2007B compara el desempeño de este mercado con aquel de países de la OCDE y determina que el sector colombiano no es competitivo. Esta comparación no es adecuada, ya que las circunstancias de los países de la OCDE difieren de forma sustancial de las de Colombia.

1.3.6 Mercado mayorista portador y mayorista de acceso a las cabeceras de cable submarino

- La Propuesta regulatoria y el Informe CINTEL 2007B no consideran un mercado mayorista de acceso a las cabeceras de cable submarino como un elemento dentro de la cadena de valor de los servicios de acceso a Internet y telefonía de larga distancia internacional. Ello, a pesar de existir lineamientos claros en el Decreto 2870 de 2007 a este respecto. Asimismo, la Propuesta Regulatoria establece, sin análisis propio, un mercado mayorista Portador que no fue recomendado ni analizado por CINTEL 2007B.
- En primer lugar, las cabeceras de cable submarino constituyen verdaderas instalaciones esenciales y por tanto deben ser incluidas expresamente por la CRT en los análisis de mercado que realizará para definirlos como un mercado mayorista. En efecto, a diferencia del bucle de abonado que es y está siendo replicado en numerosos mercados geográficos, las cabeceras de cable submarino no son técnicamente replicables. Ello deriva del hecho que un cable submarino sólo puede interconectarse con una sola cabecera cada vez que aterriza en un territorio. Por ello, una vez que exista una cabecera de cable submarino interconectada al cable submarino respectivo, el operador que la controle podrá ejercer PSM sobre ella.
- En segundo lugar, debe señalarse que los criterios de procedencia se cumplen para incluir el mercado mayorista de cable submarino dentro de la lista de mercados candidatos a ser establecida por la Propuesta regulatoria.
- En tercer lugar, dado que el Informe CINTEL 2007B no analizó ni recomendó la inclusión de un mercado mayorista Portador, se requiere que, de estimarse necesaria la inclusión de este mercado candidato, se realice el análisis y se presente la argumentación necesaria que evidencie el cumplimiento de los criterios de procedencia.

1.3.7 Mercado de larga distancia

- La Propuesta regulatoria establece, sin análisis propio, un mercado minorista de “Larga distancia” en contra de las recomendaciones del Informe CINTEL

2007B. UNE estima que la inclusión de este mercado candidato debe estar acompañada por el respectivo análisis de la Comisión.

- En primer lugar, la Propuesta regulatoria está en contravía con las recomendaciones del Informe CINTEL 2007B que determinaron que no estaban dados los presupuestos de procedencia del segundo criterio a efectos de la inclusión del mercado minorista de “Larga distancia” dentro de los mercados candidatos para regulación *ex ante*, razón por la que CINTEL simplemente recomendó que la CRT “revise continuamente” el estado de competencia en este mercado “para monitorear el efecto de la entrada en vigor de las medidas enunciadas en la Resolución 1720 de 2007.”
- En segundo lugar, debe reconocerse que si bien es cierto que las recomendaciones de sus asesores en el marco del presente procedimiento normativo no son vinculantes para la CRT, no es menos cierto que, a fines de garantizar la debida transparencia y motivación, en caso de no acoger una recomendación particular, la CRT debe fundamentar su decisión en un análisis propio del asunto de que se trate. De lo contrario, las conclusiones de la CRT carecerán de toda motivación, directa o indirecta. Ello así, debe señalarse que no existe análisis propio alguno en la Propuesta regulatoria sobre este particular.
- En tercer lugar, de estimarse pertinente modificar la metodología de análisis presentada en CINTEL 2007A para incluir mercados candidatos minoristas, UNE considera que la CRT deberá efectuar un análisis detallado de las razones que justifican su inclusión en la lista de mercados candidatos. Este análisis deberá tomar en consideración la sustituibilidad fijo-móvil en la prestación de estos servicios

2. CONSIDERACIONES GENERALES A LA PROPUESTA REGULATORIA

2.1. La Propuesta regulatoria toma el modelo europeo como referente pero no lo adapta a la realidad colombiana

Si bien no se desconoce la utilidad del modelo europeo que es acogido por la Propuesta regulatoria para la definición de mercados candidatos susceptibles de regulación *ex ante* ("mercados candidatos"), su adaptación a la realidad colombiana se hace esencial, con el fin de que la labor regulatoria cumpla con los objetivos planteados y de esta forma, permita la verdadera eliminación de las asimetrías existentes en el mercado. Por ello, no se puede aplicar el modelo de regulación por mercados sin analizar detenidamente la realidad nacional. Si el modelo que se pretende aplicar no se adapta verdaderamente a los mercados y sus características en Colombia, se introducirán elementos foráneos a nuestra regulación y nuestra realidad de mercado cuya aplicación tendrá consecuencias nefastas para el sector y los consumidores colombianos.

La situación del mercado colombiano es muy diferente a la de los mercados europeos. En primer lugar, las realidades socio-económicas y la madurez del mercado de telecomunicaciones son claramente distintas. En segundo lugar, el mercado colombiano cuenta con numerosas peculiaridades que son completamente ajenas a los mercados europeos. Unas son regulatorias, como el sistema de servicio universal, que divide las tarifas de los servicios telefónicos básicos por estratos (lo que crea importantes distorsiones en el mercado) y otras son de la estructura del mercado, como la existencia de una intensa competencia de plataformas (por ejemplo, el mercado de acceso a Internet es servido por redes de telefonía básica, de cable y WiMAX), la existencia de múltiples operadores de redes de telefonía fija locales y la concentración del mercado móvil en tres operadores únicamente (dos de ellos, parte de grupos verticalmente integrados, Telefónica-Telecom y Telmex-Comcel). Así, los operadores móviles pueden estar presentes en la explotación de todos los servicios - no existen barreras regulatorias - mientras que otros (los operadores fijos no integrados) tienen restringido el acceso al mercado móvil, lo que significa una desmejora en la posición competitiva de éstos últimos.

Sin embargo, ni la Propuesta regulatoria ni los documentos de los consultores de la CRT que la acompañan adaptan el modelo europeo a la realidad colombiana, creando más distorsiones al mercado de las ya existentes bajo la regulación actual. La propuesta regulatoria no toma en consideración: (i) el marco regulatorio existente ni su implicación en los mercados que analiza, (ii) las estructura de mercado ni las cadenas de valor *realmente* existentes en Colombia, ni (iii) el derecho de la competencia colombiano ni su entramado institucional.

- En primer lugar, los asesores de la CRT presentan un marco teórico de referencia en el que establecen metodologías, cadenas de valor y análisis de

potenciales mercados con *exclusiva* referencia al mercado europeo. Sin embargo, ni la propuesta regulatoria, ni los documentos que la acompañan adaptan las conclusiones que surgen de este informe a la realidad colombiana, incluso tomando conceptos basados exclusivamente en una realidad europea que no son aplicables en Colombia, como ocurre con el caso de la cadena de valor de banda ancha, tal y como se expone con detalle en la Sección 4.6.

- En segundo lugar, los asesores de la CRT parten de una lista de mercados establecida por la Comisión Europea preparada para la realidad de 25 países miembros en 2006, sin observar la realidad colombiana y sin determinar bajo la metodología y las herramientas existentes que están a su disposición qué mercados relevantes existen *realmente* en Colombia. Así, no se realiza un análisis concienzudo de sustituibilidad de servicios por el lado de la demanda y de la oferta *en ningún momento*, limitándose a seguir conclusiones que pueden tener validez en los mercados europeos, pero que *no* la tienen en Colombia.
- En tercer lugar, ni la Propuesta Regulatoria ni los documentos de CINTEL hacen referencia al derecho de la competencia colombiano y su entramado institucional y, sin embargo, importan el modelo europeo que presupone una complementariedad *necesaria* con el derecho general de la competencia. Es más, la Propuesta asume plenamente los criterios establecidos por los asesores de la CRT para definir mercados relevantes (entre los que se incluye la condición de que el derecho de la competencia y sus controles no sean suficientes para resolver la falla de mercado) sin considerar *en ningún momento* como se aplica ese criterio en Colombia bajo el derecho general de la competencia por cada uno de los órganos competentes en esta materia.

Esto es sumamente grave, por cuanto acrecienta las desigualdades entre los operadores en vez de disminuirlas, aún cuando el objetivo de esta reforma es “establecer un marco reglamentario que permita la convergencia en los servicios públicos de telecomunicaciones y en las redes de telecomunicaciones del Estado”.¹

Todo esto lleva a conclusiones erróneas en la definición de los mercados contenidas en la Propuesta regulatoria que suponen una mayor carga sobre el sector y, especialmente los operadores de telefonía fija, en beneficio de los operadores móviles.

¹ Artículo 1 del Decreto N° 2870 de 2007, del Ministerio de Comunicaciones, por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la convergencia de los servicios y redes en materia de telecomunicaciones (31 de julio de 2007), en adelante Decreto 2870 de 2007.

2.2. La Propuesta no cumple con los mandatos del Decreto 2870 de 2007

La Propuesta regulatoria no cumple los mandatos establecidos en el Decreto 2870 de 2007. En primer lugar, no se adecua la regulación existente a la convergencia. En segundo lugar, no se aplica el concepto de “instalaciones esenciales” explícitamente establecido en el Decreto. En tercer lugar, no se crean condiciones que promuevan la inversión en actualización y despliegue de redes y en el desarrollo de redes de nueva generación (NGN). Finalmente, no se incluye ningún análisis sobre las cabeceras de cable submarino, pese al expreso mandato del Decreto 2870 de 2007.

2.2.1 *No se adecua el marco regulatorio aplicable a todas las redes y al mercado de los servicios de telecomunicaciones en ambiente de convergencia tecnológica*

El Decreto 2870 de 2007 impone a la CRT la obligación de adecuar la regulación existente “de tal manera que se oriente a una regulación por mercados relevantes” y en ambiente de convergencia tecnológica.² Por la relevancia de la presente iniciativa regulatoria, en cumplimiento de esta norma la CRT tiene la carga de revisar el actual régimen de regulación por servicios existente en Colombia y dentro de sus competencias proceder a adecuar el régimen regulatorio existente al nuevo modelo y no el nuevo modelo regulatorio al régimen existente.

Sobre el particular, CINTEL reconoce que “existe un número de ajustes al marco regulatorio actual que deberían complementar la definición de mercados, debido a que actualmente existen medidas que introducen barreras de entrada en algunos mercados que son exógenos”³ añadiendo que una serie de “políticas que introducen distorsiones a la competencia y que deberían ser ajustadas para asegurar un terreno horizontal de juego en el que no se favorezca o perjudique el desarrollo de ninguna plataforma tecnológica en particular,”⁴ entre las que se encuentra la política del servicio universal, que distorsiona las tarifas de los operadores de telefonía fija, impidiéndonos competir en igualdad de condiciones con los proveedores de servicios de voz mediante otras tecnologías o redes, como Voz sobre IP, cable o móviles.

Por ejemplo, los operadores de servicios VoIP que lo prestan como servicios de valor agregado, no utilizan el esquema de contribuciones a los estratos 5, 6 y comercial y subsidios a los estratos 1 y 2, sino que contribuyen a través de la contraprestación por servicio de valor agregado. Estos operadores no están sujetos a las mismas cargas de información que tienen los operadores de TPBCL ni están sujetos a las mismas obligaciones regulatorias en materia de interconexión, protección al usuario, régimen de competencia, entre otros. La remuneración y la numeración entre redes de valor agregado y redes de telefonía para la prestación de servicios VoIP no ha sido

² Artículo 18 del Decreto 2870 de 2007.

³ CINTEL 2007B, pág. 13.

⁴ Idem.

modificada, de tal forma que se facilita la prestación de servicios nomádicos de telefonía IP con cargas regulatorias diferentes a las que están sujetas los servicios sustitutos de telefonía que se prestan sobre redes tradicionales. Finalmente, las actuaciones de los operadores de uno y otro servicio, son controladas por diferentes autoridades del sector.

Por otro lado, dado que esta iniciativa regulatoria no constituye una reforma sistemática del régimen imperante, la CRT reconoce las limitaciones de sus competencias para reformar o adecuar la normativa contraria al régimen de regulación por mercados que ostente rango de ley.⁵ No obstante, el mandato del Decreto 2870 de 2007 impone a la CRT la obligación de identificar aquellas normas contrarias al régimen de regulación por mercados que se pretende implantar y proceder a: (i) modificarlas directamente, si ello está dentro de sus ámbito de competencias y (ii) realizar las labores pertinentes para lograr su modificación por parte de otros órganos del estado.

Sin embargo, la Propuesta regulatoria no realiza ni identifica modificación normativa alguna tendiente a adecuar las desigualdades en cargas y obligaciones que existen en la regulación de redes y servicios de telecomunicaciones y que son especialmente discriminatorias para los operadores fijos. Más aún, tales diferencias ni siquiera son tomadas en consideración al momento de pasar a definir los mercados candidatos, lo que desvirtúa este análisis. Por ejemplo, no se crea el mercado de acceso y originación en redes móviles, acrecentando la discriminación existente a favor de los operadores móviles.

2.2.2 No se aplica adecuadamente el concepto de “instalaciones esenciales”

De acuerdo con lo establecido por el Decreto 2870 de 2007, el acceso desagregado a elementos de red únicamente deberá imponerse sobre aquellos elementos que puedan ser calificados como “instalaciones esenciales.”⁶ Sin embargo, la Propuesta regulatoria no hace un análisis detallado de cuáles elementos podrán ser considerados dentro de esta categoría.

⁵ Propuesta regulatoria, pág. 21, nota al pie 49.

⁶ El artículo 13 del Decreto 2870 de 2007 expresamente indica que los elementos de red sobre los cuales deberá ofrecerse y permitirse acceso desagregado serán aquellos “definidos como instalaciones esenciales, así como las cabezas de los cables submarinos y el bucle de abonado.”

De acuerdo a esta norma la titularidad de tales “instalaciones esenciales” será lo que determine la posición de dominio de un agente económico a los fines de la desagregación de elementos de red. De allí que el Ministerio de Comunicaciones ofrece ciertos lineamientos sobre cuáles elementos potencialmente podrán ser considerados como instalaciones esenciales, incluyendo las cabeceras de cables submarinos y el bucle local de abonado, mas en última instancia será obligación de la CRT determinar si efectivamente estos elementos y/u otros elementos de red, podrán ser considerados como “instalaciones esenciales.”

Según lo establecido por la Ley 671 de 2001⁷ se entiende por instalaciones esenciales toda instalación de una red o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones que:

- (i) Sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un proveedor o por un número limitado de proveedores; y
- (ii) Cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico.

Así las cosas, el elemento de red o instalación en cuestión debe carecer de sustituto *real o potencial*. De allí que la instalación en cuestión deberá ser *indispensable y no susceptible de ser duplicada*. A pesar de ello, de la revisión de los documentos sometidos a consulta se evidencia que no existe un desarrollo sistemático de la obligación de identificar cuáles elementos de red cumplen con los criterios señalados.⁸

Por el contrario, la Propuesta regulatoria simplemente indica que “el bucle de abonado se considera una instalación esencial”⁹ a los fines de la prestación de servicios de banda ancha. Ello parece querer justificarse en el documento señalándose que “cuando en un mercado solo existe la alternativa de la red del operador establecido” entonces el bucle local resulta el elemento de red menos duplicable dentro de la cadena de valor del mercado de banda ancha.¹⁰

Intentando interpretar el alcance de la argumentación antedicha, podría pensarse que para la CRT un insumo será una “instalación esencial” siempre que no haya sido efectivamente duplicado, vale decir que no tenga un *sustituto real* en ese mismo instante. Sin embargo, esta interpretación desconoce los efectos de la *sustitución potencial* de la instalación en cuestión (es decir, si es replicable por otros operadores igual o más eficientes que el operador titular de la infraestructura), aspecto que sin que quepa la menor duda debe tomarse en cuenta para verificar si, en el horizonte

⁷ Ley 67 de 1991, Anexo, Documento de Referencia. Este concepto es ratificado en el artículo 1.2 de la Resolución N° 087 de 1997 y sus respectivas modificaciones.

⁸ En efecto, inclusive desde el punto de vista de la terminología empleada en los documentos consultados se aprecia una gran dispersión y falta de uniformidad. En algunos casos la CRT emplea el término “instalación esencial” (Propuesta regulatoria, pág. 19), mientras que en otros usa “redes y/o infraestructura esencial” (Propuesta regulatoria, pág. 18), y finalmente en otros parece referirse a estos elementos como “cuellos de botella regulatorios” (Propuesta regulatoria, pág. 17).

⁹ Propuesta regulatoria, pág. 19.

¹⁰ Idem.

temporal de que se trate, podrá preverse la existencia de competencia efectiva en el mercado.¹¹

Una adecuada política de fomento de competencia sostenible a largo plazo, y por ende, de promoción de inversiones en redes de telecomunicaciones implica que, en caso de ser procedente, únicamente se impongan obligaciones de acceso sobre aquellos elementos de red que no resulten duplicables por aquellos competidores que sean igual o más eficientes que el propietario de la instalación y sin acceso a los cuales (i) se imposibilite la entrada al mercado de los operadores que son igual o más eficientes que el titular de la infraestructura, y (ii) se permita el mantenimiento de una posición monopólica en un mercado secundario (distinto de la instalación).

A pesar de ello, CINTEL señala que toda infraestructura que no sea “fácilmente replicable” concede posición de dominio a su titular y constituye una barrera a la entrada a los competidores.¹² A ello agregan que la promoción de la competencia requiere que se otorgue acceso a tales infraestructuras a todo competidor en igualdad de condiciones.¹³ Esta determinación pareciera estar inspirada en la normativa y política de desagregación adoptada en Europa y no toma en consideración los lineamientos del Decreto 2870 de 2007.¹⁴ Ello, como resulta evidente, carece de toda justificación en el marco de la adopción de la política regulatoria en Colombia.

Con fundamento en los argumentos expuestos, encontramos que la errónea aplicación del concepto de “instalaciones esenciales” es contraria a las previsiones del Decreto 2870 de 2007 y la normativa colombiana. Por tales razones se solicita a la CRT revisar

¹¹ Este es el llamado segundo criterio tomado por la CRT del modelo de regulación por mercados adoptado en Europa. Propuesta regulatoria, pág. 17.

¹² CINTEL 2007B, pág. 135. (Señalándose que “el control de la infraestructura **no fácilmente replicable** concede una posición de dominio a quien lo ejerce en la medida en que constituye una barrera a la entrada de competidores. La promoción de competencia en los mercados minoristas requiere el acceso de todos los competidores en iguales condiciones a esta infraestructura. Es en general razonable tomar medidas para evitar el control de la infraestructura esencial por parte de operadores con posición de dominio como una medida pro-competitiva que en muchos casos evita tener que imponer regulación de precios en los mercados minoristas. El Regulador debe tener en cuenta que el tipo de regulación mediante el cual se implemente el acceso a infraestructura afecta de manera diferente los incentivos a la inversión en expansión de redes o desarrollo tecnológicos.” (Destacado nuestro))

¹³ Idem.

¹⁴ La Comisión Europea expresamente excluyó la noción de instalaciones esenciales de la doctrina sentada en materia de libre competencia sobre este concepto del modelo de regulación por mercados adoptado en Europa. Véase Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2002/C 165/03), párrafos 81-82. (En lo sucesivo, “Directrices sobre análisis del mercado”).

la propuesta actual e incorporar las precisiones necesarias para solventar las deficiencias antes identificadas.

2.2.3 *No se incentiva la inversión y modernización de infraestructura y despliegue de redes de nueva generación*

El Decreto 2870 de 2007 señala que el modelo a ser adoptado deberá garantizar “incentivos adecuados a la inversión en modernización de infraestructura y redes de nueva generación.” A pesar de ello, la Propuesta regulatoria no toma en cuenta la inversión y modernización de infraestructura y redes de nueva generación (NGN) e incluso la desincentiva. La aplicación errónea del concepto de “infraestructuras esenciales” que realiza tanto la Propuesta regulatoria como los estudios de CINTEL, así como la no consideración de la competencia entre infraestructuras existentes en el ámbito de la infraestructura de acceso a Internet y banda ancha no sigue un modelo de competencia entre redes sino entre servicios, desincentivando la inversión en nueva infraestructura.

La competencia sostenible en el sector de telecomunicaciones, vale decir, la competencia a largo plazo basada en infraestructuras, no se alcanza simplemente facilitando la entrada de múltiples operadores al mercado. La existencia de una falla de mercado que requiera de alguna medida regulatoria estará atada al hecho de que existan operadores igual o más eficientes que los operadores existentes en el mercado y que, a pesar de ello, las barreras estructurales del sector les impidan entrar.

En efecto, si bien “facilitar” la entrada de competidores puede traer más competencia en el corto plazo, es importante no perder de vista que la competencia a largo plazo se verá claramente afectada por estas políticas, en especial la inversión en nuevas redes y la actualización de las redes existentes. Ello es imprescindible valorarlo de cara a la realidad colombiana en donde la actualización de redes y el desarrollo de nuevas redes son necesarios.¹⁵

Por tal razón, el análisis de mercados no puede ser un ejercicio estático sino dinámico. Si bien es cierto que en ciertas zonas podrán existir elementos de red susceptibles de ser considerados “instalaciones esenciales,” tal determinación deberá hacerse considerando si un operador igual o más eficiente que el dueño de la infraestructura podrá o no duplicar el referido elemento de red o si, por el contrario, dicho elemento no es técnica y/o económicamente replicable. De allí que debe quedar claro que la intervención regulatoria no puede estar dirigida a “facilitar” la entrada al mercado de operadores menos eficientes los cuales serán dependientes exclusivamente de la regulación para poder existir a largo plazo.

¹⁵ Ello debe contrastarse con la realidad de la mayoría de los mercados europeos en donde las redes fijas de los operadores incumbentes son ubicuas y han sido actualizadas para la prestación de servicios de banda ancha.

Es muy importante prever la aplicación práctica de estos conceptos. En nuestro país existen actualmente cuatro grupos económicos principales, dos nacionales de naturaleza pública, formados por ETB y UNE, y dos multinacionales, formados por Telefónica de España/TELECOM y TELMEX/COMCEL. La capacidad de inversión y financiera, en particular de los dos últimos agentes económicos es incuestionable. Todos estos grupos poseen infraestructuras locales de acceso, bien de TPBCL o de cable en diferentes zonas geográficas, incluso en muchos casos en zonas superpuestas. Adicionalmente, dichos grupos poseen frecuencias para operar redes WiMAX, a nivel nacional los tres primeros y el último, en varios departamentos, incluyendo Antioquia, Bolívar, Caldas y Sucre, entre otros.

En vista de ello, cabría preguntarse si UNE u otros operadores son capaces de replicar redes de acceso usando WiMAX en mercados geográficos distintos de aquel en el cual es el operador histórico, ¿cuáles son las barreras de los otros operadores para replicar las redes de UNE? ¿Es que acaso el modelo de regulación por mercados propuesto en su afán de “facilitar” la entrada va a recompensar a tales operadores por no invertir en el despliegue de sus propias redes donde es eficiente hacerlo? Estas no pueden ser las consecuencias de un régimen dirigido a fomentar la competencia a largo plazo e incentivar la inversión y la innovación.

Si aplicamos estas mismas consideraciones a otros mercados, particularmente el móvil, vemos cómo la carencia de espectro radioeléctrico y las restricciones regulatorias se erigen en una barrera estructural insalvable a la entrada de operadores fijos no integrados, como UNE, al mercado. Es así como, no importa cuán eficiente sea UNE, no podrá superar esta barrera que hace técnicamente, regulatoria y/o económicamente imposible replicar las redes móviles. A pesar de ello, no se entiende como la propuesta normativa no introduce obligaciones de acceso sobre las redes de los operadores móviles para la oferta de servicios móviles virtuales y si lo hace sobre las redes fijas.

Con fundamento en los argumentos expuestos, encontramos que la Propuesta regulatoria es contraria a las previsiones del Decreto 2870 de 2007 al desincentivar la inversión en nuevas redes en los casos en los que la infraestructura es replicable y no existen barreras de entrada insalvables. Por tales razones se solicita a la CRT revisar la propuesta actual e incorporar las precisiones necesarias para solventar las deficiencias antes identificadas.

2.2.4 No se incluye ningún análisis sobre las cabeceras de cable submarino

Ni la Propuesta regulatoria ni los documentos de los asesores de la CRT incluyen análisis alguno de las cabeceras de cable submarino pese a ser expresamente requerido por el Decreto 2870 de 2007.

Esto llama la atención, no sólo por ignorar el mandato del citado Decreto, sino porque es un elemento esencial de las cadenas de valor de los mercados de voz y, sobre todo, de banda ancha, que no se pueden replicar y sobre las que hay insalvables barreras de entrada. La propuesta ha de incluir las cabeceras de cable submarino dentro de uno

de los mercados definidos e incluirlo en análisis de los mismos, tal y como se describe en la Sección 4.7.

2.3. No se ha tenido en cuenta el derecho de la competencia colombiano para implementar un modelo de regulación por mercados

Pese a basarse en el modelo europeo -que presupone una complementariedad necesaria entre la regulación sectorial *ex ante* con el derecho de la competencia *ex post*-, la Propuesta regulatoria no ha tomado en cuenta el derecho de la competencia general colombiano en la adopción del modelo de regulación por mercados y la definición de mercados candidatos. Es más, tampoco se ha tomado en cuenta el marco institucional del derecho de la competencia y como se aplicaría el tercer criterio definido por la Propuesta regulatoria, en un entorno de convergencia en el que varias autoridades de supervisión de la competencia pueden ser competentes para conocer de una misma práctica restrictiva de la libre competencia.

2.3.1 *La Propuesta regulatoria no ha tenido en cuenta el derecho de la competencia colombiano*

La Propuesta regulatoria no ha tenido en cuenta el derecho de la competencia colombiano en la implementación del modelo de regulación por mercados, siguiendo más bien conceptos foráneos de regulación europea y obviando la necesaria complementariedad con el régimen *ex post* para que el sistema funcione adecuadamente en nuestro país.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el modelo de regulación por mercados europeo que la Propuesta regulatoria propone incorporar al ámbito colombiano se nutre de forma directa de los principios y criterios jurídico-económicos establecidos por la regulación de la libre competencia.¹⁶ El presupuesto teórico sobre el que se basa este modelo regulatorio es que el ámbito de regulación *ex ante* vaya

¹⁶ Ciertamente, la Directiva Marco expresamente establece que la “Comisión definirá los mercados de conformidad con los principios del Derecho de la competencia.” Directiva Marco, Artículo 15(1).

En esta línea, en el marco de la definición de mercados candidatos de regulación *ex ante* la Comisión Europea ha sostenido que “el apartado 1 del artículo 15 de la Directiva marco exige que la Comisión defina los mercados de conformidad con los principios de la legislación sobre competencia. Por ello, la Comisión ha definido los mercados (correspondientes a las áreas de mercado enumeradas en el anexo I de la Directiva marco) de conformidad con los principios de dicha legislación.” Véase Recomendación de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, 2003/311/CE, párrafo 5. (en lo sucesivo, “Recomendación de mercados candidatos 2003”)

paulatinamente reduciéndose a favor de la intervención *ex post* en el mercado de telecomunicaciones. Para preparar esta transición, los conceptos básicos de este régimen regulatorio en Europa son tomados del derecho de la competencia.¹⁷

Como consecuencia directa de esta interdependencia entre ambas disciplinas, el modelo europeo presupone la existencia de una consolidada y coherente doctrina en materia de sanción de prácticas restrictivas a la libre competencia. En efecto, dado que el objetivo de esta política es retirar la regulación sectorial *general* y regular *únicamente* a aquellos operadores que detenten poder significativo de mercado (“PSM”) en los mercados relevantes previamente establecidos, es de vital importancia contar con una comprobada actuación por parte de las autoridades de competencia en el control y sanción de prácticas anticompetitivas en el sector. Ello es un requisito inherente para el adecuado funcionamiento del modelo aplicado hoy en día en Europa y, por extensión, constituye un requisito *sine qua non* de la propuesta regulatoria presentada por la CRT a consulta pública.¹⁸

A pesar de las consideraciones antes expuestas, de la revisión de los documentos sometidos a consulta no se evidencia la consideración de la realidad colombiana en materia de control de prácticas anticompetitivas. Difícilmente puede conseguirse referencia alguna a la doctrina de competencia sentada por las autoridades colombianas en torno a criterios básicos sobre los cuales se sustentará la propuesta normativa en consulta. Por el contrario, dichos principios básicos y metodologías son tomados directamente de la experiencia europea sin trasponerlos con la práctica interna colombiana.¹⁹

2.3.2 La Propuesta regulatoria no ha tenido en cuenta el marco institucional en materia de derecho de la competencia existente en Colombia

La Propuesta regulatoria no tiene en cuenta uno de los factores más determinantes del marco de control *ex post* del derecho de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones. Así, a diferencia de los países e instituciones europeas sobre los cuales se ha fundamentado la propuesta, en Colombia no existe una autoridad de competencia consolidada que conozca de las infracciones a la libre competencia en el sector de las telecomunicaciones, sino que hay tres autoridades supervisoras con distintos ámbitos de actuación: la Superintendencia de Industria y Comercio (servicios no domiciliarios), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (servicios domiciliarios) y la Comisión Nacional de Televisión (televisión por suscripción).

¹⁷ Véase las amplias referencias hechas a la doctrina de libre competencia como fuente de la regulación sectorial contenidas en las Directrices sobre análisis del mercado, párrafo 24.

¹⁸ Tan es ello así, que incluso en el marco de la regulación *ex ante* en Europa se requiere que cada vez que un regulador realice un análisis de mercado deberá solicitar la opinión previa de la autoridad nacional de competencia e informar sobre dicha opinión a la Comisión Europea.

¹⁹ Informe CRT, pág. 10.

Esta atomización institucional, propia del ámbito colombiano, sin duda tendrá un profundo impacto sobre la implantación y el adecuado funcionamiento del modelo regulatorio que se pretende establecer. Y es que, dada la amplitud de la definición de mercados candidatos, particularmente aquellos de servicios mayoristas de banda ancha, en conjunción con la tendencia a la convergencia tecnológica y de servicios, es de esperarse que la dispersión institucional en Colombia afectará la aplicación del modelo regulatorio que se pretende adoptar. Sin embargo, el estudio no aborda este tema.²⁰

Pero más grave aún es que, sin haber analizado la complementariedad del derecho de la competencia colombiano y los desafíos de su estructura institucional ante la convergencia de servicios que se implanta en el mercado, uno de los tres criterios para determinar si un mercado es definido o no como candidato es si el derecho de la competencia por sí sólo es suficiente para evitar fallas de mercado.

Por estas razones, se aprecia que la propuesta regulatoria se fundamenta en conceptos y principios extranjeros que, por no haber sido adaptados al entorno nacional, resultan ajenos a nuestra realidad y no se corresponden con la estructura institucional existente, generando gran incertidumbre e inseguridad jurídica en torno a cómo serán aplicados por las autoridades nacionales de competencia. Así, estimamos necesario que la CRT retome el análisis de tan importante iniciativa regulatoria y de forma concienzuda introduzca las modificaciones al modelo regulatorio propuesto en la resolución consultada que tomen en consideración la realidad colombiana para obtener la necesaria complementariedad con el control *ex post* de derecho de la competencia.

2.4. La Propuesta no se adapta a la convergencia y acentúa los desequilibrios entre operadores derivados del marco regulatorio actual, favoreciendo aún más a los operadores móviles frente a los fijos

La Propuesta regulatoria no se adapta a la convergencia al no tener en cuenta las distorsiones existentes en el mercado provocadas por la regulación asimétrica entre fijos y móviles ni incluir en su análisis el impacto de servicios convergentes, como es la televisión. Además, la Propuesta regulatoria favorece claramente a los servicios móviles, incrementando la asimetría regulatoria ya existente y alejando aún más a nuestro marco regulatorio de la convergencia.

²⁰ Sólo se aprecia un mención genérica a la necesidad de una “autoridad de competencia fuerte y capaz que asegure el comportamiento del mercado” para “alcanzar un resultado satisfactorio” en la implantación del nuevo modelo. Sin embargo, no se estudia la realidad colombiana ni se indica cómo esta afectará la implementación del sistema que se propone. Véase CINTEL 2007B, pág. 12.

2.4.1 La Propuesta regulatoria no tiene en cuenta los desequilibrios entre operadores derivados del marco regulatorio actual

La Propuesta regulatoria establece la convergencia tecnológica y empresarial como la razón impulsora de la modificación del marco regulatorio desde una regulación por servicios a una por mercados.²¹ Y específicamente, se mencionan “las fuertes tendencias hacia la unificación de la operación de los servicios de telefonía fija, larga distancia, telefonía móvil y valor agregado” creadas como consecuencia de la convergencia como incentivo para eliminar las distinciones regulatorias existentes.²²

Sin embargo, la Propuesta regulatoria establece una definición de mercados candidatos que no es acorde con la convergencia. Es más, es claramente discriminatoria para los operadores fijos frente a los móviles. De los nueve mercados definidos como candidatos sólo dos afectan a los móviles (Tabla 1: Desigualdad de mercados definidos en la propuesta regulatoria).

Tabla 1: Desigualdad de mercados definidos en la propuesta regulatoria

Mercados fijos (7)	Mercados móviles (2)
Mayoristas (5)	Mayoristas (1)
Acceso y originación fija	Terminación redes fijas
Terminación redes fijas	
Bucle de Abonado	
Acceso de banda ancha	
Portador	
Minoristas (2)	Minoristas (1-0)
Acceso y originación en redes fijas	Llamadas fijo-móvil (incluidas en mercado mayorista)
Larga distancia	

Fuente: UNE

Además, la Propuesta regulatoria no incluye en su análisis el impacto de servicios clave en el entorno de convergencia, como son los servicios de televisión, que forman parte de las ofertas *triple play* (video, acceso a Internet y teléfono) que ya están prestando los operadores en Colombia. Por ejemplo, UNE, ETB, Telmex Hogares, entre otros, han lanzado al mercado paquetes de *triple play* con telefonía ilimitada, Internet de banda ancha con distintas velocidades y paquete de televisión básica, con

²¹ Propuesta regulatoria, págs. 5 y 6

²² Propuesta regulatoria, pág. 6

precios que arrancan desde los 95.000 pesos²³. Así mismo se observa un gran dinamismo de los operadores en las ofertas comerciales para la introducción de servicios de *triple play* donde por ejemplo la ETB en alianza comercial con Direct TV están dando un descuento hasta de un 50% durante los primeros 8 meses.

Dado el impacto que los operadores de televisión pueden tener en los mercados de servicios de telecomunicaciones en un ambiente de convergencia es imprescindible que se analice su impacto en el proceso de definición de mercados.

Por ello, se solicita que la CRT tenga en cuenta en el proceso de análisis de mercado las asimetrías existentes en el marco regulatorio actual, obligaciones específicas de TPBC, como el régimen de servicio universal, y se incluya el impacto de los servicios de televisión en los mercados analizados.

2.4.2 La lista de mercados candidatos es discriminatoria al favorecer de forma injustificada a los operadores móviles

La Propuesta regulatoria presenta una lista de mercados candidatos que favorece claramente a los operadores móviles frente a los fijos que no forman parte de grupos verticalmente integrados. En otras palabras, se está favoreciendo la inversión extranjera por encima de la nacional, que adicionalmente es estatal. Así las cosas debe pedirse un trato similar para ambos tipos de inversionistas. Si el Estado asume el rol de inversionista debe competir en igualdad de condiciones. No debe tener ventajas. Eso es entendible y aceptado. Lo que resulta insólito es que deba competir con desventaja.

No sólo se establecen siete mercados fijos y sólo dos móviles, como se ha expuesto en la sección anterior sino que sin motivación suficiente, la Propuesta regulatoria excluye de la lista de mercados candidatos el mercado de acceso y originación móvil. Y ello sin perjuicio de que se cumplen ampliamente los criterios para la definición de este mercado, como se expone en la Sección 4.4, su definición es esencial para promover la competencia en igualdad de condiciones en un entorno de convergencia tecnológica y de mercado.

En efecto, los operadores fijos deben poder incluir dentro de su portafolio paquetes de acceso y originación de todas las redes móviles, pues es claro que los proveedores móviles que forman parte de grupos integrados, pueden ofrecer dentro de su portafolio servicios fijos.

Así, mientras la Propuesta regulatoria propone dar acceso a los operadores móviles a la red de los operadores fijos para que compitan con éstos mediante no uno, sino dos, mercados mayoristas de acceso de banda ancha (bucle de abonado de acceso a

²³ Información consultada en las páginas web y call centers de las distintas empresas. Válida para estrato 4, antes de IVA y no incluye promociones



Internet de banda ancha y acceso de banda ancha a nivel bitstream) además de un mercado mayorista de acceso y originación de llamadas de voz fijas; no incluye el mercado de acceso y originación móvil. De ese modo, se impide sin justificación, que los operadores fijos compitan con los operadores móviles en las nuevas ofertas convergentes, como el *quadruple play* (voz, Internet y televisión, más movilidad) o con otras ofertas combinadas que incluyan movilidad (p. ej. voz fija y móvil).

Se otorga a los operadores móviles todas las facilidades posibles para entrar en los mercados fijos y de Internet usando la infraestructura de los operadores fijos en cualquier ámbito territorial y prestar ofertas convergentes de *quadruple play*. (Tabla 2: Imposibilidad de igualar ofertas de *Quadruple Play* para operadores fijos con la actual definición de mercados candidatos).

Tabla 2: Imposibilidad de igualar ofertas de *Quadruple Play* para operadores fijos con la actual definición de mercados candidatos

Operador fijo UNE y ETB		Operador integrado con móvil TELEFÓNICA/TELECOM y TELMEX/COMCEL	
Servicio oferta <i>Quadruple Play</i>	Mercado mayorista/ Red propia	Servicio oferta <i>Quadruple Play</i>	Mercado mayorista/ Red propia
Voz fija	Red propia	Voz fija y móvil	Red propia y acceso red fija/bucle de abonado de red fija competidor
Acceso Internet (más de 512 kbps)	Red propia	Acceso Internet (más de 512 kbps)	Red propia fija y acceso red fija/bucle de abonado de red fija competidor
Video (canales múltiples)	Red propia	Video (canales múltiples)	Red propia fija y acceso red fija/bucle de abonado de red fija competidor
Movilidad	Operador móvil deniega acceso	Movilidad	Red Propia

Fuente: UNE

De esa manera, la lista de mercados candidatos de la Propuesta regulatoria no sólo mantiene la discriminación fijo-móvil del actual marco regulatorio, sino que la expande y garantiza su permanencia en el tiempo en un momento crítico para el desarrollo del mercado de ofertas convergentes. Lo anterior va en contravía del principio constitucional de igualdad, amén de desconocer un fallo de acción popular recientemente expedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que además

de ratificar la competencia de la CRT para regular a los operadores móvil celular y las tarifas de sus servicios, con lo cual se logró un precedente judicial que va en contravía de los argumentos esgrimidos por los operadores móviles sobre el tema, ordena a la CRT que estudie la viabilidad de la reventa de servicios móviles.²⁴

2.5. La Propuesta regulatoria no refleja sus propias consideraciones generales referidas a la regulación por mercados

A pesar de establecerse consideraciones generales para la regulación por mercados relevantes en la Propuesta regulatoria, estas no son seguidas al momento de definir mercados candidatos. Como se expone a continuación, no se ha tomado en cuenta en la definición de mercados candidatos el principio de neutralidad tecnológica, no se ha establecido una regulación dinámica que se ajuste a la evolución del mercado, y no se garantiza la competencia sostenible a largo plazo, ni se fomenta la inversión ni la innovación tecnológica.

2.5.1 La lista de mercados candidatos no es tecnológicamente neutral

No sólo la lista de mercados candidatos es discriminatoria a favor de los operadores móviles, sino también, a favor de los operadores de cable y de valor agregado que prestan voz con tecnología IP (VoIP).

La lista de mercados candidatos sólo se refiere a los operadores fijos y, mínimamente, a los móviles. Asimismo, tal y como se describe en la Sección 3.3, los estudios soporte de la Propuesta regulatoria no hacen un análisis tecnológicamente neutral. Y así, por ejemplo, no se incluye el impacto de la televisión en los análisis, no se hace un estudio de la sustituibilidad fijo-móvil o no se incluyen en los análisis tecnologías substitutas, como la Voz sobre IP, sin perjuicio de que se mencionen.

2.5.2 La lista de mercados candidatos no es prospectiva

La lista de mercados candidatos no es prospectiva, promoviendo las nuevas inversiones y la innovación.

Así, por ejemplo, la Propuesta regulatoria define un mercado minorista de larga distancia pese a que no existen barreras legales o estructurales a la entrada en este mercado, y por ello nuevos operadores acaban de obtener las licencias respectivas y los prestadores de servicios móviles y de voz sobre IP ya han entrado en el mercado con una tecnología dinámica y más eficiente que la de telefonía tradicional.

²⁴Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección "B"; Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil seis (2007); Acción Popular No. 04-01848, Magistrada Ponente: Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA.

Asimismo, no se toma en consideración el desarrollo prospectivo de las tecnologías inalámbricas como WiMAX en el proceso de análisis de los mercados de acceso al bucle de abonado y de acceso de banda ancha, pese a que en un solo año ha crecido un 84%.²⁵ Tampoco se tuvo en consideración los nuevos productos de tercera generación anunciados recientemente por los operadores móviles.

Ambos asuntos, apertura del mercado de larga distancia y el otorgamiento de licencias WiMAX nacionales y regionales, son expresamente resaltados por los asesores de la CRT, en su informe CINTEL 2007B, como elementos de potencial cambio sustancial del mercado de telecomunicaciones colombiano.²⁶ Y sin embargo, no se tiene evidencia que los mismos hayan sido tomados en consideración por la Propuesta regulatoria en su definición de mercados candidatos.

Pero más relevante aún es que la lista de mercados candidatos establecida por la Propuesta regulatoria no es adecuada para el dinamismo del mercado convergente en el que compiten los operadores colombianos y seguirán haciéndolo en el futuro, y donde es necesario tener una mayor flexibilidad para poder ofrecer servicios convergentes con independencia de la tecnología o red empleada. Sin embargo, la Propuesta regulatoria no sólo decide no adaptar la regulación de mercados a la convergencia, sino que define mercados con vistas a imponer mayores cargas aún sobre los operadores de redes fijas.

2.5.3 La lista de mercados candidatos no garantiza la competencia sostenible a largo plazo ni garantiza la promoción de la inversión y la innovación tecnológica

Asimismo, ni la lista de mercados candidatos, ni el análisis realizado garantizan un escenario de competencia sostenible a largo plazo. Al contrario, se crean desincentivos a la inversión en infraestructura, que es vital para garantizar una competencia sostenible.

El Decreto 2870 de 2007 expresamente indica que el régimen de regulación por mercados deberá perseguir no la eficiencia estática sino la dinámica, garantizando los incentivos adecuados en la modernización de la infraestructura y el despliegue de redes de nueva generación.²⁷ Otras jurisdicciones han tenido presente el impacto de la regulación de acceso desagregado sobre el desarrollo de tales inversiones y la innovación, reconociendo la necesidad de eliminar la regulación sobre las nuevas

²⁵ CRT, Informe Semestral Internet - Junio 2007, pág 2.

²⁶ CINTEL 2007B, pág 13.

²⁷ Artículo 13 del Decreto N° 2870 de 2007 del Ministerio de Comunicaciones por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la Convergencia de Servicios y Redes en materia de telecomunicaciones (31 de julio de 2007) (en adelante, Decreto 2870 de 2007).



redes, el caso de Estados Unidos, o de relajar la regulación existente en su aplicación a tales redes, como en España.²⁸

La competencia entre redes ha sido pacíficamente reconocida como la mejor herramienta para garantizar el desarrollo del sector y maximizar el bienestar de los consumidores. A pesar de ello, la Propuesta regulatoria no aborda expresamente el tratamiento de las nuevas inversiones en actualización y despliegue de redes en Colombia, generando amplia incertidumbre en los operadores del sector.

2.6. La propuesta regulatoria no toma en consideración el impacto que el régimen de mercados propuesto tendrá sobre el sistema de subsidios y contribuciones

La Propuesta regulatoria no toma en consideración el impacto del modelo de regulación por mercados tendrá sobre el actual sistema de subsidios y contribuciones.²⁹ Sin embargo, conviene resaltar cuáles serán los efectos de la implementación del régimen de regulación por mercados sobre el sistema de servicios universal existente en Colombia.³⁰

Ello así, al establecerse obligaciones mayoristas de banda ancha de bucle local y bitstream, puede esperarse que los operadores entrantes buscarán descremar el mercado y servir a los usuarios más lucrativos (estratos 5, 6 y comerciales e industriales). Si se toma en consideración que mediante estos productos mayoristas de banda ancha podrán ofrecerse servicios de voz sobre protocolo de Internet (VoIP) gestionados -que constituyen sustitutos de la voz sobre redes TPBCL y sobre los que no se conoce con certeza si tales servicios de voz estarán sujetos al régimen de subsidios y contribuciones- se puede esperar que se genere un desequilibrio al régimen actual de servicio universal.

En el caso de UNE, se estima que en caso de una pérdida del 10% de los usuarios contribuyentes, se duplicaría el déficit derivado del régimen de servicios universal, pasando de 2.500 millones de pesos a 5.011 millones de pesos. La Tabla 3: Estimación

²⁸ CMT, Principios y líneas maestras de la futura regulación de las redes de acceso de nueva generación (NGA) (Enero de 2008), disponible en: http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do?nav=consultas_publicas&detalles=0900271980055986&hcomboAnio=2008&hcomboMes=1&pagina=1

²⁹ Como se ha dicho, la CRT reconoce que no puede alterar dicho régimen por constituir una norma de rango legal. Propuesta regulatoria, pág. 21, nota al pie 49.

³⁰ Esta particularidad del mercado colombiano en la cual unos usuarios (estratos 5, 6 y comerciales e industriales) subsidian el consumo de otros usuarios (estrato 1 y 2) no se presenta en los países europeos. En Europa, la Directiva de Servicio Universal establece que la financiación de obligaciones de servicio universal, cuando sea procedente, deberá ser financiada bien por fondos públicos o bien por contribuciones pagadas por el resto de los operadores. Artículo 13 de la Directiva de Servicio Universal.



del impacto del modelo de regulación por mercados sobre el déficit de servicio universal (mm COP), presenta el ejercicio de estimación del incremento de este déficit.

Tabla 3: Estimación del impacto del modelo de regulación por mercados sobre el déficit de servicio universal (mm COP)

Saldo Subsidios y Contribuciones	Diciembre 2007	Sensibilidad 10%
Contribuciones	25.108	22.597
Subsidios	27.608	27.608
Déficit	2.500	5.011
Usuarios Subsidiados		
Estrato 1	84.835	84.835
Estrato 2	362.77	362.77
Total	447.605	447.605
Usuarios Contribuyentes		
Estrato 5	67.780	61.002
Estrato 6	32.547	29.2923
Comercial	186.675	168.0075
Industrial	15.675	14.1075
Total	302.677	272.4093
Diferencia	-144.928	-175.1957

Fuente: Estimaciones UNE

El anterior es tan sólo un ejemplo. La implementación de este sistema deberá estar precedida por un análisis a nivel nacional del posible impacto del nuevo modelo de regulación propuesto y la determinación de las posibles medidas a tomar para evitar la problemática señalada.

2.7. La Propuesta regulatoria requiere un tiempo prudencial que permita el debido análisis y que genere la suficiente confianza y seguridad al sector.

La Propuesta regulatoria requiere de mayor tiempo de análisis y discusión con el ánimo de profundizar la Propuesta y el análisis técnico presentado por los Consultores. Así, se podrá soportar la definición de mercados candidatos, la definición de criterios a seguir en el análisis para definir la dominancia y los remedios que se van a aplicar, todo ello conducente a crear seguridad para el sector.

2.7.1 La Propuesta de regulación requiere de un tiempo prudencial que permita el debido análisis y discusión.

Como se expone con detalle en la Sección 2, los estudios de CINTEL presentan graves fallas metodológicas y de adecuación a la realidad del mercado colombiano. La utilización de estos estudios como soporte de la definición de mercados que realiza la propuesta regulatoria resulta inadecuada.

Dado la complejidad que conlleva realizar análisis de mercados, se requiere que la CRT dedique el tiempo y los recursos necesarios para ésta tarea y que se realice un análisis técnico y metodológico preciso, concienzudo y basado en la realidad del mercado colombiano.

En las jurisdicciones en las que se ha aplicado un modelo de análisis de mercado, primordialmente los países miembros de la Unión Europea, el proceso de análisis de mercado ha tomado un tiempo considerable y ello sin tener en cuenta el periodo que dedicó la Comisión Europea para establecer mercados candidatos. Sin embargo, en Colombia el plazo establecido para realizar todo el proceso es únicamente de 10 meses.

Si bien es cierto que se puede argumentar que el proceso de definición de mercados puede tener distintos aspectos según la jurisdicción, lo que es evidente es que un proceso de esta complejidad, que requiere la definición de mercados precisos de forma rigurosa y objetiva de acuerdo a la realidad de los mercados analizados, requiere de un tiempo más prudencial, mayor al actualmente establecido.

Por ello, se solicita que se realice un análisis riguroso y objetivo y que para ello se emplee el tiempo que sea necesario.

2.7.2 La Propuesta de regulación crea indefensión al no establecerse de forma clara la justificación que soporta la definición de mercados candidatos

La Propuesta regulatoria establece que los estudios realizados por CINTEL sirvieron de soporte a lo establecido en dicha Propuesta y se hace referencia de forma específica al informe CINTEL 2007B para soportar la definición de la lista de mercados candidatos³¹

Sin embargo, la propuesta define mercados candidatos que no se incluyen en los estudios de CINTEL o sobre los que dichos estudios determinan que no deben incluirse. Ese es el caso, por ejemplo, del mercado minorista de larga distancia o de llamadas fijo-móvil y mayorista portador. A pesar de ello, la Propuesta regulatoria no presenta análisis alguno que soporte la definición de mercados no incluidos o sobre los que los estudios de CINTEL concluyen que no se deben definir como mercados candidatos.

³¹ Propuesta regulatoria, págs. 4 y 18.

Esta falta de soporte es muy grave y provoca indefensión, al no conocerse las razones que justifiquen dicha inclusión. Es más, genera una gran inseguridad jurídica, por cuanto no se sabe qué contenido del informe está soportando la Propuesta regulatoria de la CRT y qué no.

2.7.3 La Propuesta de regulación provoca inseguridad jurídica al no establecerse las directrices que se seguirán en el análisis de dominancia y los posibles correctivos a aplicar

De acuerdo al cronograma de actividades propuesto para el presente procedimiento, en esta primera etapa se definirán los mercados candidatos para luego dar paso a una segunda etapa en la que se definirá la dominancia en cada uno de ellos y por último se procederá a definir cuáles serán los correctivos necesarios.

Sin perjuicio de seguir el cronograma establecido, es necesario que se establezca unas directrices de cuál será la metodología para determinar dominancia y la lista de posibles correctivos a aplicar, y ello para evitar generar inseguridad jurídica e indefensión actual, toda vez que impone la consideración de mercados candidatos sin conocer con claridad y de antemano las posibles consecuencias e implicaciones de dicha definición.

Ello es contrario al propio régimen europeo que ha inspirado la presente iniciativa regulatoria. Ciertamente, antes de que la Comisión Europea expidiera la primera recomendación de mercados relevantes candidatos en el años 2003, tanto las posibles medidas correctivas habían sido especificadas como la metodología para definir mercados y determinar dominancia ya habían sido adoptadas.

Por ello se sugiere que se establezcan las directrices de cuál será la metodología para determinar dominancia y la lista de posibles correctivos a aplicar, sometiéndose a consulta previa.

3. OBSERVACIONES A LOS ESTUDIOS E INFORMES DE CINTEL

La presente sección presenta un conjunto de observaciones en las cuales se cuestiona la idoneidad técnica de los estudios elaborados por CINTEL para realizar recomendaciones sobre la definición de mercados candidatos en Colombia. Tras el análisis de la documentación sometida a consulta, UNE ha llegado a la conclusión de que el estudio CINTEL 2007B no ofrece las garantías técnicas necesarias para poder enfrentar la reforma propuesta por la CRT.

3.1. El peso desproporcionado de las encuestas de opinión en el análisis de los asesores de la CRT no constituye el medio idóneo para determinar productos sustitutos por el lado de la demanda

El estudio CINTEL 2007B basa de forma desproporcionada sus conclusiones y recomendaciones sobre los mercados candidatos en el resultado de dos encuestas de

opinión, la primera a usuarios residenciales y la segunda a usuarios comerciales/industriales. Estas son las únicas herramientas empleadas para obtener información sobre la realidad del mercado colombiano e identificar los mercados propuestos.

Sin validar la adecuación de las encuestas realizadas por CINTEL, debe observarse de forma categórica que si bien este tipo de herramienta podrá ser empleada para “inferir información valiosa sobre preferencias de los consumidores”³² debe tenerse presente que estas encuestas son sólo una de las herramientas que podrán ser empleadas en el ejercicio de definición de mercados, y no puede dársele un valor desproporcionado, especialmente si se tiene en cuenta que no se han utilizado las herramientas más sólidas para realizar este tipo de análisis, tal y como se expone en la siguiente sección.

Por sí sola, esta herramienta no permite obtener resultados suficientemente robustos como para fundamentar recomendaciones que reflejen la realidad de los mercados colombianos a los fines de la regulación *ex ante*. Como bien señala la Propuesta regulatoria, deberán emplearse un conjunto de técnicas para hacer tales determinaciones, particularmente el uso de la prueba del monopolista hipotético. Ello no fue realizado por CINTEL, que apenas incluye otras herramientas y descarta la prueba del monopolista hipotético de plano,³³ lo cual cuestiona la validez de sus conclusiones.

3.2. El análisis de los asesores de la CRT no utiliza la mayoría de los criterios de estudio identificados por la Propuesta regulatoria para la identificación de los mercados

El análisis de los asesores de la CRT no hace uso de la mayoría de los criterios para la identificación de los mercados identificados en la Propuesta regulatoria³⁴ y, por consiguiente, los análisis de replicabilidad y de identificación de los mercados carecen de una fundamentación sólida, tal y como ya se ha señalado.

En ningún momento se ha usado el criterio más utilizado en la práctica europea, la prueba del monopolio hipotético y el resto de criterios no se han empleado de manera sistemática. Esto ha hecho que se llegue a conclusiones ajenas a la realidad del mercado colombiano, especialmente en cuanto a la sustituibilidad fijo-móvil para la que se obvia realizar análisis de elasticidad cruzada. Esta problemática se especifica de forma concreta en cada una de las secciones de cada análisis de mercado.

³² Propuesta regulatoria, pág. 13.

³³ CINTEL 2007B, pág. 15

³⁴ Propuesta regulatoria, Sec 2.4, pág 12.

3.3. El análisis de los asesores de la CRT no ha tomado en cuenta el principio de tecnología neutral

El análisis de los asesores de la CRT no se hace de forma tecnológicamente neutral. Así, por ejemplo, en los mercados propuestos de acceso y originación fija, así como el de terminación fija, el análisis que hace CINTEL no incluye el tráfico de voz que se produce mediante protocolo IP, a pesar de considerarlo como un sustituto y de haber multitud de ofertas en el mercado.

Tampoco se incluye el tráfico móvil al analizar los mercados de acceso y originación en redes fijas y de larga distancia nacional, a pesar de ser productos sustitutos, característica ésta que ha sido establecida en numerosas ocasiones por la CRT.³⁵ Lo anterior se aprecia en los estudios de CINTEL en cuanto a la sustitución fijo-móvil y en el proceso regulatorio que dio origen a la regulación de la tarifa fijo-móvil por parte de la entidad.

Los análisis del mercado candidato de bucle de abonado y acceso de banda ancha no incluyen las redes de cable y de WiMAX, pese a que son usadas para prestar servicios de acceso a Internet y, en el caso del cable, representan más de un tercio de los accesos en Colombia.³⁶

Esto no sólo vulnera el principio de neutralidad tecnológica establecido por la Propuesta regulatoria, sino que pone en duda las conclusiones del estudio, al no seguir a nuestro juicio una metodología adecuada. Por ello, los análisis presentados no cumplen con el principio de tecnología neutral, resultando inadecuados para promover la competencia en un entorno de convergencia, por cuanto se establecen cargas injustificadas sobre unos operadores y no sobre otros, pese a competir en el mismo mercado y por los mismos usuarios.

3.4. Los estudios de los asesores de la CRT no siguen correctamente la metodología propuesta en sus propios estudios para la definición de mercados candidatos

La metodología para definir mercados candidatos planteada en la Propuesta regulatoria³⁷ está desarrollada en el primer informe presentado por CINTEL (CINTEL 2007A).³⁸ Según esta metodología, en buena medida basada en aquella adoptada por

³⁵ Véase los comentarios presentados en la Sección 4.1.2.1 de este escrito.

³⁶ CRT, Informe Semestral Internet - Junio 2007, pág 3. (Señalando que las redes de cable proveen más de un 36% de los accesos a este servicio en Colombia).

³⁷ Propuesta regulatoria, pág. 17. (Señalando que la definición y análisis de las cadenas de valor se ha efectuado "siguiendo la propuesta metodológica presentada en (sic) marco teórico CINTEL (2007A).")

³⁸ CINTEL 2007A.

la Comisión Europea para el mismo fin, la definición de un mercado candidato se realizará, a grandes rasgos, siguiendo los siguientes pasos:

- Debe partir de la identificación de fallas de mercado a nivel minorista asumiendo la ausencia de regulación *ex ante*.³⁹
- Una vez detectadas las fallas de mercado debe precisarse su origen en la cadena de valor, lo cual presupone una vinculación entre las fallas de mercado a nivel mayorista y minorista.
- En caso de haber dominancia en el mercado mayorista, se repite el análisis en el mercado minorista, pero esta vez bajo el supuesto de que se ha ejercido una intervención regulatoria a nivel mayorista.
- Si la intervención mayorista resuelve la falla de mercado a nivel minorista el proceso termina; pero si la falla minorista persiste, el proceso se repite en otros eslabones de la cadena de valor.⁴⁰
- Finalmente, los asesores de la CRT concluyen que en caso de que todos los insumos mayoristas se encuentren regulados y persista la falla de mercado a nivel minorista, entonces deberá aplicarse la regulación general de competencia al mercado minorista.⁴¹

De esta manera se demuestra que el regulador no tiene que definir mercados candidatos a nivel minorista, ya que si no hay falla de mercado no se requiere intervención; y si la hay, se aplica la regulación general de competencia, vale decir, el régimen de control *ex post*. Así, cualquier problema de dominancia que pueda persistir en estos mercados tras la aplicación de correctivos a nivel mayorista deberá estar sujeto únicamente a regulación *ex post*.

Esta metodología es contraria a las prácticas internacionales y, en concreto, a la metodología establecida por la Comisión Europea, la cual establece que si tras la intervención en todos los mercados mayoristas (de ser varios) persisten las fallas de mercado en el nivel minorista, entonces han de aplicarse correctivos regulatorios

³⁹ CINTEL 2007A, pág. 11 (“De esta manera, para propósitos de seleccionar un mercado en Colombia para regulación *ex ante*, debería ser demostrable que el mercado minorista end-to-end en ausencia de regulación, cuenta con un grado sustancial de poder de mercado que afecte a los consumidores. Esto implica revisar el nivel de competencia en el mercado minorista en ausencia de regulación en el upstream.”)

⁴⁰ *Idem.*, pág. 12.

⁴¹ CINTEL 2007A, pág. 12. (“Si todas las entradas mayoristas están reguladas o se encuentra que no ostentan PSM, pero sin embargo la dominancia persiste en el mercado minorista, se debe aplicar regulación general de competencia al mercado minorista.”)

específicos de nivel minorista establecidos por la Directiva de Servicio Universal.⁴² Sin embargo, el estudio decide seguir una metodología distinta, que de forma contradictoria resulta inaplicable.

Es importante advertir que dicha metodología propia de CINTEL no permite establecer remedios *ex ante* en los mercados minoristas. Por tanto, al incluirse recomendaciones de mercados candidatos minoristas se está contrariando la metodología propuesta.⁴³ Estas inconsistencias generan serias dudas sobre las conclusiones de la propuesta normativa y deberán ser objeto de detallada revisión por parte de la CRT. Finalmente, cabe reseñar que si nuestro planteamiento surge de un error de traducción o involuntario, ello generaría aún más dudas sobre la consistencia de los análisis presentados.

3.5. El Informe CINTEL 2007A no es apto para usar en el mercado colombiano sin el ajuste necesario

Por otro lado, debe señalarse que el estudio CINTEL 2007A reproduce de forma casi literal buena parte del informe de Cave, Stumpf y Valletti (2006) elaborado para la Comisión Europea en 2006.⁴⁴ Sobre este particular, cabe reseñar que el mencionado estudio presenta un análisis pormenorizado y detallado de la realidad europea enfocado específicamente al ámbito de actuación de la Comisión Europea en el marco de la regulación en Europa, vale decir, la definición de mercados candidatos generales dirigidos a armonizar las condiciones de mercado en 25 países diferentes. Por ello, dicho informe refleja la realidad de los mercados minoristas y cadenas de valor mayoristas existentes en Europa y no en Colombia.

De allí que, como se verá a lo largo de la siguiente sección de estos comentarios, la aplicación de dichos mercados minoristas y sus respectivas cadenas de valor sin una debida contextualización no es apropiada para el mercado colombiano.

⁴² Artículo 14 de la Directiva Servicio Universal.

⁴³ CINTEL 2007B, pág. 17. (Las contradicciones entre los dos informes de CINTEL son insalvables. En el segundo informe se indica que “si al final del análisis, todas las entradas mayoristas se encuentran reguladas o no se han detectado fallas de competencia pero persisten las condiciones de dominancia, entonces se hace necesario intervenir el mercado minorista” agregándose en una nota al pie que “esto significa que no es posible corregir el mercado de forma *ex ante* a través de la intervención mayorista, y por ende, se debe recurrir a la intervención directa en el mercado minorista asociado a la cadena (caso de aplicación de control de precios en comunicaciones fijo-móvil).”)

⁴⁴ Martin Cave, Ulrich Stumpf, Tommaso Valletti, A Review of certain markets included in the Commission’s Recommendation on Relevant Markets subject to *ex ante* regulation, Julio 2006, pág. 39. (en lo sucesivo, “Cave, Stumpf y Valletti (2006)”)

4. DEFINICIÓN DE MERCADOS CANDIDATOS

En la siguiente sección se incluyen las observaciones de UNE con relación a los diferentes mercados candidatos definidos por la CRT.

4.1. Mercado de acceso y originación de llamadas en una ubicación fija de un operador de red telefónica fija

La CRT incluye dos mercados de acceso y originación en red fija en su propuesta normativa, uno mayorista⁴⁵ y otro minorista⁴⁶.

UNE considera que el análisis de estos mercados es incompleto y no ha sido adaptado a la realidad colombiana, puesto que no se hace un estudio detallado de la realidad del mercado de acceso y originación de llamadas de voz en Colombia, en especial dado el fenómeno de sustitución de servicios fijos por servicios móviles. Asimismo, aun cuando se reconoce que los servicios de voz sobre IP ("VoIP") gestionados y ofrecidos sobre redes alternativas a la red de TPBC constituyen un servicio sustituto por el lado de la demanda, no se analiza su impacto sobre el mercado.

Por otro lado, la definición de estos mercados evidencia igualmente que la Propuesta regulatoria no constituye una herramienta regulatoria efectiva para promover la convergencia de servicios y tecnologías en el mercado colombiano. En efecto, no se abordan de forma efectiva las distorsiones propias del régimen de regulación por mercados y tecnologías existente en Colombia, hecho que agravará las condiciones de asimetría y discriminación actualmente existentes.

4.1.1 Precisiones sobre el mercado de acceso y originación en ubicación fija

La realización de llamadas de voz tiene dos componentes. El primero consiste en la conexión ofrecida al usuario final, también denominado el acceso, y el segundo, en un componente conformado por la realización de llamadas de voz propiamente dichas, referido como originación. Estos dos mercados, que pueden ser ofrecidos por el mismo operador o por operadores distintos, permiten al usuario realizar llamadas salientes, las cuales incluyen llamadas locales, de larga distancia nacional y de larga distancia internacional así como llamadas que serán terminadas en otros prestadores de servicios (p. ej. proveedores de servicios de larga distancia nacional o internacional bajo régimen de multiacceso o ISPs). Igualmente, las llamadas salientes de redes fijas pueden estar dirigidas a redes móviles y viceversa.

Es por lo anterior que la definición y análisis de este mercado relevante deberá tomar en consideración los anteriores factores para determinar: (i) la sustituibilidad del

⁴⁵ Artículo 4.1 (i) del Proyecto de Resolución.

⁴⁶ Artículo 4.1 (vii) del Proyecto de Resolución.

mercado de acceso de las llamadas de voz y (ii) la sustituibilidad del mercado de originación.

En mercados como el colombiano, donde la cobertura de redes fijas no es universal, no puede partirse de la premisa, como si sucede en Europa, de que el acceso fijo y el acceso móvil no son productos complementarios. Por lo tanto, y como se desarrollará con mayor detalle en la Sección 4.1.2.1.c), la realidad del mercado colombiano, en donde cerca de tres de cada cuatro usuarios poseen una suscripción a servicios móviles, mientras que alrededor de dos de cada cuatro colombianos tienen acceso telefónico fijo, requiere de un análisis detallado en este punto.

Con base a lo anterior, un análisis para determinar productos/servicios sustitutos en ambos mercados en Colombia deberá tener presente el comportamiento de los usuarios en la sustitución del segmento de acceso, vale decir, si teniendo acceso a redes fijas y redes móviles, los usuarios escogen el acceso móvil sobre el fijo (sustitución por el lado de la demanda) para realizar llamadas salientes. Ello es particularmente pronunciado en Colombia dada la estructura de precios de las llamadas fijo-móvil, y otras llamadas como las de larga distancia nacional (particularmente llamadas on-net y llamadas móvil-fijo a nivel nacional).

Las siguientes secciones desarrollan con mayor detenimiento estos aspectos.

4.1.2 No debe definirse un mercado "cluster" de acceso y originación móvil

El mercado minorista de llamadas de voz en ubicación fija es definido por CINTEL como "aquel que permite la provisión de una conexión o acceso, en ubicación fija residencial o no residencial, hacia la red pública telefónica con el fin de realizar y/o recibir llamadas de voz y servicios relacionados (p. ej., acceso conmutado a Internet)".⁴⁷ Asimismo, se afirma que, dada la ausencia de los sistemas de selección y preselección de operadores (CS-CPS, por sus siglas en inglés) -que permitirían separar el servicio de acceso del servicio de originación y así establecer mercados independientes- en Colombia el servicio de llamadas locales se encuentra asociado al servicio de acceso.⁴⁸ A ello CINTEL agrega que la originación de llamadas presenta un "cuello de botella ya que en Colombia actualmente el usuario no puede escoger el operador que tramite su llamada local y/o su interconexión con otras redes."⁴⁹ Esta conclusión parece estar basada en el informe CINTEL 2007A que indica que "en la

⁴⁷ CINTEL 2007B, pág. 98.

⁴⁸ CINTEL 2007B, pág. 98. (En función de ello, CINTEL concluye que "estos servicios se deben analizar como un "paquete" (bundle).")

⁴⁹ CINTEL 2007B, pág. 105.

presencia de CS-CPS, el acceso y las llamadas salientes no son parte de un solo mercado cluster y se deberán analizar por separado.”⁵⁰

Sobre el particular, cabe hacer dos consideraciones. La primera es que la CRT ya ha impuesto obligaciones de CS-CPS en Colombia y las mismas serán aplicables en el futuro cercano. La segunda es que por más de 10 años ha existido CS para la originación de llamadas de larga distancia nacional e internacional en el país. Como se ha señalado más arriba, este tipo de llamadas salientes forman parte del mercado de originación de llamadas de voz y deberán ser tenidas en cuenta a la hora de determinar si existe o no un mercado “cluster.”

En efecto, actualmente los usuarios empleando la red de un operador TPBCL pueden escoger al operador de TPBCLDN y TPBCLDI para realizar llamadas salientes. Ello efectivamente segmenta el mercado de acceso por una parte, que queda bajo la responsabilidad del operador TPBCL y el de originación, que queda bajo la responsabilidad de los operadores de TPBCLDN y/o TPBCLDI. Por ello, la determinación de CINTEL de analizar un mercado “cluster” de acceso y originación de llamadas de voz, seguida por la Propuesta regulatoria, carece de respaldo en la realidad del mercado y en la normativa de Colombia, y por lo tanto debe ser revisada.⁵¹

Más aún, y como se verá en las siguientes secciones, la falla analítica más importante de la consideración de un mercado “cluster” es que CINTEL no tomó en consideración el fenómeno de sustitución fijo-móvil en Colombia. La sustitución fijo-móvil, ampliamente reconocida por las autoridades colombianas, ha sido un factor determinante en la existencia actual de competencia efectiva en los mercados de llamadas de voz (de acceso y originación).

4.1.2.1 La sustitución fijo-móvil en el mercado colombiano debe ser considerada a los fines de la definición de este mercado

La determinación que más sorprende de los documentos que acompañan la Propuesta regulatoria es la afirmación de CINTEL según la cual no existe sustitución fijo-móvil en Colombia.

El estudio realizado por los asesores de la CRT sobre este punto en particular no sólo resulta incompleto, sino que además carece de cualquier respaldo empírico en el análisis de elasticidades cruzadas entre la demanda de ambos servicios. En tal sentido, sin presentar evidencia alguna sobre la existencia o inexistencia de sustituibilidad entre los mercados de acceso y originación en redes fijas frente al

⁵⁰ CINTEL 2007A, pág. 24.

⁵¹ Ello quizá encuentra justificación en el hecho que CINTEL no propone la inclusión de un mercado de larga distancia en sus recomendaciones a la CRT. Sin embargo, y como se señala en la Sección 4.8, la Propuesta normativa incluye un mercado minorista de “Larga distancia”, razón por la cual el análisis de mercado “cluster” pierde cualquier justificación.

acceso y originación en redes móviles, CINTEL concluye que no existe sustituibilidad. Además está decir que semejante conclusión carece de cualquier asidero en el marco de un modelo de regulación por mercados y cualquier decisión tomada por un órgano de la administración pública, con base en tal recomendación sería completamente arbitraria y causaría indefensión a los operadores que, como UNE, se verían afectados.

En esta sección, pasaremos a resaltar las deficiencias observadas en el análisis de los asesores de la CRT sobre este punto, requiriendo que, como consecuencia de ellas, la CRT proceda a estudiar nuevamente los criterios empleados para la definición de mercados candidatos vinculados con la prestación de servicios de voz en ubicación fija. Primero, abordaremos las contradicciones entre el Informe CINTEL 2007B con las decisiones y determinaciones previas tanto del Ministerio de Comunicaciones y de la CRT. Seguidamente, resaltaremos las inconsistencias internas del propio informe de CINTEL con relación al análisis presentado

A) Contradicción con las opiniones previas del Ministerio de Comunicaciones y de la CRT

Lo primero que debe señalarse es que la conclusión de CINTEL sobre este aspecto desconoce las opiniones y estudios previos del Ministerio de Comunicaciones y de la propia CRT sobre la sustitución fijo-móvil en el mercado colombiano. No obstante, CINTEL ni siquiera hace referencia a estas opiniones previas, ni mucho menos a los estudios comisionados que determinaron, con base en un análisis sin duda más riguroso que aquel presentado en CINTEL 2007B, que existían elasticidades cruzadas de precios positivas entre ambos servicios. Este hecho, como es sabido, por sí sólo evidencia que ambos tipos de servicios son efectivamente sustitutos por el lado de la demanda y deben ser incluidos dentro del mismo mercado relevante de producto/servicio.

Ciertamente, en un documento emitido en Agosto de 2005 el Ministerio de Comunicaciones claramente reconoció que el fenómeno de sustitución entre fijo-móvil había contribuido significativamente a la reducción del tráfico de las redes fijas en Colombia.⁵² Refiriéndose a la reducción de los minutos de tráfico local cursados sobre redes entre 2000 y 2004, el Ministerio de Comunicaciones indicó que una de las causas de este fenómeno fue la sustitución fijo-móvil.⁵³

⁵² Ministerio de Comunicaciones, Propuesta de atribución, asignación y valoración de la banda de 3.5 GHz, Agosto 2005. (en lo sucesivo, "Propuesta 3.5 GHz")

⁵³ Propuesta 3.5 GHz, pág. 17. ("Adicionalmente, se ha presentado una reducción importante de los minutos cursados sobre la red fija entre un 20% y 40% entre 2000 y 2004, en todos los estratos socioeconómicos y principalmente en las grandes ciudades como se observa en el gráfico No. 11, lo que ha impactando sobre los ingresos de todos los operadores. Este fenómeno se debe entonces en gran medida a la sustitución fijo - móvil y al alza de tarifas de la telefonía local." (Destacado nuestro)

El Ministerio de Comunicaciones llegó a la misma conclusión con relación al mercado de larga distancia nacional,⁵⁴ indicando que la sustitución del tráfico fijo por servicios móviles “pone en riesgo la competitividad de los operadores fijos en un mercado como el de telecomunicaciones.”⁵⁵

Haciendo eco de ello, la propia CRT ha reconocido este fenómeno de sustitución fijo-móvil en Colombia, señalando una relación de causalidad entre la disminución del tráfico de larga distancia nacional y la sustitución de servicios móviles.⁵⁶ Asimismo, la CRT ha determinado que una vez que el usuario accede al servicio móvil, “la sustitución [fijo-móvil] es *casi perfecta* debido a que el usuario va a usar el servicio que le represente un menor costo.”⁵⁷

Asimismo, en el año 2004 y bajo unas condiciones de penetración móvil considerablemente inferiores a las actuales, la CRT ya venía analizando el impacto de la sustitución fijo-móvil sobre la prestación de los servicios de TBPCL.⁵⁸

Es más, en un estudio contratado por la CRT en el año 2005 se cuantificaron las elasticidades cruzadas entre los servicios prestados sobre redes fijas y móviles tras un estudio más riguroso que el presentado por CINTEL 2007B. La

⁵⁴ Propuesta 3.5 GHz, pág. 17. (“Así mismo, el servicio de larga distancia prestado sobre la infraestructura fija se ha visto afectado por el creciente consumo de móviles. La larga distancia nacional, por ejemplo ha presentado reducciones de tráfico con una tasa anual cercana al 12% desde el año 2001 hasta el 2004.”)

⁵⁵ Propuesta 3.5 GHz, pág. 18.

⁵⁶ CRT, Informe Sectorial de Telecomunicaciones, Agosto 2007 - No. 9, págs. 9-10. (“En general, en Colombia continúa la tendencia decreciente en el tráfico correspondiente al segmento nacional, presentando una disminución entre el año 2005 y el 2006 de 136 millones de minutos. Lo anterior, se entiende principalmente por la sustitución de este servicio por el de telefonía móvil, el cual presentó un aumento significativo de usuarios en el 2006.”)

⁵⁷ CRT, Análisis del mercado de las llamadas originadas en la red fija y terminadas en la red móvil, Marzo de 2005, pág. 14

⁵⁸ CRT, Lineamientos Generales para el Nuevo Marco Tarifario de los Servicios TBPCL. Noviembre, 2004.



Tabla 4: Elasticidades cruzadas entre servicios fijos y móviles, 2005, recoge los valores de elasticidades cruzadas obtenidos como resultado de dicho estudio.



Tabla 4: Elasticidades cruzadas entre servicios fijos y móviles, 2005

Elasticidades	Rango de valores
Larga distancia-Precio Móvil	0.334 a 0.453
Local a Local - Precio Móvil	0.077 a 0.595
Local a Móvil - Precio Móvil	0.462 a 0.869

Fuente: Consultoría Colombiana, S.A. estudio elaborado para la CRT (Feb. 2005)

A pesar de existir tan contundente evidencia sobre las elasticidades cruzadas entre servicios fijos y móviles en Colombia que abarca tanto las llamadas salientes locales, fijo-móvil y de larga distancia (nacional e internacional), e indica que ambos productos son efectivamente sustitutos, el informe CINTEL 2007B no explica cómo tal sustituibilidad no existe en la actualidad, ni tampoco cuestiona los resultados del mencionado estudio de Consultoría Colombiana, S.A. Sin embargo, CINTEL llega a la conclusión de que los servicios móviles (acceso y originación) no son sustitutos de los servicios fijos (acceso y originación) sin siquiera realizar estudios de elasticidades cruzadas de demanda propios. Ello cuestiona la validez de las conclusiones del estudio elaborado y, por vía de consecuencia, la definición misma de los mercados relevantes efectuada.

B) De las inconsistencias de los asesores de la CRT en la interpretación de los resultados de sus propias encuestas de opinión

Lo más grave de las conclusiones a las que llegan los estudios de los asesores de la CRT es que éstas no sólo no están basadas en análisis rigurosos de sustituibilidad de productos/servicios, sino en que se basan en una lectura errada del propio texto de su Informe CINTEL 2007B.

En efecto, y sin convalidar las metodologías de sondeo de opinión empleadas, de las cuales por demás no existe una descripción detallada, encontramos en primer lugar que CINTEL determinó que el 56,5% de los encuestados consideró que el teléfono móvil es un buen reemplazo del teléfono fijo.⁵⁹

A pesar de ello, al momento de analizar la intercambiabilidad de llamadas desde móvil CINTEL afirma, haciendo referencia al sondeo de opinión efectuado, que el 57% de los encuestados *no* considera el teléfono móvil como buen sustituto del teléfono fijo.⁶⁰ Se

⁵⁹ CINTEL 2007B, pág. 69. (“El 56.5% de los encuestados -como puede verse en la Tabla Encuesta C- consideran la opción de reemplazar el teléfono fijo en el hogar.”)

⁶⁰ CINTEL 2007B, pág. 101. (“Adicionalmente, el 57% de ellos (los colombianos entrevistados), no considera el teléfono móvil como un buen reemplazo del teléfono fijo.”)

aprecia así, con claridad, como CINTEL no interpreta correctamente los resultados de sus propias encuestas.

Por otro lado, la encuesta efectuada determinó que el 59% de la muestra estaba totalmente en desacuerdo con efectuar llamadas de un teléfono celular hacia un teléfono fijo local, teniendo un teléfono fijo local disponible para hacerlo.⁶¹ Esto se explica, según lo sostiene CINTEL, en que la percepción respecto al precio puede ser determinante dado que se considera que las llamadas desde un móvil a un fijo son más onerosas que las llamadas entre dos fijos.⁶²

A pesar de ello, CINTEL interpreta como evidencia adicional de la inexistencia de sustitución entre servicios fijos y móviles que el 59% de los encuestados no utiliza su celular cuando cuenta con una línea fija.⁶³ A ello agrega, en clara contradicción con sus propias afirmaciones sobre este punto, que la percepción de precios es irrelevante en relación a la realización de llamadas móvil-fijo, argumentando que el 44% de los usuarios móviles consideran que pagan precios justos y el 29% considera que los precios son bajos.⁶⁴ Debe resaltarse, sin embargo, que la encuesta en cuestión no preguntó a los entrevistados sobre su percepción entre los costos de las llamadas entre móvil y fijo en comparación con las llamadas entre dos fijos. Por esta razón, cabe afirmar que esta aseveración de CINTEL debe ser entendida simplemente como su opinión, la cual carece de fundamento o respaldo empírico alguno.

Además, dicha opinión es contraria a la lógica económica, que indica que el usuario para maximizar su beneficio propio consumirá el servicio que le represente una erogación menor, la cual ha sido avalada, como resulta lógico, por la propia CRT que ha indicado que una vez que el usuario accede al servicio móvil, “la sustitución es *casi*

⁶¹ CINTEL 2007B, pág. 71. (“Se puede confirmar que el 59% de la muestra está totalmente en desacuerdo o en desacuerdo ante la posibilidad de llamar a un teléfono fijo desde un celular, teniendo un teléfono fijo cercano.”)

⁶² CINTEL 2007B, pág. 71 (“En este caso la percepción respecto al precio, puede ser determinante en la medida en que se considera que las llamadas desde un celular a un fijo son más costosas que si se emiten desde un teléfono fijo.”)

Asimismo, en el marco teórico, CINTEL sostiene “las tarifas móviles de terminación son más altas que las tarifas fijas, y el precio da hacer una llamada a un teléfono móvil es generalmente más alto que el precio de hacer una llamada a un teléfono fijo.” Vid. CINTEL 2007A, pág. 19.

⁶³ CINTEL 2007B, pág. 101. (“Como evidencia adicional, la mayor par de ellos (los encuestados) (59%) no utiliza si teléfono celular cuando cuenta con alguna línea fija disponible.”)

⁶⁴ CINTEL 2007B, pág. 101. (“El precio del servicio móvil no parece constituir una barrera para esta situación; a este resto, el 44% de los usuario considera que el servicio se presta a precios justos y el 29% lo considera un servicio de bajo costo.”)

perfecta debido a que el usuario va a usar el servicio que le represente un menor costo.”⁶⁵

Tomando en consideración que la determinación de CINTEL en torno a la intercambiabilidad de servicios fijo-móvil se basó exclusivamente en los resultados de las encuestas en cuestión, estas inconsistencias sugieren que las conclusiones a las que arriban los asesores de la CRT sobre este punto deben ser revisadas a profundidad y que debe efectuarse un estudio que permita llegar a conclusiones robustas sobre el tema de sustitución fijo-móvil en Colombia como requisito previo a la definición de los mercados de productos candidatos de regulación *ex ante*.

C) La necesidad de considerar el despliegue de redes fijas en Colombia para evaluar la sustitución del acceso fijo por el acceso móvil

Uno de los principales factores que resulta determinante en el análisis y dimensionamiento de los mercados de voz, y particularmente para la determinación de la intercambiabilidad del acceso fijo por el acceso móvil, es el grado de actualización y extensión de las redes fijas en un mercado geográfico específico. En efecto, en aquellos países (particularmente en Europa) en los que las redes fijas (particularmente las redes tradicionales de telefonía conmutada basadas en pares de cobre) cubren la mayor parte de los hogares, las plataformas móviles y los servicios de voz sobre ellas prestados tienden, al menos en el presente, a comportarse más como complementos que sustitutos del acceso en redes fijas.

Vale decir, los usuarios que poseen suscripciones a servicios de voz por red fija (acceso fijo) no terminan sus respectivos contratos de servicio para sustituirlos por el acceso a servicios de voz a través de redes móviles. En el caso Europeo, tal y como lo apuntan Cave, Stumpf y Valletti (2006), la complementariedad entre el acceso fijo y móvil para efectuar y recibir llamadas depende directamente de la extensión y capilaridad de las redes fijas en los Estados Miembros de la Unión Europea.⁶⁶ Sin embargo, esta complementariedad entre acceso fijo y acceso móvil no resulta extensible a

⁶⁵ CRT, Análisis del mercado de las llamadas originadas en la red fija y terminadas en red la móvil, Marzo de 2005, pág. 14

⁶⁶ Cave, Stumpf y Valletti (2006) (Al analizar la sustitución de accesos fijos por accesos móviles para la prestación de servicios de voz en ubicación fija en Europa estos autores sostienen que “tradicionalmente, la finalidad de los servicios móviles es proporcionar la oportunidad de hacer y recibir llamadas mientras se está en movimiento, y la mayoría de los consumidores finales consideran el teléfono móvil como un complemento del teléfono fijo más que un sustituto en el hogar o en la oficina.” El texto original en inglés establece lo siguiente: “Traditionally, the focus of mobile services is to provide the opportunity to make and receive calls while on the move, and most end-users regard a mobile phone as a complement to the fixed telephone rather than as a substitute at home/in office.”

El Informe de los asesores de la CRT recoge en esencia este mismo texto. CINTEL 2007A, pág. 18.

jurisdicciones en las que, como Colombia, las redes fijas no son ubicuas. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que en Colombia, aún si pudiera afirmarse que los usuarios no devuelven las líneas fijas, si que es cierto que dejan de hacer llamadas fijo-móvil y llamadas LDN para adquirir un teléfono móvil y hacerlas móvil-móvil. Este tráfico sustituyó evidentemente los servicios fijos de larga distancia nacional y local extendida y afectó igualmente el tráfico fijo-móvil local.

Ciertamente, dadas las diferencias en penetración de ambos servicios en Colombia en 2007, cerca del 72% para la telefonía móvil y del 13% para la telefonía fija residencial, resulta evidente que el efecto de complementariedad entre ambos accesos es limitado en Colombia. Si tomamos en consideración que según cifras del DANE, el promedio de habitantes por hogar en Colombia es de 3.9 y asumimos, como lo hace CINTEL, que cada línea residencial sirve a un hogar (lo cual subestima el cálculo final toda vez que excluye hogares con más de una línea residencial), encontramos que un poco más de la mitad de los colombianos cuentan con acceso a red fija.⁶⁷

De tal manera, se encuentra que un poco más de dos de cada cuatro colombianos cuentan con acceso a llamadas de voz residencial, mientras que cerca de tres de cada cuatro usuarios, un número casi 50% superior, cuentan con acceso a llamadas de voz haciendo uso de redes móviles. Por ello, fundamentar cualquier conclusión en materia de sustitución de acceso fijo-móvil sobre la complementariedad de ambos servicios resulta altamente especulativa en el ámbito colombiano, máxime si no se incluye evidencia empírica alguna que respalde esta opinión.

En efecto, según apuntan Cave, Stumpf y Valletti (2006) en el caso de países en los que el despliegue de las redes fijas es limitado, el acceso móvil se torna como sustituto del acceso fijo.⁶⁸ Asimismo, en otro informe presentado a la Comisión Europea con ocasión al proceso de revisión del marco regulatorio adelantado desde 2005, la necesidad de afinar la definición de mercados candidatos en el contexto de la sustitución fijo-móvil fue igualmente resaltada. En efecto, ratificando la argumentación antes señalada, los asesores de la Comisión Europea indicaron que este fenómeno de intercambiabilidad fijo-móvil tendría mayor incidencia en países de Europa central y del este (países estos más parecidos a la situación colombiana y donde las redes fijas son menos extensas y modernizadas que en los otros países de la Unión Europea), hecho que podría llevar a definir un único mercado de voz en

⁶⁷ Este cálculo se ve validado por los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005 elaborada por DANE, que determinó que el 55,5 % de los hogares en Colombia tienen un teléfono.

⁶⁸ Cave, Stumpf, Valletti (2006), pág. 39 nota al pie 27. (Indicando que en “Estado Miembros con un despliegue limitado de redes fijas, muchos usuarios finales no tienen otra opción que depender únicamente en un teléfono móvil.” El texto original en inglés establece lo siguiente: “In Member States with a more limited roll-out of fixed networks, many end-users may have no other choice but to rely on a mobile phone.”)

ubicación fija y no fija, mientras que en otros países tales mercados podrían permanecer separados.⁶⁹

A pesar de ello, en la propuesta no se aprecia análisis concluyente alguno dirigido a determinar cuál es el desarrollo y despliegue de redes fijas en Colombia, ni mucho menos su impacto sobre la sustitución del acceso fijo por el móvil. Ciertamente, y como se ha dicho con mayor detalle en la Sección 4.1.2.1.b), la determinación de que existen mercados distintos para ambos tipos de acceso en Colombia se ha basado en una interpretación inadecuada del resultado de unos sondeos de opinión que son inapropiados para concluir tal determinación.

En este sentido, debe señalarse que debido a la metodología empleada por CINTEL en sus encuestas, estas no resultan idóneas para verificar la sustituibilidad de accesos fijo-móvil en Colombia. Ello por cuanto todos los encuestados pertenecen al grupo de colombianos que cuentan con acceso fijo residencial. Y es que CINTEL realizó una encuesta telefónica,⁷⁰ lo cual presupone que todos los encuestados efectivamente poseían un teléfono fijo residencial.⁷¹ De allí que cualquier resultado que pueda extraerse de esta encuesta sobre la sustitución de accesos fijos por móviles no será representativo de la realidad del mercado colombiano y, particularmente de la incidencia que la extensión de las redes fijas en nuestro país guarda sobre este fenómeno de sustitución.

Estas deficiencias no sólo tornan altamente especulativas las conclusiones de los asesores de la CRT en relación a la existencia de un mercado *cluster* de acceso y originación de voz en Colombia, sino además la afirmación de que los mercados minoristas de voz fija y móvil sean distintos. Por ésta razón sugerimos que se efectúen los análisis rigurosos correspondientes para constatar si efectivamente existe sustitución del acceso fijo por móvil en Colombia.

D) La sustitución de servicios de originación de llamadas en red fija por servicios de originación de llamadas en red móvil

Como ya se ha señalado, las llamadas salientes de voz desde red fija incluyen diversos tipos de comunicaciones. Interesa resaltar aquí los siguientes tipos de llamadas

⁶⁹ Hogan & Hartson y Analysys, Preparing the next steps in regulation of electronic communications. A contribution to the review of the electronic communications framework. Final Report for the European Commission. July, 2006, pág. 126.

⁷⁰ CINTEL 2007B, pág. 176.

⁷¹ Ello queda constatado por el hecho de que al preguntársele a los encuestados si consideraban que lo que pagan por el servicio de telefonía fija **que tienen en su casa** es costoso, justo, o económico, se obtuvo un total 402 respuestas sobre una muestra de 400 personas (tómese nota, además, de la inconsistencia numérica). Vid. CINTEL 2007B, págs. 68 y 176. Más aún, y como era de esperarse, en dicha pregunta ni siquiera se incluye una opción para personas entrevistadas que no contaran con teléfono fijo residencial.

salientes: (i) terminadas en la red propia del operador que las origina a nivel local, (ii) terminadas en otra red fija a nivel local, (iii) terminadas en una red móvil (fijo-móvil), y (iv) terminadas en una red fuera de la localidad (local extendida, larga distancia nacional/internacional).

Un análisis riguroso de la sustitución entre fijo y móvil debió considerar la posible sustituibilidad de la originación de llamadas de voz entre ambos tipos de redes (fijas y móviles) al menos en cada una de las antes mencionadas categorías de llamadas. Sin embargo, el informe de los asesores de la CRT no presenta un análisis de esta naturaleza.

Ciertamente, no se hace referencia alguna sobre las elasticidades cruzadas de la demanda entre estas categorías de llamadas originadas en redes fijas frente a llamadas originadas en redes móviles. Por ejemplo, no existe referencia alguna a la sustitución entre llamadas de larga distancia nacional originadas en red fija frente al uso de redes móviles como sustituto tanto para originar llamadas de larga distancia nacional terminadas en redes móviles y fijas. Mucho menos se tuvo en cuenta el alto impacto que esto ha tenido en operadores que se desenvuelven en ese mercado.

Asimismo, no se hace un estudio detallado del impacto de la sustitución de llamadas originadas en redes fijas y terminadas en redes móviles por llamadas originadas y terminadas en redes móviles, aun cuando la CRT ha reconocido, el impacto competitivo de esta sustitución. Es más la CRT ha reconocido que, una vez que el usuario accede a la red móvil, la sustitución de llamadas fijo-móvil por llamadas móvil-móvil es "casi perfecta."⁷² Ello, combinado con las diferencias entre el despliegue de redes fijas y móviles antes referido y su impacto sobre el mercado, debió haber sido objeto de análisis por parte de los asesores de la CRT.

Por otro lado, los asesores de la CRT no analizan el creciente diferencial entre el tráfico fijo-móvil y el móvil-fijo en Colombia. Considerando la explosión de la penetración de los servicios móviles en los últimos años en Colombia, un análisis de sustituibilidad debió explicar las diferencias entre el tráfico de llamadas entrantes de redes móviles y salientes a redes móviles desde la red fija. Se esperaría que de no existir esta sustitución el consumo de llamadas fijo-móvil hubiera aumentado con el crecimiento de la penetración móvil. Sin embargo, ello no ha ocurrido. Ciertamente, durante el año 2007 el tráfico fijo-móvil originado en la red de UNE disminuyó en un 20% mientras que el tráfico móvil-fijo hacia la red de UNE se incremento en un 21%.

⁷² CRT, Análisis del mercado de las llamadas originadas en la red fija y terminadas en red la móvil, Marzo de 2005, pág. 14. ("Las llamadas MM son un sustituto para las llamadas FM para todo usuario que tenga acceso a un terminal móvil, por lo que las posibilidades de sustitución dependen del acceso al servicio (...). Una vez el usuario accede al servicio, la sustitución es casi perfecta debido a que el usuario va a usar el servicio que le represente un menor costo." (Destacado nuestro))

Ello, como lo ha señalado UNE en reiteradas oportunidades, deriva de la discriminación tarifaria proveniente de los precios establecidos por los operadores móviles para las llamadas fijo-móvil, frente a los precios cobrados para llamadas móvil-móvil.

Las antes mencionadas carencias cuestionan seriamente los resultados de los estudios de mercado efectuados por los asesores de la CRT y las conclusiones a las cuales llegan en materia de sustitución fijo-móvil. Así, dado el actual comportamiento del mercado colombiano, deberán analizarse separadamente los mercados de originación de llamadas de voz y de acceso a red para realizar llamadas de voz antes de poder definir mercados candidatos mayoristas y minoristas.

4.1.2.2 Las distorsiones del actual régimen por servicios y tecnologías persisten y obstaculizan la posibilidad de definir mercados relevantes de originación y acceso de llamadas de voz

Ahora bien, si se toma en consideración el hecho de que la presente propuesta normativa no constituye una iniciativa de reforma integral del marco regulatorio de las telecomunicaciones y que, por ello, múltiples aspectos de la regulación sectorial por servicios y no inspirada por el principio de neutralidad tecnológica permanecerán en el tiempo, se pueden evidenciar que las distorsiones actualmente existentes en este mercado no sólo continuarán en el tiempo, sino que serán agravadas. Por ello, la iniciativa de regulación por mercados no alcanzará los objetivos generales planteados de promover la competencia en un ambiente convergente.

Esta carencia, que permite la continuación de la aplicación de regulación diferenciada por tecnologías y servicios, aunada a la nueva regulación que se pretende imponer en el marco del acceso y originación a redes fijas profundizará las distorsiones existentes. Tal y como se ha señalado en la Sección 2.4 existen claras discriminaciones entre operadores.

Concretamente, de conformidad con la Ley N° 142 de 1994, los operadores de redes de TPBC estarán sujetos a control en los mercados minoristas con independencia del análisis de mercados efectuado por la CRT. Así, por ejemplo, como señala el artículo 14.13 de la Ley N° 142 de 1994 simplemente con poseer una participación de mercado del 25%, y sin mediar análisis de mercado alguno, una empresa de servicios públicos domiciliarios será considerada dominante y estará sujeta a la regulación de precios aplicable según la citada ley. Más aún, se estima que las modificaciones a esta disposición que por vía reglamentaria ha realizado la CRT no generan el nivel necesario de seguridad jurídica para poder sustentar la propuesta de regulación por mercados relevantes.

Si se toma en consideración que, según la interpretación dada a la citada Ley por el Ministerio de Comunicaciones los servicios de *VoIP gestionados* ofrecidos sobre redes

alternativas, como las de cable, son servicios de valor agregado no sujetos a la Ley N° 142 de 1994, se evidencia la problemática que se avecina.⁷³

4.1.2.3 No se aplicó la metodología de análisis propuesta en la definición de un mercado minorista de acceso y originación de llamadas en ubicación fija

Tal y como se ha señalado en la Sección 3.4, el estudio CINTEL 2007A recomienda que no se definan mercados relevantes minoristas en el marco de la transición hacia el modelo de regulación por mercados en Colombia.⁷⁴ Ciertamente, como indican sus asesores y ha sido aceptado por la Propuesta regulatoria,⁷⁵ las fallas en los mercados minoristas deberán ser resueltas mediante la intervención *ex post* y no mediante la regulación *ex ante*. De allí que la definición de un mercado minorista de originación y acceso de llamadas en red fija, así como cualquier otro mercado minorista definido en el Proyecto de Resolución, resulta contraria a la metodología de definición de mercados candidatos de regulación.

4.1.2.4 La definición del mercado candidato de acceso y originación de llamadas en ubicación fija debe ser más específica

Aún obviando lo señalado en las secciones anteriores, debemos igualmente señalar que la Propuesta regulatoria no es precisa sobre la definición de los posibles mercados minoristas de acceso y originación de llamadas en ubicación fija. En efecto, en el mercado colombiano no existe un solo mercado minorista de acceso y originación de llamadas en red fija, razón por la cual no es posible incluirlo como un mercado candidato.

El régimen de tarifas establecido a partir de la Ley N° 142 de 1994, claramente estratifica el mercado de acceso y originación en redes fijas no solo entre diversos mercados residenciales, sino además entre mercados que sirven a usuarios residenciales y a usuarios comerciales e industriales.⁷⁶ De esta manera los servicios

⁷³ Ministerio de Comunicaciones, Alcance de los servicios de valor agregados y telemáticos respecto de los servicios básicos y particularmente de los servicios TPBC, Abril de 2006, págs. 16-18. (Señalándose que “es de la naturaleza del servicio de TPBC, su prestación a través de la red telefónica conmutada o, más precisamente, la red de telefonía pública básica conmutada fija (RTPBC) que es la que ofrece el acceso generalizado al público” y concluyendo que “de acuerdo con la anteriores definiciones es claro que, además de lo ya visto para la TPBC en general, respecto del servicio de TPBCLD en particular, es necesario que, tanto el abonado que origina, como el que termina la comunicación, sean abonados de la RTPC fija situados en distintas localidades o en el exterior.”

⁷⁴ CINTEL 2007A, pág. 12.

⁷⁵ Propuesta regulatoria, pág. 17.

⁷⁶ Artículo 89 de la Ley N° 142 de 1994.

públicos domiciliarios en Colombia son actualmente ofrecidos en mercados altamente seccionados y cualquier análisis de mercado debe reflejar esta realidad.⁷⁷

Sobre este punto pareciera una vez más que la Propuesta no consulta la realidad nacional sino que más bien se basa en la reciente experiencia europea. En efecto, en su definición de mercados candidatos de 2003, la Comisión Europea recomendó la inclusión de mercados diferenciados en función del usuario final, incluyendo sub-mercados residenciales y no residencial para el acceso a la red telefónica pública redes fijas.⁷⁸ Si bien es cierto que en 2007 la Comisión Europea decidió unificar ambos mercados, debe acotarse que ello obedeció a que, en vista de los análisis de mercado efectuados por las autoridades nacionales de regulación en el período 2003-2007, se constató que las ofertas comerciales de estos productos no variaban sistemática o significativamente en los Estados Miembros.⁷⁹ Un análisis similar no ha sido efectuado en el marco de la propuesta normativa bajo consulta.

4.1.3 Conclusiones y recomendaciones sobre los mercados de originación y acceso en redes fijas

Con fundamento en la argumentación antes mencionada y con miras a lograr la mejor y más adecuada adopción del modelo de regulación por mercados en Colombia, UNE recomienda que se revise la Propuesta regulatoria para tomar en consideración lo siguiente:

- En la definición de un mercado candidato de originación y acceso deberá tomarse en consideración si, por las características del mercado colombiano, existirá sustituibilidad entre accesos fijos y accesos móviles para la originación de comunicaciones de voz en ubicación fija. A tales fines, deberá tomarse en consideración, entre otras cosas, las diferencias de cobertura entre las redes fijas y móviles en Colombia.
- Deberá definirse adecuadamente el mercado de originación de llamadas de voz en Colombia. Para ello, deberá tomarse en consideración todos los servicios sustitutos que forman parte del mercado relevante, incluyendo los servicios

⁷⁷ Por ejemplo, para analizar la participación de mercado de los operadores de TPBCL, los asesores incluyen datos de mercado consolidados de usuarios residenciales y no residenciales, cuando dichos productos pertenecen a mercados distintos al existir ofertas diferenciadas entre ellos y no ser posible el arbitraje. Vid. CINTEL 2007 B, pág. 22.

⁷⁸ Véase mercados 1 y 2 de la Recomendación de mercados candidatos 2003.

⁷⁹ Comisión Europea, Explanatory Note Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (C(2007) 5406), pág. 22. (en adelante, Memorando explicativo recomendación de mercados relevantes 2007)

móviles y los servicios VoIP, determinando las elasticidades cruzadas entre los servicios de originación de llamadas de voz en redes móviles y de cable y aquellos prestados en redes fijas empleando la prueba del monopolista hipotético. Sólo así podrá delimitarse apropiadamente el mercado relevante candidato como paso previo a la realización de los análisis de mercado pertinentes en los diferentes mercados geográficos. No considerar de forma preliminar y sin la rigurosidad debida cualquier producto sustituto podría comprometer la validez del análisis de dominancia que posteriormente se efectúe.

- Eliminar el mercado minorista de acceso y originación de llamadas en ubicación fija de manera que los mercados definidos reflejen la metodología adoptada por la CRT.
- Alternativamente, modificar la metodología propuesta y realizar, de ser procedente, un estudio más detallado de los mercados de originación y acceso en ubicación fija que refleje la segmentación de estos mercados en función de las ofertas de los prestadores de servicios tomando en consideración la presión sobre los precios que ejercen los productos sustitutos antes señalados y su efecto sobre la existencia de posición de dominio.

4.2. Terminación en red fija

La CRT define el mercado mayorista de terminación en red fija sin mencionar de forma expresa a las redes de TPBCLE, aunque entendemos está incluida por la definición del mercado como terminación en red fija, al ser TPBC.

Sin embargo, UNE considera que la CRT debería especificar *expresamente* este hecho para evitar confusiones, pues las mismas características que sirven para definir el mercado de terminación en otras redes fijas (p. ej., TPBCL), son aplicables a las redes de TPBCLE. El sistema CPP aplica en ambos supuestos y por ello los operadores que no disponen de la red TPBCLE no tienen otra opción para poder terminar las llamadas que la red del operador de TPBCLE.

Es más, este mercado ha de tener en cuenta que en la regulación vigente se distinguen dos componentes dentro del cargo de terminación en redes de TPBCLE: (i) el componente local de acceso a la red TPBCLE y (ii) el cargo de transporte.⁸⁰

Ambos componentes han de ser incluidos en el mercado de terminación de red fija para el caso de los operadores de TPBCLE, de cara a analizar los operadores dominantes que corresponda, así como los correctivos que sean necesarios. A este respecto cabe subrayar que han sido reiteradas las denuncias por parte de UNE por

⁸⁰ CRT, Propuesta Regulatoria para la fijación de los cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia (Septiembre de 2007), pág 61 y Artículo 4 de la Resolución 1763.

prácticas restrictivas de competencia en que ha incurrido Telefónica-Telecom, quien por cuenta de su integración vertical hace estrechamiento de márgenes especialmente en el mercado de larga distancia internacional entrante a los municipios de sus redes de local extendida sujetos al pago del denominado cargo por transporte.⁸¹

Adicionalmente, se ha de señalar que en el momento que la CRT calculó los costos del cargo de transporte obtuvo un promedio sin considerar las condiciones particulares de cada red departamental, por lo que es necesaria su revisión.

4.2.1 Conclusiones y recomendaciones

Con fundamento en lo anterior y con miras a lograr la mejor y más adecuada adopción del modelo de regulación por mercados en Colombia, UNE recomienda que se revise la Propuesta regulatoria para tomar en consideración lo siguiente:

- La inclusión expresa de la terminación en redes de TPBCLE dentro del mercado de terminación en red fija, teniendo en cuenta que todos los componentes de la terminación en tales redes que incluyen los cargos de transporte.

4.3. Mercados de terminación en red móvil

La Propuesta regulatoria incluye dos mercados de terminación en red móvil, uno mayorista⁸² y otro minorista (terminación fijo-móvil).⁸³ UNE concuerda con la CRT sobre la necesidad de definir un mercado mayorista candidato de terminación de llamadas en redes móviles individuales. Sin embargo, UNE estima que la inclusión del mercado minorista de llamadas fijo-móvil desnaturaliza el nuevo sistema de regulación por mercados al introducir elementos propios del sistema de regulación por servicios actualmente existente en Colombia. Ello es contrario al mandato impuesto a la CRT por medio del Decreto 2870 de 2007.

4.3.1 Mercado mayorista de terminación en redes móviles individuales

UNE considera pertinente incluir un mercado mayorista candidato de terminación de llamadas en redes móviles individuales y comparte la determinación que las justificaciones económicas presentadas en la Propuesta regulatoria para definir este mercado candidato son aplicables a todo tipo de tráfico *con independencia de la red*

⁸¹ Violando así los principios determinados en el Artículo 1 de la Resolución CRT 1763 en cuanto a: trato no discriminatorio, transparencia de los cargos de acceso y ofrecimiento de cargos de acceso orientados a costos.

⁸² Artículo 4.1 (iii) del Proyecto de Resolución.

⁸³ Artículo 4.1 (viii) del Proyecto de Resolución.

*de origen.*⁸⁴ Ciertamente, el poder monopólico de un operador móvil sobre la terminación en su propia red puede ser ejercido en detrimento de los usuarios de otras redes, sin importar si estas son redes fijas, móviles o de cualquier otra naturaleza.

Por tales razones, UNE apoya la iniciativa de la CRT en mantener sus políticas regulatorias destinadas a crear mayor transparencia en el mercado mayorista de interconexión con redes móviles, particularmente por lo que se refiere a las comunicaciones fijo-móvil.

Las estructuras de costos son idénticas para la terminación de llamadas en redes móviles con independencia de la red que las origine. Por ello, se hace indispensable que la definición de un mercado candidato de terminación en redes móviles individuales esté dirigida a establecer un cargo de terminación único por este concepto en Colombia.

A pesar de ello, y dado el actual sistema aplicable particularmente a las llamadas fijo-móvil (que se discutirá con mayor detalle en la Sección 4.3.2), UNE se permite hacer los siguientes comentarios.

4.3.1.1 La posición de la CRT y sus asesores está en línea con la experiencia europea que le sirve de fundamento

La posición asumida por la CRT sobre el mercado de terminación móvil, vale decir la inclusión en este mercado candidato de todas las comunicaciones con independencia de la red de origen, se encuentra alineada con las mejores prácticas internacionales en la materia. En efecto, en el ámbito europeo, salvo dos excepciones que fueron oportunamente corregidas, todos los reguladores han definido el mercado de terminación de voz en red móvil individual (inicialmente el conocido como el mercado 16, actualmente identificado como mercado 7) sin hacer distinción de las redes en las que se origina la comunicación. Las únicas excepciones han sido Finlandia y España, y en ambos casos la Comisión Europea se ha pronunciado enérgicamente en contra de la posibilidad de excluir cualquier tipo de comunicaciones terminadas en redes móviles de este mercado y las autoridades nacionales han adoptado los correctivos pertinentes.⁸⁵

⁸⁴ Propuesta regulatoria, pág. 19. (“La terminación de llamadas en una red móvil bajo un esquema CPP genera, como barrera estructural, poder de mercado de cada operador sobre su propia infraestructura, independiente del origen de la llamada (incluido el caso de la llamada fijo - móvil).” (Destacado nuestro))

Este texto es tomado literalmente de CINTEL 2007B, pág. 117.

⁸⁵ Comisión Europea, Caso FI/2003/0031, SG (2003) D/233787, págs. 3-4. y Caso ES/2005/0251, SG-Greffe (2005) D/206038, pág. 4 (FICORA había limitado los correctivos aplicados, incluyendo regulación de cargo de interconexión, exclusivamente a llamadas móvil-móvil y LDI-móvil en Finlandia. Ello se debió a que los artículos 42 y 43 de la Ley del Mercado de Comunicaciones de

Por estas razones, conviene señalar que, dada la adopción de correctivos efectivos a nivel mayorista -p. ej., orientación a costos de cargos de interconexión móvil, entre otros- las listas de mercados candidatos adoptada por la Comisión Europea, tanto en 2003 como la propuesta de 2007, no incluyen mercados minoristas de servicios de voz en redes móviles.

4.3.1.2 Necesidad de reiterar con mayor contundencia la inclusión de las llamadas fijo-móvil en este mercado

La propuesta de regulación por mercados que propicie la convergencia y la neutralidad tecnológica requiere eliminar las distorsiones existentes derivadas de la regulación por servicios. En tal sentido, y como se desarrollará con mayor detalle en la Sección 4.3.2, es necesario que las distorsiones propias del sistema regulatorio por mercados sean resueltas, y particularmente aquellas referidas a la diferenciación entre el régimen de titularidad aplicable a las llamadas fijo-móvil⁸⁶ y las llamadas móvil-móvil / TPBCLDI-móvil.⁸⁷

En el marco del modelo de regulación por mercados propuesto, la regulación del mercado mayorista de terminación en red móvil es una medida eficiente para resolver las fallas de mercado a nivel minorista que se presentan en el marco de la terminación de comunicaciones en redes móviles, y en particular las llamadas fijo-móvil. Por tal razón, se estima que la inclusión de mercados minoristas de terminación fijo-móvil no será necesaria, siempre que se corrijan las razones de fondo que motivaron su inclusión en los términos que se exponen en la sección siguiente de estos comentarios.

Por lo anterior, se solicita a la CRT que rectifique esta posible inconsistencia incluida en la propuesta sometida a consulta, ratificando, de forma categórica, que el mercado candidato de terminación en red móvil incluye tanto comunicaciones móvil-móvil, LDI-móvil y fijo-móvil, sin perjuicio de introducir las medidas transitorias pertinentes para la migración del actual sistema a la regulación de actual al de mercados.

4.3.2 Mercado minorista de llamadas originadas en la red fija y terminadas en la red móvil

En el estudio presentado no existe análisis alguno sobre un mercado minorista candidato de llamadas fijo-móvil. Ciertamente, como se detalla en la Sección 4.4 sólo

ese país no obligaban a los operadores móviles a establecer cargos de interconexión para la terminación de llamadas originadas en redes fija. El análisis del mercado 16 efectuado por FICORA fue posteriormente anulado por la Corte Superior Administrativa de Finlandia.)

⁸⁶ Artículo 1 de la Resolución 1296 de 2005 (Estableciendo un tope máximo para la tarifa minorista correspondiente al operador móvil de 392 pesos por minuto por el tráfico fijo-móvil.)

⁸⁷ Artículo 8 de la Resolución 1736 de 2007. (Estableciendo un cargo de 123.74 pesos por minuto real de tráfico terminado en redes móviles (TMC, PCS, Trunking) y proveniente de redes TPBCLDI, TMC, PCS y Trunking)

se analizó un mercado minorista en el ámbito móvil –el de originación– el cual fue encontrado erradamente competitivo, razón por la cual no se recomendó la adopción de correctivos a nivel minorista.⁸⁸ Al contrario, los asesores de la CRT correctamente incluyeron las llamadas fijo-móvil dentro del mercado de terminación mayorista en redes móviles (Ver Sección 4.3.2.1 de estos comentarios).

A pesar de ello, se justifica la inclusión de un mercado minorista de llamadas fijo-móvil en función de “las particularidades propias del esquema tarifario colombiano.”⁸⁹ Esta justificación coyuntural es, como se verá, ajena a la propuesta normativa de regulación por mercado. En efecto, la “particularidad” en cuestión consiste en que, a juicio de algunos, en el Decreto 741 de 1993 la titularidad y responsabilidad sobre llamadas fijo-móvil recae en el operador móvil a quien corresponde establecer la tarifa minorista. Esta situación, por demás atípica y que quizá pudo estar justificada en un momento en el que la industria móvil en Colombia era incipiente, es claramente contraria a un modelo de regulación por mercados, como el adoptado en el ámbito de la Unión Europea y donde se inspira el modelo de la Propuesta regulatoria. En los países miembros de la Unión Europea, y en concordancia con la tendencia internacional, las llamadas fijo-móvil se regulan bajo el régimen de interconexión y son responsabilidad del operador que las origina.

4.3.2.1 La Propuesta Regulatoria no aplicó la metodología de análisis propuesta por los asesores

La metodología adoptada en el presente proceso indica que no se definen mercados relevantes minoristas en el marco de la transición hacia el modelo de regulación por mercados en Colombia. De acuerdo al modelo propuesto, abordado con mayor detalle en la Sección 3.4 de estos comentarios, las fallas en los mercados minoristas deberán ser resueltas mediante la intervención *ex post* y no mediante la regulación *ex ante*. Por ello la definición de este mercado minorista de llamadas fijo-móvil es contraria a la metodología propuesta.

4.3.2.2 Aún aplicando la metodología europea, no se justifica la inclusión de un mercado minorista de terminación fijo-móvil

Aún obviando lo anterior y procediendo a aplicar la metodología para la definición de mercados candidatos existente en Europa (sin las adaptaciones introducidas por CINTEL), encontramos que, de adoptarse los correctivos mayoristas correspondientes y que estos sean aplicables a las llamadas fijo-móvil resolviéndose la falla de mercado, no deberá incluirse este mercado minorista. Tales correctivos en el mercado de terminación mayorista en redes móviles (interconexión), resultan un medio efectivo para resolver las distorsiones en el

⁸⁸ CINTEL 2007B, págs. 116-117.

⁸⁹ Propuesta regulatoria, pág. 21.

mercado minorista fijo-móvil derivadas de la posición monopólica que detentan los operadores móviles sobre la terminación de llamadas en su propia red.

El que la falla de mercado minorista no pueda ser resuelta debido a la existencia de regulación histórica (regulación por servicios) que crea ventajas injustificables a los operadores móviles y que distorsionan la aplicación del modelo de regulación por mercados mal puede ser esgrimido como excusa para desnaturalizar el presente proceso y definir mercados relevantes que contrarían el espíritu del nuevo sistema.

4.3.2.3 El régimen actual de regulación por servicios debe adoptarse a la regulación por mercados y no viceversa

La “particularidad” del régimen colombiano antes señalada resulta contraria al régimen de regulación por mercados. Dado que las normas que presuntamente crean esta particularidad pueden ser modificados por el Gobierno Nacional, la obligación de la CRT será sugerir a dicho Ministerio a que proceda a reformar los mencionados actos normativos con el objeto de facilitar la implantación del nuevo sistema de regulación por mercados. Lo contrario equivale a perpetuar en el tiempo un régimen de regulación ajeno a la convergencia en contravención con lo pautado por el Decreto 2870 de 2007.

4.3.2.4 La necesidad de mantener el régimen previsto en la Resolución N° 1296 de 2005 durante la transición

Como bien señala la CRT apoyándose en la experiencia europea,⁹⁰ la adopción de la regulación por mercados no implica derogar inmediatamente toda la normativa existente con anterioridad. Por el contrario, deberá existir un período de transición en el cual se mantengan algunas de las normas hoy vigentes con miras a su progresiva adecuación a las nuevas dinámicas de mercado que se presentarán. Ello así, se estima que la regulación de llamadas fijo-móvil contenida en la Resolución N° 1296 de 2005 deberá permanecer vigente hasta tanto se modifiquen las normas antes señaladas.

4.3.3 Conclusiones y recomendaciones

Con fundamento en lo anterior y con miras a lograr la mejor y más adecuada adopción del modelo de regulación por mercados en Colombia, UNE recomienda que se revise la Propuesta regulatoria para tomar en consideración lo siguiente:

- UNE concuerda con la necesidad de incluir un mercado mayorista candidato de terminación de llamadas en redes móviles individuales y comparte la determinación que las justificaciones económicas presentadas en la Propuesta regulatoria para definir este mercado candidato son aplicables a todo tipo de tráfico *con independencia de la red de origen*.

⁹⁰ Propuesta regulatoria, págs. 15-16.

- Por ello, a los fines de salvar las distorsiones actualmente existentes según las que las llamadas fijo-móvil son responsabilidad del operador móvil, se recomienda ratificar, de forma categórica, que el mercado candidato de terminación en red móvil incluye tanto comunicaciones móvil-móvil, LDI-móvil y fijo-móvil.
- Eliminar el mercado minorista de acceso y originación de llamadas originadas en la red fija y terminadas en la red móvil de manera que los mercados definidos reflejen la metodología adoptada por la CRT. Alternativamente, y de considerarse pertinente modificar la actual metodología, se estima que, de adoptarse los correctivos mayoristas correspondientes y que estos sean aplicables a las llamadas fijo-móvil, no deberá incluirse este mercado minorista.
- Se sugiera al Ministerio de Comunicaciones que proceda a reformar las normas y eliminar las distorsiones según las cuales la titularidad y responsabilidad sobre llamadas fijo-móvil recae en el operador móvil a quien corresponde establecer la tarifa.
- De forma transitoria, se estima que la regulación de llamadas fijo-móvil contenida en la Resolución N° 1296 de 2005 deberá permanecer vigente hasta tanto se modifiquen las normas antes señaladas.

4.4. Acceso y originación en red móvil

La Propuesta de la CRT excluye proponer un mercado mayorista de acceso y originación en red móvil sin establecer un razonamiento de por qué este mercado no es definido. Esto nos sorprende ampliamente, por cuanto este mercado presenta unas claras barreras de entrada derivadas del límite de espectro disponible (p. ej., las licencias otorgadas). Este es un hecho reconocido internacionalmente, incluyendo la propia Comisión Europea, en cuyas decisiones se basa el presente modelo⁹¹. Sin embargo, la propuesta regulatoria simplemente obvia este hecho y no se menciona este mercado.

Esto demuestra, una vez más, cómo la Propuesta regulatoria llega a determinaciones discriminatorias en contra de los operadores de redes fijas y en favor de los operadores móviles, lo cual va en contravía manifiesta de la Constitución y la ley.

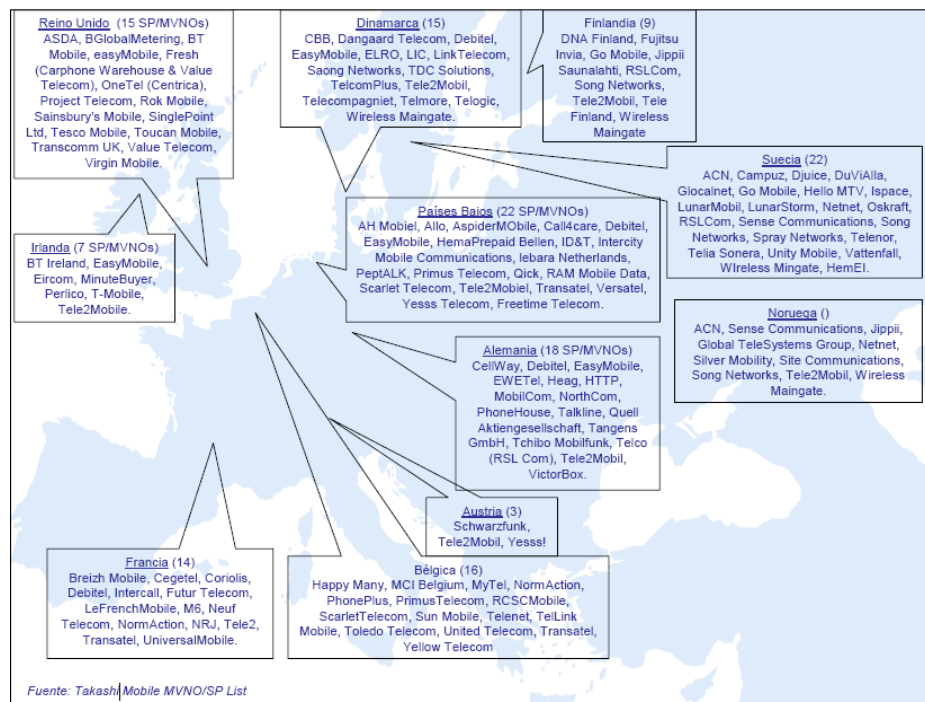
⁹¹ Comisión Europea, Memorando explicativo recomendación de mercados relevantes 2007, pág. 30.

4.4.1 La realidad europea de 2006 difiere sustancialmente del mercado colombiano móvil actual

En primer lugar, aunque el documento CINTEL 2007A sirve de marco teórico general,⁹² no es adecuado para su aplicación directa en el caso colombiano sobre este punto en específico, ya que este documento se basa en el contenido de Cave, Stumpf y Valletti (2006) quienes analizan el mercado móvil en la Unión Europea en 2006, donde existían Operadores Móviles Virtuales (OMV) en la mayoría de los estados miembros y las condiciones de acceso eran muy diferentes al mercado actual colombiano.

Así, por ejemplo, en los países de la Unión Europea no sólo existía la portabilidad móvil, sino que ya en 2006 había 15 prestadores de servicios y operadores móviles virtuales en el Reino Unido, 15 en Dinamarca, 22 en los Países Bajos, 18 en Alemania, 22 en Suecia, 16 en Bélgica y 14 en Francia, entre otros muchos (Gráfico 1).

Gráfico 1: Operadores Móviles Virtuales (activos o en negociación) en algunos países europeos, 2006



Fuente: Comisión Mercado Telecomunicaciones (Febrero de 2006)

⁹² CINTEL 2007A, pág 44 (Señalando que “debido a la naturaleza propia y distinta de la telefonía móvil (pago de una prima por movilidad), este servicio no tiene sustitutos en el lado de la demanda. Por otra parte debido a las barreras absolutas a la entrada, tampoco tiene sustitutos por el lado de la oferta.” [énfasis añadido])

Con base en esta situación de mercado, era válido que Cave, Stumpf y Valletti (2006) (reproducido por el informe CINTEL 2007A) concluyera que, en general, la definición de este mercado candidato ya no era necesaria en el entorno de la Unión Europea, pero que podía ser incluido por los países que contaran con circunstancias distintas a las generales.⁹³ De hecho, países como España, Irlanda o Eslovenia, donde los operadores móviles de red no estaban sujetos a prestar acceso a OMV -pese a existir demanda real de este tipo de acceso mayorista-, han analizado expresamente este mercado, estableciendo la obligación de acceso a las redes móviles.⁹⁴

Cabe destacar que en la mayoría de los países europeos donde existen OMV, su existencia se debe a la intervención regulatoria. Este es el caso de, Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Noruega y Suecia, entre otros. En muy pocas ocasiones los operadores de red móvil han ofrecido acceso a su red para operadores móviles virtuales por propia iniciativa. A este respecto, hay que mencionar que, una vez que se produce el acceso de OMV al mercado, este hecho se torna irreversible, cambiando las dinámicas del mercado. Por ello, puede no ser necesario tener que definir y analizar este mercado una vez que ya ha desaparecido la falla del mismo gracias a la intervención regulatoria.⁹⁵ Esta situación se ha presentado en países como Francia, Suecia o el Reino Unido donde existen 14 ó 15 OMV.

Demás está decir que en Colombia no existen 14 ni 15 OMV. Es más, no hay ninguno. Y eso pese a haber demanda real por parte de los operadores, es el caso de Orbitel y después UNE, que ha solicitado reiteradamente a los organismos reguladores regular este acceso. Por tanto, la falla de mercado mayorista de acceso y originación en Colombia existe y no puede compararse el mercado nacional con los casos del Reino Unido, Suecia o Francia.

⁹³ CINTEL 2007A, pág 48.

⁹⁴ Comisión Europea, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (2nd report) (July 7, 2007), pág 11.

⁹⁵ A este respecto la CMT en España ha señalado "otro importante aspecto de este proceso [establecimiento de una obligación de acceso a la red para operadores móviles virtuales] es que una vez iniciado el mismo el retroceso a la posición de partida sería irreversible, ya que es impensable que los nuevos agentes [Operadores Móviles Virtuales], una vez asentados en el mercado fueran a desaparecer". Véase. Resolución de 2 de febrero de 2006 por la que se aprueba la definición y análisis de mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil, la designación de los operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea.

4.4.2 *El análisis de CINTEL sobre el mercado colombiano de acceso y originación de redes móviles está poco fundamentado y llega a conclusiones erróneas*

El informe CINTEL 2007B no realiza un análisis detallado del mercado de originación móvil, excluyendo sin razón un mercado candidato de originación mayorista. En primer lugar, no se menciona ni analiza el mercado de acceso a redes móviles. En segundo lugar, respecto al mercado de originación, el informe CINTEL 2007B se refiere a la encuesta realizada y de forma genérica a la evolución de las tarifas y el índice HHI (con un valor de 5139) para determinar que “no existe evidencia concluyente sobre la necesidad de incluir este mercado en la lista de mercados candidatos a regulación ex ante.” Esta conclusión no es válida de cara a la realidad de mercado en Colombia y no se corresponde con los análisis realizados en la práctica internacional.

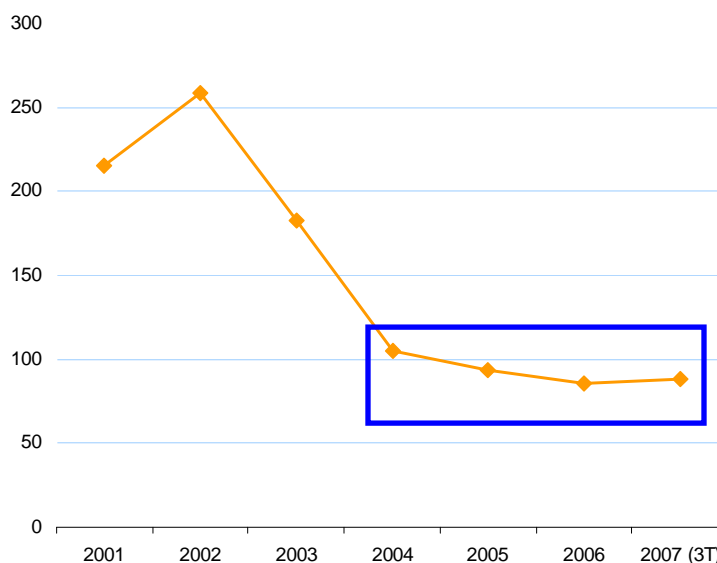
La Propuesta regulatoria indica que la fuerte competencia entre operadores móviles ha generado una sustancial disminución en las tarifas. Sin embargo, esa afirmación no refleja la realidad del sector móvil en Colombia. CINTEL obvia especificar que la mayor disminución de tarifas en el sector móvil se produce entre los años 1998 y 2000, que tal y como explica la CRT, es un período en el que crece aceleradamente el número de usuarios y se difunden los planes pre-pago.⁹⁶ Después de ese periodo las tarifas han disminuido ligeramente con la entrada del operador PCS, pero se estabilizaron inmediatamente después, manteniéndose en un nivel similar. El

⁹⁶ CRT, Análisis del mercado de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil (Marzo de 2005), págs. 8 y 9.



Gráfico 2: Media de evolución de tarifas operadores móviles muestra la evolución de las tarifas agregadas de acuerdo con los datos presentados por CINTEL en su informe. Como puede apreciarse, las tarifas del sector móvil están estancadas en los últimos cuatro años, habiéndose frenado su descenso e incluso viéndose un ligero incremento en el tercer trimestre de 2007.

Gráfico 2: Media de evolución de tarifas operadores móviles



Fuente: CINTEL 2007B, Tarifa promedio por minuto por operador por trimestre, pág 39

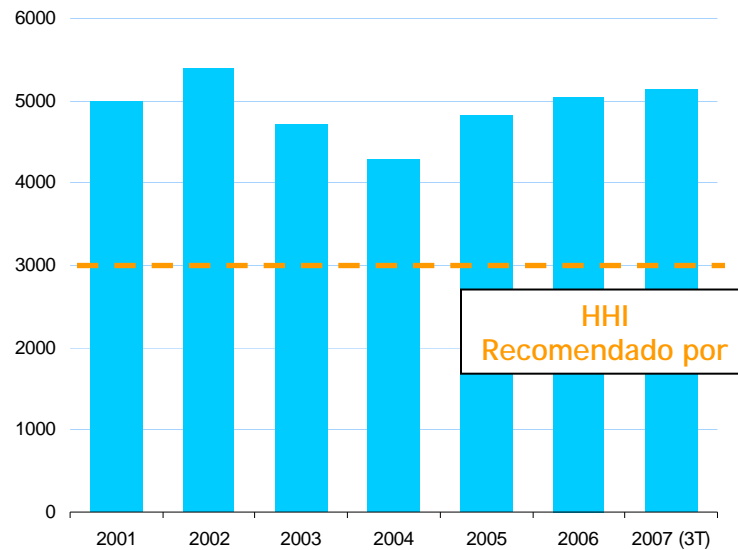
Es más, este comportamiento de precios ha ocurrido a pesar de que la CRT ha regulado tarifas minoristas, por ejemplo fijo-móvil, a partir de 2005, lo que ha obligado a los operadores móviles a reducir sus tarifas por imposición regulatoria y no por la situación “fuertemente competitiva” del mercado. Más recientemente, la CRT ha vuelto a intervenir en la fijación de cargos de terminación en redes móviles, hecho conectado con la ausencia de competencia efectiva entre los operadores móviles e íntimamente relacionado con el acceso a redes móviles.⁹⁷ Cabría preguntarse, si existiese competencia efectiva en el mercado móvil como lo sostiene CINTEL, ¿por qué pasó a regular la CRT los cargos de terminación móvil?

El estancamiento podría explicarse por unas condiciones de competitividad del mercado móvil bajas. La evolución del índice HHI muestra claramente un mercado altamente concentrado con una tendencia a una mayor concentración. Como puede observarse en el Gráfico 3, desde el año 2004, el mercado está cada vez más concentrado y el índice HHI sigue subiendo, llegando a superar el nivel del año 2001, cuando el servicio era prestado bajo una estructura duopólica. Se evidencia así, que

⁹⁷ Idem.

la concentración del mercado móvil es alta, superando con creces el nivel de HHI recomendado por la CRT para el mercado móvil es de 3000.⁹⁸

Gráfico 3: Evolución HHI mercado móvil, Colombia



Fuente: CRT, CINTEL 2007B

4.4.3 Experiencia internacional regulación del mercado de acceso y originación de redes móviles

En casi todos los países europeos donde existen OMV, su entrada se ha producido gracias a la intervención regulatoria. Es decir, el regulador ha establecido la obligación de que los operadores móviles presten acceso a su red a los OMV.

La principal y casi única excepción en Europa es el Reino Unido, en donde se justificó no establecer obligaciones de acceso mayorista a redes móviles por las condiciones particulares del mercado. En efecto, en el Reino Unido, el operador dominante (BT) no presta servicio de telefonía móvil sobre red propia, con lo que, a diferencia de los otros países europeos, no había un operador nacional integrado prestando servicios fijos y móviles, como sí ocurre en Colombia donde Telmex-Comcel y Telefónica-Telecom tienen redes fijas y móviles. Además, había cuatro operadores y el mercado evolucionó a una situación en la que todos los operadores tenían unas cuotas de mercado muy similares (cercasas al 25% cada uno). En el momento de realizar el análisis del mercado de acceso y originación móvil, el mercado móvil era altamente

⁹⁸ CRT, Análisis del mercado de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil (Marzo de 2005), págs. 9 y 10.



competitivo con un HHI de 2511,⁹⁹ por debajo del HHI de 3000 recomendado por la CRT y muy lejano del actual HHI en Colombia de 5146. Esta situación de mercado es muy particular y no se ha dado en los otros mercados móviles europeos.

A pesar de ello, el regulador del Reino Unido *definió* un mercado de acceso y originación móvil y no fue hasta que concluyó el análisis de este mercado que determinó que dicho mercado no requería de obligaciones *ex ante*. Ello sugiere que la excusión *a priori* de este mercado de la lista de mercados candidatos en la Propuestaregulatoria, eliminando la posibilidad de realizar un análisis preciso de este mercado mayorista, es rotundamente inadecuada.

La gran mayoría de países europeos, que contaban con mercados menos competitivos que el Reino Unido, no sólo definieron este mercado de acceso y originación móvil,¹⁰⁰ sino que asimismo impusieron la obligación de acceso.¹⁰¹ En algunos casos, como en Holanda, bastó con imponer la obligación de acceso a un solo operador (KPN, el operador móvil del incumbente), para que los operadores empezaran a ofrecer acceso a sus redes.¹⁰² En otros, como en Francia, la simple amenaza de imponer la obligación hizo que los operadores abrieran sus redes a OMV.¹⁰³ Así, la autoridad de regulación francesa propuso en su análisis introducir la obligación de acceso para OMV, pero no la adoptó finalmente porque tras la consulta, los operadores móviles, que hasta ese momento se habían negado a dar acceso a OMV, lo otorgaron debido a la presión regulatoria. En otros países, como en España, modelo que la CRT toma como

⁹⁹ Calculado a partir de datos de Oftel, Market Information. Mobile Update, q1 2003/04 (April to June 2003), página 12, cuota de Mercado por suscriptores: Orange 27.6%, T-Mobile 22.8%, O2 24.8% y Vodafone 24.8%.

¹⁰⁰ Véase Comisión Europea, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (2nd Report) (Julio 2007), pág. 11.

En concreto, 24 de las autoridades de regulación de los 25 Estados miembros en aquel momento definieron el mercado como se recogía en la recomendación de la Comisión Europea, aunque dos países, Francia y Polonia, retiraron la notificación por causas ajenas a dicha definición.

¹⁰¹ Ya fuese con anterioridad al análisis de este mercado o como consecuencia de éste.

¹⁰² Véase OPTA, Market Vision, Annual Report 2001, pág. 32. Tele2 fue el primer OMV en entrar al mercado llegando a un acuerdo con Telfor. En ese momento había cinco operadores prestando servicio y el HHI del mercado móvil de los Países Bajos era de 2790 (basado en datos del informe citado de OPTA, misma página). Disponible en <http://www.opta.nl/download/annualreport%5F2001%2Epdf>.

¹⁰³ Véase ARCEP, Comunicado de Prensa, L'ARCEP place sous surveillance les marchés de gros et de détail de l'accès et du départ d'appel Mobile (Enero 2006) en conexión con, ARCEP, Consultation publique sur l'analyse du marché de gros de l'accès et du départ d'appel sur les réseaux mobiles ouverts au public (Diciembre 2004).

referencia expresamente,¹⁰⁴ el regulador tuvo que imponer obligaciones de acceso ante la negativa continuada de los operadores móviles de prestar acceso a sus redes a los OMV.

Francia y España son casos muy interesantes. En ambos países el regulador determinó que el mercado móvil tenía una falla de mercado y que la solución a dicha falla era establecer la obligación de acceso para OMV. En el momento en que estos países realizaron el análisis del mercado de acceso y originación móvil, junio de 2004 y marzo de 2005 respectivamente, ambos países tenían una penetración no muy lejana a la que existe en Colombia actualmente (74% en Francia y 89% en España).¹⁰⁵ Sin embargo, Francia contaba con tres operadores móviles y tenía ya un HHI de 3489 y España, que contaba con otros tres operadores, exhibía un HHI de 3670.¹⁰⁶ En ambos casos, los mercados eran mucho menos concentrados que el colombiano que cuenta con un HHI superior a 5000.

Pese a ello, ambos países determinaron que existía una falla de mercado y que era necesario imponer obligaciones de acceso móviles para salvarla. El mercado móvil colombiano, con una penetración similar y un mercado más concentrado, presenta mayores fallas de mercado, requiriendo aún más de lo que lo necesitaban los mercados móviles de Francia y España la definición del mercado de acceso y originación móvil y la imposición de obligaciones de acceso a los operadores dominantes en dicho mercado (

¹⁰⁴ Proyecto de Resolución, pág. 3.

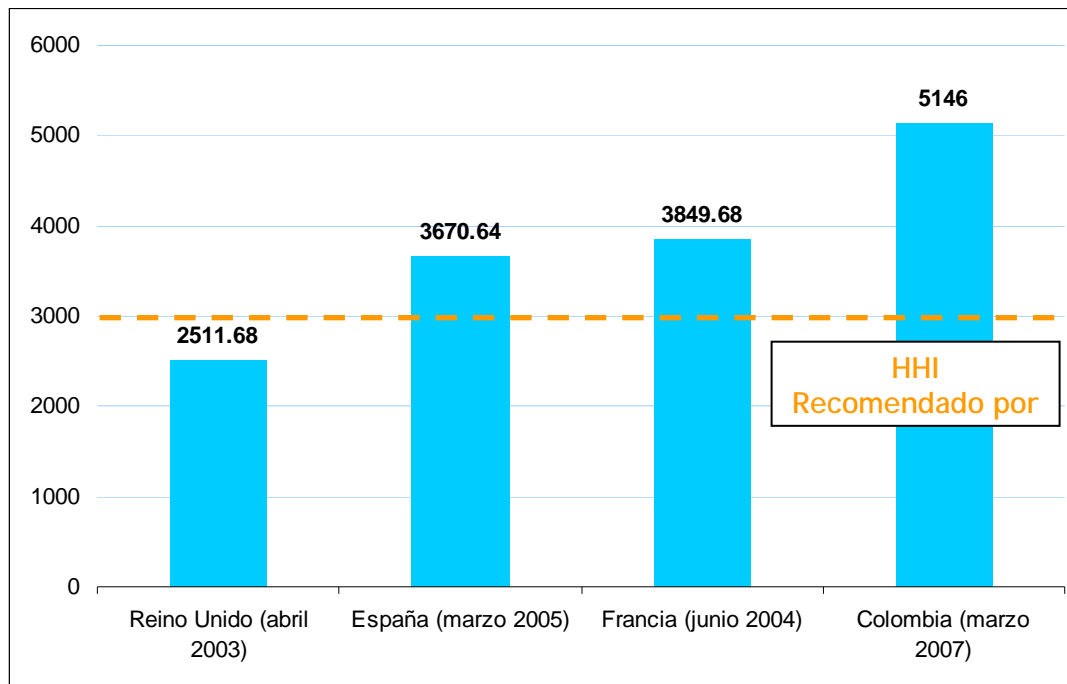
¹⁰⁵ CINTEL indica que el mercado móvil de Colombia está adquiriendo madurez. CINTEL 2007B, pág. 36. Estos mismos síntomas se daban en Francia y en España. Sin embargo, los reguladores entendieron que esos signos de madurez no afectaban a los potenciales ingresos de los operadores y la continuación de su crecimiento. De hecho, un mercado maduro demanda nuevas aplicaciones y servicios, especialmente de datos, y al igual que está ocurriendo ahora en Colombia, en Francia y en España, los operadores contaban con un amplio potencial de obtener unas nuevas fuentes de ingresos a través de nuevos servicios de datos y otras aplicaciones. La evolución de los mercados europeos maduros confirma esta afirmación y la misma situación se da actualmente en Colombia.

¹⁰⁶ Calculado a partir de datos de ART, Consultation publique sur l'analyse du marché de gros de l'accès et du départ d'appel sur les réseaux mobiles ouverts au public (Diciembre 2004), pág 20 para Francia, y CMT, Resolución de 2 de febrero de 2006, pág 9, para España.



Gráfico 4).

Gráfico 4: HHI del mercado móvil en el momento de definir y analizar el mercado de acceso y originación móvil, selección de países europeos



Fuente: Ofcom, CMT, ARCEP y CINTEL 2007B

4.4.4 Existen fallas de mercado y fuertes barreras de entrada

El mercado de acceso y originación móvil en Colombia no presenta condiciones de competencia efectiva. Las tarifas no sólo *no* han estado bajando, sino que incluso han subido ligeramente y el índice de concentración es alto. Ello ha requerido la intervención del regulador para bajar las tarifas más y orientarlas a costos. La CRT no solo ha debido fijar las tarifas fijo-móvil, sino que ha debido intervenir para eliminar prácticas discriminatorias con la diferencia on-net/off-net, reduciendo los cargos de terminación en casi un 50%.

Esta situación de falla de mercado se debe en muy amplia medida a las fuertes barreras de entrada al mercado. Existe un número limitado de operadores y no es posible la entrada de nuevos operadores que introduzcan una competencia rápida y efectiva. La limitación física impuesta por el medio de la telefonía móvil, el espectro radioeléctrico, impide la entrada de nuevos operadores, dado que ello no es viable replicar la red.

Pero estas barreras de entrada no son solamente estructurales, debido a la escasez del espectro, sino legales, ya que, por ejemplo, los operadores titulares de licencias WiMAX, no pueden utilizar ese espectro para prestar servicios móviles y, aun cuando pudieran hacerlo, no tienen el espectro (banda de 2,5 GHz) sobre el que existen las

soluciones tecnológicas más viables y maduras que permiten desplegar servicios móviles sobre estas frecuencias y competir con las actuales tecnologías móviles.

Así, los operadores colombianos que, como UNE, desean entrar en este mercado para prestar servicios móviles, aumentar la competencia y reducir tarifas, no pueden hacerlo por las barreras estructurales y legales del mercado.

4.4.5 La entrada de competencia potencial no permite que se prevea alcanzar niveles de competencia efectiva en el plazo de análisis

La potencial entrada de un nuevo operador de red no es la solución a la situación de falla del mercado móvil. Primero, no hay previsión de cuándo podría asignarse un nuevo bloque de espectro móvil. Segundo, un nuevo operador tendría que afrontar importantes inversiones antes de tener una red operativa y multitud de obstáculos para el despliegue de su red.

Es más, el acceso a la red móvil de los operadores existentes es necesario para un potencial cuarto operador. Si el nuevo operador contase con acceso a la red móvil de los operadores existentes mientras construye su red, vale decir posibilidades de roaming, muchos de los obstáculos que encontraría para desplegar su red y ganar masa crítica de clientes se salvarían y se permitiría una entrada muchísimo más rápida en beneficio de los consumidores colombianos y las condiciones de competitividad del mercado móvil.

4.4.6 La aplicación del derecho de competencia no es suficiente para solucionar la falla del mercado móvil

Contrariamente a lo sostenido por CINTEL,¹⁰⁷ el derecho de la competencia no es suficiente para solucionar la falla de mercado, tal y como lo evidencia la realidad actual del mercado en el que no se ha solucionado la falla existente en el mismo, se requiere la regulación *ex ante* dadas las características estructurales de este mercado.

4.4.7 El mercado mayorista de acceso y originación móvil cumple con los tres requisitos y por tanto ha de ser definido por la CRT

Como se ha expuesto en esta Sección, el mercado de originación y acceso móvil cumple con los tres requisitos establecidos por la CRT para definir un mercado como candidato:

- 1) Existen fuertes barreras de entrada estructurales (limitación de espectro) y legales que impiden a los operadores acceder al mercado móvil (p.ej., el Gobierno no permite que los operadores que cuentan con frecuencias en las bandas que sirven para tecnología WiMAX presten servicios móviles, ni ha

¹⁰⁷ CINTEL 2007B, pág 117.

otorgado el espectro en la banda 2,5 GHz, que es el más eficiente para prestar servicios de WiMAX móvil).

2) La entrada de potencial competencia no permitirá alcanzar niveles de competencia efectivos en el horizonte temporal pertinente del análisis de mercado. La entrada de un operador móvil requiere de inversiones y despliegue de red que ralentizarán notablemente su efecto en el mercado. Es más, un nuevo operador móvil requerirá acceso a las redes de los otros operadores móviles para tener un efecto importante en las condiciones de competitividad del mercado.

3) El derecho de la competencia por sí sólo no es suficiente para solucionar la falla del mercado.

Por tanto, se cumplen las tres condiciones establecidas por la propia CRT para definir el mercado mayorista de acceso y originación en red móvil.

4.4.8 Conclusiones y recomendaciones

Con fundamento en lo anterior y con miras a lograr la mejor y más adecuada adopción del modelo de regulación por mercados en Colombia, UNE recomienda que se revise la Propuesta regulatoria para tomar en consideración lo siguiente:

- La necesidad de incluir un mercado candidato mayorista de originación y acceso en redes móviles, toda vez que están dados todos los requisitos de procedencia de tal determinación.

4.5. Mercado mayorista de roaming internacional

Ni la Propuesta regulatoria ni el Informe CINTEL 2007B incluyen o consideran el estudio de un mercado de roaming móvil internacional. Dadas las características económicas de la originación y terminación móvil en roaming internacional, se justifica que este mercado sea analizado en el marco del presente procedimiento.

Más aún, la relevancia de la definición de mercados de roaming internacional está incluso adquiriendo dimensiones regionales en Sudamérica. Así, instituciones de alcance regional se están preocupando igualmente por este tema. Ciertamente, el pasado mes de diciembre de 2007, y en el marco de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura en Suramérica ("IIRSA"),¹⁰⁸ el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un financiamiento para apoyar la implementación del proyecto IIRSA

¹⁰⁸ Véase IIRSA, Project Information Sheets, p. 72. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=834687>. (Ofreciendo una descripción general de esta iniciativa y sus objetivos y, en particular, del proyecto de roaming móvil regional.)

“Implantación de un Acuerdo de Roaming Suramericano” con el objeto de inicial de definir una hoja de ruta para universalizar y armonizar los servicios de roaming en Suramérica.

Es de hacer notar, que ya existen iniciativas de roaming internacional entre varios países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil y Uruguay) así como entre Brasil y Perú.¹⁰⁹

4.5.1 Conclusiones y recomendaciones

Con fundamento en lo anterior y con miras a lograr la mejor y más adecuada adopción del modelo de regulación por mercados en Colombia, UNE recomienda que se revise la Propuesta regulatoria para tomar en consideración lo siguiente:

- La necesidad de incluir en el estudio y análisis de mercados candidatos el mercado de roaming internacional y de determinar si cumple con los tres criterios para ser definido como mercado candidato con base en un análisis motivado.

4.6. Mercado de bucle de abonado o último kilómetro de acceso a Internet banda ancha y mercado de acceso de banda ancha a nivel bitstream

La CRT propone definir dos mercados mayoristas de acceso de banda ancha: (i) bucle de abonado o último kilómetro de acceso a Internet de banda ancha¹¹⁰ y, (ii) banda ancha a nivel de bitstream.¹¹¹

Sin embargo, la Propuesta regulatoria no justifica adecuadamente la definición de estos mercados candidatos estando el análisis respectivo basado más en la realidad de mercados en Europa que en el mercado colombiano.

En primer lugar, el análisis parte de un mercado minorista artificial, al establecer una limitación de velocidad arbitraria para definir banda ancha. En segundo lugar, no establece la cadena de valor que existe en Colombia, sino que importa artificialmente la cadena de valor de otra realidad. En tercer lugar, el bucle de abonado no es una instalación esencial; al contrario es una instalación que está siendo duplicada y que, a pesar de existir una obligación regulatoria para dar acceso a ella, no existe demanda

¹⁰⁹ Véase IIRSA, Red de Cooperación Horizontal IIRSA promueve exportaciones a través de remesas postales y acuerdos sobre roaming internacional, disponible en: http://64.233.169.104/search?q=cache:GNQFI1cTQbcJ:www.iirsa.org/BancoConocimiento/N/noticia_remasas_postales/noticia_remasas_postales.asp+roaming+m%C3%B3vil+internacional+acuerdo+gobierno+peru+brasil&hl=en&ct=clnk&cd=1&gl=us&client=firefox-a.

¹¹⁰ Artículo 4.1 (iv) del Proyecto de Resolución.

¹¹¹ Artículo 4.1 (v) del Proyecto de Resolución.

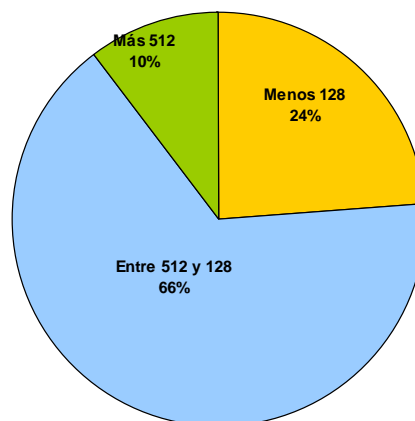
de desagregación para prestar servicios de acceso a Internet al usuario final en Colombia. En cuarto lugar, el estudio no ha tenido en cuenta las consideraciones generales de la regulación por mercados relevantes según se detallan en la Sección 2.5 del Propuesta regulatoria. En quinto lugar, el mercado de acceso a Internet en Colombia presenta un nivel de competencia adecuado en el que se están desarrollando infraestructuras de red. Finalmente, los mercados candidatos de banda ancha propuestos no cumplen con los tres criterios para someterlos a regulación *ex ante*.

4.6.1 Mercado minorista de acceso a Internet

El análisis del mercado minorista de acceso a Internet realizado por CINTEL es inadecuado. CINTEL determina de forma unilateral y sin motivación incluir exclusivamente en el análisis del mercado minorista de acceso a Internet aquellas conexiones que son mayores a 128 kbps, denominando dichas conexiones como “banda ancha”.¹¹²

Esto es completamente inadecuado y vulnera la metodología expuesta en la propuesta,¹¹³ que requiere un análisis de intercambiabilidad de los productos de acceso a Internet para poder segmentar dicho mercado minorista. No existe motivación alguna que soporte dicha decisión unilateral y, sin embargo, CINTEL excluye de su análisis del mercado minorista de acceso a Internet casi el 25 por ciento del mercado (Gráfico 5).

Gráfico 5: Suscritores de Internet en Colombia por velocidad (kbps) - 1S 2007



Fuente: SIUST

¹¹² CINTEL 2007B, pág. 47 nota al pie 28.

¹¹³ Propuesta regulatoria, Sec 3.2, págs. 16 y 17.

Además, el uso del término “banda ancha” por CINTEL no es apropiado para definir conexiones mayores que 128 kbps de acuerdo con el marco regulatorio colombiano, ya que la CRT ha definido “banda ancha” como aquellos accesos con una velocidad mayor o igual a 512 kbps “downstream” y 256 kbps “upstream” a partir del 1 de enero de 2008.¹¹⁴

Esto es sumamente importante, porque la Propuesta regulatoria utiliza el análisis de CINTEL para definir el mercado de “acceso al bucle de abonado o último kilómetro de acceso a Internet de *banda ancha*” y de “acceso de *banda ancha* a nivel bitstream”, que de acuerdo con la normativa vigente representa accesos con una velocidad mayor o igual a 512 kbps “downstream” y 256 kbps “upstream”. Si se toma dicho criterio, se estarían definiendo mercados mayoristas excluyendo el 90 por ciento del mercado minorista de acceso a Internet lo cual daría como resultado un análisis no representativo.

Ha de hacerse notar a este respecto que la encuesta realizada por CINTEL -la herramienta principal sobre la que basa sus conclusiones- no hace pregunta alguna respecto al mercado de Internet, ni sobre los productos de banda angosta, sino que únicamente encuesta sobre la banda ancha (como la define CINTEL, es decir a partir de 128 kbps, y no como la ha definido la CRT). Por tanto, la encuesta tampoco refleja la realidad colombiana del mercado de Internet, ni es útil para un análisis de intercambiabilidad de los productos de Internet.

Por consiguiente, los dos mercados que la Propuesta regulatoria establece relativos a la banda ancha parten de un análisis del mercado minorista de acceso a Internet artificialmente segmentado que hace inválido cualesquiera conclusiones posteriores en el análisis.

4.6.2 La cadena de valor establecida no tiene consistencia en el caso de Colombia

El análisis de CINTEL tampoco establece la cadena de valor del supuesto mercado de banda ancha en Colombia basándose más bien en la que se identifica de forma genérica en un documento elaborado para la Comisión Europea en 2006 de acuerdo con las circunstancias específicas de los mercados europeos de aquella época.¹¹⁵

Al igual que en el caso de la definición del mercado minorista, CINTEL no justifica de cara al mercado colombiano la cadena de valor que establece de forma unilateral,

¹¹⁴ CINTEL 2007B, pág. 47. Sobre la calificación de banda ancha de la CRT, véase Resolución 1740 de 2007 por la cual se definen los indicadores de calidad para los servicios de telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones, art. 1.8

¹¹⁵ La sección 6.3.1 del informe CINTEL 2007B se refiere a la cadena de valor identificada en la Sección 1.7.1 del informe CINTEL 2007A, que literalmente reproduce la Sección 5.3 del informe de Cave, Stumpf y Valletti (2006).

limitándose a copiar la que se establece en el documento que reproduce el preparado para la Comisión Europea.

Así, CINTEL establece elementos artificiales en la cadena de valor que no existen en Colombia. Por ejemplo, en Colombia no existe un producto mayorista bitstream, que ni siquiera se explica en que consiste. Sin embargo, si que forma parte de la cadena de valor del acceso a Internet en Colombia las cabeceras de cable submarino, que son imprescindibles para poder acceder a la conexión de Internet de dominios internacionales (que representa más del 90% del tráfico de acceso a Internet que generan los usuarios de un operador como UNE).

CINTEL no puede establecer elementos de la cadena de valor que no existen en Colombia, como el acceso de banda ancha bitstream, y sobre los que no existe oferta y demanda (ni siquiera potencial, por cuanto no es solicitada por operadores en Colombia) y excluir otros que existen.

La normativa de nuestro país ya recoge la obligación de prestar acceso al bucle de abonado si existe demanda para ello,¹¹⁶ sin embargo ello sólo ha ocurrido de forma aislada. Sin embargo, la competencia entre infraestructuras a través de inversión en mejora de las redes de telefonía local para prestar ADSL y cable para prestar acceso a Internet, así como el despliegue de nuevas redes, como las de WiMAX, si se está produciendo de forma efectiva en Colombia, a diferencia de en Europa, de donde se copia directamente la cadena de valor.¹¹⁷

Esto lleva a la conclusión que, primero ni el bucle local ni lo que se denomina como bitstream forman parte de la cadena de valor del mercado de acceso a Internet en Colombia, y segundo, que el bucle de abonado no es un elemento que no se esté duplicando en nuestro país y, por tanto, no se puede calificar como una instalación esencial de forma general, sino que deberá analizarse en cada caso concreto, como se explica más adelante.

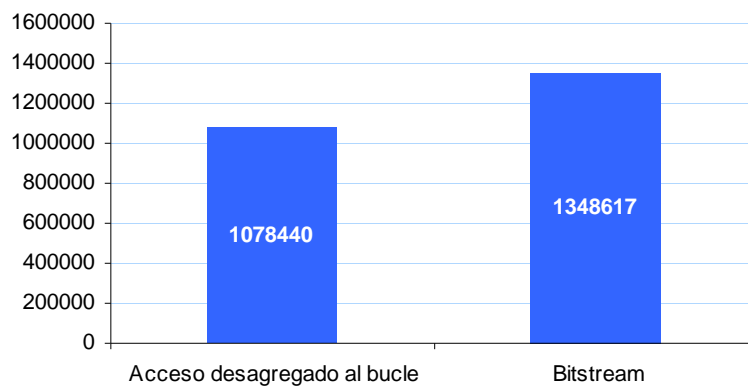
La inclusión de esta inexistente cadena de valor por parte de CINTEL parece derivar de la pretensión de implantar el modelo europeo en Colombia sin tomar en consideración las diferencias entre las realidades regulatorias y de mercado entre nuestro país y los diversos Estados Miembros de la Unión Europea. En efecto, para el año 2003, cuando

¹¹⁶ CRT, Resolución 575 de 2002, art. 4.2.3.3.

¹¹⁷ Vid. CINTEL 2007A, Sección 1.7.2. Respecto a la separación de dos mercados de banda ancha el informe es explícito al afirmar que el establecimiento de dos mercados mayoristas de banda ancha han de tener en cuenta las circunstancias de cada país miembro (pág 33) y añadiendo a renglón seguido que para su análisis se “adoptará la presunción [rebatible] de que los local loops forman un mercado separado...” (pág 33 de CINTEL (2007A) y pág 77 de Cave, Stumpf, Valletti (2006) [We will adopt the rebuttable presumption on the basis of the criteria above that local loops form a separate market...]). Presunción rebatible a la luz de las circunstancias del mercado colombiano, que son distintas de las del mercado europeo de 2006.

fue presentada la primera lista de mercados candidatos de regulación en Europa, ya existían productos mayoristas de bucle desagregado y bitstream. Según los datos de la Comisión Europea, en todos los países europeos, salvo Grecia e Irlanda, existía oferta y demanda de tales productos, vale decir, existía un mercado con su correspondiente cadena de valor de productos mayoristas.¹¹⁸ (Gráfico 6: Accesos mayorista en la UE, 2002) Por ello, la inclusión de estos mercados candidatos en la recomendación de la Comisión Europea de 2003 fue un reflejo de la realidad de los mercados en los Estados Miembros. Ello, como se ha visto, no es el caso en Colombia y por tanto, los informes de CINTEL no incluyen la motivación necesaria para la inclusión de dichos elementos en la cadena de valor.

Gráfico 6: Accesos mayorista en la UE, 2002



Fuente: Comisión Europea, Octavo Informe de Implementación

Por consiguiente, la cadena de valor expuesta en el informe de CINTEL no refleja la realidad colombiana, ignorando elementos esenciales de la misma, como el acceso a las cabeceras de cable submarino, e incluyendo elementos que no existen en Colombia o que no son demandados por los operadores colombianos, como el bitstream y el bucle de abonado. Dicha cadena de valor no es válida y no puede utilizarse como base del análisis de definición de mercados mayoristas en Colombia, requiriéndose, por tanto, un análisis detallado de la situación en Colombia que defina la cadena de valor que existe realmente en nuestro país.

¹¹⁸ Commission Staff Working Paper Technical Annexes of the Eighth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, COM(2002)695 final, pág. 56.

4.6.3 *El bucle de abonado es replicable y está siendo replicado*

En Colombia los operadores de acceso a Internet están invirtiendo fuertemente para competir sobre infraestructuras. Así, no sólo existe una clara competencia de plataformas (cable, telefonía básica e inalámbrica), sino que hay más de una red entre las distintas infraestructuras compitiendo en muchos mercados geográficos y existe un amplio potencial de entrada en otras (especialmente en redes inalámbricas). Ello ha sido uno de los efectos de la política de promoción de competencia mediante la asignación de licencias de WiMAX por parte del Ministerio de Comunicaciones.

Como el caso de otros operadores, UNE está desarrollando su propia red para competir en múltiples municipios en los que ya existen redes establecidas y ofrece servicios de acceso a Internet con red propia en Bogotá, Cartagena, Pereira, Bucaramanga, Manizales, Antioquia y Medellín. Este esfuerzo inversor de UNE se ha visto replicado por otros operadores con red que también han desarrollado sus redes propias para prestar servicios de acceso a Internet. Por ello, no cabe duda que los operadores del mercado de acceso a Internet están replicando el bucle de abonado en múltiples áreas de servicio, con independencia de que exista un operador prestando servicios con su red propia. Esto lleva a la clara conclusión de que el bucle de abonado es replicable y que no es una “instalación esencial” de forma general, como lo sostiene la Propuesta regulatoria, sino que ha de analizarse caso por caso, como ya ha sido discutido en la Sección 2.2 de estos comentarios.

Es más, esta replicabilidad del bucle de abonado se está produciendo sin perjuicio de que la normativa actual ya permite la desagregación del bucle de abonado. En efecto, a pesar de que se impone esta obligación por medio de la Resolución N° 087 de 1997, los operadores en Colombia no están haciendo uso de esta obligación regulatoria, prefiriendo más bien desplegar sus propias redes a los fines de competir en el mercado. La importancia de este hecho es incluso resaltada por CINTEL, quien sostiene que “la autoridad reguladora debe establecer criterios para que la desagregación del bucle sea instrumentalizada sólo en los casos en los que hay intención de adquirir desagregación por parte de una firma competidora. De otro modo esta disposición podría imponer costos innecesarios a las empresas y la autoridad reguladora.”¹¹⁹

Ahora bien, en los estudios realizados no se aprecia análisis alguno destinado a precisar la existencia de demanda actual o potencial de este tipo de servicios. Por el contrario, la experiencia actual en materia de desagregación de bucle local antes reseñada indica todo lo contrario, vale decir, que no existe demanda para este servicio mayorista en Colombia.

Por ello, la definición de un mercado mayorista sin precisar tal demanda potencial por parte de operadores iguales o más eficientes que el dueño de una red será, como bien

¹¹⁹ CINTEL 2007B, pág. 155.

apunta CINTEL, altamente ineficiente. Requerirá que los operadores comprometan recursos, no sólo para participar en el proceso regulatorio, defendiendo sus legítimos intereses, sino además para hacer las costosas adaptaciones a sus redes requeridas para acomodar el otorgamiento de acceso desagregado a terceros. Por otro lado, el regulador deberá igualmente destinar recursos públicos para llevar a cabo iniciativas regulatorias y estudios de mercado detallados (a nivel municipal e incluso menor, dada la atomización de las fijas redes en Colombia) cuya efectividad no sólo no existe certeza en estos momentos, sino que la evidencia de mercado que si está disponible actualmente indicaría todo lo contrario, parecería indicar que sería iniciativas regulatorias ineficientes.

Por consiguiente, como se ha argumentado no existe una falla del mercado mayorista de acceso Internet que justifique la definición un mercado mayorista del bucle de abonado, de forma genérica.

4.6.4 No se han tomado en cuenta las consideraciones generales de la regulación de mercados relevantes

Los estudios de CINTEL que sirven de soporte a la Propuesta regulatoria no ha tenido en cuenta en cuenta en la definición de los mercados relevantes de acceso a Internet las consideraciones generales establecidas en la Sección 2.5 de la propia Propuesta regulatoria. No se realizó un análisis de acuerdo con el principio de neutralidad tecnológica y no se garantiza la competencia sostenible a largo plazo, ni la promoción de la inversión y la innovación tecnológica.

4.6.4.1 No se hizo un análisis bajo el principio de neutralidad tecnológica

La definición y el análisis de los mercados de Internet no son tecnológicamente neutrales, por cuanto no incluyen a todos los proveedores de acceso a Internet que compiten en el mercado. No puede analizarse el mercado de acceso a Internet en Colombia sin tener en cuenta el cable, que tradicionalmente ha sido el mayor proveedor de acceso a Internet en nuestro país (dominando este servicio en modalidad dedicada hasta mediados de 2006) y que representa más de un tercio de los accesos dedicados a Internet en la actualidad. Asimismo, han de considerarse las redes de acceso inalámbrico y su potencial competitivo.

Hacer lo contrario no sólo es discriminatorio para los operadores de telefonía básica, sino que vulnera el principio de neutralidad tecnológica que impulsa el Decreto 2870 de 2007 y lo Propuesta regulatoria. El mercado minorista y mayorista de acceso a Internet está compuesto por el acceso provisto al menos por tres tecnologías: cable, redes de telefonía básica y acceso inalámbrico y las tres han de ser consideradas. Si se fuese a establecer una cadena de valor de un pretendido mercado mayorista en Colombia (que no existe en Colombia) para ello habría de considerarse tanto las redes de cable como las de telefonía básica y las de acceso inalámbrico.

Y esto es especialmente relevante respecto a las redes de cable, que compiten en una posición comparable con las de telefonía básica en el mercado de acceso a Internet,¹²⁰ no sólo por la amplia participación del cable en el mercado, sino porque al no existir en Colombia este mercado mayorista tanto las redes de telefonía básica como las del cable requerirían de considerables inversiones y costos para establecer un futuro mercado mayorista. Imponer costos a un competidor en el mercado y no a otro sin justificación es *discriminatorio* y contrario a nuestro ordenamiento.

Si se pretende imponer una obligación de acceso al bucle de abonado u otro producto mayorista de acceso a Internet a través del proceso de análisis de mercado, ha de hacerlo de forma no discriminatoria y sin vulnerar el principio de tecnología neutral, esto es, incluyendo en el análisis a todas las redes relevantes que compiten en el mercado.

4.6.4.2 No se garantiza la competencia sostenible a largo plazo, ni la promoción de la inversión y la innovación tecnológica

La definición de los mercados de acceso a Internet y el análisis realizado no garantiza la competencia sostenible a largo plazo, ni la promoción de la inversión y la innovación tecnológica.

No se ha tenido en cuenta las amplias inversiones en red para prestar acceso a Internet que los operadores están realizando en Colombia, ya sea en red de cable o red telefónica básica, la inversión en el despliegue de nuevas redes, incluyendo las inalámbricas, ni el dinamismo y la competitividad del mercado generado por esta competencia en infraestructuras entre diferentes plataformas.

El mercado de acceso a Internet en Colombia está basado en la competencia entre redes propias (telefonía básica, cable y hasta cinco redes de acceso inalámbrico por departamento). Así, resulta claro que los operadores están duplicando las redes de otros operadores para competir en la oferta de servicios en múltiples departamentos. La imposición de obligaciones de acceso al bucle desagregado distintas a las existentes en la normativa actual u otras de acceso mayorista, sólo servirían para desincentivar las inversiones que se están realizando en estos momentos.

El resultado sería desarmar el modelo actual de competencia por infraestructuras, un modelo de competencia a largo plazo, por un modelo de competencia a corto plazo, que se basa en la infraestructura de una sola red. Esto sería contrario a los lineamientos del Decreto 2870 de 2007 y a la realidad del mercado colombiano.

Adicionalmente una política distinta a la actual iría en contravía con los planes del gobierno nacional de masificar las TIC dado que la desagregación incentiva la

¹²⁰ Las redes de acceso inalámbrico por el contrario, cuentan con una arquitectura de red no fija.



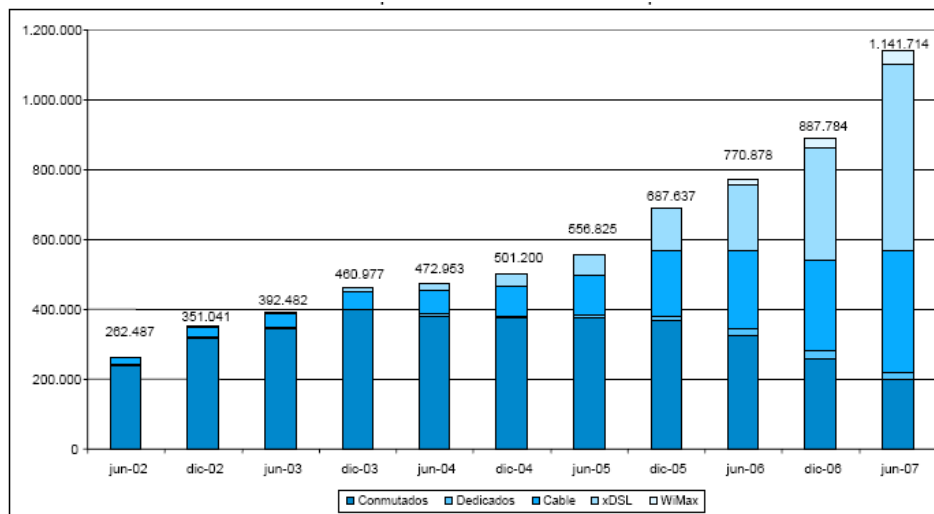
competencia en los segmentos de alto pero deja de lado los segmentos poblacionales menos atractivos, con una consecuente disminución de inversiones destinadas a la ampliación de cobertura.

4.6.5 El mercado de acceso a Internet en Colombia es un mercado dinámico y competitivo

Sin perjuicio de que el estudio de CINTEL sólo refleja parcialmente el mercado de Internet en Colombia basado en su segmentación unilateral del mercado minorista, razón por la que resulta incompleto, hemos de resaltar que dicho informe ofrece una muestra de su competitividad y su dinamismo, fruto del compromiso de los operadores de este mercado en una inversión sostenible en redes.

Los operadores presentes en este mercado, con independencia de la tecnología empleada, han invertido masivamente en mejorar las redes para prestar acceso a Internet de mejor calidad y en desplegar nuevas redes en el territorio nacional. Las redes de telefonía básica se están adaptando masivamente para prestar acceso a través de tecnologías ADSL, habiendo ampliado la cobertura en 49 nuevos municipios en un solo semestre en 2007,¹²¹ y como menciona CINTEL en su informe, el ADSL ya es la tecnología de acceso más utilizada en Colombia para acceder a Internet. Como muestra el Gráfico 7: Evolución suscriptores de Internet en Colombia por medio de acceso, el crecimiento del ADSL, que se basa en la inversión de los operadores TPBC en sus redes, ha sido el motor del crecimiento de suscriptores en Colombia desde 2005.

Gráfico 7: Evolución suscriptores de Internet en Colombia por medio de acceso



Fuente: CRT, Informe Semestral Internet - Junio 2007

¹²¹ CRT, Informe Semestral de Internet - Julio de 2007, pág 6.

Además, en estos momentos se está consolidando el sector de cable, donde Telmex ha adquirido en apenas un año y medio seis operadores (Superview, Cablecentro, Cablepacífico, Satelcaribe, TV Cable y Teledinámica) y ya ofrece servicios comunes. Por último, los tres operadores que contamos con licencias nacionales de WiMAX y los regionales (2 por región, lo que hace 5 potenciales redes de banda ancha inalámbrica compitiendo por región) estamos invirtiendo en desplegar nuestras redes y lanzar ofertas competitivas en distintas regiones. Como señala la CRT en su último informe semestral de Internet, el acceso a Internet WiMAX (del que UNE es el principal impulsor del país con 35.000 clientes a diciembre de 2007) ha crecido un 84% en sólo un año y ya representa casi un 5% del mercado.¹²² En conclusión, muchas zonas del país cuentan con 6 ó 7 posibles operadores: 5 de WiMAX, un operador de red fija establecido y/o un operador de cable.

Esta fuerte inversión en infraestructura propia, que garantiza una competencia sólida en el largo plazo, está teniendo un impacto importante en el mercado. Así, los precios de Internet están bajando de año en año e incluso el estudio de CINTEL, que pese a no ser representativo de todo el mercado de Internet, permite observar claramente esta circunstancia.¹²³ Debe notarse igualmente que, a diferencia del sector móvil, la reducción de precios en el mercado de acceso a Internet ha sido producto de la competencia y no de la regulación (por ejemplo, la fijación de cargos de terminación móvil en el sector móvil).

Es más, el mercado de acceso a Internet es dinámico y competitivo. Por ejemplo, en la ciudad de Medellín, en diciembre 31 de 2006 había 97.967¹²⁴ usuarios y a diciembre 31 de 2007 se estiman más de 180.000 usuarios. Así mismo los operadores están haciendo ofertas combinadas de nuevos servicios al mercado y servicios convergentes, que incluyen televisión, acceso a Internet y voz.

En conclusión, en el mercado de Internet en Colombia se están reduciendo los precios, se están desarrollando nuevos productos, se ha aumentado el número de los usuarios de Internet en el país (hasta 10.097.000, lo que supone un 50.6% de crecimiento en un año¹²⁵) y de los suscriptores (hasta 1.141.714, lo que supone un aumento del 28.6%¹²⁶). Esto ha permitido un aumento de la penetración de acceso dedicado a Internet en Colombia de un 196.7% durante los dos últimos años (el mayor crecimiento en la región), lo que ha hecho que Colombia mejore sustancialmente sus cifras de penetración a Internet respecto a los países de Latinoamérica (Gráfico 8).

¹²² CRT, Informe Semestral de Internet - Julio de 2007.

¹²³ CINTEL 2007B, pág. 51.

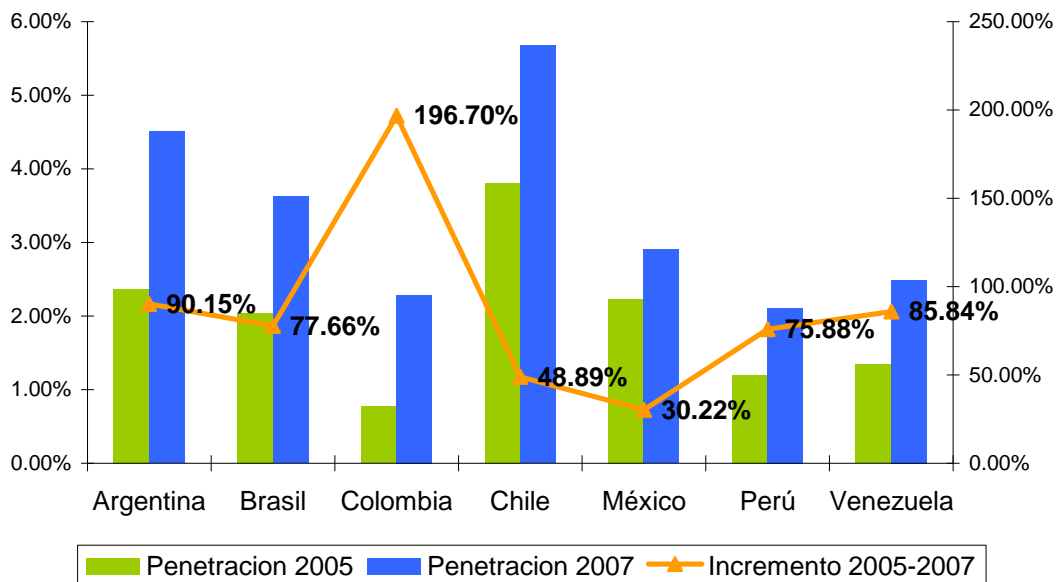
¹²⁴ Siust.

¹²⁵ CRT, Informe Semestral de Internet - Julio de 2007, pág 5.

¹²⁶ CRT, Informe Semestral de Internet - Julio de 2007, pág 2.



Gráfico 8: Evolución de penetración de acceso dedicado de Internet en países de Latinoamérica



Fuente: Reguladores

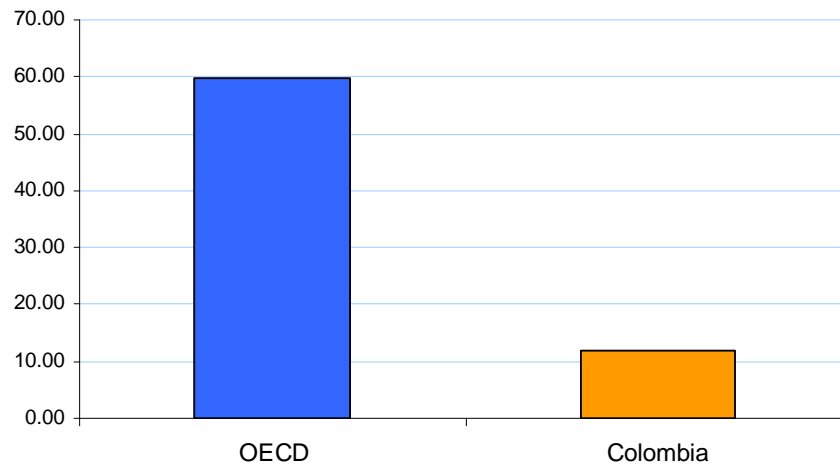
El informe de CINTEL, aunque permite ver estos claros avances en el mercado de Internet, compara la situación de nuestro país con los países de la OECD. Esta comparación no es adecuada, ya que las circunstancias de los países de la OCDE difieren de forma sustancial de las de Colombia. Así, por ejemplo, el informe de CINTEL establece que la penetración de suscriptores de Internet en Colombia es baja en comparación con la de los países de la OCDE como Japón, Suiza, Corea y Finlandia. Pero no tiene en cuenta que una de las causas principales de esto es la baja penetración de PCs que hay en nuestro país frente a la de los países de la OCDE, entre otras diferencias significativas.

Sin el PC no se puede acceder a Internet y el mercado de suscriptores no puede crecer más allá de esa cifra. Pues bien, Colombia tiene una penetración de 12 PCs por cada 100 hogares, que es mucho menor que los países con que es comparada por CINTEL.¹²⁷

¹²⁷ DANE, Salud Sexual y Reproductiva en Colombia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2005).

Los países de la OCDE tienen una penetración media de PCs por hogares de 60 PCs por cada 100 hogares (Gráfico 9).¹²⁸

Gráfico 9: PCs por hogares en países OCDE (media) y Colombia



Fuente: OCDE Communications Outlook 2007 y DANE.

Por tanto, no es adecuado comparar la penetración de Internet de Colombia con los países OCDE que tienen un mercado potencial de hogares con PCs mucho mayor, sin contar con mayor ingreso per capita. En efecto, países como el Reino Unido, Holanda o Suecia tienen más del 70 e incluso 80 PCs por cada 100 hogares.¹²⁹

Asimismo, esta circunstancia es evidenciada por la propia encuesta de CINTEL, que con la cautela de que no se refiere a todo el mercado de Internet existente en Colombia, permite observar que la mayor causa de no contar con un acceso en parte de este mercado es el no tener computador.¹³⁰

Sin embargo, a pesar de que Colombia tiene una de las penetraciones de PCs por cada 100 hogares más baja de la región, si se compara la penetración de PCs por hogar con la penetración de Internet puede observarse que Colombia tiene una de las mejores relaciones de estos dos parámetros en la región (Gráfico 10).

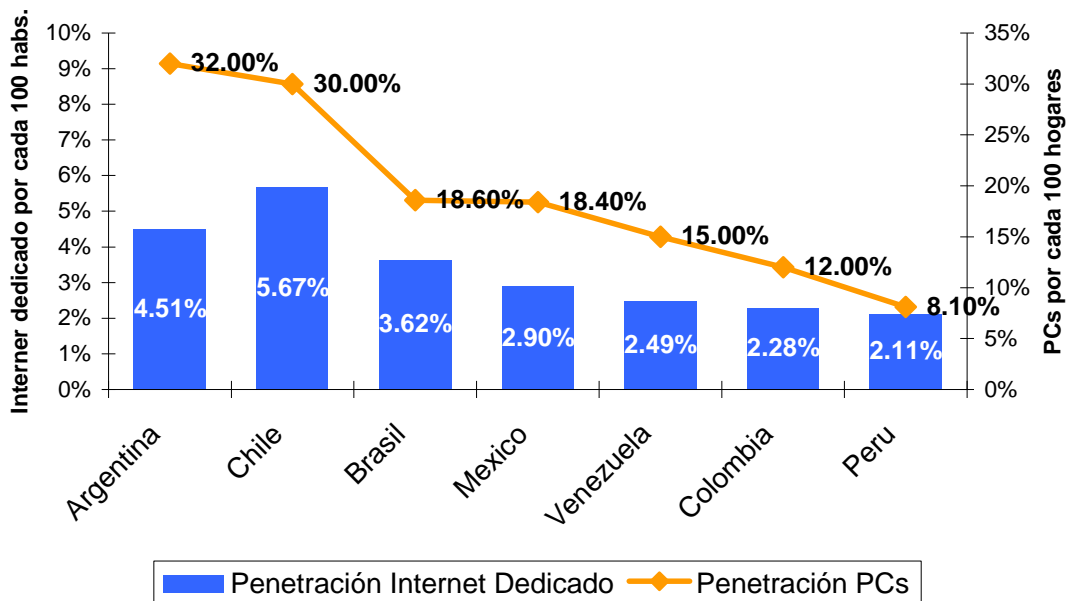
¹²⁸ OECD, Communications Outlook 2007, pág. 134. (Este dato se refiere a la penetración de PCs por cada 100 hogares en 2005 y la muestra incluye 22 países OCDE.)

¹²⁹ OECD, Communications Outlook 2007, pág. 134.

¹³⁰ CINTEL 2007B, pág 76.



Gráfico 10: Penetración de PCs por hogar y penetración de Internet en países de Latinoamérica



Fuente: Reguladores para penetración de Diciembre de 2006 y UIT y DANE para penetración de PCs de 2005.

La diferencias entre los países OCDE con Colombia no sólo afecta a la penetración de Internet sino a las economías de escala del mercado y las posibilidades de reducir los precios de los servicios según vaya el mercado ganado masa crítica. Así, no es posible comparar los precios y velocidades de transmisión de países que cuentan con 31 y 27 millones de suscriptores, como Japón o Alemania, o 16, 13 y 12 millones, como es el caso del Reino Unido, Francia y Corea del Sur con un mercado como el de Colombia de 1.4 millones de suscriptores.¹³¹

Por tanto, hacer una comparativa de Colombia con los países OCDE no es válido. Al comparar mercados tan distintos con el colombiano se desvirtúa la realidad del país. Salvo contadas excepciones, los países de la OCDE cuentan con realidades socioeconómicas sumamente diferentes y mercados de Internet más desarrollados y con economías de escala mucho mayores al colombiano.

¹³¹ Sobre datos de suscriptores de países OCDE véase OECD, Communications Outlook 2007, pág. 131.

4.6.6 *No se cumplen los tres criterios*

Por todo lo aquí expuesto, puede concluirse que los mercado mayoristas establecidos en la propuesta regulatoria no cumplen con los tres criterios para definir un mercado como candidato.

1) No hay fuertes barreras de entrada al mercado en Colombia, por cuanto los operadores están desplegando sus propias redes y entrando en el mercado de acceso a Internet con su propia infraestructura.

UNE, por ejemplo, presta servicios con su propia infraestructura en múltiples municipios y está invirtiendo en su propia red, ya sea de cable, de telefonía básica o inalámbrica muy activamente, replicando la red de sus competidores. Un mercado que cuenta con una amplia competencia de redes con 5 redes potenciales inalámbricas por departamento, redes de telefonía básica y de cable.

2) El otorgamiento de cinco permisos por región (dos nacionales y tres departamentales) para prestar servicios de acceso a Internet inalámbrico, junto al hecho de su exponencial crecimiento (ya supone casi el 5% del mercado y ha crecido un 84% en un año) hace que la competencia potencial en este mercado sea muy acuciada. Además, la reciente entrada de Telmex a este mercado, un inversionista de escala continental, ya está imprimiendo dinamismo y, sin duda, continuará haciéndolo.

Ni la Propuesta regulatoria, ni los estudios de CINTEL tienen debidamente en cuenta este hecho, que supone un cambio radical de las condiciones de un mercado en el que ya existe una intensa competencia entre infraestructuras de telefonía básica y cable.

3) Dada la intensa competencia el mercado de acceso a Internet y que los operadores no demandan herramientas ex ante que ya existen en la normativa, como es la desagregación del bucle de abonado, es claro que no el correcto funcionamiento de este mercado no requiere de la aplicación de medidas ex ante y que el Derecho de la Competencia es suficiente para analizar los problemas que pudieran surgir.

Por consiguiente, el mercado de acceso a Internet no cumple con los requisitos necesarios para ser definido y la CRT debe excluirlo de la lista de mercados candidatos.

4.6.7 *La imposición de obligaciones ex ante no demandadas por el mercado impactaría las inversiones en red y el sistema establecido de servicio universal*

La imposición de obligaciones en los mercados candidatos propuestos por la CRT (que no cumplen los tres criterios para ser definidos como mercados, como se ha expuesto

anteriormente) impactaría gravemente en el desarrollo de redes fijas e infraestructura de acceso a Internet en Colombia.

Tal y como se ha descrito en las secciones precedentes, los operadores de redes fijas estamos invirtiendo intensamente en adecuar nuestra infraestructura para prestar servicios de acceso a Internet y ofertas convergentes (como *triple play*, voz, acceso a Internet y video) y en expandir nuestras redes en otros ámbitos geográficos. Por ejemplo UNE ha desplegado redes WiMAX en 16 ciudades, y está planeando desarrollar nuevas redes de fibra en Cali y Barranquilla, está actualizando sus redes de cable en Cartagena y Bucaramanga y sus redes de ADSL en Medellín, Manizales, Pereira, Antioquia y Bogotá.

Esto supone un gran esfuerzo en desarrollar una competencia basada en nuestra propia infraestructura y competir con otras plataformas de red, como el cable, que prestan acceso a Internet y servicios convergentes (especialmente, *triple play*).

Si la CRT impone obligaciones innecesarias sobre mercados mayoristas que no existen en Colombia y que son creados artificialmente sin cumplir con los tres criterios definidos por la propia CRT, se perjudicará innecesariamente a los operadores de red fija y se vulneraría el principio de proporcionalidad al que hace alusión la CRT en su Propuesta Regulatoria.¹³²

Los operadores fijos a los que se impongan estas obligaciones se verán obligados a desviar sus recursos disponibles a implementar las adecuaciones técnicas de red impuestas por estas obligaciones que los otros operadores con los que compiten y que están en nuestra misma situación (especialmente, los operadores de cable) no asumirán si no se les impone también a ellos.

Por tanto, la imposición de obligaciones que *no* demanda el mercado no sólo impactarían de forma injusta las condiciones de competitividad en el mercado, discriminando más aún a los operadores de redes fijas (en especial los de TPBC), sino que se desincentivaría la inversión que se está desarrollando en redes fijas y se pondría en peligro la sostenibilidad del sistema existente de subsidios de tarifas fijas.

4.6.8 Conclusiones y recomendaciones

Con fundamento en lo anterior y con miras a lograr la mejor y más adecuada adopción del modelo de regulación por mercados en Colombia, UNE recomienda que se revise la Propuesta regulatoria para tomar en consideración lo siguiente:

- La necesidad de realizar un nuevo estudio que determine el mercado minorista de acceso a Internet y las cadenas de valor realmente existentes en Colombia y

¹³² Propuesta regulatoria, pág 7.

que se estudie la exclusión de los mercados de banda ancha por no cumplir con los tres requisitos necesarios para definir mercados.

4.7. Mercado mayorista portador y mayorista de acceso a las cabeceras de cable submarino

La Propuesta regulatoria no establece un mercado de acceso de cable submarino, pero establece uno de portador. A este respecto, debemos señalar que la Propuesta regulatoria no sustenta la designación de un mercado portador y que, sin embargo obvia, al igual que el estudio de CINTEL, la definición de un mercado mayorista de acceso a las cabeceras de cable submarino. Y eso que se trata de uno de los elementos menos replicables dentro de la cadena de valor de los mercados de voz (respecto a la larga distancia internacional) y de acceso a Internet.

Las cabeceras de cable submarino constituyen verdaderas instalaciones esenciales en los términos antes discutidos y por tanto deben ser incluidas expresamente por la CRT en los análisis de mercado que realizará para definirlos como un mercado mayorista. En efecto, a diferencia del bucle de abonado que es y está siendo replicado en numerosos mercados geográficos, las cabeceras de cable submarino no son técnicamente replicables. Ello deriva del hecho que un cable submarino sólo puede interconectarse con una sola cabecera cada vez que aterriza en un territorio.¹³³ Por ello, una vez que exista una cabecera de cable submarino interconectada al cable submarino respectivo, el operador que la controle podrá ejercer PSM gracias a ella.

Más aún, dada la estrecha vinculación de estas instalaciones con la infraestructura de cable submarino y la magnitud de las inversiones necesarias para replicarlas, así como las economías de escala necesarias para justificar ello, las cabeceras de cable submarino constituyen instalaciones esenciales en los términos de la legislación colombiana.

Las distorsiones competitivas derivadas del control de estas instalaciones y su no replicabilidad por parte de competidores son ampliamente conocidas por las autoridades colombianas. Por ello, el propio Decreto 2870 de 2007 contempla este tipo de elementos dentro de aquellos enumerados como posibles candidatos para ser objeto de regulación.

4.7.1 Las cabeceras de cable submarino existentes en Colombia

Colombia tiene interconexión a 3 cables submarinos, que aterrizan en Barranquilla, Cartagena, y Tolú:

- Cable Panamericano: aterriza en Barranquilla, lo controla Telecom

¹³³ Una misma cabecera puede conectarse con dos cables submarinos, pero no viceversa.



- Cable Arcos: aterriza en Cartagena, lo usa Internexa, ETB, y otros de la Alianza
- Cable Maya: aterriza en Coveñas. Lo usan tanto Internexa como Telecom, pero más como respaldo

Actualmente se encuentra en proyecto el aterrizaje de Emergia, de Telefónica que aterrizaría en Barranquilla aprovechando la cabecera de playa de Telecom.

Las cabeceras de cable submarino han sido consideradas como instalaciones esenciales por el decreto 447 de 2003, y efectivamente son instalaciones esenciales en la medida en que cada cabecera de cable es manejadas por el operador que controla el cable submarino quien tiene monopolio en la cabecera en la medida en que sólo el determina si da acceso o no en la cabecera, la forma en que da el acceso, para qué tipo de capacidades y el precio de dicho acceso. Más aún, el operador que contrata el acceso a la cabecera no tiene poder compensatorio en la negociación con el operador dueño de la cabecera.

Además al ser controlada cada cabecera por quien maneja el cable submarino, de entrada supone que los operadores que no somos propietarios o no tenemos participación en el cable submarino no podemos tener una cabecera de cable alterna al cable.

4.7.2 Hay falla de mercado en las cabeceras de cable submarino

En el mercado colombiano de cable submarino se evidencian fallas de mercado representadas en precios muy por encima de costos. A continuación, se enumeran algunos de estos ejemplos:

- Ciertos operadores que tienen monopolio en la cabecera de cable submarino cobran más de treinta veces el valor de instalación o cruzada que otros operadores cobran por la cabecera de cable. Se encuentran precios desde U\$2900 dólares por la cruzada de un SMT1 frente a un precio por la misma capacidad de US 80.38 cobrada por la cruzada en otro cable submarino por otro operador que la controla. La tarifa de instalación de dicha capacidad en el NAP de las Américas se ha fijado en US 350 dólares.
- Ciertos operadores que tienen monopolio en la cabecera de cable cobran precios de arrendamiento mensual de la citada capacidad en la cabecera de U\$1000 frente a otros que manejan una mensualidad de U\$ 247 dólares. Por el arrendamiento de dicha capacidad en el NAP de las Américas la tarifa mensual es de US250 dólares.
- Por el arrendamiento de las áreas que se requieran para la capacidad requerida se cobra en una cabecera U\$1800 mensuales que cubre los costos de energía, respaldo, baterías, rectificadores. En otra cabecera se cobra por un rack (Ej.Un radio SDH tiene dos unidades de RACK) la suma de US



8,53 dólares y se cobra la energía utilizada por la capacidad por kilowatio a un valor de US240,37 dólares.

- Algunos operadores de cable submarino ponen restricciones para que esa capacidad no pueda ser ofrecida por los operadores que han contratado la cabecera para suministrar capacidad a terceros. Si se instala una capacidad debe ser a nombre del operador que la contrató y si se instala STM1 de terceros para uso del operador el costo de cruzada y arrendamiento mensual se incrementan (US2950 por STM1 y US2670 mensuales de arrendamiento).
- La instalación de nuevas capacidades en ciertas cabeceras de cable puede demorar hasta un mes. O sea que pueden subsistir prácticas dilatorias en el acceso a la infraestructura.
- Otras formas de limitar el acceso han sido la dilación en la negociación del mismo acceso, las exigencias sobre límites de capacidad y el bloqueo de tráfico entre estas cabeceras y el resto del país.

En tal sentido, vale indicar que por varios años TELECOM ha ostentado el control y acceso total a las cabezas de los cables submarinos Maya y Panamericano, control que obtuvo por ser el operador estatal en gestión directa, limitando y creando barreras de entrada a los diferentes operadores que le solicitaron acceso a esas cabeceras de cables, exigiéndoles por estos precios desmedidos.

Así, tenemos que TELECOM ha incumplido no sólo normas de orden nacional y supranacional, sino que además los principios básicos y propios de la interconexión entre operadores, principios como trato no discriminatorio, transparencia, libre y leal competencia, precios basados en costos más una utilidad razonable y acceso igual cargo igual.

Estas conductas se agravan con la posición de dominio contractual ejercida por dicho operador al negociar capacidad en dichas cabeceras, lo que se ve representado en prácticas dilatorias en la negociación, imposición de tarifas excesivamente onerosas, bloqueo al transporte de tráfico entre esas cabeceras y el resto del país, entre otras.

4.7.3 Se cumplen los tres criterios para definirlo como mercado relevante

El mercado de acceso a las cabeceras de cable submarino cumple con los tres criterios para definirlo como un mercado relevante:

- 1) Existen fuertes barreras a la entrada de este mercado, por cuanto las cabeceras de cable submarino no son replicables y su sustitución no es factible en lo económico o en lo técnico.
- 2) No existe competencia prospectiva, ya que la instalación de una cabecera de cable submarino son instalaciones esenciales que no son susceptibles de

duplicación y los operadores actuales no tienen, ni tendrán en el horizonte temporal pertinente, presión competitiva de otros prestadores.

3) El derecho de la competencia no es suficiente para solucionar las fallas del mercado, ya que no la ha solucionado hasta el momento, requiriéndose regulación ex ante.

Por todo lo anterior, UNE estima necesario la definición del mercado mayorista de cabeceras de cable submarino para la designación de los operadores dominantes que corresponda, así como la imposición de los remedios oportunos, incluyendo la imposición de acceso a las mismas.

4.7.4 Mercado portador

Este mercado mayorista es incluido en la Propuesta regulatoria, más no ha sido recomendado por el Informe CINTEL 2007B. Por esta razón, se estima que de estimarse necesaria la inclusión de este mercado deberá realizarse el análisis y argumentación necesario que evidencie el cumplimiento de los criterios de procedencia.

4.7.5 Conclusiones y recomendaciones

Con fundamento en lo anterior y con miras a lograr la mejor y más adecuada adopción del modelo de regulación por mercados en Colombia, UNE recomienda que se revise la Propuesta regulatoria para tomar en consideración lo siguiente:

- La necesidad de definir un mercado mayorista de acceso a las cabeceras de cables submarinos para que se determine los operadores dominantes que corresponda y se impongan los remedios necesarios para remediar la falla de mercado.
- La necesidad de analizar mercado portador para determinar si los criterios para la procedencia de su definición como un mercado candidato se cumplen en Colombia.

4.8. Mercado de larga distancia

En esta sección presentaremos ciertas consideraciones en torno a la propuesta de la CRT de definir un mercado candidato de servicios minoristas de "Larga distancia."¹³⁴ Como se verá, la inclusión de dicho mercado candidato no se encuentra justificada de cara a la realidad de los mercados en Colombia. Por estas razones, expresamente se solicita a la CRT revisar su determinación inicial en esta materia y eliminar este mercado de la lista de mercados candidatos.

¹³⁴ Artículo 4.2(ix) del Proyecto de Resolución.

4.8.1 Posición de la Propuesta regulatoria

La propuesta regulatoria señala que el servicio de larga distancia “acaba de sufrir importantes cambios en su normativa en el mercado minorista”¹³⁵ lo cual permite prever “cambios significativos en la estructura de la oferta del servicio por la entrada de nuevos operadores y comercializadores.”¹³⁶ Asimismo, la Propuesta regulatoria justifica su determinación de definir este mercado candidato sosteniendo que el “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 no son verificables todavía.”¹³⁷ Con fundamento en lo anterior, la CRT esgrime la siguiente argumentación en cuanto a la satisfacción de los criterios para establecer si un mercado relevante es candidato para regulación *ex ante*:

a. Primer criterio: Estos mercados cuentan con las mismas barreras estructurales del acceso a voz fija ya presentadas.

b. Segundo criterio: En el corto plazo no se puede verificar competencia efectiva, toda vez que entre otros aspectos, los procesos de negociación directa de la interconexión son complejos por lo que la entrada efectiva en operación de nuevos competidores puede demorarse en el tiempo.

c. Tercer criterio: Las barreras estructurales a la entrada no pueden ser tratadas de manera efectiva de manera *ex post*.¹³⁸

Tras la revisión de la documentación y análisis presentado por la CRT y sus asesores, podemos concluir que esta determinación es contraria a la metodología de definición de mercados candidatos adoptada por la CRT y a las recomendaciones de sus asesores al respecto.

4.8.2 Análisis de los asesores de la CRT sobre el mercado minorista de “Larga distancia”

Si bien es cierto que las recomendaciones de sus asesores en el marco del presente procedimiento normativo no son vinculantes para la CRT, no es menos cierto que, a fines de garantizar la debida transparencia y motivación, en caso de no acoger una recomendación particular, la CRT debe fundamentar su decisión en un análisis propio

¹³⁵ Propuesta regulatoria, pág. 22.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Idem.

del asunto de que se trate. De lo contrario, las conclusiones de la CRT carecerán de toda motivación, directa o indirecta.¹³⁹

En vista de lo anterior, resulta pertinente remitirnos al análisis que sobre el mercado candidato de “Larga distancia” hicieran los asesores de la CRT en su segundo informe. En primer lugar, debe reiterarse que los asesores de la CRT pasan a analizar el presente mercado minorista sin guardar reparo a las limitaciones metodológicas señaladas en la Sección 3.4. Ciertamente, al estudiar el mercado minorista como posible mercado candidato abiertamente incumplen con la metodología establecida en su informe CINTEL2007A. Ello demuestra una inconsistencia inexcusable entre los Informes CINTEL 2007A y CINTEL 2007B que arroja serios cuestionamientos sobre el análisis efectuado por los asesores de la CRT.

Al margen de lo anterior, se observa que al estudiar este posible mercado candidato,¹⁴⁰ CINTEL toma nota de que este servicio “acaba de sufrir importantes cambios”¹⁴¹ razón por la que concluye que resulta “altamente especulativo cualquier análisis de competencia futura (segundo criterio) en el mercado minorista (retail).”¹⁴²

Los asesores de la CRT agregan que dichas reformas normativas, derivadas en concreto de la entrada en vigor del Decreto 2870 de 2007 y de la Resolución CRT 1720 de 2007, permiten prever “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 precios y cantidades, al igual que el impacto sobre el mercado de multiacceso y la obligación de prescripción.”¹⁴³

Con fundamento en lo anterior, CINTEL verificó que no estaban dados los presupuestos de procedencia del segundo criterio a efectos de la inclusión del mercado minorista de “Larga distancia” dentro de los mercados candidatos para regulación *ex ante*. Vale decir, CINTEL determinó que por sus características actuales, no es previsible determinar que en el horizonte temporal pertinente este mercado no alcanzará

¹³⁹ Esta interpretación es confirmada por la propia Propuesta regulatoria al señalar la determinación de mercados minoristas candidatos para regulación *ex ante* se efectuó “conforme a los análisis de mercado y competencia contenidos en el estudio CINTEL 2007B, capítulo 6 y los análisis adicionales realizados por la CRT.” (Cursivas nuestras). Propuesta regulatoria, p 20.

¹⁴⁰ Incluyendo los sub-mercados de larga distancia nacional y larga distancia internacional.

¹⁴¹ CINTEL 2007B, pág.114.

¹⁴² *Idem*.

¹⁴³ *Idem*. Igualmente, en otras secciones de su informe CINTEL reconoce que existen “recientes desarrollos que traerán cambios considerables en el ambiente competitivo de corto plazo” entre los cuales figura, principalmente, “el fin de la exclusividad (sic) de operadores de larga distancia,” razón por la cual se estima prematuro anticipar la estructura que algunos mercados adoptarán en el futuro cercano.” CINTEL, 2007B, pág. 13.

índices de competencia efectiva. Por ello, y como era de esperarse, los asesores de la CRT se abstuvieron de recomendar la inclusión de este mercado dentro de la lista de mercados candidatos a ser establecida por la CRT. Al contrario, CINTEL simplemente recomendó que la CRT “revise continuamente”¹⁴⁴ el estado de competencia en este mercado “para monitorear el efecto de la entrada en vigor de las medidas enunciadas en la Resolución 1720 de 2007.”¹⁴⁵

A pesar de ello, y como ya se ha visto, la Propuesta regulatoria marcó distancia con las recomendaciones de sus asesores y concluyó, sin mediar consideración económica o de mercado alguna, que *si* era posible prever la ausencia de competencia efectiva en este mercado en el corto plazo, indicando simplemente que ello sería consecuencia de las dificultades para negociar interconexión por parte de nuevos entrantes.¹⁴⁶

Esta ausencia de motivación resta transparencia al proceso, resulta en una falta de motivación, genera indefensión y es contradictoria con los principios sobre los cuales se inspira la propuesta normativa.

4.8.3 Conclusiones y recomendaciones

Con fundamento en lo anterior y con miras a lograr la mejor y más adecuada adopción del modelo de regulación por mercados en Colombia, UNE recomienda que se revise la Propuesta regulatoria para tomar en consideración lo siguiente:

- Necesidad de motivar debidamente mediante un análisis pertinente la inclusión de este mercado o que se elimine de la lista de mercados candidatos.

¹⁴⁴ CINTEL, 2007B, pág. 114.

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Propuesta regulatoria, p 22.