

## DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS EN EL MARCO DEL PROYECTO REGULATORIO DE RÉGIMEN DE MERCADOS RELEVANTES DE TELECOMUNICACIONES

### 1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo señalado en la nota publicada el 24 de Abril de 2008, así como en el documento de modificación de la Agenda Regulatoria 2008 aprobado por la sesión de comisión y publicada el 29 de Mayo de 2008, a través de este documento se describen los pasos a seguir en el desarrollo del proyecto regulatorio que tiene por objeto transitar a un esquema de regulación por mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, se definen los espacios de participación y discusión sectorial en su desarrollo y, además, se presenta el cronograma resultante, en todo caso en el marco de lo establecido en el Decreto 2870 de 2007 y, en particular, en el Decreto 945 de marzo 31 de 2008.

El documento contiene un recuento breve de los antecedentes del proyecto, algunas anotaciones generales sobre lo que el sector debe esperar al respecto y una descripción detallada de la manera en la que la Comisión está abordando la nueva etapa de estudio que llevará a la propuesta regulatoria correspondiente.

Es de anotar que cualquier agente del sector y/o interesado en este proyecto regulatorio, puede remitir a la CRT los comentarios que considere pertinentes respecto de los diferentes elementos de análisis y/o documentos previstos durante su desarrollo, los cuales harán parte de todos los diferentes insumos para la CRT en el marco del mismo.

### 2. ANTECEDENTES

Para efectos del tránsito hacia una regulación orientada por mercados, conforme a lo establecido en las disposiciones mencionadas, la CRT procedió a desarrollar una propuesta regulatoria inicial con la participación de expertos internacionales que en su momento apoyaron la modificación al esquema de mercados relevantes de telecomunicaciones para la Comisión Europea en diciembre de 2007, así como de expertos nacionales.

Lo anterior, fue realizado con apoyo de estudios llevados a cabo mediante un contrato celebrado con el Centro de Investigación de Telecomunicaciones –CINTEL. El documento preparado por CINTEL contiene el aporte directo de los asesores externos con respecto a la aproximación metodológica que debía seguir Colombia en la identificación de estos mercados, y evidencia la discusión a partir de la información disponible acerca de los mercados de telecomunicaciones. Con estos elementos, la CRT definió la metodología y presentó una propuesta regulatoria inicial en la que se identificaron los mercados de telecomunicaciones relevantes susceptibles de regulación ex ante. La propuesta regulatoria y el documento soporte con la metodología desarrollada para identificar mercados relevantes y el borrador de una primera lista de mercados relevantes del sector de telecomunicaciones, fueron publicados en el mes de Febrero de 2008. Estos documentos, en conjunto con los elaborados por CINTEL, fueron puestos a consideración del sector para sus comentarios, con base en lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004.

### **3. COMENTARIOS DEL SECTOR Y AMPLIACIÓN DE PLAZOS**

El sector presentó comentarios a la propuesta regulatoria, poniendo de manifiesto la importancia de las decisiones de la CRT en la transición hacia el nuevo esquema regulatorio. Estos comentarios fueron publicados en la página web de la CRT para obtener retroalimentación adicional de los interesados, en Mayo de 2008.

Dada la profundidad y nivel de detalle de los comentarios recibidos a lo largo del proceso y ante la necesidad de realizar estudios adicionales con el fin de revisar integralmente la propuesta regulatoria y dar un proceso de discusión más amplio con el sector, el Gobierno Nacional consideró necesario ampliar los plazos con los que contará la CRT para la respectiva toma de decisiones, previa realización de los estudios correspondientes, hasta el mes de Febrero de 2009.

### **4. LO QUE EL SECTOR PUEDE ESPERAR**

- En el marco de los principios contenidos en el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones, el proyecto se está adelantado con el propósito de potenciar el desarrollo sectorial y las condiciones de competencia en los diferentes mercados de telecomunicaciones, así como promover los intereses de los usuarios, en ambiente de convergencia, apoyados en un marco regulatorio acorde a las nuevas realidades. El análisis de los mercados debe dar respuesta a una nueva realidad, en la cual éstos se ven influenciados por las tecnologías convergentes que hacen posible la prestación de

servicios convergentes, incluidos los servicios de valor agregado de que trata el Decreto 2870 de 2007. Bajo estas consideraciones, la Comisión adoptará las medidas regulatorias necesarias para promover los niveles adecuados de competencia en los mercados que así lo requieran desde el punto de vista del bienestar de los consumidores y el adecuado desarrollo del sector de telecomunicaciones en Colombia.

- La dinámica del proceso implica el monitoreo constante de los mercados, lo cual permitirá identificar necesidades regulatorias que surjan en relación con nuevos mercados ó respecto de la modificación o eliminación de medidas de intervención que hayan sido adoptadas. En este sentido, las decisiones de la Comisión no serán necesariamente estáticas en el tiempo, de tal forma que, de requerirse modificaciones, éstas se llevarían a cabo dentro de plazos de tiempo preestablecidos. Así, la CRT determinaría un período dentro del cual no se modificarían las definiciones regulatorias correspondientes, con el fin de evitar cualquier tipo de incertidumbre acerca de cambios en la regulación que puedan afectar negativamente las decisiones de inversión de las operadores.
- Teniendo en cuenta en todo caso aquéllas previstas al respecto en el Decreto 2870 de 2007, la gama de herramientas regulatorias disponible es amplia y, como se ha dicho reiteradamente, la CRT procederá a determinar en todos los casos los remedios que garanticen el resultado perseguido, teniendo presente la necesidad de no afectar los incentivos adecuados de los operadores a continuar invirtiendo en innovación y desarrollo tecnológico.
- En el proceso de transición al nuevo esquema regulatorio, la CRT, con el apoyo del Ministerio de Comunicaciones, buscará la coordinación con las autoridades del sector y las responsables de la política de competencia.
- Finalmente, la CRT progresará en la eliminación paulatina de las barreras que persistan en algunos mercados, con relación a la regulación.

## 5. NUEVO PERIODO DE ESTUDIO

Este nuevo periodo de estudio inició en el mes de Abril de 2008 y culminará con la publicación de una nueva propuesta regulatoria que se pondrá en conocimiento del sector como resultado de la revisión integral que adelanta la CRT (esto es, un proyecto de Resolución y el documento

regulatorio que soporte las propuestas consignadas en ella), aproximadamente a finales del mes de Octubre de 2008.

En esta etapa, la CRT cuenta nuevamente con el apoyo de consultores nacionales e internacionales en el desarrollo de las diferentes actividades previstas para la cabal ejecución del proyecto en cuestión. Un equipo de consultores económicos nacionales tiene bajo su responsabilidad el desarrollo de la mayor parte del trabajo técnico de definición de mercados e identificación de posiciones de dominio, con el soporte de la CRT para tal efecto.

Simultáneamente a este trabajo, un equipo de consultores internacionales estará realizando las recomendaciones estratégicas frente a la ejecución del proyecto con miras al adecuado desarrollo sectorial dentro de un contexto convergente, así como el análisis integral de las diversas alternativas de remedios regulatorios que requieran los mercados colombianos, el cual dará elementos de juicio adicionales para tomar decisiones acerca de la manera adecuada en la que la regulación intervendrá en cada mercado.

Finalmente, un equipo de consultores jurídicos nacionales acompaña el proceso con miras a la transición hacia el nuevo esquema regulatorio.

## 5.1 Recolección de información

El punto de partida de la nueva etapa de estudio ha sido la consolidación y análisis de la información necesaria para la definición de mercados e identificación de posiciones de dominio. De esta forma, se organiza y procesa la información disponible y se levanta información primaria en los casos en que se considere necesario, recurriendo directamente a los operadores, cuando la información requerida no está disponible por parte de las autoridades del sector.

## 5.2 Metodología de análisis

Además de la revisión de los comentarios del sector y de los documentos preparados en la primera fase del proyecto regulatorio, esta etapa comprende una revisión de la literatura teórica y empírica sobre la definición de mercados y la identificación de posiciones de dominio.

Con base en ella y en el análisis de la información recolectada en la etapa previa, se pondrá en conocimiento del sector, aproximadamente a comienzos del mes de Julio de 2008, el detalle de la metodología que se utilizará en la definición de mercados relevantes y en la identificación de operadores con posición de dominio, que consulte las realidades del sector en Colombia y la disponibilidad de información del sector. En este sentido, esta metodología incluye los criterios para la definición de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, la identificación de operadores con posición de dominio y los principios que orientarán la elección de las medidas regulatorias.

Este documento contendrá los aspectos que se enuncian a continuación, así como otros que resulten necesarios de acuerdo con los análisis que se están llevando a cabo:

- Los indicadores cuantitativos que se tendrán en cuenta

Se identificarán cuáles de los indicadores estándar de la literatura empírica sobre definición de mercados e identificación de posiciones de dominio (individuales y conjuntas), pueden calcularse con base en la información disponible de los mercados de telecomunicaciones en Colombia

- Los indicadores cualitativos que se tendrán en cuenta

Se identificará qué información cualitativa complementará el análisis de los indicadores cuantitativos en la definición de mercados e identificación de posiciones de dominio (individuales y conjuntas).

- Los criterios que guiarán el análisis

Se identificarán los criterios que guiarán la utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos para la definición de mercados y para la identificación de posiciones de dominio (individuales y conjuntas).

### 5.3 Definición de mercados

Con base en la metodología establecida, en esta etapa se aplicarán los test cuantitativos y cualitativos para la definición de mercados, en donde se incluirán estudios de sustituibilidad de demanda, de oferta y competencia potencial que se requieran, y se identificará el alcance geográfico de cada uno de ellos, definido como el territorio en el que las condiciones de competencia son homogéneas. La propuesta de una lista de mercados relevantes así como el análisis en la que ella se soporte se presentará a consideración de la CRT a finales de Agosto de 2008.

De la discusión de estos resultados, se identificará la lista de mercados que será objeto de estudio en las siguientes etapas de trabajo.

#### 5.4 Análisis de competencia para identificación de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante

Con base en la metodología establecida, en esta etapa se determinarán cuáles de los mercados identificados tienen problemas de competencia y cuáles podrían requerir regulación ex ante.

Se aplicarán los indicadores cuantitativos y cualitativos convenidos al análisis de los tres criterios establecidos por la Unión Europea para esta etapa del trabajo, a saber:

- Se analizará cada mercado para establecer si existen barreras sustanciales y no transitorias a la entrada de competidores.

Para tal efecto, se examinarán las barreras tanto exógenas como estructurales, entendidas las primeras como aquéllas que se desprenden de la regulación y/o de la normatividad vigente, y las segundas como aquéllas inherentes a las funciones de costos (y la tecnología de producción) de los servicios.

- Se analizarán los desarrollos del mercado (y la normatividad) para establecer si se puede prever el desarrollo de competencia efectiva en un período razonable de dos años o menos.

Con esta finalidad, se examinarán los desarrollos recientes del marco regulatorio y normativo para establecer si pueden dar lugar a cambios en la organización industrial del mercado en el plazo establecido, o si enfrentan limitantes que puedan impedir o demorar estos cambios. En este paso se considerarán también los desarrollos recientes de los mercados aún no consolidados.

- Se analizarán los problemas del mercado para establecer si éstos podrían resolverse mediante la aplicación de herramientas de la política de competencia.

Para ello, se revisará la normatividad vigente en materia de política de competencia, así como la evolución de la aplicación práctica de la misma, para establecer si ésta contempla soluciones efectivas a los problemas de competencia identificados.

La propuesta de una lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, junto con el análisis en el cual ella esté soportada, se presentará a consideración de la CRT a mediados de Septiembre de 2008.

## 5.5 Análisis de posiciones de dominio

Con base en la metodología establecida, en esta etapa se aplicarán los indicadores cuantitativos y cualitativos a la identificación de los operadores que ostentan posición de dominio, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones.

Esta etapa de trabajo será simultánea a la descrita en el numeral anterior, de modo que la propuesta de una lista de operadores con posición de dominio, junto con el análisis en la cual ella esté soportada, se presentará a consideración de la CRT a mediados de Septiembre de 2008.

## 5.6 Propuesta de remedios regulatorios

El equipo de consultores económicos nacionales preparará una propuesta de los remedios regulatorios para cada mercado identificado como relevante susceptible de regulación ex ante, la cual se presentará a consideración de la CRT a finales de Septiembre de 2008.

Dicha propuesta será analizada con el apoyo del equipo de consultores económicos internacionales para efectos de dimensionar las implicaciones potenciales de la aplicación de los remedios regulatorios alternativos, entre otros aspectos, teniendo en cuenta tanto el análisis conceptual y la experiencia práctica de otros países con la aplicación de los mismos, como un análisis de su aplicación en el contexto colombiano.

## 5.7 Preparación del proyecto de Resolución y el documento regulatorio que se publicarán para comentarios del sector

Como se indicó anteriormente, la nueva propuesta regulatoria como resultado de la revisión integral que adelanta la CRT (esto es, un proyecto de Resolución y el documento regulatorio que soporte las propuestas consignadas en ella), será publicado para comentarios del sector aproximadamente a finales del mes de Octubre de 2008.

Una vez publicada dicha propuesta, se organizará un foro con el sector para efectos de su presentación integral. En este sentido, el sector contará con tiempo suficiente para presentar su correspondiente retroalimentación frente a la propuesta publicada, contando para tal efecto con un plazo amplio, no inferior a seis semanas, en los términos previstos en el Decreto 2696 de 2004.

En todo caso, las determinaciones correspondientes serán adoptadas por parte de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones dentro de los plazos contemplados para tal efecto en el Decreto 2870 de 2007 y, en especial, en el Decreto 945 de 2008.