

## Proyecto de Resolución

Borrador

*“Por la cual se definen los mercados relevantes candidatos para regulación ex ante y se expiden otras disposiciones”*

### LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las conferidas por los artículo 73 y 74.3 de la Ley 142 de 1994, el artículo 15 de la Ley 555 de 2000, el artículo 37 del Decreto 1130 de 1999 y los artículos 10, 13 y 18 del Decreto 2870 de 2007 y,

### CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 333 de la Constitución Política, la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

Que según lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Que el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Que según lo dispuesto en el artículo antes mencionado corresponde al Estado ejercer las funciones de regulación, control y vigilancia de dichos servicios.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad.

Que de acuerdo con lo contemplado en el literal a) del artículo 74.3 de la Ley 142 de 1994, es función específica de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones, y proponer o adoptar las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de las empresas en el mercado.

Que según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 555 de 2000, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones es el organismo competente *“para promover y regular la competencia entre los operadores de los Servicios de Comunicación Personal, PCS, entre sí y con otros operadores de servicios públicos de telecomunicaciones, fijar el régimen tarifario, regular el régimen de*

*interconexión, ordenar servidumbres en los casos que sea necesario, expedir el régimen de protección al usuario y dirimir en vía administrativa los conflictos que se presenten entre los operadores de PCS, o entre estos y otros operadores de servicios de telecomunicaciones.”*

Que de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 37 del Decreto 1130 de 1999, la CRT debe *“promover y regular la libre competencia para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, regular los monopolios cuando la competencia no sea de hecho posible, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de las empresas en el mercado, de conformidad con la ley.”*

Que el numeral 3 del artículo antes citado también dispone que la CRT tiene como función expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia.

Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 13 del Decreto 2870 de 2007, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones debe definir los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes, así como la existencia de posición dominante en dichos mercados.

Que según lo establecido en el artículo 18 del Decreto en comento, *“la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones deberá adecuar dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente Decreto, el marco regulatorio aplicable a todas las redes y al mercado de los servicios de telecomunicaciones, en ambiente de convergencia tecnológica, con excepción de los servicios de Radiodifusión Sonora de que trata el Decreto Ley 1900 de 1990 y de Televisión de que trata la Ley 182 de 1995 y sus modificaciones, de tal manera que se oriente a una regulación por mercados relevantes, acorde con las necesidades de los usuarios, la promoción efectiva de la competencia en el sector de telecomunicaciones, la obligación de interconexión e interoperabilidad de todas las redes de telecomunicaciones del Estado y los postulados de la sociedad de la información previstos en las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y de otros organismos internacionales, vinculantes para Colombia.”*

Que con el fin de cumplir con el cometido antes mencionado, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones contrató al Centro de Investigación de las Telecomunicaciones- CINTEL, quien contó con el apoyo de expertos nacionales e internacionales para adelantar el estudio *“Definición de Mercados Relevantes en la Industria de las Telecomunicaciones en Colombia bajo un Ambiente de Convergencia Tecnológica”*.

Que CINTEL entregó en diciembre de 2007 los estudios: *“Marco teórico y Experiencia Europea”* y *“Definición de Mercados Relevantes en la Industria de las Telecomunicaciones en Colombia bajo un Ambiente de Convergencia Tecnológica”*.

Que la regulación debe acompasarse con el ritmo de la evolución tecnológica y debe entender la naturaleza y requerimientos del fenómeno convergente a efectos de facilitar su desarrollo antes que convertirse en un factor dilatorio y que a su vez, reconozca que el mercado de las telecomunicaciones es un mercado cambiante, versátil y dinámico.

Que de conformidad con el Decreto 2870 de 2007, la CRT debe definir las condiciones y criterios que integran el marco de referencia metodológico que sirve a la CRT para determinar los mercados relevantes en Colombia dentro del nuevo escenario convergente de servicios y redes de telecomunicaciones.

Que el nuevo entorno convergente de redes y servicios en el sector de las telecomunicaciones, trae consigo nuevos retos a la regulación vigente, entre ellos está la correcta definición de mercados relevantes, la cual constituye una herramienta adecuada para abordar el nuevo entorno convergente.

Que en la definición de mercados relevantes se tienen en cuenta las recomendaciones de los estudios contratados por la CRT, tomando la experiencia reciente en la Unión Europea, en particular la Comisión de Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) de España, por cuanto desarrolla y expone de manera explícita cuáles deben ser los criterios básicos a ser aplicados por los países miembros al definir mercados relevantes de manera prospectiva. Así, más allá de la implementación que cada país europeo hiciera de estas guías o directrices, la adopción de estos criterios por parte de Colombia, adaptados, como es obvio, a nuestro caso particular, son un excelente punto de partida, habida cuenta de que estos modelos no tienen antecedentes en Colombia. Este análisis regulatorio se fundamenta en los siguientes postulados:

- La regulación basada en el análisis de los mercados relevantes define estos mercados en función de los productos y servicios que se proveen y no de las infraestructuras que utilizan; y tiene por objeto identificar los competidores actuales y los potenciales, en cada uno de los mercados. El objetivo último del análisis de un mercado, es evaluar las posibilidades de una competencia efectiva en el mismo, a efectos de una posible intervención ex ante, distinguiendo claramente los mercados minoristas que proveen directamente a los usuarios finales, de los mercados mayoristas, en los que participan terceras partes interesadas en proveer productos y servicios a los usuarios finales, teniendo en cuenta los desarrollos tecnológicos y económicos esperados o previsible en un horizonte temporal que cubra hasta la siguiente revisión del mercado en cuestión y considerando la situación anterior al momento del análisis.
- En el proceso de migración hacia una regulación de mercados relevantes es importante tener claridad acerca de los objetivos tanto de la política de competencia, entendida como la defensa de los procesos competitivos orientados a maximizar el bienestar de los consumidores, como de la regulación, entendida como la fijación de un ambiente competitivo cuando las condiciones de mercado no dan lugar a la competencia de manera natural, también con el objeto de maximizar el bienestar de los consumidores.
- La regulación por mercados relevantes permite establecer reglas claras respecto de los derechos, obligaciones y restricciones que recaen sobre los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones, con el fin de evitar acciones que artificialmente distorsionen o limiten la posibilidad de que otras empresas participen en el mercado, partiendo de la evaluación de las características propias de cada mercado y su comparación con situaciones hipotéticas.
- Las disposiciones regulatorias tomadas por la CRT, pueden ir desde medidas de intervención de nivel bajo (como el monitoreo a través de solicitudes de información para estudiar el comportamiento competitivo del mercado relevante) hasta otras de mayor grado de intervención (como regulación de precios, desagregación de elementos de red y reventa), o incluso, no requerir ningún tipo de intervención.

Que teniendo en cuenta lo anterior, la regulación sobre mercados relevantes debe tener en consideración los siguientes objetivos: promoción de la competencia, protección de los derechos de los usuarios, promoción de la inversión y de la innovación tecnológica, y el mejoramiento de la calidad de los servicios para contribuir al desarrollo del sector en el marco de la convergencia y la sociedad de la información.

Que a partir de los criterios antes descritos, la CRT en una primera etapa desarrolló las actividades necesarias para identificar una lista de mercados relevantes partiendo del estudio de la cadena de valor de servicios provistos en ubicación fija, incluidos los servicios de telefonía pública y el acceso a Internet de banda ancha, así como la cadena de valor de los servicios suministrados en ubicación no fija.

Que el análisis detallado de estas cadenas de valor se encuentra en los documentos elaborados por CINTEL, los cuales fueron publicados por la CRT para análisis y estudio del sector.

Que un mercado relevante podría ser candidato a regulación *ex ante* sólo si los siguientes tres criterios se cumplen simultáneamente: (i) está caracterizado por fuertes barreras de entrada no transitorias; (ii) sus características no permiten prever que alcanzará niveles de competencia efectivos en el horizonte temporal pertinente; y (iii) el derecho de la competencia no es suficiente para analizar estos problemas.

Que de acuerdo con lo anterior, se identificaron los siguientes mercados relevantes candidatos para regulación *ex ante*: Mercados Mayoristas de (i) Acceso y originación de llamadas en una ubicación fija de un operador de red telefónica pública; (ii) terminación en red fija; (iii) terminación en redes móviles individuales; (iv) último kilómetro para banda ancha; (v) banda ancha a nivel bitstream; (vi) Portador; Mercados Minoristas de (vii) llamadas en redes fijas; (viii) llamadas originadas en la red fija y terminadas en la red móvil; (ix) Larga Distancia.

Que en la siguiente fase del proceso, estos mercados serán examinados por la CRT en su dimensión geográfica, teniendo en cuenta los criterios anteriormente establecidos.

Que adicionalmente, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones convocó a un foro académico llevado a cabo el 10 de diciembre de 2007, al cual asistieron diferentes representantes de la industria, con el fin de presentar, por parte del Dr. Martin Cave, experto internacional, la experiencia de la Unión Europea y el Reino Unido, en cuanto a la definición de mercados relevantes.

Que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2696 de 2004, el 14 de febrero de 2008, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones publicó para comentarios del sector el proyecto de resolución "*Por la cual se definen los mercados relevantes candidatos para regulación ex ante y se expiden otras disposiciones*", así como el respectivo documento soporte de la propuesta regulatoria.

Que en virtud de lo expuesto,

## RESUELVE

**Artículo primero. OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN.** La presente resolución se aplicará a todos los operadores de servicios y redes de telecomunicaciones de que trata el Decreto 2870 de 2007 y tiene como propósito definir los criterios y condiciones para determinar los mercados relevantes y establecer los mercados relevantes candidatos para regulación ex-ante.

**Artículo segundo. OBJETIVOS.** La regulación deberá buscar los objetivos de promoción de la competencia, protección de los derechos de los usuarios, promoción de la inversión y de la

innovación tecnológica, y el mejoramiento de la calidad de los servicios para contribuir al desarrollo del sector en el marco de la convergencia y la sociedad de la información.

**Artículo tercero. DEFINICIONES.** Para efectos de la interpretación de la presente resolución, se adoptan las siguientes definiciones:

**Mercados Relevantes:** Son los mercados de productos y servicios del sector de las telecomunicaciones cuyas características pueden requerir la imposición de las obligaciones regulatorias (regulación ex –ante) por la CRT.

**Mercado Relevante de producto:** Comprende todos los productos o servicios que puedan ser considerados por los usuarios como sustitutos dadas sus características, precios y usos.

**Mercado Relevante geográfico:** Comprende un área geográfica en la cual las empresas afectadas participan en la oferta y la demanda de los productos o servicios pertinentes, las condiciones de competencia son similares o suficientemente homogéneas y puede distinguirse de las zonas vecinas por ser considerablemente distintas las condiciones de competencia existentes.

#### **Artículo Cuarto. MERCADOS RELEVANTES CANDIDATOS PARA REGULACIÓN EX – ANTE.**

Los mercados relevantes candidatos para regulación ex ante son:

##### **4.1. Mercados mayoristas**

- (i) Acceso y originación de llamadas en una ubicación fija de un operador de red telefónica pública.
- (ii) Terminación de llamadas en redes fijas
- (iii) Terminación en redes móviles individuales
- (iv) Bucle de abonado o último kilómetro de acceso Internet banda ancha
- (v) Acceso de banda ancha a nivel de bitstream
- (vi) Portador

##### **4.2. Mercados minoristas**

- (vii) Acceso y originación de llamadas en redes fijas
- (viii) Llamadas originadas en la red fija y terminadas en la red móvil
- (ix) Larga distancia

**Parágrafo.** La CRT podrá revisar la lista de mercados relevantes establecidos en el presente artículo, teniendo en cuenta las características y el entorno tecnológico que rodea las telecomunicaciones, para lo cual aplicará los criterios que contempla el artículo quinto de la presente resolución.

**Artículo quinto. CRITERIOS PARA ESTABLECER SI UN MERCADO PUEDE SER CANDIDATO PARA REGULACIÓN EX ANTE.** Para determinar la inclusión de nuevos mercados relevantes para regulación ex ante, la CRT deberá verificar que los siguientes criterios se cumplen simultáneamente:

1. Está caracterizado por fuertes barreras de entrada no transitorias.

2. Sus características no permiten prever que alcanzará niveles de competencia efectivos en el horizonte temporal pertinente.
3. El derecho de competencia no es suficiente para analizar estos problemas.

Para tales efectos la CRT analizará los mercados tanto en la dimensión de producto como en la dimensión geográfica, desde el punto de vista de la sustitución de la oferta y la demanda, las características de los servicios, y la interacción competitiva de proveedores potenciales. La CRT para la definición de mercados relevantes de su regulación podrá tener en cuenta además las mejores prácticas nacionales e internacionales en la definición de mercados.

**Parágrafo 1.** Cuando la CRT determine que uno de los mercados relevantes no es realmente competitivo, establecerá los operadores que tengan posición dominante en el mercado y les impondrá las obligaciones regulatorias específicas adecuadas o mantendrá o modificará dichas obligaciones si ya existen, conforme a sus competencias.

**Parágrafo 2.** Cuando la CRT llegue a la conclusión de que un mercado es realmente competitivo, no impondrá ni mantendrá ninguna de las obligaciones regulatorias específicas, conforme a sus competencias.

**Artículo sexto. INFORMACIÓN.** La CRT podrá solicitar información amplia, exacta, clara y veraz a los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones de que trata el Decreto 2870 de 2007 para el análisis de los mercados relevantes.

**Artículo séptimo. VIGENCIA.** La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.