

116751000G-032

Bogotá, 29 de Enero de 2016

Doctor

**GERMAN DARIO ARIAS PIMIENTA**

Director Ejecutivo

**COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES**

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al proyecto regulatorio resultante del análisis de ofertas empaquetadas en Colombia.

Apreciado Doctor Arias:

Desde Telefónica Colombia apoyamos las iniciativas que buscan fortalecer las medidas contra el operador dominante en cada mercado, y que permitan a los clientes tener información precisa y transparente para sus decisiones de consumo.

En cuanto a definir los mercados relevantes como paquetes, consideramos que la Comisión debe obrar con cautela. En la propuesta se advierten las consecuencias del retraso de la Comisión en realizar el estudio de definición de servicios y mercados relevantes en un entorno convergente, del cual se anunciaron decisiones en el cuarto trimestre de 2014 en el documento de Agenda Regulatoria 2014, que luego se postergaron para el primer trimestre de 2015 en el documento de Agenda Regulatoria 2015. Y aunque los resultados de este último estudio parecieran mostrar que la competencia en fijos aún no ha sido afectada, posiblemente en los servicios móviles sí se haya visto alterada, como lo advirtió Fedesarrollo (2015) al señalar que *con el empaquetamiento*,

*los operadores pueden alterar artificialmente los precios cobrados por cada servicio, la empresa dominante puede aprovechar para extender su poder de mercado de un mercado a otro y puede incorporar elementos con los que los demás competidores no pueden competir*

Reconocemos que esta publicación objeto de análisis tiene valiosos desarrollos teóricos, pero no trae los criterios de declaración de dominancia de los operadores, ni los posibles remedios a aplicar, lo que podría indicar que aún no está claro qué sucederá una vez se tengan indicios de que un operador podría estar ejerciendo su poder de mercado.

No hay antecedentes internacionales que sirvan de ejemplo para esta modificación. En Europa no existen mercados minoristas, y España no ha declarado los paquetes como mercados relevantes, ya que este hecho no sería trasladable automáticamente al ámbito mayorista, que es donde el regulador debe centrar su intervención. En los principales países de Latinoamérica los mercados relevantes se componen únicamente de los productos por separado.

Resaltamos que haría falta definir de manera individual el mercado de televisión por suscripción antes de incluirlo en un nuevo mercado de paquetes, y también consideramos oportuno que se incluya de una vez el análisis de las principales ciudades donde se prestan los cuatro paquetes analizados, mostrando resultados en los sitios donde se concentra el mayor número de clientes, y donde se encontraron los mayores problemas potenciales de competencia, en vez de sugerir que el estudio se va a usar en investigaciones sobre posibles conductas anticompetitivas en el futuro, cuando ese último aspecto en particular posiblemente se encuentren más en la órbita funcional de la autoridad única de competencia.

En cuanto a la transparencia y publicidad de las ofertas recibimos con gran satisfacción que la Comisión haya tomado nuestro sistema *cotizador de productos* como ejemplo para exigir a todas las firmas del sector que desarrollen un mecanismo semejante.

**Otro aspecto a resaltar es la necesidad de revisar la pertinencia de la propuesta, y su propósito concreto atendiendo a las finalidades de la intervención regulatoria con que cuenta la CRC.** Siendo consistentes con la metodología adoptada a través de la resolución CRC 2058 de 2009, sería necesario que junto con la inclusión de los paquetes en los mercados relevantes minoristas, la Comisión determinara los criterios de la declaración de dominancia de los operadores y los posibles remedios a aplicar.

Como antecedentes de la metodología de consulta en Europa, que sirvió de base para la decisión de la CRC, se contempló una primera interacción con la industria para definir los mercados relevantes y una segunda discusión donde se especificaron los criterios posteriormente utilizados, para establecer qué operadores tenían posición significativa de mercado. Los correctivos posibles se definieron en normatividad aparte. De manera análoga, la CRC en Colombia publicó en septiembre de 2008 el documento "*Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia*", mediante el cual explicó los criterios para la definición de los mercados geográficos y de producto, para la identificación de los problemas de competencia; los criterios para considerar un mercado susceptible de regulación ex ante, y la aproximación cualitativa y cuantitativa para identificar operadores con posición de dominio, y los principios orientadores para definir los remedios a aplicar. En la misma línea, posteriormente se publicaron los documentos "*Resultados del análisis cuantitativo para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones*", y "*Resultados del análisis de competencia en los mercados relevantes*".

En la actual propuesta encontramos valiosos capítulos dedicados a los tipos de empaquetamiento, la caracterización de la oferta, la dinámica del mercado, la definición de los nuevos mercados y una posible categorización, con una interesante secuencia en donde se revisa el comportamiento del Índice de Adopción aquí definido y el ya conocido IHH, y sin embargo no se mencionan los posibles remedios a aplicar, siendo que estos indican el camino que las autoridades van a tomar cuando se enfrenten con el ejercicio de poder de mercado.

Esta misma duda sobre los remedios a aplicar luego de la inclusión en la lista de mercado ha inhibido al regulador español a declarar como mercados relevantes minoristas los paquetes. Si bien en España y en Europa en general no existe un mercado relevante de paquetes como tal, puesto que desde la revisión de la Recomendación que hizo la Comisión Europea en 2014 ya no se contempla ningún mercado relevante minorista, cada regulador debe hacer seguimiento al mercado minorista para valorar qué regulación impone en el mercado mayorista. De esta forma, en las obligaciones impuestas al operador con poder significativo de mercado, es clave que las ofertas minoristas sean replicables desde un punto de vista técnico y económico mediante los servicios mayoristas regulados. El Anexo 2 de la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia - CNMC, de noviembre 18 de 2015, que notifica a la Comisión Europea el análisis de los mercados acceso de banda ancha, muestra que hoy no es posible definir la existencia de paquetes como mercado en España:

*"(...) en relación con el empaquetamiento de servicios, tal y como se detalla en la consulta pública existe en la actualidad una clara tendencia hacia la provisión de servicios de comunicaciones electrónicas de manera empaquetada. Sin embargo, en el momento actual no es posible alcanzar una decisión definitiva acerca de la posible existencia de un mercado de paquetes, considerado de manera independiente del*

*conjunto de servicios que integran dichos paquetes (y que, con carácter general, también se pueden adquirir de forma separada). Todo ello sin perjuicio de que pueda ser necesario revisar esta cuestión en el futuro en el caso de que Telefónica (en particular, tras la reciente adquisición del operador de TV de pago DTS) y otros operadores de comunicaciones electrónicas desarrollen estrategias comerciales que privilegien la contratación conjunta de servicios de acceso fijos con servicios móviles y/o de televisión, en detrimento de la posibilidad de seguir contratando los mismos de manera individualizada en condiciones equiparables.*

*En todo caso, la posible conclusión acerca de la existencia de un mercado de paquetes a nivel minorista no sería automáticamente trasladable al nivel mayorista (que es donde el regulador sectorial debe, en principio, centrar su intervención), dado que, dependiendo del servicio de que se trate, los distintos inputs mayoristas necesarios para diseñar una oferta convergente pueden estar sometidos a condiciones distintas de las prevalentes en el nivel minorista.*

En Latinoamérica tampoco se encuentran definidos mercados relevantes por paquetes. Argentina es un caso especial, pues cada servicio tiene su propio mercado y no se los puede analizar de forma conjunta; no hay un mercado convergente ya que por regulación los operadores telefónicos – a excepción de las cooperativas – no pueden prestar servicios de televisión. En Brasil, el regulador define mercados relevantes solamente a nivel mayorista. La resolución 600/2012, que aprueba el Plan General de Metas de Competición, que es el principal marco legal y regulatorio para la definición de los mercados relevantes para las telecomunicaciones, no define los mercados pertinentes ofertas empaquetadas. En Chile y Perú, cada regulador solo ha determinado los mercados relevantes de los servicios por separado.

**Se requiere definir el mercado relevante individual de televisión.** En la publicación echamos de menos un estudio que defina el mercado relevante de televisión de manera individual. En el documento soporte, de manera muy rápida se menciona el mercado minorista de televisión por suscripción, diciendo que *dentro del mercado de TV paga se encuentran los servicios de televisión*

*por cable, la televisión satelital DTH y la televisión IPTV, sin que se sustente debidamente su definición como mercado relevante individual. Estimamos riesgoso que este vacío propicie recursos jurídicos contra la norma, en el momento en que se impongan medidas a determinado operador, derivadas de su posición de dominio en un mercado de paquetes del que no exista una definición individual de un servicio que lo compone.*

Cordial saludo,

**NATALIA GUERRA CAICEDO**

Directora de Regulación

Telefónica Colombia