



Bogotá, D.C., 29 de enero de 2016

Doctor

GERMÁN DARIO ARIAS PIMIENTA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59 A bis No. 5 – 53 Edificio LINK Siete Sesenta Piso 9 Bogotá D.C.
Ciudad

CRC	
Radicación :	*201630250*
Fecha :	01/02/2016 5:04:53 P. M.
Remitente :	CLARO
Anexos :	
Asunto :	COMENTARIOS A LA PROPUESTA REGULATORIA PRODUCTO DEL PROYECTO ANALISIS DE OFERTAS EMPAQUETADAS.

Ref: Comentarios a la propuesta regulatoria producto del proyecto "*Análisis de Ofertas Empaquetadas*"

Respetado Señor Director:

En atención a la propuesta regulatorio de la referencia, **TELMEX COLOMBIA S.A.**, en su calidad de concesionario del servicio de televisión por suscripción y de operador de servicios fijos de telecomunicaciones, se permite hacer los siguientes comentarios:

COMENTARIOS GENERALES:

TELMEX reitera la necesidad de implementar por parte de la CRC la metodología RIA, de manera que los proyectos regulatorios cuenten con un análisis detallado a nivel económico, financiero, social y en general de impacto, que permita establecer la necesidad y beneficio de adoptar nuevas medidas regulatorias.

Ahora bien, en relación con las medidas que pretende adoptar la CRC frente al servicio de televisión, llamamos la atención sobre la competencia que pudiera tener la entidad para incluir dicho servicio en la medida regulatoria. Lo anterior, no sólo porque el servicio de televisión encuentra expresamente excluido de la metodología de mercados relevantes actualmente vigente (Resolución 2058 de 2009), como se demostrará más adelante, sino porque es necesario que previo a cualquier establecimiento de medidas regulatorias, la CRC advierta las dificultades de competencia que han caracterizado a este sector.

- Mercados Relevantes en Televisión:

Respecto al análisis del servicio de Televisión por suscripción, reiteramos nuestra preocupación, toda vez que en ningún momento el regulador ha definido una lista de mercados



relevantes en el sector audiovisual. Es de mencionar que en el documento de consulta publicado por la CRC en febrero de 2015 “Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente” se manifestó: “(...) fue posible identificar los siguientes mercados económicos: (i) mercado minorista de canales Premium; (ii) mercado mayorista de canales Premium; (iii) mercado minorista de canales básicos; (iv) mercado mayorista de canales básicos”, no obstante lo anterior, la CRC no ha expedido resolución declarando estos mercados como mercados relevantes.

Nuestra preocupación cobra relevancia, pues en respuesta a comunicación de TELMEX, la CRC el 25 de enero del presente año, manifestó:

“(...) en lo referente a la necesidad expuesta en la comunicación en cuanto a establecer una metodología de mercados relevantes para el sector audiovisual, consideramos necesario reiterar que a través de la resolución 2058 de 2009, la CRC señaló los criterios y las condiciones para la determinación de mercados relevantes, así como para la existencia de posición dominante en dichos mercados; y es la metodología allí establecida, la aplicable actualmente a todos los mercados incluidos por supuesto el audiovisual. En este sentido, y como se ha manifestado en ocasiones anteriores mientras siga en vigencia la mencionada resolución, la CRC realizará los análisis de mercados relevantes teniendo en cuenta los criterios y condiciones allí establecidos”.

No obstante la intensión de la CRC de utilizar la metodología establecida en la Resolución 2058, observamos que el ámbito de aplicación de dicha norma, excluye de manera expresa a los servicios de Televisión, de que trata la Ley 182 de 1995 y sus modificaciones:

“ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. *La presente Resolución se aplica a todos los servicios de telecomunicaciones, con excepción de los servicios de Televisión, de que trata la Ley 182 de 1995 y sus modificaciones, de los servicios de Radiodifusión Sonora, Auxiliares de Ayuda y Especiales de que trata el Decreto Ley 1900 de 1990.”*

Por lo anterior, consideramos que bajo el marco regulatorio vigente que como claramente señala la CRC, es el aplicable para la determinación de mercados relevantes (Res. 2058 de 2009), no es posible incluir por simple voluntad del regulador servicios que la norma de manera expresa excluye.

El hecho de adoptar medidas y establecer nuevos criterios por fuera del marco normativo, puede generar inestabilidad regulatoria y deteriorar la confianza inversionista.



- Mercado Audiovisual:

Como hemos tenido la oportunidad de informar en diversas oportunidades a la autoridad de televisión y a la misma CRC, en el mercado de televisión actualmente compiten actores regulados y no regulados, con asimetrías en sus cargas regulatorias. Esta situación se ha evidenciado y actualmente se calcula que la informalidad asciende a más del 50% del mercado, lo cual pone en riesgo la garantía de acceso a contenidos por parte de los usuarios, y las inversiones de los PRST.

De otra parte, actualmente en Colombia se encuentra dos esquemas regulatorios diferentes para los servicios de televisión y telecomunicaciones. Lo que ha ocasionado asimetrías regulatorias que impactan la eficiencia en la prestación de los servicios, en donde mientras los operadores que participan en el mercado de telecomunicaciones deben pagar una contraprestación equivalente al 2,2% de sus ingresos brutos, los operadores de televisión por suscripción deben pagar un canon fijo por usuario.

En virtud de lo anterior, solicitamos tener en consideración la necesidad de revisar el marco normativo vigente y las condiciones de competencia que actualmente rigen el servicio de televisión por suscripción.

COMENTARIOS PARTICULARES AL DOCUMENTO SOPORTE:

1. ANTECEDENTES

En línea con lo señalado en el punto anterior, encontramos que pese a incluir dentro del análisis a los servicios de televisión por suscripción, la normatividad citada por la CRC, tales como el Decreto 2870 de 2007, la Resolución 2058 de 2009 y Ley 1341 de 2009, corresponde a los servicios de telecomunicaciones y excluye expresamente al servicio de televisión:

Ley 1341 de 2009:

“ARTÍCULO 1.- OBJETO. La presente Ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (...)

Parágrafo. El servicio de televisión y el servicio postal continuarán rigiéndose por las normas especiales pertinentes, con las excepciones específicas que contenga la presente ley.
(...)”



Sorprende entonces que no se haya revisado el marco normativo que aplica para el servicio de televisión como lo es: las Leyes 182 de 1995, 335 de 1996 y 1507 de 2012, entre otros.

2. MARCO TEÓRICO PARA LA CONSIDERACIÓN DE LA REGULACIÓN

Revisando la literatura económica más relevante en materia de empaquetamiento de servicios, encontramos diversos autores que han realizado estudios juiciosos sobre el tema:

El trabajo desarrollado por García-Mariñoso, et al. (2008)¹, presenta un resumen muy completo acerca de la literatura económica relacionada con el análisis del empaquetamiento de servicios de telecomunicaciones; para estos autores el empaquetamiento de servicios se puede interpretar como una forma de discriminación de precios de segundo grado, donde el precio que paga el consumidor varía a medida que cambia la cantidad adquirida del producto correspondiente.

Las razones de eficiencia para el uso de empaquetamiento guardan estrecha relación con las características de la tecnología empleada cuando esta presenta: Economías de escala y alcance en producción, economías de alcance en distribución, bajos costos marginales de empaquetamiento y altos costos de producción. García-Mariñoso et al. (2008), hacen referencia al trabajo de Salinger (1995) quien postula el empaquetamiento como estrategia basada en ahorro de costos que puede dar origen a un producto de mayor valor al original.

Otra dimensión dentro de los posibles efectos del empaquetamiento de servicios de telecomunicaciones es analizada por Prince y Greenstein (2011)² quienes sostienen que cuando las empresas de telecomunicaciones ofrecen este tipo de productos, la tasa de churn en el mercado se reduce.

Desde el punto de vista de los consumidores, Andrews et al. (2010)³ evalúan los incentivos de los consumidores al momento de seleccionar diferentes paquetes de servicios. Según el estudio que llevaron a cabo (experimento a través de una página web con participantes mayores de 25 años), se encontró que uno de los aspectos más valorados es la posibilidad de tener un esquema de facturación unificado, incluso comparable con los incentivos en descuentos; de

¹ García-Mariñoso, B; Martínez-Giralt, X & Olivella, P (2008). Bundling in telecommunications. Universidad Autónoma de Barcelona. Working Paper No. 356. Marzo 2008.

² Prince, J & Greenstein, S (2011). "Does Service Bundling Reduce Churn?," Working Papers 2011-05, Indiana University, Kelley School of Business, Department of Business Economics and Public Policy.

³ Andrews M., Benedicktus, R., Brady, M., (2010). The effect of incentives on customer evaluations of service bundles, Journal of Business Research, Vol. 63, pp. 71-76.



hecho, en la medida en la que el consumidor tenga mayor información acerca de los beneficios que le ofrece una facturación centralizada, su valoración por el paquete aumenta.

Este tipo de comportamiento por parte de los consumidores puede encontrar explicación en las eficiencias que se inducen cuando el usuario debe entenderse únicamente con un proveedor de servicio; así como en la claridad de la información que las firmas ponen al alcance de los suscriptores cuando se ofrecen paquetes de servicios.

Ahora bien y pese a lo indicado por los autores precedentes, la CRC presenta en el documento el análisis de Pereira y Varela (2013), donde se indica que usando la prueba del monopolista hipotético, los mercados de planes empaquetados son mercados relevantes de por sí, a su vez el artículo señala, que la definición de mercados relevantes de empaquetamiento depende del grado de madurez de los mercados y que en el caso de Europa la penetración de los paquetes en 2011 era relevante con un 40%.

Con lo anterior pretendemos demostrar que la CRC debe atender lo señalado en el estudio de la OECD (2014) cuando indica que *“el análisis de competencia por paquetes se enfrenta a importantes desafíos y necesita herramientas y datos más sofisticados, como información detallada para determinar si los paquetes deben ser considerados mercados relevantes o si los servicios individuales siguen siendo la referencia”*.

Así, consideramos que la CRC debe tener en cuenta que se debe contar con información suficiente, para determinar la madurez del mercado y adoptar de ser necesario las medidas.

3. CARACTERIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DESDE LA OFERTA

En primer lugar es pertinente manifestar que no se entiende porqué el documento hace referencia a costos de los servicios móviles, cuando los análisis en discusión son de servicios fijos:

-“Los costos directos son costos que sólo pueden ser atribuidos a la provisión de un servicio específico, por ejemplo, los costos de los recursos humanos de la Gerencia de Interconexiones (tráfico off-net), los costos del equipo SMSC (Short Message Service Center) que sólo se atribuyen al servicio de mensajería corta, el costo de los equipos del núcleo conmutado por circuitos, que sólo se utiliza para el servicio de voz, etc.” (PÁG. 23)

De otra parte vemos que en las implicaciones económicas, el regulador no tiene en cuenta que las decisiones de entrada y de competencia de los operadores está limitada por barreras exógenas tales como licencias y permisos, este es el caso de los operadores de TIC, quienes



para poder prestar el servicio de Televisión, deben acceder a la concesión de este servicio por medio de una licencia. Así mismo, existen asimetrías tanto en las condiciones técnicas, financieras y jurídicas, que afectan las condiciones de la prestación de los servicios de forma empacotada.

Respecto al enfoque de costos futuros, proyectados sobre la base del despliegue de una empresa modelo, se considera que dicho enfoque no es el óptimo, teniendo en cuenta que el modelo no puede partir del supuesto de una empresa eficiente en el mercado. Lo anterior, dado que este modelo no representa la realidad de los costos de las compañías, no refleja la realidad de inversión de las compañías cuya inversión pudo haberse dado en tecnologías más costosas y menos eficientes que aún no constituyen costos amortizados o hundidos.

En este punto, debe indicarse que no es lo mismo estimar los costos que implica para un operador tradicional de telecomunicaciones, pasar de contar con una red de telefonía con capacidad DSL que presta servicios de telefonía fija e internet, a una red de fibra óptica que adicionalmente presta servicios de televisión; a estimar los costos de un operador que históricamente presta servicios de televisión por cable, que sobre dicha infraestructura quiera prestar servicios de telefonía fija e internet. Lo anterior dado que los costos de una y de otra empresa distan de ser equiparables, situación que debe tener en cuenta la CRC en el modelo.

De otra parte, de la estimación de las economías de escala de la red HFC, la CRC concluyó que:

“Las economías de escala se comprueba en la determinación de los costos de la red HFC “Fiber Deep” con la modelación de los elementos requeridos al aumentar el número de casas pasadas -Home Passed- “HP”, sin embargo sobre un alto número de “HP” el costo unitario tiende a ser constante, es decir, se agotan las economías de escala. Situación similar se observa al determinar la economía de densidad, que provoca una disminución de costos unitarios al aumentar la densidad, bajo similares condiciones de demanda” (Pág. 27)

Sobre la anterior afirmación TELMEX presenta las siguientes observaciones:

- La afirmación anterior no es absoluta, la existencia de economías de escala podría aplicar al modelo unitario del nodo, por lo que este resultado no se puede extrapolar sobre la cantidad de “HP” totales de una Compañía.
- El consumo de ancho de banda crece anualmente por parte de los clientes, y el producto de televisión demanda más canales de Alta Definición, motivo por el cual los

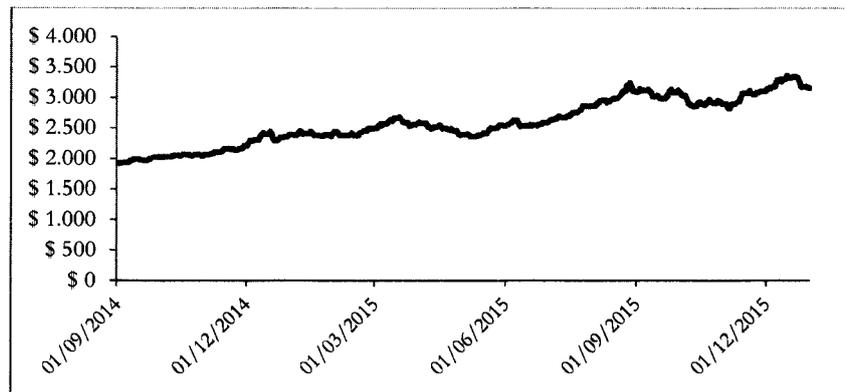


nodos que se requieren, cubren pequeñas zonas, lo que se traduce en un costo más alto por “HP”.

- Finalmente, la expansión en nuevas zonas está directamente asociada a la inversión, por lo que a mayor número de “HP” mayor la inversión, desvaneciéndose así la existencia de economías de escala y densidad.

Finalmente, para la estimación de los Costos Unitarios Medio – Modelo IP, la CRC utilizó la tasa de cambio promedio del cuarto trimestre de 2014. La tasa de cambio para la revisión del modelo IP debe tener en cuenta la devaluación presentada en el 2015, que ha afectado significativamente la estructura de costos de los servicios de telecomunicaciones:

Gráfica 1. Tasa de cambio representativa del mercado (TRM) (2014-2015)



Fuente: Banco de la República

4. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO

Observamos que la caracterización que presenta el regulador de los servicios, se realiza con información de 2014, sin embargo esta información debe actualizarse con cifras a 2015, que permita evidenciar la dinámica de los mercados.

En el caso de Televisión por suscripción para el año 2015, Directv ya ocupa el segundo lugar en participación en número de suscriptores, y lidera las cuotas de mercado por ingreso.

De otra parte, encontramos que la información presentada por la CRC muestra el número de suscriptores de servicios tradicionales; sin embargo, se encuentran diferencia en las cifras utilizadas por la CRC en el documento en comento y la información publicada en el Ministerio de TIC en los boletines TIC del II Trimestre de 2012 y IV de 2014:



Tabla 1. Comparación Número de suscriptores tradicionales

CRC – Documento Soporte-Boletines TIC ⁴	3.490.710	4.561.112	5.472.436	5.660.854
	4.038.901 ⁵	5.051.552	6.290.698 ⁶	7.180.937

En lo que tiene que ver con la participación de mercado del servicio de televisión por suscripción desempquetado, para Telmex no es claro como calculó la CRC estas cifras ya que en el Formato 5 solo se reporta televisión empaquetados, según los criterios de reporte de la resolución 3523 de 2012: *“Este formato deberá ser diligenciado por los proveedores de redes y servicios de telefonía local y aquellos que ofrezcan acceso dedicado a Internet. Sólo deberán registrarse los suscriptores y tarifas con planes empaquetados o individuales que contengan al menos Internet dedicado fijo o Telefonía fija”*

Para el análisis de precios de los servicios, la CRC realiza una *“aproximación a las tarifas de los productos individuales se hace a través de la estimación del ingreso promedio por usuario para cada servicio”* (pág. 57), tomando como fuente el formato 5, es de señalar que en este formato no se registra información de ingresos para los servicios que permita calcular el ARPU.

La estimación del precio por televisión utilizada por la CRC no refleja la realidad el mercado, dado que no tiene en cuenta la información de algunos operadores que tradicionalmente prestaban únicamente el servicio de televisión. Prueba de ello es que Directv, PRST con el mayor ARPU del mercado, no tenía la obligación de reportar el formato 5, por no ofrecer paquetes hasta 2014.

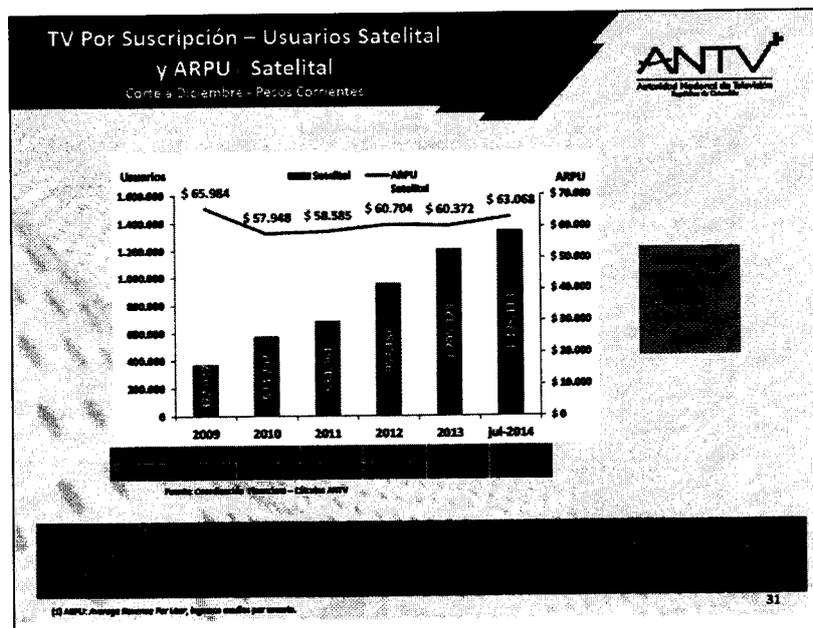
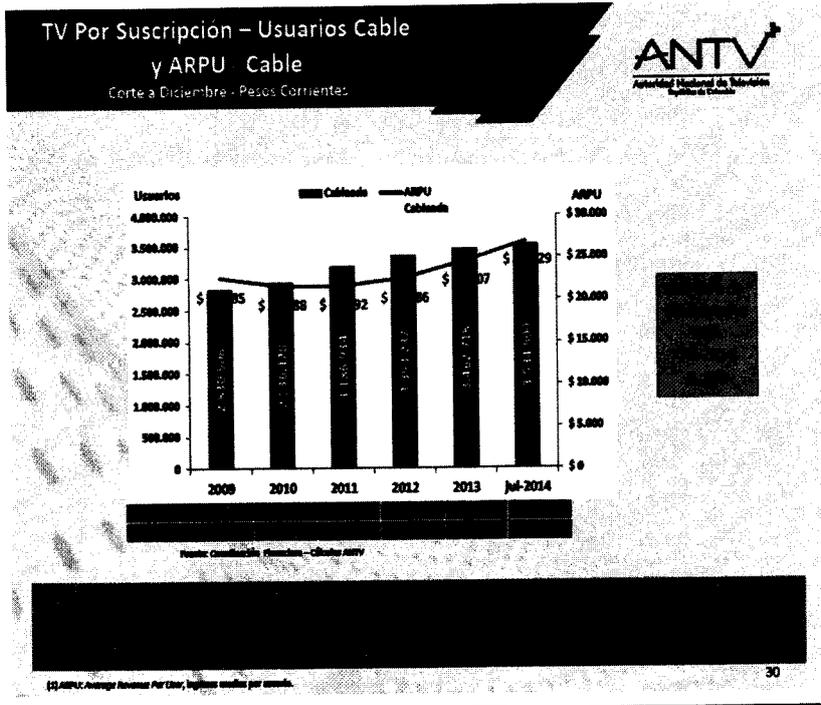
Comparando el informe de la ANTV con los resultados dados por la CRC, los precios estimados están muy por encima del ARPU calculado por la CRC:

A

⁴ <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-article-602.html> y <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-article-8598.html>

⁵ Suscriptores dedicados de internet

⁶ Líneas en servicio



Fuente: ANTV - Informe Estadístico Servicio Público de Televisión Octubre – 2014

A



Otro factor que no tiene en cuenta la CRC en su análisis de precios, es el mercado actual en el que compiten los operadores de televisión, el cual como se indicó en la primera parte de este documento, cuenta con un cálculo de informalidad de casi el 50%, lo que se refleja en precios bajos de la industria.

En el caso de la estimación de precios por paquetes, la CRC debe tener en cuenta que cada paquete tiene múltiples características que pueden afectar la estimación de un precio promedio por paquete, por lo que la estimación debe poder contar con algunos rasgos básicos para poder garantizar alguna comparabilidad entre diferentes paquetes. La misma CRC reconoce la heterogeneidad de los paquetes:

“Por último, esa heterogeneidad en la prestación de los servicios incluidos en un plan de empaquetamiento lleva a que la competencia en los mercados de planes empaquetados se presente más en aspectos diferentes al precio”. (Pág. 109)

5. DEFINICIÓN DE MERCADOS RELEVANTES

- Definición de producto:

La CRC precisa los tres servicios que integran los diferentes planes empaquetados: i) Voz fija y móvil saliente local, solo analizará el servicio de telefonía fija, ii) Internet de Banda Ancha fija residencial, iii) Mercado minorista de televisión por suscripción.

En el caso del servicio de telefonía fija, la CRC pretende realizar un análisis de mercado relevante partiendo del desconocimiento de los mercados relevantes ya establecidos por la resolución 2058. La justificación de la CRC, es que como los servicios de voz fija y móvil no se ofrecen de manera empaquetada, solo analizará el servicio de voz fijo.

Lo anterior significa, que la CRC estaría modificando la actual clasificación de mercados y creando un nuevo mercado relevante individual del servicio de voz fija. Es preciso recordar algunas de las conclusiones de la CRC en 2008, para la determinación del mercado relevante de voz fija y móvil saliente local:

“Los resultados indican que la demanda por voz fija es de elasticidad aproximadamente unitaria a lo largo de todo el país y que la telefonía móvil ejerce una presión competitiva sustancial sobre este servicio



que modera la capacidad de los operadores de voz fija de ejercer poder de mercado”⁷ (pág. 17).

En los análisis de 2008, el regulador realizó la estimación del “Critical Loss” con el propósito de verificar si la sustituibilidad entre los dos servicios era suficiente para disciplinarse, encontrando que la telefonía móvil disciplina a la telefonía fija, pero la telefonía fija no disciplina a la telefonía móvil. A partir de lo anterior la Comisión concluyó que los servicios de telefonía fija y telefonía móvil constituían dos mercados: uno constituido por la telefonía fija y la telefonía móvil al mismo tiempo, y otro constituido por la telefonía móvil únicamente. Así las cosas, al pretender la CRC solo considerar el servicio individual de servicio de voz fija, se desconocen las razones que sirvieron de base a la CRC para definir el mercado relevante de voz.

En el caso del mercado minorista de televisión por suscripción y el mercado mayorista de contenidos tanto nacionales como internacionales, reiteramos que estos servicios no han sido declarados mercados relevantes, y que antes de adoptar medidas regulatorias sobre este sector, es necesario que la CRC tenga en consideración a todos los actores y las distintas modalidades de prestación del servicio, así como aquellas situaciones informales que afectan la industria audiovisual.

- Patrones de sustitución:

La CRC asume que ante el aumento en el precio de triple play, las opciones están relacionadas con tomar un duo play y un servicio individual, de la siguiente manera:

- a) *Tomar el dúo play 1 (Telefonía Fija e Internet de Banda Ancha) y el servicio individual de Televisión por suscripción.*
- b) *Tomar el dúo play 2 (Internet de Banda Ancha y Televisión por suscripción) y el servicio individual de Telefonía Fija.*
- c) *Tomar el dúo play 3 (Telefonía Fija y Televisión por suscripción) y el servicio individual de Internet de Banda Ancha.*
- d) *Tomar un triple play con características diferentes, potencialmente inferiores.*

Revisando las opciones de cambio ante el aumento del Triple play, la CRC no considera la opción de desempaquetamiento de los servicios individuales, y lo justifica en el siguiente argumento:

⁷ CRT (2008) “Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia”



*¿Es el desempaquetamiento de los servicios individuales una opción? La Comisión Europea de comunicaciones (citado por BEREC, p. 12) se ha manifestado al respecto “si, en presencia de un pequeño pero significativo aumento no transitorio en el precio [SSNIP] existe evidencia de que un número suficiente de usuarios “deshicieran” el plan empaquetado y obtuvieran los servicios individuales del paquete de manera separada, entonces puede concluirse que los elementos separados del servicio constituyen los mercados relevantes de derecho propio y no el plan empaquetado. **En Colombia se ha podido observar que los ahorros por empaquetar servicios de telecomunicaciones oscilan entre el 20 y el 40%, por lo que la posibilidad de desempaquetar servicios parece ser inviable ante incrementos en los precios**”.* (Pág. 112) (NSFT)

Aunque la CRC deduce que por los altos ahorros de los paquetes parece inviable el desempaquetamiento, se contradice con los hallazgos presentados en el mismo documento soporte:

*“Es importante destacar que existen departamentos en los cuales no se prestan servicios empaquetados, lo cual puede ser explicado por la falta de infraestructura que permita ofrecer este producto, porque los operadores no están interesados en prestar este tipo de servicio en estas zonas en función del potencial de mercado, **o sencillamente porque a la fecha los usuarios en dichos departamentos no ha observado el beneficio de contratar los servicios de esta manera**”.* (NSFT) (Pág. 49)

*“De la misma manera se debe ser consciente que aunque es una práctica que está creciendo a pasos agigantados, **todavía existe un gran oferta de productos individuales y por ende de municipios que no han adoptado aun planes empaquetados**”* (NSFT) (Pág. 93)

“El porcentaje de usuarios que no contratan planes empaquetados sino individuales es aún alto y permite señalar que los operadores seguirán ofreciendo empaquetamientos mixtos” (Pág. 125).

Así las cosas, según el contexto colombiano, la CRC para la definición de patrones de sustitución también debe considerar la opción de desempaquetar, es decir contar con el análisis de los servicios individuales, y poder definir los respectivos mercados relevantes.

- **Análisis de la pérdida crítica:**

Siguiendo los criterios establecidos en la Resolución 2058, la CRC utilizó el análisis de la pérdida crítica, obteniendo los siguientes resultados a nivel agregado:



Tabla 40. Análisis de pérdida crítica

Parametros del Analisis de Perdida Critica		T. De Pre.	Eco. Pa. 1	Eco. Pa. 2	Eco. Pa. 3
Margen	$m = (\text{tarifa promedio} - \text{Costo Medio}) / \text{Tarifa Promedio}$	0.75	0.74	0.79	0.71
Incremento en precios	$X = 10\%$	10%	10%	10%	10%
Pérdida crítica	$\text{Perdida Critica} = X / (X+M)$	0.118	0.119	0.118	0.118
Pérdida efectiva	$\text{Perdida Eficiente} = (X * (\text{Elasticidad Precio} - \text{Elasticidad Cruzada}))$	-0.021	-0.005	-0.002	-0.011
Resultado		MR	MR	MR	MR

Fuente: Cálculos CRC con base en información reportada por los PRST al Formato 5 de la Resolución CRC 3523 de 2012.

Fuente: CRC Documento Soporte

Hay que tener en cuenta que los mercados analizados son de ámbito geográfico municipal, por lo que la definición de los costos y Mark-Up debe ser por rangos poblacionales que permita hacer una aproximación de las particularidades por zonas en las estimaciones. Es de recordar que para la definición de los mercados relevantes de la Resolución 2058, la CRC realizó los análisis de costos y Mark-up desagregados por rangos poblacionales⁸:

Tabla 3: Costo promedio Suscriptor/mes

Referencia	Costo Promedio Suscriptor/Mes (Capex + Opex)		
	TPBCL	Voz Móvil	ADSL Datos
Rango de población (miles de habitantes)			
0 - 50	50,1	58,2	59,6
50 - 100	40,6	38,7	41,7
100 - 500	32,4	29,1	34,3
500 - 1000	28,0	22,8	30,7
Mayor de 1000	23,1	15,3	27,2

Tabla 4: Resultados Mark up TPBCL, Voz Móvil y ADSL Datos

Rango (000 de habitantes)	Producto		
	TPBCL	Voz Móvil	ADSL Datos
Resumen Mark Up basado en Opex Variable Capex Incremental			
0 - 50	45%	-98%	-61%
50 - 100	50%	54%	65%
100 - 500	53%	56%	66%
500 - 1000	54%	61%	67%
Mayor de 1000	55%	64%	68%

Fuente: CRC (2008)

- **Tarifa promedio:**

Para el cálculo de la tarifa promedio, la CRC indica que uso el número de suscriptores promedio y las tarifas promedio ponderadas por plan de empaquetamiento usando la información provista en el Formato 5 y que "La tarifa de un plan empaquetado tal como se reporta en

⁸ CRT (2008). "Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia"



el Formato 5 es la suma de las tarifas de los servicios contemplados en cada plan” (pág. 117).

Es preciso señalar que de acuerdo al reporte del formato 5, no se puede afirmar que la tarifa del plan empaquetado es la suma de los servicios, ya que según la Resolución 3510 de 2011, se reportaba la información del valor del plan de cada servicio sin incluir IVA. Con la expedición de la resolución 4623 de 2014, a partir de enero de 2015 se debía reportar el total del plan como la suma de los valores de cada plan individual incluyendo IVA. Finalmente, la resolución 4763 de 2015, estableció que el valor total del plan tarifario a reportar, corresponde al valor total que debe pagar el usuario por el plan tarifario sin incluir el IVA.

Otro factor que afecta el cálculo de la tarifa promedio, es la no inclusión de todos los operadores que prestan los servicios de forma desempaquetada, al no estar obligados a reportar el Formato 6.

En este sentido, con los argumentos acá expuestos, el cálculo de la tarifa promedio no está reflejando la información real de la prestación de los servicios analizados, por lo tanto no es válida esta tarifa para el análisis del Test del Monopolista Hipotético.

La CRC, teniendo en cuenta los problemas esgrimidos para el cálculo de la tarifa promedio, variable necesaria para la aplicación del Test del Monopolista Hipotético, indica que:

“Sin embargo, como se enfatizó en párrafos anteriores la competencia en planes empaquetados tiende a darse en factores diferentes al precio, lo cual puede tender a que las tarifas no decrezcan o crezcan relativamente. Todas estas dificultades están presentes en los ejercicios cuantitativos realizados, sin embargo, tanto en la caracterización del mercado como en el análisis de competencia, se tuvieron en cuenta otras variables que resultan ser concluyentes, como son el Índice de Concentración, la variación de las participaciones de mercado y el tamaño de la población entre otras. Adicionalmente, se realizaron ejercicios cualitativos que refuerzan las conclusiones obtenidas”. (pág. 117)

No obstante, aunque para el análisis de los mercados relevantes se deben tener en cuenta otras características y variables, la variable “Precios” es fundamental para poder establecer los mercados relevantes, tal y como lo definido la CRC en los análisis que realizó en 2008:

4.1 Análisis de demanda

Para identificar un mercado relevante (hipotéticamente monopolizable) se utilizó la metodología económica estándar, que consiste en la aplicación del test del monopolista hipotético. En la aplicación de esta metodología se siguieron los siguientes pasos:



Dentro del análisis de demanda, se encontraron las elasticidades precio, propias y cruzadas de la demanda, descritas teóricamente en CRT (2008B). La utilización de técnicas econométricas permitió estimar los coeficientes de una función de demanda utilizando información de cantidades, precios, ingreso, características de los consumidores y otras variables típicamente asociadas con los costos de producción del bien o servicio, que permiten mitigar posibles sesgos en la estimación (...) (pág. 16)⁹ (NSFT).

Y así quedo definido en la resolución 2058 de 2009:

“Artículo 4. DEFINICIONES: Para efectos de la aplicación de la presente Resolución, se tendrá en cuenta las siguientes definiciones:

Mercado Relevante: es un mercado compuesto por un servicio o un grupo de servicios, en un área geográfica específica, que pueden percibirse como sustituibles entre sí, y que de existir un monopolista hipotético, éste podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable. Esta definición incluye los mercados compuestos por elementos o funciones de los servicios que se consideran sustituibles entre sí
(...)

Test del monopolista hipotético: Prueba que se realiza para determinar el grado de sustitución de oferta y demanda, y por lo tanto la extensión del mercado y consiste en examinar lo que sucede si se aumenta en una pequeña proporción pero de forma significativa, y de manera permanente, el precio de un servicio determinado, suponiendo que los precios de los otros servicios se mantienen constantes (...)” (NSFT)

- Cálculo de las Elasticidades:

El modelo utilizado por el Regulador para el cálculo de las elasticidades es:

$$\# \text{ Suscriptores} = \beta_0 + \beta_1 * \text{Precio de Triple Play} + \beta_2 * \text{Precio de Dúoplay1} + \beta_3 * \text{Precio de Dúoplay 2} + \beta_4 * \text{Precio de Dúoplay 3} + \beta_5 * \text{Vector de Controles X} + \mu$$

Este modelo solo considera los precios de los Duo Play y del Triple Play, pero en ningún momento tiene en cuenta los precios individuales de los servicios, que permita ver la opción de deshacer el paquete por variación en precios, tal y como lo presenta la misma CRC en el capítulo de 6.3 de Patrones de Sustitución.

⁹ CRT (2008). “Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia”



Es pertinente señalar que el modelo realiza el análisis de sustituibilidad en un solo sentido, y aunque esto lo lleva a determinar, que los paquetes sean sustitutos entre sí, al no considerar los servicios individuales, no se puede identificar si los servicios individuales disciplinan a los paquetes o si por el contrario, éstos no representa fuerza competitiva alguna.

Un análisis similar llevó a cabo la CRC en el 2008 al definir los mercados relevantes de telecomunicaciones. Al estimar las funciones de demanda del servicio de telefonía fija, se encontró que existía sustituibilidad entre los dos servicios, es decir, variaciones en el precio de la telefonía fija podían generar migraciones hacia la telefonía móvil (accesos o usos).

Los resultados indican que la demanda por voz fija es de elasticidad aproximadamente unitaria a lo largo de todo el país y que la telefonía móvil ejerce una presión competitiva sustancial sobre este servicio que modera la capacidad de los operadores de voz fija de ejercer poder de mercado.¹⁰

Por el contrario, al estimar la función de demanda de la telefonía móvil, no se encontró evidencia estadística sobre una elasticidad precio cruzada que implicara algún grado de sustituibilidad entre los servicios. Por lo tanto, variaciones en el precio de la telefonía móvil no generan migraciones hacia la telefonía fija (accesos o usos).

Las elasticidades precio cruzadas de la demanda no son significativamente diferentes de cero. Esto quiere decir que los usuarios de voz móvil no consideran la alternativa de hacer sus llamadas a través de un teléfono fijo como un sustituto suficientemente bueno, ni cuando hacen llamadas locales, ni cuando hacen llamadas de larga distancia nacional. Este resultado se extiende automáticamente a las llamadas de telefonía local extendida. La elasticidad precio propia de la demanda estimada, en conjunto con las elasticidades cruzadas que resultan no significativas, indican que el servicio de voz móvil constituye por sí mismo un mercado, y que el comportamiento de los operadores móviles no es afectado por la competencia de otros servicios.¹¹

Posteriormente, la CRC realizó la estimación del “Critical Loss” con el propósito de verificar si la sustituibilidad entre los dos servicios era suficiente para disciplinarse, encontrando que la telefonía móvil disciplina a la telefonía fija, pero la telefonía fija no disciplinaba a la telefonía móvil. A partir de lo anterior, la Comisión concluyó que los servicios de telefonía fija y telefonía móvil, constituían dos mercados: uno constituido por la telefonía fija y la telefonía

¹⁰ Comisión de Regulación de Comunicaciones (2008). Resultados del análisis cuantitativo para la definición de los de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones. Regulación. Octubre de 2008. Página 8.

¹¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones (2008). Resultados del análisis cuantitativo para la definición de los de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones. Regulación. Octubre de 2008. Página 9.



móvil al mismo tiempo, y otro constituido por la telefonía móvil únicamente.

A partir del ejemplo anterior, resulta evidente que la CRC presenta un análisis incompleto que no permite afirmar con certeza que para los servicios individuales y empaquetados, exista únicamente un mercado conjunto, o por el contrario, existe un mercado para los servicios individuales y un mercado para planes empaquetados.

De otra parte, la ecuación antes mencionada no tiene en cuenta el impacto en las tarifas que puede tener aquellos operadores que solo prestan el servicio de televisión, y que tal y como se discutió en el acápite de la estimación del precio por televisión, son los que tienen ARPU más alto en el mercado.

- **Declaratoria de mercados relevantes:**

La CRC expone sobre la definición de los mercados relevantes que:

“Se recomienda adicionar a la lista de mercados relevantes de la Resolución CRT 2058 de 2009, específicamente en el Anexo 01, los cuatro (4) mercados de planes empaquetados en razón a que los operadores de estos planes pueden mantener sus tarifas por encima de los niveles que prevalecerían si los productos individuales ejercieran presión sobre esos mercados; y mantener la condición de mercados relevantes para los servicios individuales de telefonía fija local y de datos (Acceso a Internet de banda ancha) en razón a que los operadores de los planes empaquetados podrían apalancar poder de mercado de uno de los mercados de servicios individuales a los demás lo que perjudicaría a los consumidores que tienen preferencias hacia solo los servicios individuales” (pág. 125)

Los análisis presentados por la CRC no soportan las conclusiones de presiones competitivas de los paquetes y servicios individuales y del posible apalancamiento del poder de mercado de servicios individuales a empaquetados que permitan definir los mercados relevantes de paquetes. Los análisis presentados por la CRC, lo que evidencia son las condiciones de los paquetes, más no la relación con los servicios individuales (presiones competitivas en ambas vías, sustitución, apalancamientos, entre otros).

El regulador señala que:

“El objetivo de declarar los mercados de planes empaquetados como mercados relevantes es permitir al regulador implementar medidas regulatorias ex ante que protejan a los consumidores de potenciales casos de empaquetamiento anticompetitivo u otras conductas que afecten la competencia” (Pág. 125)



Así, vemos que los ejercicios presentados por la CRC, estuvieron encaminados a la definición de Mercados Relevantes.

Ahora bien, para que la CRC pueda definir medidas regulatorias ex ante, debe cumplir con lo definido en el Artículo 7 de la Resolución 2058 respecto de analizar los criterios que se aplican para determinar aquellos mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante: i) análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado, ii) potencial de competencia en el corto y mediano plazo y iii) aplicación del derecho de competencia.

Dado lo anterior, la CRC no puede indicar que el objetivo de declarar los mercados de planes empaquetados como mercados relevantes, es la implementación de medidas regulatorias ex ante, porque para esto debe de manera previa, declarar los mercados relevantes como susceptibles de regulación ex ante, situación que no ha realizado la CRC.

Si el objetivo de la CRC es tomar medidas que protejan a los consumidores, esto lo puede conseguir con medidas distintas a la declaratoria de mercados relevantes. La OCDE en el estudio del sector de las telecomunicaciones de Colombia del 2014, propone la implementación de la portabilidad numérico fija y móvil, como medida para garantizar que los usuarios de servicios empaquetados puedan cambiar de proveedor sin dificultad:

“En 2010, el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) emitió un informe en el que se exponía las mejores prácticas para facilitar al usuario el cambio de proveedor de servicios (ORECES, 2010b). En dicho documento se exhorta a los reguladores a garantizar que los usuarios de empaquetamientos de servicios puedan cambiar de proveedor sin dificultad; y una forma de lograr este objetivo es adoptar regulación sobre portabilidad numérica fija y móvil. Aunque Colombia ha avanzado en la portabilidad numérica móvil, esta medida no se ha introducción en los mercados de telefonía fija, donde, hasta la fecha, tanto la competencia como los niveles de resultados e innovación son limitados, lo que se evidencia con la muy escasa penetración y los servicios ofrecidos (por ejemplo, en banda ancha fija). Es preciso establecer la portabilidad numérica fija para promover la dinámica competitiva en los mercados de telefonía fija” (Pág. 94) (NSFT)

Finalmente la CRC expone que la declaratoria de mercados relevantes, está de acuerdo con lo definido por BEREK, sobre Mercado para cada uno de los servicios individuales y un mercado separado para el paquete:

“Por otra parte, de acuerdo con BEREK (2010), son cinco (5) los posibles resultados para la



*definición de mercados para las ofertas empaquetadas, los cuales dependen (i) del grado de sustituibilidad entre el paquete y los productos individuales y (ii) el punto inicial de la definición del mercado: **(a) Mercados para cada uno de los servicios individuales y un mercado separado para el paquete**, (b) Mercados para cada uno de los servicios individuales y los paquetes son parte de esos mercados individuales, (c) Mercado sólo para paquetes, y no mercados separados para los servicios individuales, (d) Mercado que consiste del paquete y sus servicios individuales y (e) Sustitución asimétrica entre los paquetes y los productos individuales. **Conforme a lo anterior, la declaratoria de los mercados relevantes de ofertas empaquetadas en Colombia está acorde con la opción a) de BEREC, en razón a que, tal y como se mencionó anteriormente los operadores de los planes empaquetados podrían apalancar poder de mercado de uno de los mercados de servicios individuales a los demás lo que perjudicaría a los consumidores que tienen preferencias hacia solo los servicios individuales.**”(pág. 127)*

La definición de mercados que pretende la CRC, no está de acuerdo con el planteamiento del BEREC, ya que actualmente en Colombia no hay declaratoria de mercados relevantes individuales para el sector audiovisual.

Lo que está haciendo la CRC, es definir un mercado para paquete, sin definición de un mercado individual (minorista y mayorista) para televisión, frente a lo cual para TELMEX, es necesario que la CRC previo a la definición de mercados, garantice las siguientes condiciones:

- El establecimiento por parte de la CRC de la metodología de mercados relevantes a aplicar al sector audiovisual, antes de adoptar medidas regulatorias sobre este sector.
- Análisis integral del sector audiovisual que tenga en cuenta todos los actores y circunstancias que están afectando el sector (p. ej. OTT, comunitarias, piratería, subreporte)

Finalmente, es importante retomar los mismos análisis realizados por la CRC en 2015 sobre los mercados de televisión, que finalmente no se tienen en cuenta en estos análisis de empaquetamiento:

“Uno de las principales causas que generan los elevados índices de concentración se relaciona con las diferencias de disponibilidad de los servicios de televisión satelital y de televisión por cable entre los municipios. Por sus características, la televisión satelital cuenta con mayores posibilidades de cobertura nacional, en tanto que la televisión por cable requieren el despliegue de redes de acceso a nivel municipio, que implica



mayores costos hundidos y restringe sus posibilidades de cobertura” (Pág. 50)

El mismo regulador preliminarmente identificó algunas presiones competitivas del sector audiovisual, información que finalmente no tiene en cuenta en los análisis de empaquetamiento:

“Con respecto a los paquetes incluidos en los servicios ofrecidos por operadores de televisión comunitaria, se encuentra que el número de canales ofrecido (teniendo en cuenta señales incidentales como codificadas) puede crear restricciones competitivas a los paquetes básicos de televisión. De esta manera, estos dos tipos de paquetes, básicos y comunitarios, pueden pertenecer al mismo mercado.”
(Pág. 72)

Un punto que se debe tener en cuenta sobre la decisión precipitada de la CRC en la propuesta de definición de mercados relevantes de paquetes, es que tal y como lo señala el documento soporte *“El porcentaje de usuarios que no contratan planes empaquetados sino individuales es aún alto y permite señalar que los operadores seguirán ofreciendo empaquetamientos mixtos”* (pág. 125), en este sentido la definición actual de mercados individuales es corresponsal con las condiciones actuales del mercado, y por tanto, no es necesario una definición de mercados relevantes de paquetes.

- **Experiencias Internacionales sobre la regulación de mercados relevantes:**

A continuación nos permitimos presentar las principales posiciones de la Comunidad Europea, sobre la definición de Mercados Relevantes de Paquetes, en donde se puede evidenciar que aún no existe consenso sobre la necesidad de definir mercados relevantes de paquetes:

En el 2007, la recomendación de la Comunidad Europea, tal y como lo referencia la CRC en el documento en comento, define los mercados relevantes y paquetes de la siguiente manera:

*“On the demand side, consumers may have a preference for a bundle if there are significant transactional costs. In this case, consumers may prefer to purchase the services as a bundle and from a single supplier. Hence the bundle may become the relevant product market. Whilst certain bundles are well established (voice and SMS on mobile), others are at an earlier stage of development such as bundles of television and internet. **If, in the presence of a small but significant non-transitory increase in price there is evidence that a sufficient number of customers would “unpick” the bundle and obtain the service elements of the bundle separately, then it can be concluded that the service elements constitute***



the relevant markets in their own right and not the bundle.¹² (PÁG. 16)

Así mismo, en el 2014 la recomendación de la Unión Europeas es no definir un mercado minorista distinto para los paquetes porque la evidencia hasta la fecha no ha indicado que haya una necesidad de una regulación ex ante de los paquetes, que puede contener un input regulado previamente:

“Bundling

*“At retail level, there has been an increased demand for packages of services offered by the same operator at a flat rate, also known as "bundles". Bundles offered at retail level can be comprised of both regulated and unregulated inputs, such as TV subscription, mobile and also fixed telephony. High levels of bundling have been reported, particularly in relation to broadband access and fixed voice. However, despite the fact that bundling is one of the dominant trends observed at the retail level, **this Recommendation does not propose to define a separate retail market for bundles because evidence to date has not indicated that there is a need for ex ante regulation of bundles, which may contain a previously regulated input.** Furthermore, even if an NRA would define a retail market for triple play, for example, the wholesale inputs needed to compose this bundle would remain separate and non-substitutable, such as for example local access, higher-level access and termination. What is important in this respect is that NRAs are able to ensure that the vertically integrated SMP operator's regulated elements of the bundle can be effectively replicated (in terms of both technical and economic replicability) at the retail level, without an implicit extension of regulation to other components which are available under competitive conditions. Moreover, it has been argued that, in cases of the provision of the fixed voice service with broadband access and/or IPTV, bundling at the retail level is rather a phenomenon of continued provision of a declining fixed voice service alongside broadband access and/or IPTV, rather than an economically significant offer that alters the competitive dynamics over a longer period”¹³. (Pág. 18)*

¹² European Commission (2007), “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 and services”, SEC (2007) 1483 final; https://ec.europa.eu/digitalagenda/sites/digital-agenda/files/sec_2007_1483_2_0.pdf

¹³ European Commission (2014), “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 and services”, SWD(2014)298, 9/10/2014; http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056



6. ANÁLISIS DE COMPETENCIA EN MERCADOS RELEVANTES

Para el análisis de competencia, el regulador delimita como unidad geográfica el municipio, dado que la voz fija e Internet fijo se analizan desde el punto de vista municipal, pero en ningún momento la CRC especifica la unidad geográfica del servicio de televisión que hace parte de los paquetes Triple Play y Dúoplay 2 (Televisión + Internet) y Dúoplay 3 (Televisión + Telefonía)

“Es importante tener en cuenta que los mercados de voz fija (y móvil) y de acceso a Internet de banda ancha residencial se analizan desde el punto de vista municipal, y en ese sentido se define como unidad geográfica de los mercados relevantes a analizar, el municipio”. (pág. 128)

En este sentido, el análisis de la CRC respecto a los paquetes que incluyen el servicio de televisión, falla metodológicamente al no comprender el análisis de la dimensión geográfica.

Recordando los lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante definidos por la CRC en 2008, la dimensión geográfica es una de las dos dimensiones necesarias para la definición conceptual de los mercados relevantes:

“La definición conceptual de un mercado relevante es ante todo un ejercicio económico, donde son analizadas sus dos dimensiones bajo reglas de competencia: la del producto y la geográfica” (Pág.5)¹⁴

Así mismo, la resolución 2058 define que el ámbito geográfico del mercado (Mercado Geográfico) *“comprende las áreas geográficas del Mercado Relevante”*, por lo tanto la definición del ámbito geográfico es necesario para los tres servicios que hacen parte de los paquetes.

De otra parte, según los cálculos de la CRC, solo el 19% de los municipios tienen un Indicador de Adopción superior al 50%, lo que evidencia un bajo nivel de adopción de los planes empaquetados en Colombia actualmente, por lo que la definición de mercados relevantes y de medidas regulatorias de estos servicios en crecimiento, pueden impedir el normal desarrollo de los mismos.

La CRC indica que dadas las economías de escala y alcance presentes en la prestación de servicios de comunicaciones, para municipios pequeños no se espera que participen múltiples operadores de manera simultánea, sin embargo para justificar el bajo índice de HHI en los

¹⁴ CRT (2008). *“Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia”*



paquete Internet + Telefonía e Internet + Televisión, no lo justifica por la presencia o no de economías de escala, sino con la no necesidad de una licencia para transmitir los servicios, o por las restricciones en infraestructura y licencias para prestar el servicio de televisión, esto entonces desdibuja el argumento del regulador de las economías de escalas y le da mayor fortaleza a los costos individuales de la prestación de cada uno de los servicios vinculados a los paquetes.

De las conclusiones presentadas para el paquete Televisión + Telefonía: “este dúoplay es un caso atípico con respecto al crecimiento medido en número de suscriptores, ya que este es el único dúoplay que exhibe una tendencia decreciente, indicando una posible sustitución por parte de los otros paquetes” (pág. 146), se podría entonces concluir que este paquete hace parte del mercado relevante de los otros paquetes o del triple play.

Una vez analizados los niveles de competencia por paquetes, la CRC procede con el análisis de los municipios con problemas de competencia por categorías de empaquetamiento, escogiendo 132 municipios, el 11.67% de total nacional de municipios. La CRC no explica porque solo escoge este porcentaje de municipios, que representa un porcentaje bajo y puede sesgar el análisis de competencia:

- Condiciones de Competencia Valle de Aburrá:

Con el análisis realizado en el marco del presente proyecto regulatorio, se ratifican las evidencias de los problemas de competencia que adolecen los municipios del Valle de Aburrá.. Del relevamiento de las ofertas comerciales de UNE, la CRC puso en evidencia los precios altos de este operador en Medellín “Vale la pena señalar que se encuentran precios más altos en la ciudad de Medellín y esto quizá es debido a las condiciones del mercado regional e idiosincrasia”.

De otra parte, del análisis de la dinámica de los planes empaquetados a nivel departamental en 2014, se puede observar niveles altos de concentración en Antioquia: i) el paquete triple play arrojo un Índice de concentración – HHI – medio ii) duo play 1 y el duo play 3: medio alto, iii) duo play 2: medio bajo. Por su parte, del análisis municipal, en el Anexo 1 y 2, la CRC presenta los “Municipios con problema de estructura” y “Municipios con problemas de estructura y con tamaño relevante”, en donde se observa que los municipios del Valle de Aburrá, son municipios con problemas de estructura.

7. CONCLUSIONES:



A continuación, presentamos observaciones a algunas de las conclusiones generales:

1. *“Tanto el mercado de voz fija local y de internet de banda ancha fija son mercados relevantes lo que permite generar regulación ex ante en caso de percibirse conductas anticompetitivas que tiendan a afectar a los usuarios de los mismos.”*

Reiteramos que un mercado relevante como tal no permite generar regulación ex ante, para que se puedan definir las medidas el regulador debe declarar los mercados relevantes como susceptibles de regulación ex ante, según lo reglamentado por la Resolución 2058 de 2009.

2. *“Los resultados del estudio permiten concluir que se deben declarar como mercados relevantes a cuatro (4) diferentes planes de empaquetamiento (Mercado de empaquetamiento dúo play 1 (Telefonía fija más Internet de Banda Ancha), Mercado de empaquetamiento dúo play 2 (Televisión por Suscripción más Internet de Banda Ancha), Mercado de empaquetamiento dúo play 3 (Televisión por Suscripción más Telefonía Fija) y Mercado de empaquetamiento triple play (Televisión por Suscripción + Internet de Banda Ancha + Telefonía Fija) con ámbito geográfico local, adicionándose a la lista de mercados relevantes del Anexo 01 de la Resolución CRT 2058 de 2009*

TELMEX reitera que los análisis presentados por la CRC no soportan las conclusiones que permita definir estos mercados, ya que:

- Test Monopolista Hipotético no es preciso, dado que la información que utilizan del Formato 5, no presenta la realidad del sector, al no tener en cuenta la información de todos los operadores. Así mismo, es información no homogénea y con datos de planes antiguos con características diferentes a los de planes actuales que finalmente afectan el valor promedio de los servicios.
- El modelo utilizado por la CRC solo considera los precios de los Duo Play y del Triple Play, pero en ningún momento tiene en cuenta los precios individuales de los servicios, que permita ver la opción de deshacer el paquete por variación en precios, en este entendimiento la CRC no tiene en cuenta los análisis de presión competitiva en ambas vías, que permita definir qué productos hacen parte de un mercado.
- La CRC no realiza los análisis de sustitución y mark-up por rangos poblacionales o por municipios, que permita definir el ámbito geográfico de los supuestos mercados relevantes.
- Es de suma preocupación, que la CRC defina dentro de los mercados relevantes de paquetes aquellos que incluyen el servicio de televisión por suscripción, sin tener en cuenta que actualmente no hay definido mercados relevantes individuales para el sector



televisión, y sumado a esto, es preocupante que el regulador pretenda definir mercados relevantes sin realizar un análisis integral del sector que tenga en cuenta todos los actores y circunstancias que están afectando al sector (p. ej. OTT, comunitarias, piratería, subreporte)

3. ***“Aun cuando en función de la información disponible no es posible afirmar si algunos mercados se deben declarar como susceptibles de regulación ex ante, si se estima pertinente actualizar y adicionar las normas que en materia de protección al usuario existen relacionadas con el empaquetamiento de servicios con el propósito de permitir a los consumidores tener una información más precisa y transparente y así puedan comparar adecuadamente las ofertas de los distintos operadores. Adicionalmente, se considera pertinente realizar un monitoreo detallado sobre los municipios identificados con problemas de estructura al cabo de los análisis realizados”.*** (NSFT)

Es de mencionar que para que la CRC pueda declarar mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, debe cumplir con lo definido en el Artículo 7 de la Resolución 2058 respecto analizar los criterios que se aplican para determinarlos.

Ahora bien frente a la propuesta de monitoreo de los municipios identificados con problemas de estructura, TELMEX llama la atención a la CRC, frente a los municipios del Valle de Aburrá, identificados con problemas de competencia.

5. ***“Si bien no se observa una dinámica fuerte a nivel de reducción de precios, la competencia se puede estar dando a nivel de características de los productos, tal y como se ha evidenciado en las prestaciones del servicio de acceso a Internet de Banda Ancha. En todo caso, con el ánimo de verificar esta hipótesis, en el transcurso del año 2016 se realizará un monitoreo de la oferta comercial de los operadores, tomando en cuenta las características de los planes, y los patrones de consumo de los usuarios, para verificar si los mercados se están desarrollando adecuadamente”.***

TELMEX solicita a la CRC aclaración sobre la afirmación anterior, respecto de que los *mercados se están desarrollando adecuadamente* y qué criterios utilizará para este monitoreo.

A



COMENTARIOS PARTICULARES AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN:

1. **“ARTÍCULO 1.** *Modificar el Anexo 01 de la Resolución CRT 2058 de 2009, el cual quedará de la siguiente manera:*

(...)”

La modificación del Anexo 01 para la inclusión de los mercados de empaquetamiento duo play y triple play que incluye el servicio de televisión por suscripción, está en contravía de lo definido en el ámbito de aplicación de la Resolución 2058, toda vez que esta resolución excluye a los servicios de Televisión, de que trata la Ley 182 de 1995 y sus modificaciones.

Adicionalmente, no existe en la regulación actual, una definición de mercado relevante para el servicio audiovisual. En virtud de lo anterior, solicitamos realizar el análisis previo que permita determinar la necesidad de declaratoria de mercado relevante al servicio de televisión por suscripción.

En línea con lo anterior, TELMEX reitera que los análisis presentados por la CRC no soportan la decisión de declaración de los mercados relevantes de paquetes, teniendo en cuenta los argumentos expuestos a lo largo del presente documento. Por lo anterior, respetuosamente solicita la no declaratoria como mercados relevantes los aquí propuestos.

2. **“ARTÍCULO 2.** *Modificar el Artículo 1 de la Resolución CRC 3066 de 2011, el cual en adelante quedara de la siguiente manera:*

ARTÍCULO 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN. *El presente régimen aplica a las relaciones surgidas entre los proveedores de servicios de comunicaciones, de que trata la Ley 1341 de 2009, y los usuarios, a partir del ofrecimiento y durante la celebración y ejecución del contrato de prestación de servicios de comunicaciones, en cumplimiento de la Ley y la regulación vigente. Se exceptúan del presente régimen, los servicios de televisión establecidos en la Ley 182 de 1995 y sus modificaciones, los de radiodifusión sonora de que trata la Ley 1341 de 2009, y los servicios postales previstos por la Ley 1369 de 2009.*

Para el servicio de televisión por suscripción, serán aplicables las disposiciones relacionadas con el empaquetamiento de servicios dispuestas en el presente Régimen. (NSFT)

(...)"

Teniendo en cuenta que el regulador pretende establecer disposiciones respecto del servicio de televisión, de manera respetuosa solicitamos no fraccionar las medidas que bajo el régimen de protección de usuarios cubija a dicho servicio.

No sólo en este caso, la Entidad pretende definir disposiciones que fragmentan dicho régimen, otro ejemplo de lo anterior, lo encontramos en el ámbito de aplicación del proyecto regulatorio: "Por la cual se modifica regulación relacionada con el establecimiento de las cláusulas de permanencia mínima para servicios de comunicaciones fijas (sic) y televisión por suscripción, y se dictan otras disposiciones", publicado por la CRC el 13 de noviembre de 2015, el cual propone:

ARTÍCULO 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN. *El presente régimen aplica a las relaciones surgidas entre los proveedores de servicios de comunicaciones, de que trata la Ley 1341 de 2009, y los usuarios, a partir del ofrecimiento y durante la celebración y ejecución del contrato de prestación de servicios de comunicaciones, en cumplimiento de la Ley y la regulación vigente. Se exceptúan del presente régimen, los servicios de televisión establecidos en la Ley 182 de 1995 y sus modificaciones, los de radiodifusión sonora de que trata la Ley 1341 de 2009, y los servicios postales previstos por la Ley 1369 de 2009.*

Para el servicio de televisión por suscripción, serán aplicables las disposiciones relacionadas con cláusulas de permanencia mínima dispuestas en el presente Régimen". (NFST)

Telmex de manera respetuosa reitera a la CRC, su solicitud de no fraccionar el régimen de protección del usuario, de manera que no se genere dispersión normativa y falta de claridad en los usuarios, al no tener seguridad jurídica sobre el régimen aplicable a sus servicios.

3. "ARTÍCULO 3. Modificar el numeral 32.2 del artículo 32 de la Resolución CRC 3066 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:

"32.2. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones – PRST – deberán ofrecer y prestar cada uno de los servicios de comunicaciones que se empaquetan, con características idénticas, en forma desagregada e informar los valores de cada servicio prestado individualmente."

Respecto de este artículo es necesario tener en consideración que la información que se debe dar al usuario corresponde a la del valor de su paquete y la de los servicios si éstos fueran adquiridos de manera individual.





Sin perjuicio de los argumentos expresados anteriormente, teniendo en cuenta que la Resolución 3066, cubre a todos los proveedores de servicios de comunicaciones, de que trata la Ley 1341 de 2009, se debe aclarar que la modificación propuesta por la CRC, solamente cubre a los PRST fijos y de televisión, objeto del análisis realizado por la CRC.

4. "ARTÍCULO 4. Modificar el artículo 32 de la Resolución CRC 3066 de 2011 y adicionar el numeral 32.11 al mismo artículo, el cual quedará de la siguiente manera:

"32.11. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones – PRST – podrán fijar libremente los precios de los servicios que presten de manera empaquetada. No obstante lo anterior, de conformidad con el principio orientador previsto en el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1341 de 2009, los PRST deberán prestar sus servicios a precios de mercado y utilidad razonable de modo que en la determinación de los precios al usuario se tenga en cuenta tanto la cantidad y los servicios incluidos en el paquete así como las características de los mismos." (NSFT)

Con la propuesta de modificación del Artículo 32 y la inclusión del numeral 32.11, la CRC pretende definir la prestación de los servicios a precios de mercado y utilidad razonable, consideramos que esta definición está en contravía con la regulación vigente.

La resolución 087 de 1997 estableció dentro de los criterios generales del régimen de tarifas de los servicios de telecomunicaciones, que las tarifas deberán reflejar los costos de la prestación de dichos servicios, más una utilidad razonable.

"ARTÍCULO 5.1.4. CRITERIOS GENERALES DEL RÉGIMEN DE TARIFAS. Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones deben fijarse de acuerdo con las normas establecidas para cada servicio y con base en los siguientes criterios:

5.1.4.1 Todos los operadores involucrados en una comunicación tendrán derecho a percibir una justa compensación por la misma.

5.1.4.2 Ningún operador podrá recibir varios pagos por la prestación de un mismo servicio.

5.1.4.3 Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones deberán reflejar los costos de la prestación de dichos servicios, más una utilidad razonable.

5.1.4.4 Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones deberán ser integrales, de modo que incluyan la totalidad de los cargos causados por concepto de la comunicación, salvo que la regulación prevea reglas especiales o excepciones a este criterio.

5.1.4.5 Todos los servicios de telecomunicaciones estarán sometidos al régimen de libertad de tarifas, excepto en los casos señalados en este Título, o cuando la CRT resuelva lo contrario" (NSFT)

Por su parte la Ley 1341 de 2009, referencia la remuneración a costos eficientes para la promoción y el despliegue de infraestructura en el sector:



Artículo 2. Principios orientadores:

(...)

Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos. El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, **siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura.** Para tal efecto, dentro del ámbito de sus competencias, las entidades de orden nacional y territorial están obligadas a adoptar todas las medidas que sean necesarias para facilitar y garantizar el desarrollo de la infraestructura requerida, estableciendo las garantías y medidas necesarias que contribuyan en la prevención, cuidado y conservación para que no se deteriore el patrimonio público y el interés general. (NFT)

(...)

ARTÍCULO 22.- FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones las siguientes:

(...)

5. Definir las condiciones en las cuales podrán ser utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, **bajo un esquema de costos eficientes.**

(...)

11. Señalar las condiciones de oferta mayorista y la provisión de elementos de red desagregados, teniendo en cuenta los lineamientos de política del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, **garantizando la remuneración de los costos eficientes de la infraestructura y los incentivos adecuados a la inversión, así como el desarrollo de un régimen eficiente de comercialización de redes y servicios de telecomunicaciones (...)** (NFT)

La CRC en la Resolución 3101 de 2011, define la remuneración orientada a costos eficientes de la siguiente manera:

ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DEL ACCESO Y DE LA INTERCONEXIÓN

D



(...)

*4.3 Remuneración orientada a costos eficientes. La remuneración por el acceso y/o la interconexión a las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones debe estar orientada a costos eficientes. Se entiende por costos eficientes como aquellos costos incurridos en el proceso de producción de un bien o servicio de telecomunicaciones que correspondan a una **situación de competencia y que incluyan todos los costos de oportunidad del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, lo cual implica la obtención de una utilidad razonable**".*
(NFT)

Tal y como indica la regulación vigente, la determinación de tarifas deben reflejar los costos y la obtención de una utilidad razonable, no obstante con la definición de que "los PRST deberán prestar sus servicios a precios de mercado y utilidad razonable", la fijación de precios ya no estará relacionado con las condiciones propias de la producción de cada operador sino con las condiciones externas del mercado.

Con respecto al mercado de televisión, es preciso que la CRC advierta las dificultades en materia de competencia que se tienen en el mismo, ya que actualmente compiten actores regulados y no regulados.

De otro lado, para los servicios de televisión, el parágrafo primero del artículo 29 del Acuerdo 11 de 2006, define que el valor de los servicios que se cobren al usuario, debe corresponder a la estructura de costos de cada uno de los servicios. Así mismo, es preciso que la CRC advierta las dificultades en materia de competencia que se tienen en el sector de televisión ya que actualmente compiten actores regulados y no regulados, con asimetrías en sus cargas regulatorias; asimismo, la informalidad se calcula que asciende a más del 50% del mercado, lo cual pone en riesgo la garantía del acceso a contenidos por parte de los usuarios, y las inversiones de los PRST.

Reiteramos que con la modificación propuesta la CRC está extendiendo medidas a otros proveedores de redes y servicios, sin contar con justificación de la aplicación de las nuevas medidas a estos proveedores, dado que los análisis que supuestamente le justifican a la CRC dichas modificaciones, solo se basaron en los servicios de comunicaciones fijos y de televisión.

5. **"ARTÍCULO 5.** *Modificar el artículo 32 de la Resolución CRC 3066 de 2011 y adicionar el numeral 32.12 al mismo artículo, el cual quedará de la siguiente manera:*



“32.12. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones – PRST – deberán disponer en su página web un comparador de los distintos planes y tarifas de los paquetes de servicios ofrecidas por cada uno de los proveedores, el cual debe atender como mínimo las siguientes condiciones:

- a. Posibilidad al usuario de identificar su municipio.*
- b. Posibilidad al usuario de indicar su estrato socioeconómico.*
- c. Posibilidad al usuario de seleccionar el o los servicios que requiere.*
- d. Posibilidad al usuario de seleccionar las características de cada uno de los servicios que requiere.*
- e. Posibilidad al usuario de seleccionar el paquete de servicios que se adecue a sus necesidades de acuerdo con los servicios que requiere.*
- f. Posibilidad al usuario de conocer el valor total del paquete de servicios seleccionado.*
- g. Posibilidad al usuario de comparar el valor de cada servicio escogido (si fuera prestado de manera individual) y el valor de éste dentro del paquete seleccionado.*
- h. Posibilidad al usuario de comparar dos o más planes a su elección.”*

La CRC planeta la implementación del comparador *“con el objetivo de fortalecer la información, que con respecto al empaquetamiento de servicios, es provista por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a los usuarios, se considera que el contenido mínimo de la información debe ser el suficiente para permitir la evaluación y comparación por parte de los usuarios, en el sentido de que la decisión de compra por parte de los usuarios de productos empaquetados se guía fundamentalmente por sus ventajas económicas”*, para Telmex el comparador que actualmente cuenta la CRC suple esta necesidad de información y le permite a los usuarios comparar las características de los servicios que se ofrecen en el mercado, garantizando así la libre elección de los servicios entre los diferentes operadores que los ofrecen. La CRC en la página web¹⁵ indica que el Comparador de Tarifas *“es un sitio interactivo que permite comparar los planes tarifarios de servicios de telefonía, Internet y Televisión que son ofertados por los diferentes operadores. La información es provista directamente por los operadores de servicios de comunicaciones y por tanto ellos son los responsables de lo publicado en este sitio”*

Respecto a la condición definida en el artículo - *“Posibilidad al usuario de seleccionar el o los servicios que requiere”*, dado que la propuesta se refiere a planes y tarifas de paquetes, la posibilidad de selección debe ser de diferentes servicios que conforman un paquete, y no la selección de un solo servicio.

Con la condición g: *“Posibilidad al usuario de comparar el valor de cada servicio escogido (si fuera prestado de manera individual) y el valor de éste dentro del paquete seleccionado”* esta condición entregará

¹⁵ <https://www.crccom.gov.co/es/pagina/comparador-de-tarifas>

4



información errada al usuario, ya que el servicio en un paquete no tiene un valor individual, el valor como tal es del paquete. La comparación se debe realizar es sobre la posibilidad de adquirir el paquete vs la adquisición de los servicios individuales, más no la comparación del servicio individual vs el servicio en el paquete, por lo tanto la información necesaria para que el usuario pueda tomar una decisión se refiere a:

$$Pr_{paquete(i,j,k)} < Pr_i + Pr_j + Pr_k$$

Un ejemplo de esto es que una venta de un combo de hamburguesa al usuario se informa es el valor total del combo y los precios individuales de cada componente, a continuación nos permitimos referenciar un ejemplo de Menú al día o la carta indicado por Pindytc & Rubinfeld¹⁶

“El Cuadro 11.6 muestra los precios de los platos de un McDonald’s en la zona de Boston, así como los precios de los “supermenús” que contienen un plato de carne o pescado y una ración grande de patatas fritas y una bebida grande. Obsérvese que podemos comprar un Big Mac, una bolsa grande de patatas fritas y una bebida grande por separado por un total de 5.47 dólares o comprarlos conjuntamente por 4.19. ¿Qué ocurre si no nos importan las patatas fritas? En ese caso, podemos comprar simplemente el Big Mac y una bebida grande por separado, por un total de 3,68 dólares precio que es 0,51 dólares menor que el precio de la venta conjunta.

Cuadro 11.6 Venta conjunta mixta en McDonald’s (1999)

Plato	Precio	Plato	Precio	Plato	Precio
Pollo a la parrita	2.79	Pollo a la parrita	2.79	Plato	4.19
Fileta de pescado	2.69	Fileta de pescado	2.69	Plato	4.19
Cheeseburger	1.29	Doble Cheeseburger	1.99	Plato	3.68
Doble Cheeseburger	1.99	Big Mac	1.49	Plato	3.68
Big Mac	1.49	Cuarto de libra	2.39	Plato	3.68
Cuarto de libra	2.39	Patatas fritas grandes	1.59	Plato	3.68
Patatas fritas grandes	1.59	Refresco grande	1.29	Plato	3.68
Refresco grande	1.29				

¹⁶ Pindytc, R.S & Rubinfeld, D.L (2001). Microeconomía. Pearson Educación S.A. Prentice Hall. Quinta edición. Pág. 412



Fuente: Pindiyc, R.S & Rubinfeld, D.L (2001)

Finalmente la CRC debe tener en cuenta que actualmente las ofertas comerciales del servicio de Televisión por suscripción, no solamente contiene el servicio de televisión básico, sino que se ofrecen servicios adicionales en paquetes, elementos que no fueron analizados por la CRC.

6. ARTICULO 6. MONITOREO. *La Comisión de Regulación de Comunicaciones llevará a cabo un monitoreo para hacer un seguimiento de los mercados y así poder identificar si los precios en éste se están determinando en función de las características de los planes o si existen otros elementos relacionados con la competencia en el mercado que deban ser tenidas en cuenta.*

Se solicita a la CRC aclarar que el monitoreo se realizará sobre los mercados relevantes de planes empaquetados, mercados objeto de la propuesta regulatoria. Adicionalmente es necesario conocer los criterios que utilizará el regulador para llevar a cabo dicho monitoreo.

7. ARTICULO 7. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. *Las disposiciones contenidas en la presente resolución rigen a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y derogan expresamente aquellas normas expedidas con anterioridad que le sean contrarias.*

En el caso que la CRC llegue adoptar las medidas acá discutidas, le solicitamos definir un tiempo de implementación, no menor a seis meses, que permita realizar la adaptación de los sistemas y el desarrollo de software necesario para poder implementar el comparador de planes. Aunque reiteramos lo expresado en la discusión del Artículo 5, que el comparador de tarifas que actualmente cuenta la CRC es una herramienta que le permite a los usuarios contar con información para decidir por la oferta que más se ajuste a sus exigencias.

Con lo anterior dejamos sentados nuestros comentarios, esperando que los mismos puedan aportar al proceso que adelanta la CRC.

Cordial saludo,



SANTIAGO PARDO FAJARDO

Vicepresidente de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales