

116751000G-0188

Bogotá D.C., 17 de junio 2024

Doctora

Lina María Duque Del Vecchio

Director Ejecutivo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones

atencioncliente@crcom.gov.co

Bogotá D.C

Asunto: Comentarios a documento formulación del problema

Respetada Señora Directora,

En atención a la consulta adelantada por la CRC sobre el documento de formulación del problema de la promoción de la conectividad y la competencia en el mercado portador, se remiten los siguientes comentarios:

En términos generales, se considera que los mercados de telecomunicaciones no deben ser regulados, a menos que se evidencia una falla de mercado como la existencia de un agente con Peso Significativo de Mercado (PSM). En ese sentido, consideramos que la CRC deriva su argumentación sobre las fallas en el mercado mayorista portador a partir de las condiciones de competencia del mercado minorista de banda ancha fija residencial, lo cual es incorrecto.

Vale la pena mencionar que en el contexto del mercado mayorista no hay evidencia de que exista un agente con PSM. Al respecto, en la medida en que el documento de formulación del problema se sustenta en el documento soporte de la resolución 7156 de 2023, la CRC nuevamente basa el análisis del mercado mayorista unívocamente en la evaluación del mercado minorista correspondiente. Lo anterior puede ser acertado en un análisis preliminar, donde se evalúan posibles fallas de mercado a partir de indicadores como cuotas de mercado, evolución de precios y márgenes de las empresas. Pero una vez evaluado el mercado minorista, de encontrar una falla de mercado o la posición de PSM para uno o varios operadores a nivel minorista, se procede al análisis del sector mayorista.

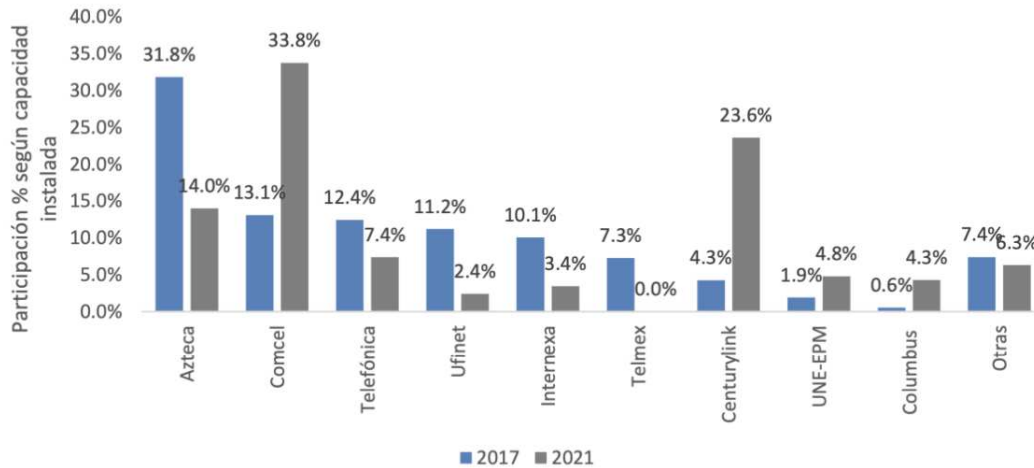
Visto lo anterior, la CRC ha identificado erróneamente el mercado mayorista correspondiente al mercado minorista de banda ancha fija residencial. En realidad, debe fijarse no en el mercado mayorista portador, sino en el mercado de acceso local mayorista desde una ubicación fija o el acceso a central mayorista desde una ubicación fija, como se definen en los mercados 3a y 3b de la regulación europea. Es en estos niveles donde se puede detectar la PSM individual o conjunta, ya sea a nivel nacional o geográfico, y establecer las medidas de acceso correspondientes, como la desagregación local del bucle, la fibra (VULA) o el acceso indirecto (bitstream) para los servicios minoristas de banda ancha fija residencial.

En esta oportunidad la CRC no ha asociado correctamente los mercados minorista y mayorista, dado que identifica el mercado mayorista portador como el mercado correspondiente al mercado minorista de banda ancha fija residencial. En la práctica internacional, el mercado mayorista portador se relaciona con el mercado minorista de banda ancha fija corporativo, en la medida en que requiere el arrendamiento de enlaces dedicados o circuitos en la misma localidad. De acuerdo con el ejercicio europeo, este mercado mayorista se corresponde con el "Acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija" (mercado 4).

Según la citada experiencia europea, los enlaces dedicados o el arrendamiento de circuitos locales pertenecen al mercado mayorista, que se corresponde o se relaciona mayoritariamente con el mercado minorista para empresas (mercado 4). Estos enlaces son demandados por grandes empresas que requieren conectividad y son ofrecidos por operadores de telecomunicaciones y por otros agentes de la cadena de valor. La existencia de una PSM en este mercado se determina mediante un análisis de mercado tanto en el nivel minorista como mayorista. Por ejemplo, en España, el principal operador de telecomunicaciones tiene una PSM en el mercado 4 debido a su alta participación minorista en el segmento empresarial, aunque esto se limita a circuitos locales y no se extiende a circuitos nacionales o de larga distancia, salvo ciertas rutas específicas. Es por ello que la evaluación del mercado de interés debe partir del análisis del mercado minorista de banda ancha fija corporativo.

Así mismo, de acuerdo con los resultados del estudio realizado por la CRC en 2022 no es posible concluir que existe un agente con condición de PSM. Al respecto vale la pena revisar la gráfica sobre la participación de mercado de los portadores en términos de capacidad instalada.

Gráfico 34. Participación de mercado de los portadores – capacidad instalada (2017 y 2021)



Cuotas de mercado agregadas mercado portador (Fuente: documento de soporte CRC “Análisis de los mercados de internet fijo y su relación con el mercado mayorista portador”)

De acuerdo con la información del estudio de la CRC se evidencia que entre 2017 y 2021 las cuotas de mercado observan gran variabilidad, lo que es indicio de competencia, pues no hay ningún operador que mantenga una alta participación estable a lo largo del tiempo. Por su parte, los operadores con mayor cuota de mercado apenas superan el 30% y, en todo caso, como se indica en el punto anterior, existe gran volatilidad, por lo que prospectivamente podrían cambiar dichas cuotas, lo que es una señal de competencia.

Teniendo en cuenta el contexto anterior a continuación se da respuesta a las preguntas formuladas en el documento de consulta:

- a) ¿Considera que el problema definido en este documento involucra todos los elementos que evidencian las dificultades que se presentan en la provisión del servicio portador y su consecuente afectación al servicio de Internet fijo residencial? En caso negativo, por favor justifique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.

Respuesta: se considera que el árbol de problemas no está estructurado correctamente, en la medida en que los argumentos identificados no permiten definir una causalidad entre fallas en el mercado mayorista que afecten las condiciones actuales de la banda ancha fija de los hogares en el país.

En ese sentido, es necesario reconsiderar el análisis realizado; por un lado, para identificar la existencia de fallas de mercado en el mercado portador es necesario, como se abordó al principio del presente documento, revisar las dinámicas del sector corporativo, con el propósito de identificar si existen o no un agente o varios agentes con PSM. Por otra parte, es importante entender que las condiciones actuales del internet fijo en los hogares son características del propio mercado minorista, por lo que es importante que se identifiquen cuáles pueden ser las acciones que el regulador puede tomar para impulsar la competencia minorista.

- b) Frente al problema planteado, ¿considera que las causas presentadas en este documento son las que generan el problema definido? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre tales causas y el problema definido.

Respuesta: como se mencionó anteriormente, de acuerdo con el contexto internacional, concretamente a partir de la experiencia europea, la mejor forma para evaluar el mercado portador e identificar posibles fallas de mercado es a partir de la evaluación de la banda ancha fija corporativa.

- c) Frente al problema planteado, ¿adicionaría una causa? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

Respuesta: No. Se considera que el regulador, dadas las condiciones socioeconómicas identificadas, debe generar mecanismos por el lado de la demanda, para mejorar las condiciones actuales del mercado de internet fijo residencial, teniendo en cuenta el incremento del tráfico y las tendencias marginalmente decrecientes en los ingresos de los operadores. Vemos muy positivo que remita sus análisis al Ministerio de TIC para que esta entidad pueda formular un proyecto de subsidios a la demanda, en el que la población con bajos ingresos pueda acceder al servicio y pague un precio tal que los operadores puedan cubrir los costos, diseñando un esquema de contratación que evite los errores del pasado, cuando se entregaron los recursos basándose principalmente en la escala del proponente, lo que empeoró la situación de dominancia sectorial ampliamente conocida.

- d) Frente al problema planteado, ¿considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema?

En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre el problema definido y las consecuencias descritas.

Respuesta: a diferencia de como se plantea en el documento de la formulación de problema, las condiciones actuales del internet fijo residencial derivan de un problema del mercado minorista y no de las dinámicas del mercado portador. En ese sentido vale la pena decir que no se ha encontrado o definido la existencia de un agente o agentes que tengan la condición de PSM en dicho mercado, que pueda generar fallas en el mismo, al contrario de como se ha evidenciado, por estudios de la misma CRC, en el mercado minorista móvil.

Al respecto, es importante evidenciar que los argumentos que se plantean en el documento son tautológicos, dado que el problema se sustenta en la existencia de fallas de mercado en el segmento mayorista a partir del estudio realizado en 2022 por la CRC, que fue realizado para sustentar la resolución CRC 7156 de 2023. Tal como se mencionó al inicio del presente documento, las conclusiones del estudio de 2022 son incorrectas en la medida en que la CRC basa el análisis del mercado mayorista unívocamente en la evaluación del mercado minorista correspondiente a la banda ancha fija residencial. Por tanto, la CRC en esta iniciativa está sustentando fallas en el mercado portador a partir del mercado minorista, para intentar mostrarse problemas en el mercado de banda ancha fija residencial, derivando en un argumento circular.

- e) Frente al problema planteado, ¿adicionaría una consecuencia? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

Respuesta: Si. En la medida en que es un problema de las dinámicas del mercado minorista es importante que se evalúe cómo la existencia de un actor con PSM en el mercado móvil esta afectando los mercados adyacentes. Es importante que la CRC tome las medidas necesarias para que las fallas de mercado no se sigan expandiendo a otros mercados, restringiendo la capacidad de competitividad de estos.

- f) ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del presente proyecto regulatorio? En caso afirmativo, por favor indíquelos, indicando la razón que tendría para ser incluidos.

Respuesta: No

Esperamos que estos aportes enriquezcan la discusión en un tema que apunta a mejorar la conexión de banda ancha en todas las regiones de Colombia, en momentos en que el Ministerio de TIC está a punto de presentar su Plan de Conectividad Rural y el Departamento Nacional de Planeación ha remitido a los principales proveedores, un extenso cuestionario sobre la cadena de valor y los costos de la provisión del servicio de internet fijo y móvil en el país.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Natalia Guerra Caicedo", written over a horizontal line.

NATALIA GUERRA CAICEDO

Directora de Asuntos Públicos, Regulación y Mayorista