LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA
JORGE MURGUEITIO CABRERA
SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE
Coordinadores

I

Las TIC y las telecomunicaciones y el derecho a la competencia

# Las TIC y la SOCIEDAD DIGITAL

## Doce años después de la ley

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ / Director

CONSEJO DE ESTADO
JUSTICIA - GUÍA - CONTROL

Universidad Externado de Colombia

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
(DIRECTOR)

LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA
JORGE MURGUEITIO CABRERA
SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE
(COORDINADORES)

# LAS TIC Y LA SOCIEDAD DIGITAL

## DOCE AÑOS DESPUÉS DE LA LEY

### TOMO I
### LAS TIC Y LAS TELECOMUNICACIONES Y EL DERECHO A LA COMPETENCIA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Las TIC y la sociedad digital [e-book] : doce años después de la ley. Tomo I, Las TIC y las telecomunicaciones y el derecho a la competencia* / Edgar González López (director) ; Luz Mónica Herrera Zapata, Jorge Murgueitio Cabrera, Sandra Milena Ortiz Laverde (coordinadores) ; presentación Hernando Parra Nieto ; Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe [y otros]. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.
1 recurso electrónico (1036 páginas) : gráficos ; Altura del libro

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587907261 (e-book)

1. Tecnologías de la información y la comunicación – Legislación – Colombia 2. Tecnologías de la información y la comunicación -- Innovaciones tecnológicas – Colombia 3. Telecomunicaciones – Legislación – Colombia 4. Brecha digital -- Aspectos económicos – Colombia 5. Accesibilidad a Internet – Colombia 6. Redes de telecomunicaciones -- Aspectos jurídicos -- Colombia I. Herrera Zapata, Luz Mónica, coordinadora II. Murgueitio Cabrera, Jorge, coordinador III. Ortiz Laverde, Sandra, coordinadora IV. Parra Nieto, Hernando, presentación V. Universidad Externado de Colombia VI. Título

LE303.4833 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca.
noviembre de 2021

ISBN 978-958-790-725-4
e-ISBN 978-958-790-726-1

© 2021, ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ (DIRECTOR)
© 2021, LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA, JORGE MURGUEITIO CABRERA Y SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE (COORDINADORES)
© 2021, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (601) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: noviembre de 2021

Corrección de estilo: José Curcio Penen
Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Composición: Marco Robayo
Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres
Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 24

# *Diez años de la regulación por mercados: lecciones aprendidas y retos a sortear*

JUAN PABLO VÁSQUEZ FONSECA*

SUMARIO

Introducción. 1. Experiencia internacional. 2. Evolución de la aplicación de la metodología en Colombia. 2.1. Metodología. 2.2. Implementación. 2.3. Análisis comparativo con la Comisión Europea. 3. Retos para el marco normativo vigente. 3.1. Mercados audiovisuales. 3.2. Oligopolios. 3.3. Empaquetamiento de servicios. 3.4. Mercados de múltiples lados. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

Casi dos años exactos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009, mediante la expedición del Decreto 2870 de 2007, la ministra María del Rosario Guerra de la Espriella quiso actualizar el marco regulatorio vigente para las telecomunicaciones, promoviendo medidas para facilitar la convergencia de servicios y redes, y la competencia en los diferentes mercados del sector. La mayoría de las obligaciones plasmadas en el decreto fueron posteriormente refrendadas en la ley y continúan vigentes con posterioridad a la expedición de la Ley 1978 de 2019.

La obligación de definir los criterios y las condiciones para determinar los mercados relevantes, así como la existencia de posición dominante, recayó en la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, la cual expidió la Resolución 2058 de febrero de 2009.

Poco más de diez años después de la expedición de la resolución las únicas modificaciones se han concentrado en sus anexos, expandiendo tanto la cantidad de mercados relevantes sujeto de estudio con alguna periodicidad, como la lista de los que son susceptibles de regulación *ex ante*.

A partir de la implementación de la resolución se ha podido evidenciar la necesidad de adecuar las metodologías y los resultados a la realidad nacional, observando y reconociendo los cambios en servicios como la telefonía fija, que ha adoptado un proceso de desregulación, la telefonía móvil, que ha seguido una tendencia hacia una cada vez mayor regulación, a la vez que se han definido mercados de servicios empaquetados, tanto fijos como móviles,

* Economista, profesional en Finanzas y Comercio Internacional y magíster en Economía de la Universidad del Rosario y Máster en Políticas Públicas de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Correo-e: juanpablovasquezfonseca@gmail.com.

y hasta se ha extendido el análisis a los mercados audiovisuales, con las dificultades propias de contar con múltiples autoridades regulatorias, temas que resuelve la recientemente expedida Ley 1978 de 2019.

Si en el año 2007, cuando se expidió el Decreto 2870, el concepto de moda era la convergencia, actualmente la consolidación de dicho proceso, junto con la transformación digital que se está tomando todas las industrias, nos lleva a pensar que el marco regulatorio vigente se debe preparar para extraer todos los beneficios de estas nuevas tendencias.

PALABRAS CLAVE

Política de telecomunicaciones, política regulatoria, regulación de telecomunicaciones, mercados relevantes, competencia.

## INTRODUCCIÓN

En el año 2007 Colombia dio un paso importante en materia de actualización del marco regulatorio vigente para los servicios de telecomunicaciones al implementar un marco de regulación por mercados, primero a partir de la expedición del Decreto 2870 de 2007, y posteriormente a través de la ratificación de la mayoría de sus disposiciones en la Ley 1341 de 2009, vigentes hasta la fecha.

Para analizar las condiciones competitivas de los mercados de bienes y servicios de telecomunicaciones en Colombia la CRC, a través de la expedición de la Resolución 2058 de 2009, aplicó la metodología de mercados relevantes. De esa forma las autoridades sectoriales ratificaron coordinadamente que un aspecto fundamental que mejor se ajusta a las condiciones tecnológicas y de mercado para delinear la política y la regulación sectorial de las telecomunicaciones, y al mismo tiempo para evaluar el comportamiento de los proveedores, consistía en definir el "mercado relevante" sobre el que se efectuaría el análisis, el cual se complementaría con la identificación y cuantificación de las posibilidades de sustitución (por el lado de la demanda –consumidores– o de la oferta –empresas del sector–) entre productos o servicios que se consideraran parte de mercados diferentes.

Con la implementación de este marco regulatorio la CRC buscaba focalizar sus intervenciones en aquellos mercados en los cuales se presentaran

problemas de competencia y para los que no fuera previsible un cambio en el futuro cercano.

En paralelo, el marco regulatorio europeo, experiencia seguida de cerca por la Comisión para el diseño e implementación del marco de regulación por mercados, se ha actualizado periódicamente al reconocer las diferentes dinámicas del mercado: promoción de las redes de última generación, empaquetamiento de servicios y, más recientemente, competencia oligopólica en los mercados. Si bien la realidad de mercado en los países que hacen parte de la Unión Europea, y Colombia es diferente, resulta relevante entender la necesidad o no de actualizar el marco a las tendencias más recientes de mercado.

Con este propósito, el presente artículo se estructura en cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección describe brevemente de los principales cambios del marco regulatorio europeo y la tercera su equivalente en Colombia, con un análisis comparativo de las principales diferencias. La cuarta sección presenta una revisión de los temas más relevantes de actualidad del sector y su impacto en la viabilidad de aplicación de la metodología implementada por la CRC. Por último, en la quinta sección se presentan algunas conclusiones.

## 1. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Con el propósito de dar contexto a los objetivos y procedimientos perseguidos por la implementación de la regulación por mercados, las metodologías y algunas especificidades en Colombia, se presenta a continuación una revisión de la evolución del marco regulatorio de mercados relevantes empleado en Europa.

En el marco de la Unión Europea, la Comisión Europea (CE) es la institución que se encarga de expedir las directivas generales en relación con los bienes y servicios del sector de las telecomunicaciones. Las directivas son diseñadas con el fin de cumplir con unos objetivos específicos de política y definidos para todos sus miembros.

Estos objetivos se agrupan en tres categorías generales: 1) Fomentar un mercado abierto y competitivo de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y recursos asociados; 2) desarrollar el mercado interior de estos servicios, y 3) promocionar los intereses de los ciudadanos europeos.

En los últimos veinte años, el marco regulatorio de telecomunicaciones (comunicaciones electrónicas) ha marcado el rumbo del sector de la UE. El primer paso se dio en los años noventa, con la privatización parcial o total de los operadores públicos nacionales de telecomunicaciones de la mayoría de los Estados miembros. Estos cambios institucionales se pueden explicar por el acelerado desarrollo de tecnologías y la cambiante demanda de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, que en consecuencia provocaron cambios en la reestructuración y reorganización de las autoridades competentes (Tintor, Jankovic y Milicevic, 2010).

Esta reorganización dio lugar a la constitución de Autoridades Reguladoras Nacionales independientes (ANR). Tras la finalización del proceso de privatización, que fue controlado y dirigido por la Comisión Europea, las condiciones económicas de la industria de las telecomunicaciones pasaron de un escenario con fallas de mercado a nivel de competencia con operadores que monopolizaban la prestación de los servicios, a uno abierto, con precios y calidad de servicios regulados por primera vez en la UE (Cave, Genakos y Valletti, 2019).

Constituidas las ANR, las actividades reguladoras se basaron en dos principios claves: El primero fue delegar, puesto que cada uno de los Estados miembros adquirió la facultad para supervisar de cerca el comportamiento del mercado de telecomunicaciones de su Estado. El segundo principio fue la armonización de la legislación, realizada por la Comisión Europea a través de diversos acuerdos, directivas, recomendaciones y otras disposiciones que posteriormente se implementaron en los sistemas legislativos nacionales. Este esquema de dos niveles contribuyó a la estrecha cooperación de todos los participantes en el mercado único europeo.

La primera versión del marco regulatorio en el sector de telecomunicaciones de la UE fue creado durante los años 90. Estas directivas se enfocaron en elevar el nivel de competencia del mercado, proporcionando a los operadores alternativos mayores posibilidades para acceder a la red de telecomunicaciones, así como la eliminación gradual de las barreras de entrada. Estas disposiciones contemplaban un control *ex ante* que buscaba prevenir abusos por parte de las empresas con posición dominante, y un análisis *ex post* para la recopilación de pruebas en caso de abuso de poder en el mercado (Tintor, Jankovic y Milicevic, 2010).

De acuerdo con este marco regulatorio, los segmentos del mercado de telecomunicaciones que eran propensos a la regulación *ex ante* se identificaron

de acuerdo con las directivas de provisión de red abierta ONP (CE, 1998). Los segmentos de mercado que fueron regulados se mencionan a continuación:

– Telefonía fija (incluida la infraestructura).
– Telefonía móvil.
– Líneas arrendadas.
– Interconexión.

A pesar de lo avanzado con la privatización de los operadores estatales en la Unión Europea, el primer gran paso a partir del cual se implementó la metodología de regulación por mercados relevantes se dio en el año 2002, momento en el cual se expiden nuevas directivas que definen el marco regulatorio para el mercado: la Directiva marco, la Directiva de acceso, la Directiva sobre el servicio universal y la Directiva de autorización (CE, 2002a). Los principales objetivos de este paquete regulatorio fueron: i) la simplificación y armonización de las disposiciones legislativas; ii) neutralidad tecnológica; iii) extensión de los derechos de la Comisión Europea frente a las ANR, y iv) Ley de Competencia como base para la protección y promoción de inversiones e innovaciones en el sector de las telecomunicaciones.

El desarrollo tecnológico acelerado en este sector implicó la adopción de definiciones más precisas de los mercados relevantes, dando lugar a nuevos mercados. En consecuencia, también aumentó el número de posibles soluciones regulatorias que podrían imponerse a los operadores dominantes. Las ANR establecieron disposiciones de acuerdo con el nivel de competencia de sus mercados y los problemas de regulación del mercado identificados.

Adicionalmente, la Comisión Europea adquirió una extensión sustancial de los derechos (derechos de veto), en caso de que la designación de la ANR de los operadores con un poder de mercado significativo (SMP) y la imposición de restricciones no tuviera la claridad adecuada. De esta manera, se garantizó transparencia en cada etapa del análisis de mercado requerido.

Por otra parte, se encargó a las ANR la tarea de fomentar la apertura y competitividad de las redes, servicios e instalaciones de comunicaciones electrónicas dentro de la UE, así como fomentar los intereses de los ciudadanos de la UE (CE, 2002a).

Respecto a los mercados relevantes, la Comisión Europea y las ANR debían identificar los mercados susceptibles de regulación *ex ante* y debían evaluar si ciertos operadores debían ser designados como operadores SMP,

dado su estatus dominante[1] en el mercado. Las intervenciones regulatorias se establecen de acuerdo con los principios y metodologías estipulados en la Ley de Competencia.

El principio de legislar mejor[2], y el artículo 25 de la Directiva Marco de 2002 establecían que la Comisión examinaría el funcionamiento de las Directivas a más tardar a los tres años de la fecha de aplicación, es decir, en el año 2006. Las conclusiones de la Comisión en dicho año establecieron que, dada la evolución de la tecnología, el mercado y la sociedad, era pertinente que los consumidores, los agentes del mercado y las principales partes interesadas evaluarán la necesidad de reformar el marco vigente. De esta forma, el 17 de septiembre de 2007, la Recomendación 2003/311/CE fue sustituida por la Recomendación 2007/879/CE.

En la revisión del marco regulatorio de 2007, se eliminaron once mercados relevantes de la lista de recomendaciones del año 2003, quedando solo siete mercados relevantes para la regulación. Del total de los siete mercados que quedaron regulados, seis eran mayoristas y solo uno minorista (CE, 2007a).

Algunos de los cambios que establece esta reforma iban enfocados en proteger los derechos de los usuarios a través de medidas como: Portabilidad en un día conservando el mismo número, duración máxima de la contratación inferior a veinticuatro meses y mejor información dentro de los contratos que especificara calidad mínima del servicio y derechos del usuario. También, se establecieron algunos lineamientos sobre la protección al usuario respecto de los datos personales y spam.

Respecto a la protección de derechos de los usuarios relacionados con el acceso a Internet, la nueva normativa de telecomunicaciones establecía que cualquier medida que adoptara un Estado Miembro sobre el acceso o el uso de servicios y aplicaciones en redes de telecomunicaciones debía respetar los derechos y libertades fundamentales, en línea con lo acotado en la Convención Europea de Protección de Derechos Humanos y Libertades

---

1 El concepto de estatus dominante se define como una posición de poder económico que, en cierta medida, permite a una empresa actuar como una entidad independiente en relación con otros competidores, clientes y consumidores (CE, 2002a).

2 "Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea", Bruselas, 16 de marzo de 2005, COM. 97 final, disponible en [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:ES:PDF].

Fundamentales y, en general, los principios de la legislación comunitaria (CE, 2007a).

Por otro lado, la reforma dictaba nuevos lineamientos para garantizar el nivel de competencia de los mercados relevantes. En primera medida, dado que los sistemas de gestión del tráfico en Internet permiten que haya servicios Premium (o de pago) de alta calidad como la Televisión IP y que las comunicaciones sean mejores, estos también sirven para degradar la calidad de otros servicios a niveles inaceptables y para reforzar posiciones dominantes en el mercado (CE, 2007a). En busca de abordar este caso, la nueva normatividad establecía que las autoridades nacionales de telecomunicaciones podrían definir los niveles mínimos de calidad en los servicios de transmisión, promoviendo una red más neutra.

Adicionalmente, en busca de aumentar la competitividad y crear incentivos a la inversión de nuevas redes, las ANR junto a la Comisión Europea consideraron desde el año 2007 la opción de separar de forma funcional los operadores de comunicaciones en dos tipos de actividades: Compañías de redes de comunicación electrónica y compañías de prestación de servicios.

La revisión al marco regulatorio de 2014 llevó a que se identificaran solo cinco mercados relevantes. Cabe aclarar que, al tratarse de una Recomendación, los países miembros de la UE tienen la posibilidad de regular mercados diferentes a los que son incluidos en las recomendaciones, siempre y cuando se justifique dadas las condiciones del sector en el país (CE, 2014a).

Es evidente que en Europa se han ido reduciendo de forma significativa el número de mercados minoristas incluidos en las recomendaciones de mercados relevantes, hasta eliminarlos en las recomendaciones del año 2014. El razonamiento detrás de esta iniciativa, según la Comisión Europea, es que la regulación aplicada en el sector mayorista debería reflejarse en los mercados minoristas, lo que hace progresivamente innecesario aplicar una regulación específica de este último (Cave, Genakos y Valletti, 2019).

Por otra parte, el marco regulatorio de 2014 hacía una apuesta por la competencia en infraestructura como principal impulsor de la inversión en redes de Nueva Generación (NGA). Esta medida busca un aumento en la penetración de los servicios de banda ancha de alta velocidad y mejoras en la cobertura y velocidad de la red, así como a menores precios para consumidores (CE, 2014a). Esta situación se presenta en los mercados fijos cuando los nuevos competidores de infraestructura son operadores de cable

u operadores de fibra solo al por mayor, se han convertido en un serio desafío a la antigua posición dominante del titular.

En el año 2017 se realizó el último proceso de revisión sobre las Directrices PSM de 2002. Esta revisión tuvo como objetivo conocer los puntos de vista de los estados miembros de la UE sobre la necesidad de actualizar las Directrices, particularmente la definición de mercado, el PSM individual y colectivo, obligaciones regulatorias y cuestiones de procedimiento.

A diferencia de las Directrices de 2002, las Directrices revisadas se centran exclusivamente en la definición de mercado, PSM única y colectiva, entendiéndose esta como el caso donde dos o más operadores legalmente independientes comparten una posición de dominio, siempre que desde un punto de vista económico se presenten o actúen juntas en un mercado particular como una entidad colectiva (CE, 2018b).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) expone que la existencia de una posición dominante colectiva puede derivarse de la naturaleza y los términos de un acuerdo, pero también de la forma en que se implementa. En consecuencia, para establecer un vínculo o un factor que dé lugar a una conexión entre empresas se deben identificar otros factores de conexión a través de una evaluación económica y, en particular, de una evaluación de la estructura del mercado en cuestión.

Según el TJUE, la ausencia de una competencia efectiva entre los oligopolios, debido a la adopción de una política común y la estructura del mercado como tal, puede llevar a que las empresas se comportasen de manera coordinada (CE, 2018b).

El Tribunal General identificó tres condiciones acumulativas necesarias para una determinación de dominio colectivo, las cuales se exponen a continuación (CE, 2018b): i) las empresas en cuestión deben ser capaces de conocer y controlar el comportamiento de cada uno para garantizar que cada uno se adhiera a los términos de la coordinación tácita. Eso significa que debe haber suficiente transparencia de mercado para que todos los miembros del oligopolio dominante sean conscientes, con la suficiente precisión y rapidez, de la forma en que evoluciona la conducta de mercado de otros miembros; ii) la situación de coordinación tácita debe ser sostenible en el tiempo. Es decir, debe haber un incentivo para no apartarse de la política común en el mercado. Debe existir un mecanismo disuasorio adecuado para garantizar que haya un incentivo a largo plazo para no apartarse de la política común, y iii) no debe haber restricciones externas efectivas a través de la reacción

previsible de los consumidores o competidores, actuales o futuros, que pondrían en peligro los resultados de la conducta tácitamente coordinada adoptada en el mercado por los oligopolios en cuestión.

El TJUE aclaró que, al aplicar estos criterios, es necesario realizar una verificación que involucre de manera conjunta cada uno de los criterios, además de tener en cuenta el mecanismo económico general de una hipotética coordinación tácita. Por tanto, la evaluación de los criterios no debe llevarse a cabo de manera aislada y abstracta, sino bajo el supuesto de coordinación hipotética como base para el análisis (CE, 2018b).

Las últimas modificaciones al marco regulatorio se encuentran en el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (CE, 2018a), directiva que engloba las cinco expedidas inicialmente de manera integral.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EN COLOMBIA

La metodología de mercados relevantes para el análisis de las condiciones competitivas de mercados de bienes y servicios de telecomunicaciones en Colombia fue aplicada por la CRC a partir de la expedición del Decreto 2870 de 2007 (Presidencia de la República, 2007), posteriormente ratificado por los planteamientos de la Ley 1341 de 2009 (Congreso de Colombia, 2009). La materialización de esta obligación se dio a través de la expedición de la Resolución 2058 de 2009 (CRC, 2009a) emitida por el regulador.

Con la implementación de este marco regulatorio, la CRC buscaba focalizar sus intervenciones en aquellos mercados en los cuales se presentaran problemas de competencia y para los que no fuera previsible un cambio de los mismos en el futuro cercano. A continuación se presentan los pasos seguidos por la CRC para analizar la competencia de los mercados de telecomunicaciones en Colombia.

### 2.1. METODOLOGÍA

El criterio adoptado por la hoy Comisión de Regulación de Comunicaciones, para la definición de mercados relevantes consistió en aquél fundamentado en el rigor del análisis económico.

En los términos de la Comisión Europea, un mercado relevante se establece por la combinación de mercados de productos y mercados geográficos.

El Mercado Geográfico relevante está definido por la Comisión Europea (CE, 1997) como el área en la cual los actores tienen interacciones de demanda y oferta de productos y servicios con características de competencia suficientemente homogéneas y claramente diferenciables de las áreas circundantes. Similarmente, el Mercado relevante de Producto comprende todos los productos y servicios que se consideran intercambiables o sustituibles por el consumidor, debido a sus características, precios y propósito de uso. Con estos dos conceptos, la Comisión Europea (CE, 1997) define entonces el Mercado Relevante como la combinación del Mercado de Producto y el Mercado Geográfico.

En especial, define un mercado relevante como

> un mercado compuesto por un servicio o grupo de servicios, en un área geográfica específica que pueden percibirse como sustituibles entre sí, y que, de existir un monopolista hipotético, este podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable.

Según la Comisión, esta definición incluye los mercados compuestos por elementos o funciones de los servicios que se consideran sustituibles entre sí.

Desde esta óptica, la CRC adopta entonces el enfoque de análisis de mercados desarrollado por la Unión Europea, estableciendo que la definición de un mercado relevante es un ejercicio económico donde se analizan las dimensiones de producto y geográfica.

Más particularmente, se acudió al principio del monopolista hipotético, también conocido como test SSNIP[3]. En este sentido, la CRC definió el mercado relevante del producto tomando como base el menor grupo de productos en el cual, a un hipotético monopolista de todos ellos, le resultaría rentable imponer un aumento de precios pequeño, aunque significativo y no transitorio[4]. Dentro de este marco de análisis, la capacidad de establecer precios superiores al costo marginal de eficiencia es indicativa del poder de mercado del proveedor (o los proveedores) bajo análisis. Adicionalmente, dicha capacidad se relaciona en forma inversa con la elasticidad-precio de la demanda enfrentada por dicha firma[5].

---

3 Small but Significant Non-transitory Increase in Price.

4 Cfr. Notice on the definition of the relevant market (CE, 1997) y Merger Guidelines in the US (FTC, 1997).

5 La aplicación de este test supone la realización de un proceso iterativo, adoptando progresivamente niveles superiores de agregación de productos.

El mercado relevante quedará definido entonces por el mínimo conjunto de productos por el cual un monopolista de todos ellos (o un cartel) encontraría rentable aplicar un aumento del precio del 5 % (respecto del costo marginal o del precio que resultaría en un mercado competitivo). Así, partiendo de un servicio específico (o una definición hipotética muy desagregada), a medida que se incorporan productos al mercado hipotético considerado, se van eliminando sustitutos y por ende cae la elasticidad de la demanda, haciendo más probable que sea rentable aumentar los precios (cuando ello ocurre, queda definido el mercado relevante del producto en ese nivel de agregación).

Sin embargo, la aplicación del SSNIP en la práctica requiere contar con estimaciones de demanda y estructura de costos relevantes, información muy valiosa pero a menudo no disponible, no confiable, o igualmente sujeta a diferentes dificultades analíticas.

En línea con esta metodología, a efectos de determinar la incidencia de un proceso de concentración en un mercado o evaluar el efecto que pudiera tener una determinada conducta empresarial sobre el proceso competitivo, corresponde evaluar la sustitución por el lado de la demanda (productos, servicios o tecnologías que sirven para satisfacer un mismo uso por parte de los usuarios, al menos según lo perciban un número significativo de ellos), la sustitución por el lado de la oferta (facilidad para que un oferente que participa activamente en un segmento del mercado pueda adaptar su tecnología e ingresar a otro segmento del mercado) y, además, el comportamiento competitivo seguido por las firmas dentro de la industria.

En el caso del mercado de telecomunicaciones, la metodología convencional de definición de mercados relevantes requiere adaptarse a i) la existencia de importantes relaciones de complementariedad por el lado de la demanda y también de economías de alcance en la producción, entre diferentes servicios, y ii) la presencia de una importante dinámica tecnológica (Gual, 2003). De hecho, al tratar de delimitar los mercados se plantea el problema de definir cuándo un servicio es distinguible de otro. Una alternativa es aspirar al mayor grado de especificidad posible, desagregando a los servicios de telecomunicaciones en una colección de pequeños servicios, considerando a cada uno de éstos individualmente, siempre que puedan ser consumidos o provistos en forma independiente.

Sin embargo, esta definición estrecha de servicios enfrenta problemas al existir importantes relaciones de complementariedad entre los mismos, cuya

intensidad varía dependiendo de los servicios considerados[6]. Cuando las relaciones de complementariedad son muy importantes, el enfoque estándar de definición de mercado (test SSNIP) lleva a conclusiones incorrectas y sin sentido. Primero, la elasticidad de demanda de cada uno de estos servicios considerados individualmente es sumamente baja: Un cambio en el precio de uno de estos servicios tendría un impacto reducido sobre las cantidades demandadas si se mantienen constantes los precios de los servicios complementarios. Segundo, se llegaría a la conclusión de que los procesos de concentración económica podrían reducir el poder de mercado, dado que al ampliar el mercado relevante incorporando servicios complementarios se obtendrían elasticidades de demanda más elevadas.

Por ello, ante la existencia de complementariedad entre diferentes servicios (sea por el lado de la demanda, como también por el lado de la oferta a partir de la existencia de economías de alcance en la producción, por ejemplo), el enfoque estándar de definición de mercado cobra sentido sólo si se lo aplica sobre un "sistema de servicios relacionados" y no sobre productos o servicios individuales.

En relación con la dinámica tecnológica, este tipo de proceso hace que el análisis convencional que evalúa las posibilidades de sustitución por el lado de la demanda y de la oferta a partir del valor de las elasticidades, se torne irrelevante, haciendo necesario considerar otras variables. Por el lado de la demanda, en un contexto de convergencia tecnológica, diferentes soluciones tecnológicas pueden terminar resolviendo necesidades comparables de los consumidores. En tal caso, la elección de los consumidores, además de considerar la diferencia en los precios de las opciones alternativas, responde también a otros indicadores referidos al desempeño general de los servicios brindados con cada tecnología.

Por el lado de la oferta, esta dinámica tecnológica hace que en varios segmentos de la industria existan "costos fijos de naturaleza continua" (costos comunes a incurrir para ofrecer cualquiera de los servicios bajo consideración). Dichos costos, además son endógenos a la estrategia competitiva de las firmas; es decir, además de la competencia vía precios, se da también una competencia basada en el desarrollo de nuevos servicios y de

---

6 Por ejemplo, la complementariedad en el consumo entre el acceso y el uso de los servicios telefónicos es muy elevada, pero la situación no es tan así entre la originación de llamadas locales y de larga distancia.

nuevas tecnologías, de manera tal que altos márgenes precio-costo marginal no necesariamente señalan la existencia de poder de mercado.

Ante esta situación, al evaluar las posibilidades de sustitución, se hace necesario considerar también a competidores potenciales que, mediante la introducción de un nuevo servicio o tecnología, pueden terminar satisfaciendo la misma necesidad de los consumidores. Esto implica tener en cuenta a todas las firmas que poseen activos que pueden conducir al desarrollo de tecnologías sustitutas. Además, el horizonte temporal a considerar en estos análisis puede ser más prolongado, dado que la respuesta de esta oferta potencial no es inmediata.

Un último elemento distintivo son las "externalidades de red" en servicios que proveen "conectividad", con dos implicancias centrales. Primero, los operadores que capten más suscriptores tendrán servicios más atractivos, requiriéndose interconexión cuyos términos deben ser supervisados o directamente regulados. Segundo, parte del servicio utilizado es contratado por otro agente económico (el receptor de las llamadas).

### 2.2. IMPLEMENTACIÓN

En septiembre de 2008, la CRC (antes CRT) explicó los criterios para la definición de mercados, y se describen las diferentes unidades de análisis, la metodología para la definición de mercados, definición de mercados geográficos, y la metodología para la identificación de problemas de competencia (CRC, 2008a). Como resultado de esta etapa, en octubre de 2008, se expuso de manera detallada el procedimiento que llevó a la identificación de mercados relevantes minoristas (CRC, 2008b).

En este documento se evidenció que el principal criterio para identificar el alcance de un mercado relevante es el análisis de sustituibilidad de la demanda (art. 5.º de la Resolución 2058 de 2009). Este análisis implica entender el comportamiento de los usuarios frente a distintos bienes y servicios, cuáles considera comparables en términos de funcionalidad, uso, precio y otra serie de variables, para entender quiénes son los agentes que proveen esos servicios, y bajo cuáles condiciones de competencia.

Una vez definidos los mercados relevantes, se procedió a evaluar las condiciones de competencia en las que se prestan los servicios de telecomunicaciones (CRC, 2008c). Los criterios, tanto cuantitativos como cualitativos, que se tuvieron en cuenta habían sido previamente definidos (CRC, 2008a),

por lo que lo único que restaba era aplicarlos a cada uno de los mercados definidos. Aquellos para los que se encontrara que las condiciones de competencia presentes y previsibles no fueran satisfactorias se denominarían mercados susceptibles de regulación *ex ante*, es decir, mercados en donde se requeriría la intervención adicional del regulador.

De acuerdo con el artículo 7.º de la Resolución 2058 de 2009, los criterios para determinar cuáles son los mercados sujetos a regulación *ex ante* son los siguientes:

a) *Análisis actual de las condiciones de competencia del mercado.* Es el análisis de la organización industrial y de las barreras a la entrada técnicas, económicas y normativas que se realiza con el fin de caracterizar el nivel actual de la competencia de los servicios. Con este fin, se hace un análisis en el ámbito geográfico para agrupar los municipios, que tienen condiciones de competencia comunes. En caso de evidenciarse la existencia de fallas de mercado a nivel minorista, se estudian los mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor de dichos mercados.

b) *Potencial de competencia en el corto y mediano plazo.* Debido a la rápida expansión tanto tecnológica como de coberturas en los mercados de telecomunicaciones, es necesario revisar si en un horizonte de corto o mediano plazo se espera que se intensifique la competencia en el mercado.

c) *Aplicación del derecho de competencia.* Se estudia la efectividad de la aplicación del derecho de competencia para corregir fallas de mercado mediante regulación *ex post*.

Ante el cumplimiento simultáneo de los tres criterios antes mencionados (condiciones actuales de competencia insuficientes, condiciones previsibles de competencia el corto/mediano plazo no permiten evidenciar un incremento significativo de la competencia, e incapacidad de la aplicación del derecho de competencia para resolver fallas de mercado) se procedió a identificar los mercados susceptibles de regulación *ex ante*.

Una vez definidos los mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*, el artículo 10.º de la Resolución 2058 de 2009 señala que para establecer los operadores que ostentan posición dominante, se realizará un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado.

Sea lo primero señalar que el Decreto 2870 de 2007 definía como posición dominante en los mercados de telecomunicaciones, la posibilidad

de determinar directa o indirectamente, las condiciones de un mercado, por parte de alguno o varios participantes en el mismo. Así mismo, los artículos 10.º y 13 de la citada norma disponían que los operadores con posición dominante en un mercado relevante a poner a disposición una oferta mayorista y/o permitir el acceso a elementos de red de manera desagregada. Esta determinación no fue refrendada posteriormente en la Ley 1341 de 2009.

Ahora bien, del artículo 10 de la Resolución 2058 de 2009 se desprende que el análisis de posición de dominio es una extensión del análisis de competencia para la determinación de si un mercado es susceptible de regulación *ex ante*, refiriéndose de manera particular al/los operador(es) que cuenta(n) con ventajas en términos de competencia en dichos mercados. Sin embargo, jurídicamente el procedimiento continuó de manera independiente para aquellos mercados en donde se habían encontrado problemas de competencia y se había identificado potencialmente al operador con posición dominante.

De manera posterior a la expedición de la Resolución 2058 de 2009 se expidió la Ley 1369, a partir de la cual se le dieron competencias a la CRC en relación con los servicios postales en Colombia, así como la Ley 1507 de 2012, en relación con los servicios de televisión. En virtud de lo anterior, se extendieron las competencias de la CRC en relación con la definición y análisis de mercados relevantes a los servicios postales y de televisión.

Análisis de competencia enmarcados en el procedimiento dispuesto en la Resolución 2058 de 2009 han sido aplicados por la CRC en al menos 19 ocasiones, incluyendo el ejercicio realizado para definir los Anexos 1 y 2 de la Resolución 2058 original, a saber: i) todos los servicios (CRC, 2008d; CRC, 2009a); larga distancia internacional (CRC, 2010a; CRC, 2010b); telefonía móvil y servicios móviles (CRC, 2011a; CRC, 2011b; CRC, 2014a; CRC, 2014b; CRC, 2016a; CRC, 2017a); Internet fijo (CRC, 2011c; CRC, 2011d; CRC, 2017b); telefonía fija y fijo-móvil (CRC, 2011e; CRC, 2011f; CRC, 2012a; CRC, 2015a; CRC, 2016b; CRC, 2018a; CRC, 2019a); mensajes de texto (CRC, 2011g; CRC, 2011h); mercados relevantes de servicios postales (CRC, 2010c; CRC, 2019b; CRC, 2020); ofertas empaquetadas de servicios fijos (CRC, 2015b; CRC, 2016c); mercados relevantes de servicios audiovisuales (CRC, 2016d; CRC, 2016e) y el mercado portador (CRC, 2017c).

### 2.3. ANÁLISIS COMPARATIVO CON LA COMISIÓN EUROPEA

La aplicación del marco regulatorio de mercados relevantes en Europa se da en un contexto de mercado completamente disímil en lo que se refiere a los servicios fijos y a los servicios móviles. Mientras para el año 2003 los mercados de servicios fijos en Europa aún se caracterizaban por una prestación monopolizada del servicio de telefonía y de Internet fijo en manos del otrora operador estatal, el mercado móvil desde un inicio contó con competencia, pasando gradualmente de dos a tres y en algunos casos hasta cuatro y cinco operadores.

En este sentido, los servicios fijos mantuvieron un estricto control regulatorio en los primeros años –regulación minorista de precios y/o desagregación del bucle de abonado–, lentamente fueron migrando hacia esquemas cada vez más centrados en remedios a nivel mayorista y promoción de la competencia en infraestructura. Está última ha sido más frecuente a partir de la generalización de la convergencia tecnológica de distintas plataformas que ahora están en capacidad de prestar servicios equiparables: operadores de telefonía tradicional compitiendo con operadores de cable y con operadores de fibra óptica (Cave, Genakos y Valletti, 2019).

Por el contrario, la evolución de la tecnología móvil y las diferentes políticas y regulación implementadas la llevaron a un desarrollo muy diferente que el de la telefonía fija. Aún a pesar de la ola de fusiones y adquisiciones que se ha presentado en la última década, los acuerdos de compartición de infraestructura han sido voluntarios o resultan de compromisos antes la autoridad de competencia correspondiente para lograr la autorización de la fusión (OECD, 2014). El enfoque de las autoridades regulatorias ha estado más concentrado en licenciamiento, numeración, asignación de frecuencias, monitoreando obligaciones de servicio universal y obligando la interconexión (Cave, Genakos y Valletti, 2019) que imponiendo medidas regulatorias equivalentes a la desagregación del bucle de abonado en las comunicaciones fijas, como podrían ser la itinerancia automática nacional o la oferta mayorista para operadores móviles virtuales.

Los artículos 10.º y 13 del Decreto 2870 de 2007 parecían seguir este mismo enfoque, aunque tanto para las telecomunicaciones fijas como móviles: desagregación de elementos de red y oferta mayorista. Sin embargo, el contexto del mercado fue diferente y por ende, su aplicación. Por una parte,

a pesar de que la Ley 1341 de 2009 señala que el énfasis de la regulación se debe dar en los mercados mayoristas, la mayoría de los mercados relevantes definidos por la Comisión son minoristas. En el año 2017 la Comisión definición, aparte del mercado mayorista de terminación de llamadas móviles, el mercado mayorista de acceso y originación, con productos como la itinerancia automática nacional, o la oferta mayorista para OMV, diez años después de que el Decreto 2870 lo hubiera propuesto.

Para los mercados de telefonía fija no se han identificado mercados mayoristas. Eso responde, en primer lugar, al análisis de competencia de los mercados de telefonía fija, en donde se identificó una sustituibilidad asimétrica con la telefonía móvil (CRC, 2008b), lo que hizo que se propendiera por la desregulación del mercado. En todo caso, no se identificaron los insumos mayoristas requeridos para la prestación del servicio, más allá de la terminación de llamadas. Por otra parte, al nivel del acceso a Internet, el primer estudio, en donde imperaba la incertidumbre sobre las posibilidades que brindaría la tecnología 3G en el país, llevaron a declarar un único mercado de Internet fijo e Internet móvil (CRC, 2008c).

Luego en 2011 (CRC, 2011c) y en 2017 (CRC, 2017b) ya separando los mercados de Internet fijo y móvil, bajo diferentes argumentos la Comisión ha optado por no intervenir en el mercado. Sin embargo, los niveles de penetración de acceso a Internet de banda ancha en Colombia son bajos y la política pública del Gobierno ha estado orientada a promover la conectividad a través de redes móviles. En todo caso, sí se debe destacar que, al menos en los municipios más grandes del país, confluyen operadores con diferentes infraestructuras, DSL, cable y fibra óptica, por lo que el gran logro en Europa de mediados de esta década ha sido una característica del mercado colombiano desde mediados de la década pasada. El problema principal es la heterogeneidad en el desarrollo de los mercados municipales (CRC, 2017b).

En los mercados de servicios móviles, contrario a la tendencia en Europa, Colombia ha incrementado paulatinamente la regulación. A la intervención de regulación de cargos de acceso desde el año 2004 y sus correspondientes actualizaciones, a lo sumo cada tres años, se suma la constatación de la posición de dominio de un operador en el mercado (CRC, 2009b; CRC, 2009c), regulación de precios minoristas de telefonía móvil (CRC, 2009d; CRC, 2009f; CRC, 2012b; CRC, 2012c), oferta mayorista para proveedores de contenidos y aplicaciones (CRC, 2009e; CRC, 2009g), cargos de acceso asimétricos (CRC, 2012b; CRC, 2012c), itinerancia automática nacional (CRC, 2013; CRC, 2014b;

CRC, 2017d), oferta mayorista para operadores móviles virtuales (CRC, 2017a) y se encuentra pendiente en la actualidad decisión de la Comisión sobre la dominancia de un operador en el mercado de servicios móviles, junto con las medidas regulatorias correspondientes (CRC, 2017e). En este sentido, a la fecha no es esperable que en Colombia se pueda seguir la tendencia regulatoria de los mercados móviles de Europa. Sin embargo, el camino seguido para los servicios fijos todavía puede ser una posibilidad en el país.

## 3. RETOS PARA EL MARCO NORMATIVO VIGENTE

La aplicación de la metodología de definición de mercados relevantes para servicios de telecomunicaciones no está exenta de dificultades. En estudio realizado para Colombia se identificaron no menos de ocho aspectos que pueden dificultar la aplicación del régimen en el país (OECD, 2014), unos más relevantes que otros en relación con el impacto que pueden tener para el futuro del mercado y los cambios legislativos recientemente implementados en Colombia con la expedición de la Ley 1978 de 2019, así como diferencias que se han presentado en la aplicación del régimen en Colombia en relación con Europa que cada vez se volverán más relevantes. A continuación se exponen algunas consideraciones en relación con i) los mercados audiovisuales; ii) oligopolios; iii) empaquetamiento de servicios, y iv) mercados de múltiples lados.

### 3.1. MERCADOS AUDIOVISUALES

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1507 de 2012, las competencias en materia de definición y análisis de mercados relevantes de la Comisión de Regulación de Comunicaciones se extendieron a los servicios de televisión, o al menos, como resultó evidente con la expedición de las Resoluciones CRC 4960 y 5048 de 2016, a la distribución minorista de la televisión por suscripción, sea a través de su venta individual o empaquetada.

A pesar de que se estudió la cadena de valor de prestación del servicio orientado hacia el segmento de contenidos (CRC, 2015c; CRC, 2016d) tanto desde el punto de vista de contenido internacional como local, y sus medios de distribución, e incluso se analizaron temáticas relacionadas con la obligación dispuesta en el artículo 11 de la Ley 680 de 2001 y el presunto poder de mercado con el que podrían contar los canales de televisión abierta

nacionales RCN y Caracol, la Resolución CRC 5048 de 2017 se limitó a definir los mercados relevantes de televisión multicanal. Disposiciones relacionadas con la distribución de contenido, se entendió, era aún competencia de la Autoridad Nacional de Televisión.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1978 de 2019, la nueva Comisión de Regulación de Comunicaciones asume el control de la regulación transversalmente de los servicios de televisión, incluida la distribución del contenido.

Ahora bien, los ejercicios de definición de mercados relevantes para los servicios de televisión por suscripción son más comunes para las autoridades de competencia a la hora de analizar el impacto de la fusión o adquisición entre distribuidoras (operadores de TV por suscripción), grandes conglomerados de medios o canales de televisión paga. Tal es el caso de lo que ocurrió en Canadá, Italia y Reino Unido, donde a partir de adquisiciones o acuerdos entre distribuidores de televisión y proveedores de contenido generaron preocupaciones a las autoridades de competencia en sus respectivos países, y decidieron imponer condiciones o remedios para garantizar que la integración entre estos dos tipos de agentes pudiese generar problemas de competencia en cualquiera de los dos mercados más adelante (CRC, 2015c).

Por parte de reguladores en años recientes se observa el ejercicio adelantado por la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos (FCC por sus siglas en inglés) (FCC, 2014) en el que se buscó modificar la definición de los proveedores de contenido audiovisual multicanal (MVPD por sus siglas en inglés) para reconocer la incidencia que estaban teniendo los servicios audiovisuales por Internet en el mercado de televisión paga. La FCC propuso incluir en la definición que acoge también a los prestadores de TV paga por satélite y por cable, a los proveedores OTT que prestan servicios de contenido de streaming en tiempo real, no a los proveedores de contenido de video por demanda. La propuesta recibió fuerte oposición y no pasó de ser una propuesta.

Por su parte, la CRC (CRC, 2016d) analizó el rol competitivo que representaban para la televisión por suscripción otros servicios, como la televisión abierta (análoga y digital), la televisión comunitaria y los servicios audiovisuales prestados sobre Internet (OTT), para concluir que el mercado relevante era el de televisión multicanal, conformado por los operadores de TV por suscripción (cable y satélite) y la televisión comunitaria (pequeños operadores con ámbitos geográficos limitados). La competencia proveniente de servicios OTT todavía no ha sido posible constatarla, habiéndosele hecho

seguimiento después del 2016 tanto en 2017 (CRC, 2017f), como 2018 (CRC, 2018b) y 2019 (CRC, 2019c).

De lo anterior resultan claras dos problemáticas a las que la CRC deberá hacer seguimiento continuo en relación con los mercados audiovisuales: el entorno de competencia del mercado de televisión multicanal con la mayor adopción y posicionamiento de los OTT de servicios audiovisuales pagos y las restricciones que se pudieren originar en la competencia por restricciones a la distribución de contenido.

Frente al primer aspecto, más allá de la tendencia de los operadores de televisión por suscripción a describir un futuro incierto por cuenta de la irrupción de los operadores OTT de servicios audiovisuales, y que la misma CRC ha contrastado con estudios, en el futuro cercano podría ser una fuente de importante presión competitiva para promover la desregulación del servicio de televisión por suscripción, con la ventaja añadida de que una sola entidad tiene a su cargo todo el marco regulatorio.

En lo que se refiere al segundo aspecto, casos como el de Reino Unido por ejemplo, en donde el problema de competencia se origina en el control de contenido premium de alto interés para la sociedad, como la transmisión de la liga de fútbol local, son los que pueden prender las alarmas en nuestro país.

### 3.2. OLIGOPOLIOS

Tal y como se indicó anteriormente en el presente artículo, el mercado de telecomunicaciones en 1998 cuando se inició el proceso para implementar las directivas que llevaron a la aplicación del régimen de regulación por mercados en la Unión Europea se caracterizaba por una alta incidencia de monopolios, al menos en la prestación de servicios fijos. En ese sentido, los reguladores se enfocan en la aplicación de remedios regulatorios sobre los operadores que cuentan con posición de dominio (Cave, Genakos y Valletti, 2019).

No obstante lo anterior, la industria ha cambiado notablemente en los últimos años en función de diferentes desarrollo tecnológicos: el despliegue de redes de fibra óptica, mejoras en la calidad y despliegue de redes de cable (HFC), el lanzamiento del estándar LTE para redes móviles y en general, un proceso de convergencia tecnológica (Berec, 2015; Cave, Genakos y Valletti, 2019). Por otra parte, los altos requerimientos de inversión han llevado a que se consolide un proceso de fusiones y adquisiciones que ha reducido la

cantidad de operadores móviles por país, y ha consolidado operaciones fijas y móviles (OECD, 2014; Berec, 2015).

Todo lo anterior ha llevado a que la Comisión Europea se haya planteado e implementado ajustes al marco normativo vigente, para migrar ligeramente a un modelo que les brinde más herramientas para analizar los problemas de competencia asociados a la presencia de oligopolios. En principio se identifican los criterios reseñados anteriormente, a saber: i) capacidad de conocer y controlar el comportamiento de cada uno para garantizar que cada uno se adhiera a los términos de la coordinación tácita; ii) la situación de coordinación tácita debe ser sostenible en el tiempo, y iii) no debe haber restricciones externas efectivas a través de la reacción previsible de los consumidores o competidores, actuales o futuros (CE, 2018b).

Por el contrario, si bien en Colombia se buscó inicialmente enfocarse en los casos de posición de dominio individual con lo dispuesto en los artículos 10.º y 13 del Decreto 2870 de 2007, el régimen dispuesto en la Resolución 2058 de 2009 no limita el análisis a la implementación de medidas regulatorias únicamente sobre operadores dominantes se refiere a medidas que resuelvan el problema de competencia, aunque tampoco indica de manera explícita las situaciones en las que resulta pertinente una intervención transversal a múltiples operadores dentro del contexto de la regulación por mercados. Fruto de la anterior, con frecuencia en los comentarios a este tipo de propuestas regulatorias los operadores manifiestan que no se ha identificado el operador con posición de dominio para aplicar la medida regulatoria sugerida.

En este sentido, para mayor claridad haría bien la entidad en indicar de manera explícita en qué casos y para qué situaciones, o al menos los criterios tenidos en cuenta y que a partir de su cumplimiento, lleven a la aplicación de un remedio regulatorio.

### 3.3. EMPAQUETAMIENTO DE SERVICIOS

La metodología de definición de mercados relevantes para servicios de telecomunicaciones en Colombia implementada por la CRC sigue muy de cerca los lineamientos que sobre mercados relevantes se han desarrollado en la Unión Europea y en las herramientas conceptuales existentes sobre análisis de competencia comúnmente utilizadas y validadas en Colombia, Norteamérica y otras partes del mundo (CRC, 2008a).

Lo anterior resulta claro toda vez que al comparar, por ejemplo, los criterios indicados por la CRC tanto en la definición de mercados relevantes a nivel de producto o geográfico, o el análisis de competencia y de identificación de operadores con posición de dominio, con aquellos dispuestos en las guías publicadas para tal fin por parte de la Comisión Europea (CE, 2002a), la coincidencia es casi absoluta.

Partiendo de lo expuesto, se considera pertinente traer a colación lo dispuesto por la misma Comisión Europea tanto en la Directiva Marco (CE, 2002b) como en las directrices sobre definición de mercados. El artículo 14, numeral 3, de la Directiva marco (CE, 2002b) indica que cuando una empresa tenga un peso significativo en cierto mercado, podrá también considerarse que lo tiene en un mercado estrechamente relacionado.

Por su parte, el documento de directrices sobre el análisis de mercados de la Comisión Europea (CE, 2002a), sección 3.1.1, señala que dicha disposición está orientada a atender una situación de mercado comparable al caso de Tetra Pak[7], en donde se encontró que un operador dominante en un mercado y que disfrutaba de una posición de liderazgo en un mercado diferente pero relacionado se ubicaba en una posición comparable a la de dominancia en el mercado inicial. En este sentido, gracias a su dominancia en el primer mercado y su presencia en el mercado asociado, el operador apalancaba su posición de uno a otro mercado, permitiéndole comportarse de manera independiente de sus compradores en el segundo mercado.

En la medida en la que han avanzado los servicios de comunicaciones electrónicas, tanto la Directiva marco como las guías para analizar los mercados se han actualizado. Es así como la Directiva de Mejor Regulación que modifica en algunos aspectos las directivas que hacen parte del marco regulatorio para las comunicaciones electrónicas en la Unión Europea, insiste en el mismo punto, pero añade explícitamente que se podrán aplicar medidas regulatorias sobre ese mercado secundario.

Por su parte, la actualización de las guías para el análisis de mercados (CE, 2018b) hacen referencia, por una parte, a la necesidad de que las Autoridades Nacionales de Regulación realicen el análisis de los mercados teniendo en cuenta también la incidencia en mercados relacionados o conexos, de manera consistente en este sentido con lo dispuesto en las guías anteriores.

---

7 Case C-333/94 P, Tetra Pak *vs*. Commission, 1996, ECRI-5951.

Ahora bien, en la medida en la que se ha incrementado la adopción de servicios empaquetados, la nota explicativa de la Recomendación de 2007 (CE, 2007b) señala que, si los suscriptores valoran positivamente la compra conjunta de servicios, estos pueden en sí mismos constituir un mercado relevante. En este sentido, se señala que se puede aplicar el Test del monopolista hipotético que se aplica para la compra de servicios individuales, verificando que, ante un incremento pequeño, pero no transitorio del precio los usuarios continúen comprando el paquete de servicios, o si por el contrario los suscriptores dejan de comprar el paquete y compran los servicios individuales, el mercado relevante sigue siendo el de servicios individuales. En uno de los pocos ejercicios de definición de mercados de servicios empaquetados, en Portugal se identificó el mercado relevante de triple-play (Pereira, Ribeiro y Vareda, 2013).

Se indica adicionalmente que, si aún existe demanda para los servicios individuales, esto constituye evidencia adicional sobre la necesidad de mantener mercados relevantes de servicios individuales, sin que se deje de tener en cuenta, a la hora de hacer el análisis de competencia, la relación entre los mercados cercanos o relacionados. Esta visión fue reiterada en el documento explicativo de la Recomendación de 2014 (CE, 2014b), aclarando adicionalmente que se debería evaluar la replicabilidad de la oferta comercial a nivel minorista.

Finalmente, el documento guía para el análisis de mercados actualizado en 2018 (CE, 2018b) y el documento soporte que acompaña dichas guías (CE, 2018c) reitera nuevamente lo indicado por las notas explicativas de 2007 (CE, 2007b) y 2014 (CE, 2014b) y destaca adicionalmente, por una parte, que no son muchos los países de la Unión Europea que han seguido el camino de definir mercados relevantes de servicios empaquetados, que se debe estimar la sustituibilidad de la demanda de los paquetes con la venta por separado (pero simultánea) de los servicios que hacen parte del paquete y que la aplicación del test del monopolista hipotético se dificulta en la medida en la que el precio del paquete de por sí puede reflejar prácticas anticompetitivos, como fijación predatoria de precios.

Por su parte, durante el año 2016 la CRC definió mercados relevantes de servicios fijos empaquetados mediante la expedición de la Resolución 4960, e incorporó en el régimen de protección de usuarios una disposición mediante la cual obliga a los operadores a vender, de manera individual, los servicios que conforman el paquete, con características idénticas, informando los precios de cada uno.

Posteriormente, en el año 2017 y a partir de la revisión de las condiciones de competencia en los mercados móviles en Colombia, la Comisión de Regulación de Comunicaciones definió el mercado relevante de servicios móviles (Res. CRC 5108 de 2017), constituido por la venta conjunta de todos los servicios móviles, particularmente de los servicios de voz y de datos móviles.

La tendencia a analizar mercados de servicios empaquetados, si bien posible, representa riesgos importantes para la promoción de la competencia en el país. En la medida en la que se incrementa la cantidad de servicios que se pueden empaquetar de duo-play a triple-play a cuádruple o quíntuple play, la exigencia en materia de información, así como la comparabilidad a nivel de atributos de cada uno de los servicios, hará cada vez más difícil el análisis de sustituibilidad de la demanda y por ende, la definición de los mercados. En este sentido, disposiciones explícitas en el mercado regulatorio de mercados relevantes en Colombia como aquellas dispuestas en las directivas de la Comisión Europea relacionados con el poder de mercado en mercados conexos brindarían más herramientas al regulador para promover la competencia y evitar abusos de posición de dominio.

### 3.4. MERCADOS DE MÚLTIPLES LADOS

Los mercados de dos o más lados -múltiples lados- se refieren a situaciones de mercado con externalidades de red con lados identificables en donde estos se benefician de la interacción entre sí (Rochet y Tirole, 2003). Este tipo de estructuras de mercado difiere tanto de las estructuras de mercado de monopolios/oligopolios multiproducto en tanto existen complementariedades entre los agentes que participan de él, pero las externalidades resultantes no son internalizadas por los usuarios finales (Rochet y Tirole, 2003).

La particular dinámica que se origina en estos mercados (p. ej., Tarjetas de crédito, media, juegos de video, sistemas operativos, Internet, plataformas digitales, etc.) tiene implicaciones desde el punto de vista de estructura, competencia y resultados (precios y cantidades) que las autoridades de regulación y competencia deben tener en cuenta. En este sentido, dicho marco conceptual debe ser usado en diferentes etapas: definición del mercado, análisis de competencia y aplicación de remedios (Franck y Peitz, 2019).

Desde el punto de vista de definición del mercado son muchos los aspectos a tener en cuenta: si se analizan los mercados que atiende la plataforma como múltiples mercados interrelacionados o como uno solo; si hay o no

precios; si los usuarios de cada lado pueden elegir una o varias plataformas para acceder a un servicio. En todo caso, el Test del Monopolista (SSNIP) se puede aplicar, aunque teniendo en cuenta los rasgos característicos del mercado (Franck y Peitz, 2019).

La importancia de tener todos estos elementos en cuenta, tanto al momento de identificar un mercado como de uno o varios lados, así como al momento de definirlo, es la diferencia que existe en los resultados de estructura y desempeño. Los mercados con externalidades de red, indirectos en este caso (fruto de las complementariedades entre múltiples lados), pueden resultar en mercados más concentrados, con precios por debajo de costos para un lado del mercado, los monopolios pueden maximizar el bienestar, se compite por el mercado y no en el mercado necesariamente y en general, con frecuencia el jugador que gana el mercado se queda con todo (Economides, 2006). En este sentido, los resultados son diferentes a los de un oligopolio, la estructura más tradicional en industrias como la de las telecomunicaciones, y tanto la autoridad de competencia como la de regulación lo deben tener en cuenta.

Recientemente la CRC publicó un documento guía con algunas herramientas para definir el o los mercados relevantes en mercados de dos o más lados, así como unos criterios para abordar de manera adecuada el análisis de competencia en este tipo de mercados (CRC, 2018c). A pesar de constituirse en un compromiso previamente adquirido, no queda claro en el documento qué tipos de servicios o mercados objeto de las competencias de la entidad requieren este tipo de análisis.

A partir de la expedición de la Ley 1978 de 2019, los mercados de contenidos audiovisuales, particularmente los de televisión abierta, podrían ser un candidato para dicho análisis (anunciantes por un lado y usuarios finales por el otro), aunque a la fecha dichos estudios no hacen parte de la agenda regulatoria.

El otro caso sería el de plataformas digitales, aunque en este caso en particular las competencias de la CRC son considerablemente más limitadas. Fruto de las tensiones generadas entre dichas plataformas y los operadores de servicios de telecomunicaciones tradicionales, el Grupo de Reguladores de Europa (BEREC por sus siglas en inglés) estudió los casos en los que las plataformas digitales deben hacer parte de los estudios de las autoridades de regulación. Para esto definió tres categorías de OTT: OTT-0 como aquellos que prestan servicios que se clasifican como servicios de

comunicaciones (p. ej., aplicaciones de voz con capacidad de conectarse a las redes de telefonía tradicionales): OTT-1 como aquellos que prestan servicios similares, pero que no se constituyen en servicios de comunicaciones (por ej. aplicaciones de voz y mensajería instantánea sin capacidad de conectarse a las redes de telefonía tradicionales de voz), y OTT-2 como aquellos que no son similares a los servicios de comunicaciones (p. ej., música en línea, comercio electrónico, etc.) (BEREC, 2016).

En general, dada la relevancia en otras industrias diferente a la de telecomunicaciones, la metodología planteada por la CRC aplica más para autoridades como la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) bajo la realidad y éxito de las plataformas digitales en el país y el mundo, quienes han enfrentado problemáticas relacionadas con los mercados de múltiples lados desde la óptica del derecho de la competencia (Franck y Peitz, 2019).

## CONCLUSIONES

La cantidad de análisis de mercados realizados en aplicación de la metodología dispuesta en la Resolución CRT 2058 de 2009, junto con su aplicabilidad para diferentes entornos, da cuenta de la flexibilidad y adaptabilidad del marco dispuesto. Sin embargo, esto también responde a la capacidad que tiene la entidad para soportarse en competencias adicionales dadas por ley (Congreso de Colombia, 2009).

Sin embargo, con el propósito de dar mayor seguridad a los agentes del mercado, y en aras de garantizar la aplicabilidad del marco regulatorio, algunos ajustes a la norma vigente se hacen necesarios. En primer lugar, involucrar en el análisis de mercados más elementos de la cadena de valor, como pueden ser los contenidos en los mercados audiovisuales (o por ejemplo aplicaciones exclusivas para otros servicios) se hará cada vez más relevantes en un entorno en donde los operadores buscan diferenciarse entre sí.

En segundo lugar, se deberían definir criterios a partir de los cuáles se adoptarían medidas regulatorias de manera transversal o sobre el conjunto de operadores que hagan parte de un oligopolio sobre el cual se deban tomar medidas regulatorias en favor de la competencia.

En tercer lugar, se hace imperativo adoptar mecanismos para el análisis de mercados donde tenga una alta incidencia el empaquetamiento; definir un mercado relevante en cada caso puede hacer inaplicable el marco regulatorio

mientras los diferentes operadores se aprovechan de su ventaja en el mercado a través del apalancamiento.

Finalmente, no pareciera que los mercados de múltiples lados tengan una incidencia relevante en los servicios objeto de las competencias de intervención de la CRC. Sin embargo, para los pocos casos que así sea, junto con casos en manos de la SIC, es necesario contar con las herramientas y metodologías pertinentes.

## BIBLIOGRAFÍA

BEREC. "BEREC Report on Oligopoly analysis and regulation", 2015.

BEREC. Report on OTTs BoR (16), 2016, 35.

CAVE, M.; C. GENAKOS y T. VALLETTI. "The European Framework for Regulating Telecommunications: A 25-year appraisal", *Review of Industrial Organization* 55, 2019.

CE. Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia, 1997.

CE. Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 30 de junio de 1997 relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principos de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 3 de octubre de 1998, disponible en [https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/53a3230a-986a-494e-93b6-b75f1b803012/language-es].

CE. "Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas", 2002/C 165/03, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2002a.

CE. "Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), 2002b.

CE. Directrices de la Comisión relativas a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2007a.

CE. 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, 2007b.

CE. Directrices de la Comisión relativas a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE. *Diario Oficial de las Comunicaciones Europeas*, 2014a.

CE. 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, 2014b.

CE.). Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, 2018a.

CE. "Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services", Brussels, Comisión Europea, 2018b.

CE. 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, 2018c.

Congreso de Colombia. Ley 1341 de 2009, "Por la cual se definen Principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones".

Congreso de Colombia. Ley 1369 de 2009, "Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones".

Congreso de Colombia. Ley 1507 de 2012, "Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones".

CRC. "Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia", 2008a.

CRC. "Resultados del análisis cuantitativo para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones", 2008b.

CRC. "Análisis de competencia de los mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia", 2008c.

CRC. "Propuesta regulatoria para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia", 2008d.

CRC. Resolución CRT 2058 de 2009, "Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones".

CRC. Resolución 2062 de 2009, "Por la cual se constata la posición dominante de Comcel S.A. en el mercado relevante de telecomunicaciones denominado Voz saliente móvil".

CRC. Resolución 2152 de 2009, "Por la cual se resuelve un recurso interpuestos por Comcel S.A.".

CRC. Resolución 2066 de 2009, "Por medio de la cual se establecen medidas regulatorias aplicables a Comcel S.A. en el mercado relevante de "Voz saliente móvil", y se dictan otras disposiciones".

CRC. Resolución 2067 de 2009, "Por la cual se establecen medidas regulatorias relativas a la oferta mayorista que debe ofrecer Comcel S.A. y se dictan otras disposiciones".

CRC. Resolución 2171 de 2009, "Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por Comcel S.A.".

CRC. Resolución 2172 de 2009, "Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por Comcel S.A.".

CRC. "Análisis de las condiciones de competencia del mercado de larga distancia internacional", 2010a.

CRC. Resolución 2585 de 2010, "Por medio de la cual se modifican las Resoluciones 1763 de 2007 y 1940 de 2008, y se dictan otras disposiciones".

CRC. "Análisis preliminar del mercado postal en Colombia", 2010c.

CRC. "Revisión de condiciones de competencia del mercado 'voz saliente móvil'", 2011a.

CRC. Resolución 3136 de 2011, "Por la cual se modifican las Resoluciones CRT 1763 de 2007, CRT 1940 de 2008, CRC 3066 de 2011 y se dictan otras disposiciones".

CRC. "Revisión del Mercado Relevante de Datos y Acceso a Internet", 2011c.

CRC. Resolución 3510 de 2011, "Por la cual se modifica el anexo 01 de la Resolución CRT 2058 de 2009 y la Resolución CRC 3496 de 2011".

CRC. "Análisis regulatorio del mercado de terminación de llamadas fijo-móvil en todo el territorio nacional", 2011e.

CRC. Resolución 3497 de 2011, "Por la cual se modifica el artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997".

CRC. "Revisión de condiciones de competencia del segmento SMS y MMS", 2011g.

CRC. Resolución 3500 de 2011, "Por la cual se modifica la Resolución CRT 1763 de 2007 y se dictan otras disposiciones".

CRC. Resolución 3534 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución CRT 1763 de 2007".

CRC. Resolución 4002 de 2012, "Por la cual se decide una actuación administrativa de carácter particular y concreto y se establecen medidas regulatorias particulares respecto del proveedor de redes y servicios con posición dominante en el mercado relevante susceptible".

CRC. Resolución 4050 de 2012, "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por Comcel S.A. contra la Resolución CRC 4002 de 2012".

CRC. Resolución 4112 de 2013, "Por la cual se establecen las condiciones generales para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional y se dictan otras disposiciones".

CRC. "Revisión de cargos de acceso a redes móviles", 2014a.

CRC. Resolución 4660 de 2014, "Por la cual se modifican la Resolución CRT 1763 de 2007, la Resolución 3136 de 2011, la Resolución 3496 de 2011, la Resolución 3501 de 2011 y la Resolución 4112 de 2013".

CRC. "Análisis del mercado de terminación de llamadas fijo-movil", 2015a.

CRC. "Análisis de ofertas empaquetadas en Colombia", 2015b.

CRC. "Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente", 2015c.

CRC. "Revisión de los mercados de servicios móviles", 2016a.

CRC. Resoluci*ón 4900* de 2016, "Por la cual se modifica el artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997, se adiciona el artículo 8D a la Resolución CRT 1763 de 2007, se adiciona el formato 46 de la Resolución CRC 3496 de 2011 y se establecen otras disposiciones".

CRC. Resolución 4960 de 2016, "Por la cual se modifica la Resolución 2058 de 2009 y la Resolución CRC 3066 de 2011, y se dictan otras disposiciones".

CRC. "Análisis de mercados audiovisuales en un entorno convergente", 2016d.

CRC. Resolución 5048 de 2016, "Por la cual se modifica el Anexo 01 de la Resolución CRT 2058 de 2009".

CRC. Resolución 5108 de 2017, "Por la cual se modifica la Resolución 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones".

CRC. "Revisión del mercado de datos fijos", 2017b.

CRC. "Revisión del mercado portador", 2017c.

CRC. Resolución 5107 de 2017, "Por la cual se actualizan las condiciones generales para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional y se dictan otras disposiciones".

CRC. Resolución 5110 de 2017, "Por la cual se da inicio a una actuación administrativa de carácter particular y concreto tendiente a la constatación o no, de la posición dominante del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones Comunicación Celular S.A. Comcel".

CRC. "Mercados relevantes audiovisuales en un entorno convergente", 2017f.

CRC. "Revisión del esquema de remuneración del servicio de voz fija a nivel minorista y mayorista", 2018a.

CRC. "El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia, impactos y perspectivas regulatorias", 2018b.

CRC. "Aproximación de los mercados de dos lados en entorno digital", 2018c.

CRC. Resolución 5826 de 2019, "Por la cual se modifica la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones".

CRC. "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal", 2019b.

CRC. "El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia", 2019c.

CRC. Resolución 5900 de 2020, "Por la cual se definen los mercados relevantes del sector postal y se modifican los Títulos I y III de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones".

Economides, N. "Competition Policy in Network Industries: An Introduction", en D. W. Jansen. *The New Economy and Beyond*, Edward Elgar Publishing, 2006.

FCC. *Notice of Proposed Rulemaking Promoting Innovation and Competition in the Provision of Multichannel Video Programming Distribution Services*, FCC-14-210, 2014.

Franck, J.-U. y M. Peitz. *Market definition and market power in the platform economy*, Centre on Regulation in Europe, 2019.

FTC. *Merger Guidelines*, Department of Justice and Federal Trade Commission, 1997.

Gual, J. "Market definition in the telecoms industry", *IESE Working Paper* n.º D/517, 2003.

OECD. *Defining the Relevant Market in Telecommunications*, Paris, OECD Publishing, 2014.

OECD. "Wireless market structures and network sharing", *OECD Digital Economy Papers* n.º 243, 2014.

Pereira, P.; T. Ribeiro y J. Vareda. "Delineating markets for bundles with consumer level data: The case of triple-play", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 31, Issue 6, 2013.

Presidencia de la República. Decreto 2870 de 2007.

Rochet, J.-C. y J. Tirole. "Platform Competition in Two-sided Markets", *Journal of the European Economic Association*, 1(4) , 2003.

Tintor, V.; M. Jankovic y V. Milicevic. "The legal and economic framework of EU telecom market regulation", *Economic Annals*, vol. LV, n.º 185, abril-junio de 2010.

Universidad Externado de Colombia

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) han irrumpido en forma vertiginosa en todos los sectores de la nueva sociedad de la información y del conocimiento, de forma que ya no es posible entender los entornos de la sociedad actual sin analizar y comprender cómo ha sido permeada por estas tecnologías que conectan a los ciudadanos a través de las telecomunicaciones.

Diez años después de expedida, la Ley de TIC se reformó mediante la Ley 1978 de 2019. Estos dos acontecimientos justifican el nuevo proyecto investigativo que hoy presentamos a consideración de los lectores con el propósito de que conozcan sus contenidos, sus finalidades, sus aciertos, sus eventuales desaciertos y las mejoras que se pueden incorporar. Esta obra tiene como objetivo inicial analizar el nuevo marco normativo y las reformas introducidas con la Ley 1978 de 2019, muy orientadas al sector de las telecomunicaciones. La investigación se orienta a estudiar el derecho de la competencia en el sector de las TIC, así como los nuevos retos que la sociedad digital y las tecnologías disruptivas le plantean a la sociedad y al derecho administrativo en Colombia.

En consideración a su relación temática, y con el fin de facilitar su organización y lectura, la presente obra se divide en dos tomos: el primero relacionado con *Las TIC y las telecomunicaciones y el derecho a la competencia*, y el segundo referido al *Ecosistema digital en sus distintos desarrollos y las tecnologías disruptivas*.

No cabe duda de la importancia de esta obra, tanto para los lectores especializados como para los interesados en el sector de las TIC y las telecomunicaciones, y de su aporte para el análisis de las instituciones que lo conforman: los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los proveedores de plataformas y servicios TIC, los usuarios y todos aquellos que de una u otra forma intervienen en la sociedad del conocimiento virtual.