

116751100G-365

Bogotá D.C., 19 de noviembre de 2021

Doctor
SERGIO MARTÍNEZ MEDINA
DIRECTOR EJECUTIVO
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Comentarios a la Propuesta de Agenda Regulatoria 2022-2023

Respetado Doctor Martínez,

Nos dirigimos a usted presentar a la Comisión nuestros comentarios a la Propuesta, esperando que aporten en la construcción de la hoja de ruta del siguiente bienio.

Es importante señalar que el contexto de reactivación económica ha retado los paradigmas del sector, ha puesto de manifiesto las necesidades que tiene Colombia en conectividad, y ha puesto a prueba la capacidad del regulador para responder a este contexto. La CRC ha respondido activamente, promoviendo la flexibilidad regulatoria en ámbitos como la digitalización y conectividad de los usuarios; revisando las cargas de los reportes de información, y estableciendo medidas para adaptar las mediciones de calidad con un monitoreo especial, para garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios de telecomunicaciones y el respeto por la neutralidad de red.

Y aún más allá, desde Telefónica Movistar insistimos en que las instituciones públicas sectoriales deben construir una visión integral que resuelva en favor de la competencia y los usuarios las tensiones que últimamente se ven en el mercado: las autoridades dan señales para iniciar el proceso de subasta de 5G pero proponen seguir exigiendo indicadores de calidad para redes 2G y 3G; deciden cobrar unos precios de renovación del espectro que están tres veces por encima del estándar internacional pero fomentan las bandas de uso libre; se declaran favorables a la modernización tecnológica pero siguen permitiendo la homologación de terminales de tecnologías obsoletas; propenden por un flujo importante de inversiones pero no toman medidas que luchen contra la dominancia declarada en dos de los más importantes mercados.

Hacemos un llamado a la Comisión, como ente técnico con una trayectoria y unas decisiones sustentadas en las mejores prácticas, para que lidere las discusiones y apoye a los demás organismos del gobierno en la materia, buscando el desarrollo del sector a través de una regulación moderna, suficientemente flexible, que incorpore los cambios tecnológicos y que asuma los retos del mercado.

A continuación, detallamos cada uno de los comentarios:

- 1. Metodología de mercados relevantes.** Siendo que el quehacer fundamental de la CRC se rige por el análisis de los mercados relevantes, y que en la Agenda analizada se plantea el estudio de varios de ellos, como Voz Saliente Móvil, Servicios Fijos, y Portador, es importante reiterar la necesidad de revisar la metodología que la entidad utiliza para tal fin.

La obligación regulatoria de definir el alcance de los mercados relevantes mediante el test del monopolista hipotético conlleva restricciones complejas de superar. El sólo ejercicio de evaluar, bajo cualquier mecanismo, las posibilidades de sustitución de un paquete específico, no es nada sencillo. De entrada exige analizar el nivel de sustitución por productos individuales, o por combinaciones de estos productos, y no puede descartarse a priori que la sustitución se produzca por paquetes de características distintas, pero con el mismo número de productos.

Una vez identificadas las posibilidades de sustitución, el cálculo de las elasticidades precio propias y cruzadas para cada uno de los posibles sustitutos exige la estimación de la función de demanda, que entre más variables explicativas tenga, por ejemplo, y más productos sustitutos a evaluar, más exigente será en la cantidad y calidad de datos.

Para la OCDE¹, citada por la propia CRC en el pasado, *“la aplicación del SSNIP test a paquetes es, ciertamente, un ejercicio muy complejo. Requiere determinar el nivel de sustitución entre productos del mismo tipo y también entre productos de diferentes tipos. En el caso de un paquete triple-play, las autoridades tendrían que determinar no solamente la sustitución entre diferentes paquetes triple-play sino también entre el triple-play y dúos, o entre el triple play con los productos individuales”*-

En cuanto al BEREC, *“en lugar de la prueba del monopolista hipotético se tengan más en cuenta otros indicadores como las economías de alcance específicas al empaquetamiento de servicios de comunicaciones o la identificación de costos de transacción relacionados con el empaquetamiento”*².

Esta complejidad para el análisis de tríos o dúos móviles evidentemente aumentaría al requerir analizar paquetes convergentes de productos fijos y móviles, como los que ya son populares en el mercado colombiano.

¹ CRC. Análisis de competencia de los mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia. 2009.

² Report on Impact of Bundled Offers in Retail and Wholesale Market Definition”, Body of European Regulators for Electronic Communications, BoR (10) 64, December 2010.

Por otra parte, la instrumentalización del test del monopolista hipotético a través del análisis de pérdida crítica podría traer otras dificultades como las asociadas a la estimación de costos medios por paquete convergente y del precio prevalente. Ante estas dificultades para la definición del mercado relevante en el caso de paquetes convergentes, que es el primer paso para el análisis de competencia contenido en la regulación vigente, se hace necesario flexibilizar la metodología regulatoria, de forma que el Regulador pueda valerse de diferentes herramientas para definir el mercado, o incluso omitir su definición precisa, y posteriormente revisar el nivel de competencia.

El mercado requiere que la CRC considere una reformulación de la regulación vigente para Colombia en estos temas, centrada en dos puntos principales: i) los requerimientos de información y ii) las metodologías para el análisis del mercado, asuntos que, a juicio de la OCDE son fundamentales para evaluar la situación del empaquetamiento de servicios en un entorno convergente³.

La presencia de un operador dominante en el mercado móvil, y la competencia insuficiente en paquetes fijos en municipios, deben motivar el seguimiento riguroso de la oferta comercial convergente por el Regulador, para evitar que se traslade la posición de dominio al mercado fijo, o que se deteriore aún más su nivel de competencia, a través de prácticas de apalancamiento.

La regulación vigente sobre análisis de competencia de la Resolución 2058 de 2009, y que rige para productos individuales y empaquetados, ha mostrado ser compleja en su aplicación. La obligación de definir el mercado relevante a través del test del monopolista hipotético es difícil de cumplir, y esta dificultad aumenta en el caso de los paquetes multiplay.

Ante esta situación, se recomienda considerar la experiencia de la Comisión Europea al enfrentarse a la evaluación de operaciones de fusión entre empresas fijas y móviles, quienes han incluso omitido la definición exacta del mercado relevante. Al analizar la situación de competencia en paquetes convergentes, se recomienda adoptar un procedimiento abierto, que analice de manera integral diferentes aspectos de funcionamiento del mercado.

Esta metodología se acerca más al enfoque empleado para la revisión del mercado de servicios móviles, que al estudio secuencial de variables de estructura que ha caracterizado el estudio de la competencia en productos ofrecidos sobre redes fijas.

³ OCDE/BID (2016), Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259027-es>

Y si bien casi no se conocen referentes de regulación ex ante expedida por reguladores de telecomunicaciones en mercados convergentes, los criterios empleados en España, el Reino Unido y Australia en ofertas empaquetadas revelan una preocupación por la posible contaminación de esta posición de dominio a otros mercados a través de los paquetes, y por ello se ha acudido generalmente a imponer al operador dominante la obligación de remitir al regulador cualquier oferta comercial empaquetada para su visto bueno antes de su lanzamiento al mercado.

La sola presencia de un operador con posición dominante en uno de los productos del paquete se ha considerado justificación suficiente para la imposición de medidas regulatorias dirigidas a productos empaquetados, como las establecidas en Australia, España e Inglaterra por los reguladores de telecomunicaciones. El caso chileno va aún más allá, al impedir que se otorguen descuentos o condiciones más favorables de ninguna especie a los clientes o suscriptores del segmento masivo en ambos tipos de servicios, fijos o móviles, por la firma dominante o sus empresas relacionadas.

Las dificultades de los análisis de competencia en paquetes fijos y móviles que ha tenido que sortear la CRC vienen desde la calidad de la información. Esto revela la necesidad de efectuar una revisión crítica de los datos solicitados a los operadores y la posibilidad de requerir otros reportes construidos para entender la competencia en paquetes convergentes y reportes especiales del operador con posición dominante en algunos productos del paquete.

2. Aplicación de medidas en la lucha contra la dominancia en el mercado.

Luego de una decisión en la que el regulador tardó cuatro años en ratificar la dominancia de Claro, todo el sector espera las medidas que deben ser correlativas a esta situación, en la que se impongan correctivos que propendan por corregir esta grave distorsión, que en vez de disminuir, aumenta con el tiempo. Por el correcto funcionamiento del mercado en pro de la sostenibilidad de las empresas competidoras del dominante en el medio plazo, y por ende del beneficio de los consumidores, sugerimos a la Comisión:

- Implementar tests de replicabilidad económica y técnica de las ofertas minoristas de Claro, que consideren las economías de escala de Claro y sus costos reales de red, de manera que los costos mayoristas en los que efectivamente incurre sean trasladados a las relaciones mayoristas con el resto de los operadores, en especial en lo relativo a cargos de acceso y RAN.
- Fijar tarifas de RAN diferenciadas entre operadores establecidos, operadores entrantes y el dominante, de forma que se reconozcan las economías de escala a las que accede el operador dominante y estas se reflejen en la fijación de los cargos regulados. El dominante debería recibir menos remuneración por el uso de su red que sus competidores reflejando los menores costos de red en los que incurre.

- Prohibir el empaquetamiento de servicios fijos y móviles para el operador dominante, en línea con lo definido por el Tribunal de Defensa de la Competencia en Chile, para evitar el apalancamiento estratégico y el traslado de la posición de dominio a otros mercados.

3. Revisión de las condiciones de calidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Desde Telefónica vemos con preocupación que la Agenda 2022-2023 plantea que el proyecto de revisión de calidad de los servicios tenga una decisión final para el primer trimestre de 2021, cuando hasta el momento se vienen adelantando mesas de trabajo con los PRST y los distintos agentes interesados, y resulta necesario tomar un tiempo prudencial para la revisión integral que se está proponiendo, sobre todo por el impacto que algunas alternativas regulatorias planteadas, implican para el sector.

En este sentido ponemos a consideración de la Comisión nuevamente, la necesidad de dividir en fases este proyecto, iniciando con una modificación de la metodología de indicadores de calidad que permitan migrar hacia mediciones que reflejen de mejor manera la experiencia de navegación y posteriormente, una vez analizadas las distintas alternativas regulatorias, los soportes, estudios y análisis que motivan los cambios propuestos, que se tome una medida definitiva.

Como hemos manifestado en distintos escenarios, resulta fundamental entender y conocer las preocupaciones de distintos agentes del sector y analizar el sustento y evidencias que existen sobre las razones que pueden motivar una decisión de esta naturaleza, y sopesarlos con los fundamentos que tuvo en su momento la Comisión para adoptar ciertas medidas en relación con el régimen de calidad, pues muchas siguen vigentes y han cobrado mayor relevancia en la situación originada por el COVID-19.

Consideramos más adecuado mantener el alcance inicialmente previsto para la fase 2 de “Revisión de las metodologías para la medición en campo de parámetros de calidad de servicios móviles y fijos fase II” y a su turno adelantar los estudios, análisis y mesas de trabajo que permitan (i) determinar si en realidad se requiere un cambio diametral en el régimen de calidad, (ii) si se requiere un cambio regulatorio en esta materia, cuál debería ser y sobre qué aspectos específicos y (iii) cuales de los aspectos regulados hoy en el régimen de calidad, mantienen el fundamento que motivó las decisiones que hoy están vigentes y por lo tanto no deberían sufrir modificaciones.

4. Promoción de la conectividad en zonas de difícil acceso. Realizamos un llamado de atención a la CRC por definir una propuesta regulatoria para el cumplimiento de la Ley 2108 de 2021 para el primer trimestre de 2022, ya que el vencimiento fijado por dicha ley es mayo de 2022.

Consideramos que este plazo puede presentarse como insuficiente, dependiendo de la magnitud y alcance de la propuesta regulatoria que se presente a inicios del siguiente año.

- 5. Simplificación de normas de hurto de terminales.** Pese a que en la Agenda 2021 – 2022 se define un alcance de propuesta regulatoria frente a la simplificación de normas de hurto de terminales, para mediados del cuarto trimestre de 2021 no se ha publicado esta misma. Ahondando más la ausencia de este tema, en la Agenda en comento no se programan estudios ni propuestas regulatorias sobre este tema.

En ese sentido, se reitera la solicitud efectuada de forma directa y en los gremios Asomovil y ASIET⁴, para eliminar las causales de bloqueo de la Resolución 5050 de 2016, distintas a las de hurto, extravío y administrativo. Hemos insistido en que esas causales (inválido, no registro, no homologado y duplicado) no están generando un efecto directo en la disminución de las cifras de hurto de equipos, que se mantienen en promedio en 100 mil mensuales, pero sí requieren que los usuarios realicen diversos trámites para evitar el bloqueo de su terminal aunque lo hayan adquirido en sitios autorizados y que sean de origen legal, y además obligan a los operadores a mantener unos procesos complejos, que generan bastante insatisfacción a los usuarios.

Consideramos necesario que la CRC incluya este tema en la agenda regulatoria, para simplificar la gran carga operativa que implican las medidas actuales en este tema, y que no han favorecido la reducción de hurto de celulares.

- 6. Portabilidad numérica móvil.** En el eje de bienestar de usuarios, es necesario revisar un tema relacionado con fraudes en los procesos de portabilidad numérica que han sido puestos de presente a través del CDC y que afectan significativamente las cifras del sector.

Se presentan portaciones masivas sin que exista un usuario real detrás a través de personas jurídicas ficticias, inexistentes o con matrículas comerciales vencidas, y han aumentado significativamente casos de portaciones en menos de 30 días, sin ningún tipo de evento facturable y que denota procesos de portación que no obedecen a una dinámica del mercado y a beneficios reales para los usuarios, sino a procesos de portación sin usuarios reales. En razón a lo anterior, solicitamos la inclusión de la revisión de esta problemática en el eje de bienestar de los usuarios.

⁴ Comentarios al documento de planteamiento del problema proyecto simplificación de normas hurto de terminales, comunicación intergremial ASIET- Asomovil y comentarios particulares de Telefónica 29 de abril de 2019

7. Estudio plataformas OTT 2022. Vemos pertinente tener en cuenta para este estudio las asimetrías regulatorias que hay entre los servicios tradicionales y los de las plataformas OTT; será un gran aporte para la simplificación regulatoria y disminución de las cargas y permitirá a los proveedores de servicios tradicionales competir de forma más equilibrada con las plataformas OTT. Adicionalmente, proponemos al regulador adelantar una revisión de los mercados relevantes con los resultados que brinde este estudio de plataformas OTT.

8. I+D+i para el fortalecimiento del sector de comunicaciones. Apreciamos el esfuerzo conjunto entre la CRC y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para el lanzamiento de convocatorias como la que de junio de 2021, llamada “Nuevo Conocimiento, Desarrollo Tecnológico e Innovación para el Fortalecimiento de los sectores de TIC, Postal y de Contenidos Audiovisuales”.

Adicional al seguimiento propuesto a los proyectos seleccionados en esta convocatoria, se deben destinar más recursos a diferentes aspectos regulatorios que se presten para innovación y desarrollo sectorial, en pro de un marco de desregulación que optimice los recursos de las empresas de telecomunicaciones, y los del Estado colombiano. Esta labor se puede ejecutar mediante convocatorias adicionales con un marco específico, que permitan a los PRST ofrecer alternativas innovadoras al regulador.

9. Observatorio de inversión. Según lo adelantado por la Comisión, y lo publicado en el portal PostData, este es un interesante proyecto de monitoreo del agregado de inversión sectorial. Si bien las conclusiones y cifras arrojadas por el estudio son válidas, sin embargo, la falta de contexto, sin tener en cuenta el tamaño relativo de mercado de cada operador arroja conclusiones sesgadas.

Por tanto solicitamos a la Comisión incluir un contexto más amplio en la publicación de estos estudios de inversión, y, adicionalmente, una mayor rigurosidad en la publicación de los datos abiertos en el portal PostData, ya que no se encuentra la pertinente desagregación de las cifras por operador para el tratamiento libre de estos datos.

10. Neutralidad de la red. Consideramos pertinente definir el alcance que va a tener el estudio de neutralidad de la red adelantado por la Comisión en el tercer y cuarto trimestre de 2021, para desarrollar mesas de trabajo conjuntas con el regulador, que permitan construir la mejor forma de debatir sobre los principios de la neutralidad en un marco de competencia. En todo caso, a la luz de lo acontecido y los posibles cambios sociales y económicos venideros, mientras dure la crisis de la Pandemia y sus efectos, no estimamos pertinente generar recomendaciones, por la amplia incertidumbre existente.

Antes de que la CRC emita la norma definitiva, convendría que se tomara un tiempo prudencial, hasta que se supere esta crisis y cuando la experiencia internacional permita identificar posibles cambios relevantes en relación con las normas de neutralidad de red y respecto a la importancia y potenciación de las redes y servicios de telecomunicaciones, y qué factores pueden ayudar a tal fin.

Cordial Saludo,



NATALIA GUERRA CAICEDO

Directora de Asuntos Públicos y Mayoristas