



Bogotá, 15 de noviembre de 2023

Doctor
NICOLÁS SILVA CORTÉS
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC
Calle 59 A Bis No.5-53 piso 9 Edificio Link Siete Sesenta
Bogotá

Asunto: Comentarios al Proyecto de Agenda Regulatoria CRC 2024-2025

Respetada Doctor Silva:

A continuación presentamos nuestros comentarios al Proyecto de Agenda Regulatoria CRC 2024-2025¹ publicado por la Comisión.

1. COMENTARIOS GENERALES

La CRC publica para comentarios el proyecto de agenda regulatoria que busca desarrollar durante los años 2024 y 2025. En el documento señala que el mismo se sustenta en la reducción de la brecha digital², promover la competencia, eliminación de barreras al despliegue, calidad y la protección de usuarios y audiencias³, y propone **revisar** entre otros:

- i) Los indicadores de disponibilidad de elementos de las redes de acceso fijas y móviles y de las metodologías de medición de servicios de datos fijos,
- ii) Los mercados minoristas de servicios móviles,
- iii) Las medidas regulatorias aplicables a servicios móviles,
- iv) Promoción de la conectividad y competencia en el mercado portador,
- v) Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados,
- vi) Delimitación geográfica de Roaming Automático Nacional como instalación esencial,
- vii) Condiciones regulatorias para el acceso a Internet fijo comunitario, Revisión de las herramientas de mejora continua de la calidad de servicios móviles 4G y análisis de las excepciones de publicidad de los proyectos de regulación, Análisis de tendencias tecnológicas en la evolución de redes móviles de nueva generación, Estudio integral del impacto de los servicios y mercados digitales en los derechos de usuarios y en la competencia en los sectores de telecomunicaciones, postal y audiovisuales y de las

¹ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/5000-32-7-1>

² COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Agenda Regulatoria CRC 2024 – 2025. Página

³ Página 6.



tendencias regulatorias de IA Estudio de tendencias para fomentar el despliegue de infraestructura Móvil.

Al respecto, y sobre los proyectos antes identificados, es importante que la CRC, realice un ejercicio riguroso para identificar los efectos que la regulación expedida genera. Es el caso de los proyectos que durante los años 2022, y 2023 tuvieron pronunciamientos regulatorios⁴, aún sin conocer a ciencia cierta su impacto, pero que hoy se incluyen nuevamente en la agenda regulatoria.

Es importante indicar que unos de los principios que orientan la Ley 1341 de 2009 modificada por la Ley 1978 de 2019, es la seguridad jurídica. En este sentido, formular nuevos proyectos regulatorios sin tener medido el impacto que la reciente regulación ha generado en el mercado, genera incertidumbre jurídica, afectando negativamente al sector, pues desacelera las inversiones a realizar.

Por otro lado, se reitera la importancia de un análisis sobre la transformación que ha sufrido el sector de comunicaciones en Colombia, así como el impacto en los mercados de telecomunicaciones los OTT. La OCDE reconoce que los mercados audiovisuales han crecido exponencialmente y las grandes plataformas han adquirido una posición relevante en los mercados en los que participan, sin que la CRC siquiera proponga analizar dicho impacto, limitándose a realizar unas encuestas, acompañadas de un estudio que no contempla ninguna actividad distinta de seguir realizando estudios .

Para el caso de OTT de video o SVOD, desde hace casi una década hay presencia en Colombia de proveedores internacionales, y el número de competidores se ha incrementado notablemente en los últimos años. En efecto, hoy en día Netflix, Amazon Prime Video y Apple TV ya enfrentan la competencia de Disney+ (que se lanzó en noviembre de 2020) y en el año 2021 han entrado al mercado colombiano Star Plus y HBO Max, además de las plataformas propias de los operadores tradicionales, y de las plataformas sostenidas por publicidad (caso Youtube). Lo mismo sucede con los OTT de mensajería y voz (caso Whatsapp) que genera una presión competitiva importante sobre los servicios de mensajería y voz tradicionales, a tal punto de ser sustituto de esos servicios.

Lo anterior, obliga a nivelar las cargas regulatorias entre los operadores tradicionales y los operadores de servicios OTT, a través de la reducción de la carga que enfrentan los operadores tradicionales y la simplificación regulatoria. **Además, los servicios OTT deben incluirse en la caracterización y**

⁴ i) Revisión integral de indicadores de disponibilidad de elementos de las redes de acceso fijas y móviles y de las metodologías de medición de servicios de datos fijos. Tal y como lo reconoce el documento objeto de comentarios, con la Resolución CRC 6890 de 2022, la CRC revisó de manera integral el régimen de calidad de los servicios de telecomunicaciones tanto fijos como móviles en Colombia.
ii) Revisión del Reglamento Técnico para Redes Internas de Telecomunicaciones (RITEL) y eventual actualización. Este reglamento ha sido modificado por la CRC recientemente con las Resoluciones CRC 5993 de 2020 y 6771 de 2022. Es importante indicar que el documento objeto de comentarios, no señala de manera precisa la necesidad de revisar el régimen actual.
iii) Promoción de la conectividad y la competencia en el mercado portador. El mercado Portador fue regulado con la Resolución CRC 7156 de 2023.
iv) Revisión de las herramientas de mejora continua de la calidad de servicios móviles 4G y análisis de las excepciones de publicidad de los proyectos de regulación. La CRC reguló este tema con la Resolución CRC 6890 de 2022.
v) Estudio de tendencias para fomentar el despliegue de infraestructura móvil. La compartición de infraestructura se reguló con la Resolución CRC 7120 de 2023.



definición de los mercados relevantes en los que concurren con servicios equivalentes (voz, mensajería, video, etc).

Finalmente, se insiste en la necesidad de una propuesta que simplifique la regulación expedida por la CRC sobre hurto de celulares. Es así que notamos con sorpresa que la propuesta de agenda regulatoria de 2024 – 2025, la CRC no incluye propuesta alguna sobre este tema. Es urgente simplificar las medidas técnicas impuestas que no han sido efectivas, eliminando los bloqueos por otras tipologías existentes diferentes a hurto y/o extravío, por cuanto son medidas ineficaces y complejas que han generado cargas e impactos a los usuarios legítimos y que no han favorecido a la reducción de hurto de celulares.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

- **Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles (En curso)**

Como se ha manifestado en repetidas ocasiones por CLARO, en el mercado colombiano ya está totalmente generalizada la práctica de consumir de forma conjunta los servicios de voz móvil e Internet móvil; prácticamente nadie consume de forma separada alguno de los dos servicios, es así que el tráfico de voz móvil, ha caído por 10 trimestres consecutivos.

En consecuencia, no tiene sentido seguir manteniendo en la regulación los mercados relevantes de “Voz Saliente Móvil” y de “Internet Móvil”, razón por la cual estos deben ser eliminados de la lista de mercados relevantes y, por lo tanto, de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante (para el caso del mercado “Voz Saliente Móvil”).

Es así que solo se debe mantener en la regulación un único mercado relevante de servicios móviles que incluye ambos servicios, correspondiente al mercado “Servicios Móviles” definido por la CRC mediante Resolución CRC 5108 de 2017. Esto está en línea con lo manifestado por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en varias ocasiones, que advirtió que la creación en 2017 del mercado “Servicios Móviles” haría que un gran número de usuarios pasaran a este nuevo mercado (lo que haría que los mercados individuales de “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” perdieran relevancia)⁵.

⁵ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía 16-449964-1 del 24 de enero de 2017. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/16-449964.pdf>
Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía 18-339645-13 del 22 de febrero de 2019. Disponible en https://www.sic.gov.co/sites/default/files/18-339645_Vr_P%C3%BAblica.pdf
Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía 21-34953-1 del 10 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/21-34953.pdf>



- **Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles (En curso)**

El mercado relevante “Servicios Móviles”, que es el único mercado minorista móvil que debe mantenerse en la regulación, presenta buenas condiciones de competencia, como lo manifestados desde COMCEL de forma pormenorizada y rigurosa en los comentarios frente al documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” y documentos anexos⁶ y frente al documento de Formulación del Problema del proyecto regulatorio “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*”⁷:

- Tendencia de pérdida de participación del líder y de desconcentración;
- Se ha incrementado sustancialmente el bienestar de los consumidores (más consumo por acceso y menores precios);
- La competencia entre los operadores se da en diversas dimensiones y es muy heterogénea por zona geográfica y tipo de grupo poblacional;
- Hay una fuerte dinámica de movilidad de usuarios (portabilidad y churn);
- La regulación ha eliminado las barreras de entrada, por lo cual no son disuasorias para que un operador ingrese al mercado y pueda crecer;
- Las diferencias en rentabilidades responden a factores externos y a decisiones de negocio de cada operador;
- La competencia se va a intensificar en el corto y mediano plazo (subasta 5G, ingreso de un operador entrante, integración TIGO-MOVISTAR);
- No existe ningún agente con posición dominante en el mercado relevante Servicios Móviles;
- La CRC debe enfocar sus esfuerzos en promover la inversión, la cual es insuficiente en Colombia;

En consecuencia y tal y como se indicó, no es necesario implementar medidas regulatorias adicionales en el mercado “Servicios Móviles”, ni generales ni particulares, lo que por el contrario generaría afectaciones graves a la inversión y distorsionaría la competencia, perjudicando a los consumidores.

Finalmente, es importante indicar que con un proyecto regulatorio como el propuesto, la CRC abiertamente atenta contra el debido proceso, pretende dejar sentadas las bases para la imposición de medidas administrativas contra Comcel, sin adelantar las actuaciones administrativas de carácter particular.

En efecto, el respeto por el debido proceso en las actuaciones administrativas tiene su finalidad en el hecho de proteger los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones del Estado y de esta manera controlar y limitar el poder y las prerrogativas especiales que este tiene. El seguimiento y el respeto por las garantías constitucionales en la expedición de actos administrativos, implica obtener decisiones justas conforme a las normas que regulan la materia relacionada.

⁶ <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

⁷ <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>



Por tanto, en el evento en que, conforme lo determinen la regulación y la ley, se acredite adecuadamente la necesidad de la imposición o las decisiones dadas por la administración (en ese caso por la CRC) sin adelantar un proceso administrativo particular, en el cual se alleguen pruebas y se controvertan, resulta una clara violación al debido proceso de COMCEL.

- **Promoción de la conectividad y competencia en el mercado portador**

El enfoque de la CRC, como lo dice en el proyecto de Agenda Regulatoria que se comenta, debe estar en promover la inversión y fomentar la cobertura, por lo cual no es acertado que se establezcan medidas regulatorias en el mercado mayorista portador, lo cual afectaría los incentivos a invertir, dificultaría que empresas prestadores de servicios estén interesadas en llegar a lugares alejados, y se afectaría a los habitantes de estas zonas, que son las personas que deberían ser las beneficiarias de las acciones de la CRC.

El mercado portador, al ser un mercado mayorista, debe revisarse únicamente cuando se compruebe de forma fehaciente que hay problemas de competencia en el eslabón minorista, esto es, en el servicio de Internet fijo, lo cual no ocurre en Colombia.

La intervención del mercado mayorista portador, además de innecesaria, sería totalmente inconveniente, pues desincentivaría por completo esfuerzos inversores, lo que terminaría por afectar gravemente el bienestar de los consumidores y retrasar el cumplimiento de las metas de cierre de brecha digital.

- **Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados**

La regulación vigente establece tres (3) mercados relevantes empaquetados, todos con alcance geográfico municipal:

i) *"Paquete de servicios Dúo Play 1 para el segmento residencial"*, que incluye los servicios de:

- Telefonía fija
- Internet fijo para el segmento residencial

ii) *"Paquete de servicio Dúo Play 2 para el segmento residencial"*, que incluye los servicios de:

- Televisión por suscripción
- Internet fijo para el segmento residencial

iii) *"Paquete de servicios Triple Play para el segmento residencial"*, que incluye los servicios de:

- Televisión por suscripción
- Internet fijo
- Telefonía fija para el segmento residencial



Ninguno de los tres (3) servicios de los que se componen los mercados empaquetados mencionados⁸ presenta problemas de competencia. En efecto, la telefonía fija es un servicio que se encuentra en decaimiento y que enfrenta la presión competitiva de la telefonía móvil y de los servicios OTT. Por su parte, la televisión por suscripción es un servicio que se encuentra estancado, principalmente por la competencia que ejercen los servicios OTT de video.

En cuanto al Internet fijo residencial, en los últimos años se ha dado un incremento sustancial en el número de prestadores del servicio, que con corte al 1T-2023 superaban los 700 PRST, de conformidad con cifras del Boletín del Sector TIC del Primer Trimestre de 2023⁹, lo que demuestra el gran interés del sector privado en ofrecer el servicio. Esto se traduce en un aumento de penetración sostenido en el tiempo y un incremento sustancial de la velocidad promedio de descarga, que se ha dado en todos los estratos socioeconómicos y en todos los departamentos del país. Además, ninguno de esos servicios tiene barreras de entrada que prevengan o dificulten el ingreso y el de un operador y su posterior crecimiento.

Por lo tanto, la consecuencia lógica es que tampoco hay problemas de competencia en los mercados empaquetados compuestos por esos servicios.

Como lo manifestamos desde CLARO en los comentarios frente al documento de Formulación del Problema del proyecto regulatorio “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*”¹⁰, el empaquetamiento es una práctica legítima que genera altísimos beneficios a los usuarios. En efecto, la CRC ha reconocido que el empaquetamiento incrementa el bienestar de los consumidores debido a que paga menores tarifas que si contratara cada servicio de forma individual, debe tratar con un único operador, se enfrenta a menores costos de transacción (ahorro de tiempo de búsqueda) y goza de una mejor calidad y mayor seguridad en contratar con un único oferente¹¹. Esto implica que el regulador debe permitir que la dinámica competitiva sea la que determine las características de cada oferta empaquetada, y cualquier intervención regulatoria lo único que haría es entorpecer la innovación y la inversión.

- **Delimitación geográfica de Roaming Automático Nacional como instalación esencial**

Objetivo: Identificar los ámbitos geográficos donde se ha cumplido la condición que haga que el RAN deje de ser instalación esencial, a efectos de focalizar su uso donde realmente sea requerido.

Desde CLARO reiteramos la postura que hemos sostenido en diversos documentos, y es que la instalación esencial de RAN únicamente debe tener tarifas reguladas para operadores entrantes (y

⁸ Telefonía fija, internet fijo residencial y televisión por suscripción.

⁹ <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-276966.html>

¹⁰ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

¹¹ Análisis de Ofertas Empaquetadas en Colombia. Documento soporte propuesta. Coordinación de Regulación de Mercados. Diciembre de 2015. Disponible en https://crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-33/Propuestas/documento_soporte_ofertas_empaquetadas.pdf



por un tiempo limitado), y nunca para operadores establecidos, para los cuales la remuneración de RAN debe ser siempre a tarifa negociada, so pena de afectar los incentivos a la inversión y generar conductas parasitarias, como ha sucedido en la actualidad

Además, las tarifas reguladas para entrantes únicamente deben aplicar en los lugares en donde el RAN sea efectivamente una instalación esencial, esto es, que no sea factible replicarla ni en lo técnico ni en lo económico. Permitir que se remunere la instalación esencial de RAN a tarifa regulada en otros lugares lo único que hace es desincentivar el despliegue de infraestructura, retrasando así el cierre de la brecha digital y perjudicando a los consumidores.

Adicionalmente, usar como criterio para excluir de la aplicabilidad de las tarifas reguladas de RAN los municipios en donde el solicitante ya cuente con infraestructura propia es equivocado, pues dicho criterio desincentivaría la construcción de infraestructura, dado que ningún solicitante estaría interesado en cubrir un municipio de forma voluntaria (sin OdH) para perder el beneficio de la remuneración de la instalación esencial de RAN a tarifa regulada. Por el contrario, se debe evaluar en qué lugares realmente existe la connotación de instalación esencial para el RAN, y solo en esos se debe aplicar la tarifa regulada.

De otra parte, es importante mencionar que la CRC en el Documento Soporte del proyecto regulatorio “revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles” (actualmente publicado para comentarios), para justificar el cambio de la lista de municipios no es rigurosa, ya que el regulador se limitó a mencionar que realizó un cambio de metodología con respecto a la que usó para expedir la Resolución CRC 6892 de 2021 (norma que estableció el actual listado de 460 municipios), mencionó la lista de criterios de infraestructura y socioeconómicos que tuvo en cuenta, sin que resulte clara dicha explicación y publicó unos archivos en formato Excel que simplemente contienen la lista de municipios (los actuales y los que quedarían tras el ajuste propuesto).

Esto se suma al hecho de que, tras la expedición de la Resolución CRC 6892 de 2021, se entendía que la CRC había buscado que restringir el RAN a tarifa regulada entre establecidos sería una medida propicia para incentivar el despliegue de infraestructura, razón por la cual causa extrañeza que ahora la CRC cambie su postura y busque incrementar el número de municipios pasados más de 2 años desde que se estableció el Anexo 4.8. y en los cuales se ha instalado infraestructura por parte de los operadores, lo cual de forma evidente afectará los incentivos a la inversión.

- **Condiciones regulatorias para el acceso a Internet fijo comunitario**

Objetivo: abarcará la revisión de los reportes de información que deben realizar los proveedores del servicio de Internet comunitario fijo y la evaluación de la necesidad de establecer, entre otras, condiciones de calidad, seguridad de la red y protección a usuarios, para la provisión del servicio de Internet comunitario fijo.



El internet fijo comunitario podría ser la solución para lugares con poca población y difíciles condiciones socioeconómicas, en donde sus características hacen inviable que entren a competir varias empresas por el mercado. En esos lugares a donde hasta ahora no llega el Internet fijo o lo hace con uno o muy pocos proveedores, es muy probable que sea preferible promover que la propia comunidad preste el servicio, siempre y cuando cumplan con unos mínimos de calidad, en lugar de pretender por vía regulación que se mejore el servicio.

Como se indicó en la parte general de este documento, es importante que la CRC, antes de formular nuevos proyectos regulatorios, evalúe el impacto que la reciente regulación emitida ha generado. Al respecto, en el año 2022, la CRC emitió la Resolución CRC No. 6890, en la cual revisó las condiciones de calidad de los servicios de telecomunicaciones, cuyos efectos solo empezaron a producirse en el año 2023, luego de su final implementación. Se reitera que la seguridad jurídica es uno de los pilares en los que se sustenta la Ley 1341 de 2009 modificada por la Ley 1978 de 2019.

Ahora bien, frente a los dos enfoques que pretende desarrollar la CRC: i) estudiar de fondo y de manera integral los indicadores de calidad asociados a la medición de la disponibilidad de redes fija y móvil, sobre todo, respecto de los niveles de agregación de áreas y ámbitos actualmente incluidos en la metodología de medición, y ii) evaluar la viabilidad, pertinencia y beneficios de modificar la metodología de medición para los indicadores de calidad de los servicios de datos fijos es importante que la CRC tenga en cuenta que:

1. No todos los municipios de Colombia tienen las mismas condiciones de acceso, seguridad, orden público, energía eléctrica, entre otros.
2. Las medidas que se analicen deben tener en cuenta las condiciones reales que enmarca a cada uno de los municipios, toda vez que obedecen a factores externos que afectan el servicio ofrecido por los PRSTM.
3. Todo nuevo cambio que se busque implementar debe considerar tiempos de implementación en las Empresas con el fin de realizar los ajustes internos sobre la red, los cuales, por la geografía de Colombia, y las difíciles condiciones de acceso, deben considerarse entre seis (6) meses a un (1) año, como mínimo

Finalmente, es importante reiterar que se requiere un análisis muy profundo, sin equiparación de municipios, en donde se consideren los factores externos que dificultan la disponibilidad del servicio en algunos municipios.

- **Revisión de las herramientas de mejora continua de la calidad de servicios móviles 4G y análisis de las excepciones de publicidad de los proyectos de regulación (En curso)**



Teniendo en cuenta que la CRC busca revisar herramientas de mejora continua de la calidad de los servicios 4G, es importante que tenga en cuenta que, para la adopción de la decisión regulatoria de este proyecto, se requiere contar con más información. La información con la que cuenta la CRC hasta ahora a través de los reportes regulatorios, así como de la que la CRC toma como referencia para formular lagunas de las alternativas no es suficiente para adoptar la decisión final del proyecto.

Como se ha manifestado en diferentes oportunidades, y como es sabido por la CRC, la herramienta de crowdsourcing necesita estabilizarse, en consecuencia, debe esperarse a que se tenga el resultado de la información de al menos un año, que evidencien el comportamiento real del servicio en las condiciones particulares de país.

En el mismo sentido y como también se ha mencionado en reiteradas oportunidades, debe tenerse especial atención en el caso de VoLTE, toda vez que es una tecnología que muchos usuarios no saben que existe como tampoco si la usan o han usado, por lo que su percepción, en este momento no es relevante para ellos. Lo anterior, sin dejar de lado que a la fecha no se ha presentado el primer reporte de los indicadores de calidad establecidos en la Resolución 6890 de 2022.

Finalmente, se hace un llamado a la transparencia y publicidad del presente proyecto, toda vez que para el caso concreto, la CRC señala que dará continuidad al mismo, bajo la excepción de publicidad establecida en el artículo 2.2.13.3.2. del Decreto Único Reglamentario del sector TIC 1078 de 2015, que le otorga a la CRC la posibilidad de definir y publicar tanto los criterios como los casos en los que no sea necesario cumplir las reglas de publicidad de los proyectos de regulación de carácter general establecidas en el mismo artículo.

Para el regulado, es importante y necesario conocer los proyectos que adelanta el regulador, con el fin de poder pronunciarse sobre los mismos. Un proceso a puerta cerrada, además de violar los principios constitucionales de transparencia y publicidad, no propician el adecuado ejercicio regulatorio.

- **Medición de calidad de los servicios de telecomunicaciones**

La CRC plantea dar continuidad a las mediciones para determinar el nivel de calidad de los servicios de telecomunicaciones de voz y datos fijos y móviles, desde dos perspectivas: i) objetiva, a través de la medición de calidad de la experiencia del usuario (QoE)⁶², con indicadores y métricas objetivas y cuantitativas; y ii) subjetiva, medida con encuestas realizadas a los usuarios de los servicios, respecto de sus percepciones y expectativas.

Al respecto, se solicita a la CRC que implemente mediciones teniendo en cuenta los mismos parámetros técnicos que aplican los Operadores al realizar sus mediciones, y utilice las mismas herramientas de medición, con el fin de tener un parámetro estándar que permita la comparación. Sin ello, los datos obtenidos de las mediciones, no permiten identificar un parámetro de calidad real.



Adicionalmente, y de cara a los principios constitucionales de legalidad, transparencia y publicidad, se solicita a la CRC que publique la metodología que va a aplicar en las mediciones que pretende realizar.

- **Análisis de tendencias tecnológicas en la evolución de redes móviles de nueva generación (Nuevo)**

Con este proyecto, la CRC busca profundizar en la aproximación de las consideraciones y criterios que técnica y regulatoriamente se ha adoptado a nivel internacional (5G). Al respecto, es importante que se permita a los PRSTM desplegar con tranquilidad estas nuevas tecnologías, sin imponer medidas prematuras, que impidan el desarrollo tecnológico y la innovación.

- **Estudio integral del impacto de los servicios y mercados digitales en los derechos de usuarios y en la competencia en los sectores de telecomunicaciones, postal y audiovisuales y de las tendencias regulatorias de IA (Nuevo)**

Este proyecto regulatorio busca estudiar el *“impacto de los servicios y mercados digitales en los derechos de usuarios y en la competencia en los sectores de telecomunicaciones, postal y audiovisuales y de las tendencias regulatorias de IA”*, con el fin de determinar la necesidad de regulación ex ante. Al respecto, es necesario que la CRC tenga en cuenta las tendencias internacionales que incluyen como mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante únicamente unos pocos mercados mayoristas¹².

En este sentido, se hace un llamado a la CRC a que regule únicamente lo que resulta estrictamente necesario para evitar obstaculizar las dinámicas competitivas de los distintos mercados que componen el sector, y se concentre únicamente en los mercados mayoristas que realmente presenten fallas de mercado que puedan ser resueltas a través de la regulación.

- **Observatorio de inversión**

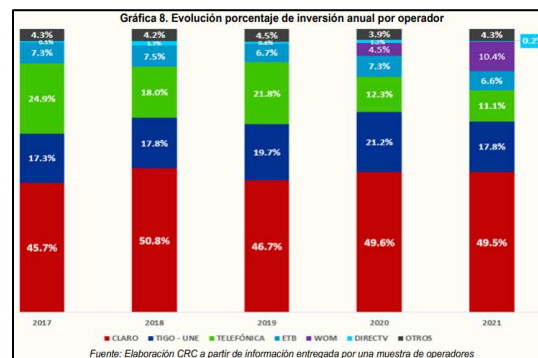
Queremos reiterar la importancia de monitorear las cifras de inversión en el sector y que las cifras de todos los operadores sean expresadas con el mismo método contable, para asegurar que no existan confusiones ni comparaciones equivocadas. De forma específica, la información de inversión en espectro radioeléctrico debe tener en cuenta que las inversiones se deben medir por su costo (flujo de caja indirecto), independientemente de los valores que se desembolsan en cada periodo, cumpliendo así con los estándares contables internacionales, que trabajan con el concepto de causación y no por el de caja. Esto cobra particular relevancia con la Subasta de Espectro 5G que se llevará a cabo en diciembre de 2023.

¹² La Comisión Europea, que ha reducido la cantidad de mercados sujetos a regulación ex ante, de 18 en el año 2003 a únicamente 2 en la actualidad, ambos siendo mercados mayoristas. Fuente: Documento CRC: *“Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del Mercado minorista Voz Saliente Móvil”*²



Así, no debe quedar ninguna duda del compromiso de inversión de CLARO, empresa que ha representado cerca de la mitad de las inversiones del sector en los últimos años, como lo muestra de forma clara el Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones publicado en diciembre de 2022 (con cifras hasta 2021).

SOLICITAR QUE SE ACTUALICE ESTA TABLA POR QUE ESTÁ SOLO HASTA 2021 Y ESTAMOS A FINALES DE 2023....



Data Flash 2022-027 – Observatorio de inversión en telecomunicaciones. Disponible en <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

• Estudio de plataformas OTT 2024

La CRC manifiesta que en el año 2024 realizará una nueva versión del Estudio de plataformas OTT, el cual será el sexto (6°) estudio que se realice sobre la materia¹³. Al respecto, la CRC indica que los datos que se recolecten en el estudio a realizar en 2024 (que se publicaría en 2025) “**servirán de insumo para la toma de decisiones en materia de políticas públicas y de regulación sectorial, así como para fortalecer el conocimiento integral del ecosistema**”¹⁴ (NFT).

Esperamos que la intención que indica la CRC se plasme en la realidad, y que el estudio OTT que elaborará (en conjunto con un consultor) durante el año 2024 en efecto sea usado para la toma de decisiones regulatorias, en lugar de quedarse en un simple ejercicio académico, como desafortunadamente ha ocurrido con los estudios OTT realizados hasta la fecha. Esto por cuanto la CRC, a pesar de contar con evidencia suficiente de la fuerte presión competitiva que ejercen los servicios OTT sobre los servicios de comunicaciones tradicionales¹⁵, no ha tomado cartas en el asunto

¹³ Hasta ahora la CRC ha publicado cuatro (4) estudios OTT, realizados en los años 2018, 2019, 2021 y 2022, y en el presente año 2023 se está realizando el quinto (5°) estudio.

¹⁴ Proyecto de Agenda Regulatoria 2024-2025. Pág. 45.

¹⁵ Lo que se manifiesta, por ejemplo, en el fuerte decaimiento del servicio de voz móvil (reducción de tráfico e ingresos) al tiempo que se incrementa la penetración de servicios OTT de llamadas, y en el estancamiento



ni ha trabajado para reducir la asimetría regulatoria que desde hace muchos años pesa sobre los operadores tradicionales, quienes tienen que cumplir con diversas normas a las que no están sujetos los proveedores de servicios OTT, los cuales comercializan sus servicios a través de las redes de telecomunicaciones que construyen y mantienen los PRST, pero sin tener que pagar ningún valor ni contribuir de forma alguna al despliegue de infraestructura.

En efecto, el borrador de Agenda Regulatoria que se comenta ya reconoce lo que es una verdad inequívoca, y es que las plataformas OTT ya son dominantes en algunos mercados:

*“La digitalización ha transformado la economía mundial, dando lugar a nuevos modelos de negocio y estrategias que hacen que los mercados digitales sean diferentes a los tradicionales. Estos cambios han planteado nuevos desafíos para las autoridades en materia de competencia que los deben abordar adaptando sus herramientas y enfoques. A la par, **los mercados digitales han crecido exponencialmente en los últimos años, y las grandes plataformas digitales han adquirido una posición de dominio en algunos mercados**, lo que ha generado algunas preocupaciones sobre posibles efectos negativos que la conducta de estas plataformas puede tener sobre la competencia en los mercados y el bienestar de los consumidores”¹⁶. (NFT)*

Por lo tanto, resulta imprescindible que se trabaje de forma oportuna para eliminar un tratamiento diferenciado que resulta injustificado y perjudicial para la industria, eliminación que debe realizarse mediante la reducción de las normas a las que se enfrentan los operadores tradicionales, de tal forma que se incentive la inversión.

Adicionalmente, la CRC debe tener una visión global del sector de comunicaciones, para comprender de forma certera cuál es el verdadero tamaño de los mercados que monitorea, incluyendo en las caracterizaciones de mercado a todos los agentes que ofrecen servicios de comunicaciones.

Por lo anterior, reiteramos el llamado a la CRC para que además del estudio formulado, se revise se adopten decisiones de estos frente a los mercados.

- **Análisis de mercados de televisión**

Como se mencionó de parte de COMCEL frente al proyecto de Agenda Regulatoria CRC 2023-2024¹⁷, el servicio de televisión por suscripción en Colombia se encuentra en un estado de estancamiento evidente, que se demuestra al observar el comportamiento del número de suscriptores y la penetración, por una parte, y de los ingresos brutos operacionales, por la otra.

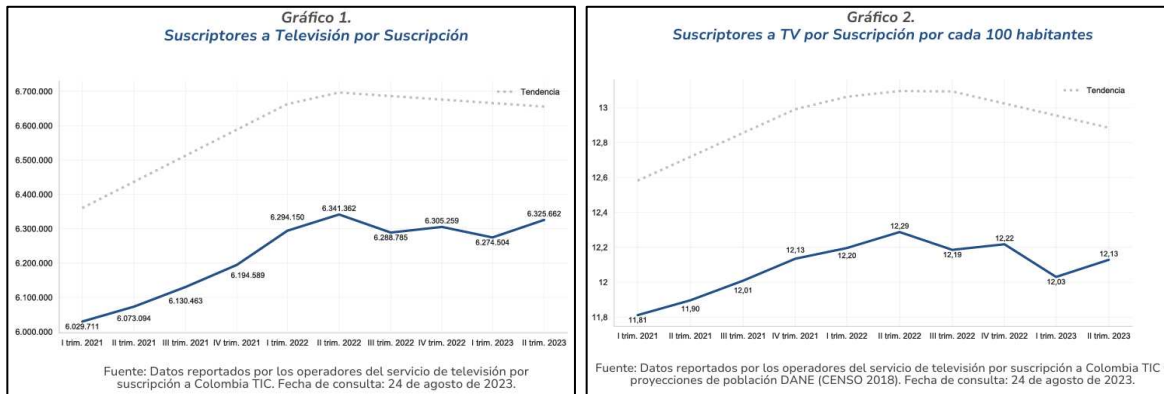
del servicio de televisión por suscripción (en suscriptores e ingresos) mientras las OTT de video crecen en suscriptores.

¹⁶ Proyecto de Agenda Regulatoria 2024-2025. Pág. 5.

¹⁷ <https://crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/5000-27-9-1>

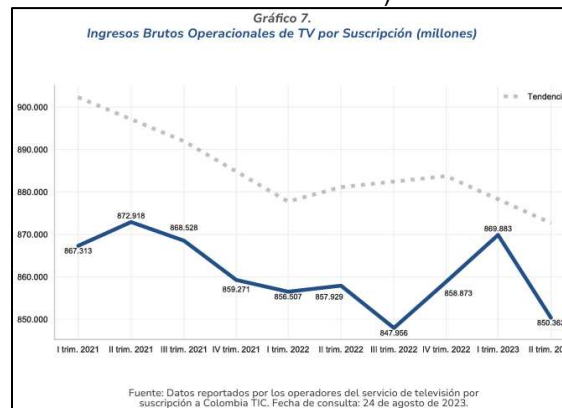


En efecto, de conformidad con el Boletín de Televisión por Suscripción y Comunitaria del Segundo Trimestre de 2023, el número de suscriptores ha sido oscilante en los últimos trimestres (con subidas y bajadas), al punto que en 2T-2023 hubo 0,2% menos suscriptores que un año antes, pasando de 6,34 millones en 2T-2022 a 6,33 millones en 2T-2023. Esto se traduce en que la penetración (suscriptores por cada 100 habitantes) fue en 2T-2023 de 12,13, mismo valor que en 4T-2021.



Fuente: Boletín de Televisión por Suscripción y Comunitaria 2T-2023. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-278906.html>

En lo que respecta a los ingresos brutos operacionales, los mismos fueron de COP\$850,36 mil millones en 2T-2023, lo que es el segundo menor valor en los últimos 10 trimestres (solo supera al valor de 3T-2022).



Fuente: Boletín de Televisión por Suscripción y Comunitaria 2T-2023. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-278906.html>

Este estancamiento de la televisión por suscripción es una muy clara consecuencia del crecimiento de los servicios OTT de video, las cuales ejercen una presión competitiva directa y bastante agresiva sobre la televisión por suscripción, situación que ocurre tanto en Colombia como en todo el mundo. En efecto, de conformidad con el estudio "El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia 2022", el 4% de usuarios encuestados cancelaron el plan de televisión



por suscripción para usar una OTT (en comparación con el 1,9% en la encuesta de 2021), fenómeno conocido como cord cutters, y el 1% de encuestados cancelaron el plan de canales premium para usar OTT de video (vs 0,5% en 2021), lo que se conoce como cord shavers¹⁸, situación que muestra que existe una muy clara tendencia de reemplazo paulatino de la televisión por suscripción.

Esto es una prueba rotunda de que no existen problemas de competencia en el eslabón minorista (que corresponde a los mercados relevantes de “*Televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado*”¹⁹ y de “*Televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado*”²⁰, de conformidad con la lista de mercados relevantes incluida en la Resolución CRC 5050 de 2016), por cuanto las condiciones actuales de competencia son adecuadas y existe una fuerte presión competitiva de diversos frentes, dado que hay fuerte competencia entre los operadores de televisión por suscripción y a su vez los operadores OTT les compiten de forma directa. Esto se suma a que es previsible que en el futuro esa competencia sea cada vez más agresiva, con lo cual los mercados relevantes minoristas de televisión no deben incluirse en la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

En lo que respecta al eslabón mayorista, se debe tener presente que los proveedores de servicios OTT también participan en esos servicios, por cuanto producen contenido y participan en el mercado de pauta publicitaria (al menos los servicios AVOD²¹, e incluso algunas plataformas pagas, SVOD²², han evaluado la posibilidad de introducir ofertas con publicidad), razón por la cual es evidente que todo mercado mayorista que se pudiera definir como mercado relevante por la CRC ya se encuentra con adecuadas condiciones de competencia, por lo que no deben ser considerados susceptibles de regulación ex ante. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la industria de contenidos audiovisuales experimenta cambios acelerados, situaciones que exigen cuidado de parte de la CRC a la hora de definir mercados relevantes mayoristas, por cuanto se corre el riesgo de que los mercados que puedan definirse queden obsoletos de forma casi inmediata.

En todo caso, tanto en el eslabón minorista como en el mayorista, es necesario que la CRC incluya a los proveedores de servicios OTT, ya que es la única forma en que las caracterizaciones del mercado sean completas y adecuadas, y se evite por tanto continuar con una situación en que la actividad regulatoria se encuentra en disonancia con la dinámica de los mercados.

Por su parte, en aras de fomentar la inversión, la simplificación normativa debe llevar a eliminar normas inconvenientes, en desuso o innecesarias, como es el caso del Formato de reporte T.4.5. “*Mecanismos de acceso para la población sorda o hipoacústica*”, sobre el cual la CRC no demostró que resultara necesario, y por el contrario genera más cargas regulatorias en cabeza de los operadores.

¹⁸ Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia 2022. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/story/el-rol-de-los-servicios-ott-en-el-sector-de-las-comunicaciones-en-colombia-2022>

¹⁹ Incluye el servicio de televisión por suscripción.

²⁰ Incluye los servicios de televisión por suscripción y televisión comunitaria.

²¹ Advertising Video on Demand.

²² Subscription Video on Demand.



- **Revisión de los esquemas de remuneración fijos**

La CRC considera pertinente revisar los valores de remuneración mayoristas de servicios fijos y hacer el análisis de competencia de los mercados en los cuales participa el servicio de telefonía fija²³. Estamos de acuerdo con que la CRC revise los valores mayoristas para que los mismos estén acordes con las dinámicas de los mercados de voz fija, para lo cual debe respetarse en todo momento el derecho que tienen los propietarios de la infraestructura a que se les reconozca el derecho a que se remunere de forma eficiente, incluyendo costos de oportunidad y una utilidad razonable, como lo establecen el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 y el numeral 4.1.1.3.3. del Artículo 4.1.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, así como normas supranacionales (artículo 30 de la Decisión 462 de la CAN, artículos 18 y 20 de la Resolución 432 de la CAN y artículo 14.4 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico).

En lo que respecta al análisis de las condiciones de competencia, los mercados que incluyen el servicio de telefonía fija presentan adecuadas condiciones de competencia, al no tener barreras de entrada de ningún tipo y soportar la fuerte presión que sobre la voz fija ejerce la voz móvil y los servicios OTT (ver cómo quedó la lista de mercados relevantes). En efecto, la lista de mercados relevantes incluida en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 reconoce esa presión competitiva, ya que la modificación a dicha lista introducida mediante Resolución CRC 6990 de 2022 establece que el mercado relevante “*Voz saliente local y nacional*” incluye los servicios de voz fija y servicios móviles, mientras que el mercado relevante “*Voz saliente de larga distancia internacional*” incluye los servicios de voz fija, servicios móviles y plataformas OTT para realizar llamadas. Por lo tanto, estos mercados deben permanecer por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

Además, el enfoque de simplificación normativa que proclama la CRC debe servir para eliminar una restricción tarifaria introducida por la Resolución CRC 2585 de 2010 sobre el mercado relevante mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional, la cual obliga a unos operadores específicos a cobrar a los carriers para el tráfico que termina en su red un valor por minuto que no puede ser menor al cargo de acceso más una utilidad razonable asociada a costos de operación más el WACC de la industria. Esta norma coloca a los operadores destinatarios en total desventaja frente a otros que pueden cobrar valores menores, constituyendo un tratamiento asimétrico totalmente injustificado, máxime cuando las condiciones del mercado actualmente son radicalmente distintas a las que había al momento de expedir la norma, ya que se ha dado una reducción continuada del tráfico y de los ingresos, por lo cual la norma no solo resulta innecesaria sino además perjudicial, al generar tratamientos asimétricos que desincentivan la inversión. Esta problemática ha sido expuesta ante la CRC en repetidas ocasiones²⁴, sin que hasta la fecha el regulador se haya interesado y haya eliminado la norma, la cual lleva más de una década vigente, en una desafortunada muestra de la CRC de no seguir sus propios postulados de mejora regulatoria y de simplificación normativa, además

²³ Proyecto de Agenda Regulatoria 2024-2025. Pág. 34.

²⁴ La más reciente, en una comunicación remitida el 13 de septiembre de 2023 con radicado 2023814749.



de incumplir con el principio de libre competencia consagrado en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, que establece que el Estado debe promover la libre competencia en condiciones de igualdad.

- **Simplificación del marco regulatorio 2024**

La CRC indica que resulta pertinente “realizar un nuevo ejercicio de revisión integral del marco regulatorio con enfoque en la identificación de normas en desuso”²⁵. Consideramos que esta es una muy buena iniciativa, la cual debe ser permanente. Sin embargo, consideramos que el ejercicio de simplificación no debe restringirse únicamente al uso del criterio de normas en desuso, sino que también extenderse a normas que no sean costo efectivas. Esto por cuanto toda norma para la cual no esté absolutamente demostrado que genera más beneficios que costos debe ser eliminada de forma inmediata de la regulación y, a futuro, para que se introduzca una norma debe verificarse previamente que sus beneficios son mayores que sus costos, so pena de descartarla.

Esperamos que estos comentarios frente al proyecto de Agenda Regulatoria 2024-2025 sean considerados en la propuesta definitiva para que así se mejore el enfoque de los distintos proyectos regulatorios en pro del bienestar de los consumidores.

Cordialmente,



SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

²⁵ Proyecto de Agenda Regulatoria 2024-2025. Pág. 48.