

Bogotá, noviembre 17 de 2015

Doctor

Juan Manuel Wilches

Director Ejecutivo

Comisión de Regulación de Comunicaciones

La Ciudad

Referencia: *Comentarios a la Propuesta de Agenda Regulatoria 2016 - 2017*

Apreciado Doctor Wilches:

En atención a la presentación para comentarios del sector del borrador de la Agenda Regulatoria para el año 2016-2017, de manera comedida nos permitimos remitir algunos aportes con el ánimo de que enriquezcan el análisis de los diferentes proyectos regulatorios propuestos.

Queremos primero señalar que la Política Pública de Comunicaciones en Colombia está compuesta principalmente por tres ópticas: i) la liberalización de los mercados, ii) la política multijugador, y iii) la libre competencia como deber y derecho de los colombianos, bajo las cuales se rigen no solo el comportamiento regulatorio, sino también, constituyen el marco orientador de los mercados que componen las comunicaciones en el país.

Dichas líneas, encuentran sus cimientos no solo en la Constitución Política de Colombia, sino también en la estructura de los mercados, que parten de la construcción acumulada a partir de procesos históricos de internacionalización de las economías

Ahora bien, el borrador de la Agenda Regulatoria 2016-2017 plantea cuatro grandes ejes temáticos, *Bienestar Usuario, Calidad de Servicio, Competitividad y Desarrollo Económico e Innovación*, que toman como base las competencias legales que tiene la CRC, el Plan Nacional de Desarrollo (ley 1753 de 2015) en lo referente a competencias y actividades de la CRC, y algunos de los lineamientos tanto de política del Plan Vive Digital 2014-2018 como de las Recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE

En TIGO-UNE creemos que en tanto la Agenda 2016 – 2017 contenga iniciativas regulatorias que se enfoquen en resolver el verdadero problema actual de la industria, esto es, la alta concentración del mercado móvil, la competencia y la inversión se verán estimuladas, y se **nivela el campo de juego con condiciones que ofrezcan oportunidades justas de tener éxito para todos los operadores**, en beneficio de los usuarios y la política del gobierno.

I. Comentarios de Carácter General

Consideramos que las iniciativas regulatorias que tengan como propósito fundamental la promoción de competencia en el mercado móvil, esto es, las que buscan intensificar la rivalidad entre múltiples proveedores, deben constituirse en la columna estructural de la Agenda Regulatoria de la CRC. Estamos convencidos de que cuando la intervención regulatoria se hace desde un enfoque de mercado, que fomente el comercio y la inversión, se intensifica la competencia y se mejora la calidad de los servicios.

Las políticas de competencia promueven el bienestar general de la economía, buscando entre otros los siguientes objetivos:

- Disminuir el poder de las firmas dentro de un mercado, en la medida que dicho poder contradiga conductas competitivas.
- Prohibir acuerdos que permitan a los competidores existentes o potenciales asumir conductas anticompetitivas.
- Promover la eliminación de regulaciones oficiales, normas, leyes que contribuyan trabas a la actividad empresarial.
- Incrementar la eficiencia económica, que en general se revierte en un incremento del bienestar de la sociedad en su conjunto.

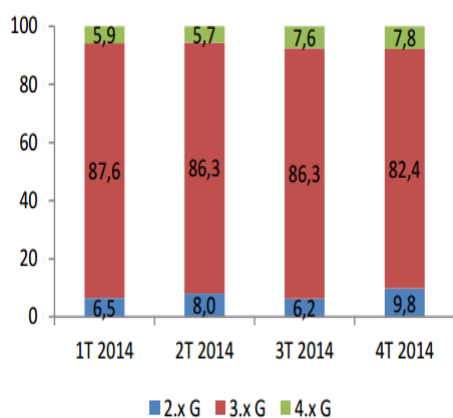
Es por lo anterior que encontramos que la Comisión debe considerar incluir otras iniciativas, o correspondientemente ampliar el alcance de las que se proponen, de forma tal que se incluyan dentro del análisis las siguientes medidas adicionales al operador dominante, orientadas también a garantizar la competencia en el sector móvil:

- i. Obligaciones previas de aprobación de planes tarifarios.
- ii. Prohibición de discriminación tarifaria por razón geográfica y prohibición de discriminación de tarifas entre filiales y subsidiarias.
- iii. Prohibición de venta empaquetada y obligación de identificar descuentos a los servicios y obligación de identificar descuentos a los servicios. Obligación de compartición de infraestructura pasiva y prolongación de las medidas de cargos de acceso.

Igualmente, proponemos que se revise la medida de la “Eliminación de Cláusulas de Permanencia Mínima” en los contratos de servicios de comunicaciones móviles. A pesar de que los primeros análisis que se han hecho sobre el impacto de esta medida evidencian **una reorganización del mercado de terminales** por el lado de la oferta, en el caso de los equipos de gama alta, se ha presentado una disminución en las ventas, lo cual sería una barrera para lograr los objetivos del gobierno plasmadas en el plan vive digital 2 y en el plan nacional de desarrollo 2014-2018 de masificación de la banda ancha y el acceso a las nuevas tecnologías. La Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT ha señalado que las ventas disminuyeron un 70 por ciento comparativamente con un “mes normal” en el que las empresas celulares daban el subsidio. El precio de adquisición se elevó entre un 30 y 40 por ciento en las gamas altas y en más de un 50 por ciento en modelos de gama media.

En las siguientes dos ilustraciones, tomadas del Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014, publicado en junio de 2015 por la CRC, se muestran, de una parte, el alto costo de venta de equipos con tecnología 4G y el aumento exagerado en ventas de equipos con tecnología 2G, acosta de la disminución de la participación de equipos con tecnología 3G, lo que dicho sea de paso evidencia una tendencia a una adopción más lenta de las tecnologías de datos, y de otra, la tendencia que muestran los usuarios a la compra de equipos en el segmento medio-bajo, y que refleja que el usuario realmente percibe como más costoso el terminal. Adicionalmente las nuevas tecnologías son implementadas primero en las gamas más altas y después van migrando hacia segmentos más bajos lo que implicaría a futuro una adopción más lenta de nuevas tecnologías (por ejemplo las nuevas funcionalidades de *IMT Advanced* que optimizan y mejoran las experiencias de los servicios de datos)

Participación por Tecnología en las cantidades vendidas de Smartphones-2014



Participación por Tecnología en el valor de las ventas de Smartphones-2014

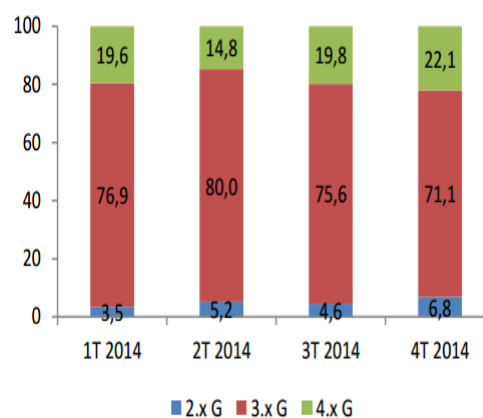
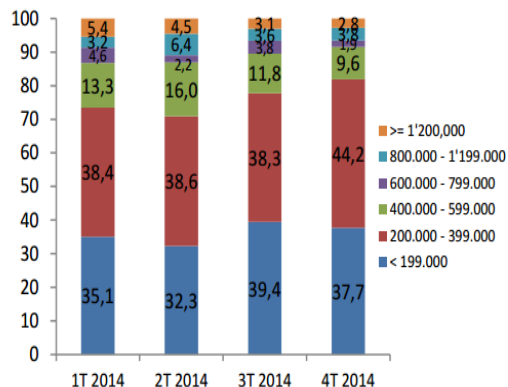


Ilustración 1. Alto costo de venta de equipos con tecnología 4G y el aumento exagerado en ventas de equipos con tecnología 2G – Fuente Informe de Monitoreo Resolución 4444 de 2014

Participación de las cantidades Vendidas de Smartphones por intervalos de precio



Participación del valor de las ventas de Smartphones por intervalos de precio.

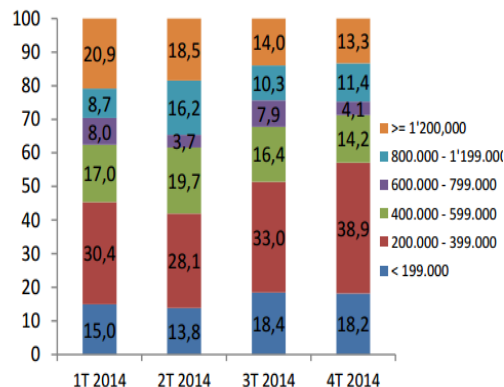


Ilustración 2. Tendencia que muestran los usuarios a la compra de equipos en el segmento medio-bajo.
Fuente Informe de Monitoreo Resolución 4444 de 2014

Por lo anterior, creemos que la CRC debe buscar una fórmula regulatoria en la que efectivamente los usuarios cuenten con alternativas de compra, sin que por ello, se limite el mercado.

Así las cosas, pensamos también que la CRC debe realizar una cuidadosa evaluación de costo-beneficio de algunas iniciativas que tienen bajo impacto sobre la promoción efectiva de competencia, y que a nuestro juicio en cambio, generan altos costos de implementación que afectan negativamente el propósito de la regulación de promover la reducción de los precios de los servicios y la expansión de la oferta.

Es por lo anterior, que respetuosamente sugerimos a la Comisión que cuando aborde la iniciativa de revisión del mercado móvil, se esfuerce muy especialmente en proponer medidas que resuelvan de fondo uno de los principales problemas del sector: **la concentración del mercado móvil en manos de un solo proveedor.**

Por lo mismo, no quisiéramos que la entidad desviara importantes recursos humanos y técnicos a proyectos no prioritarios, que generan muy bajo impacto para la industria, la competencia y los usuarios (como por ejemplo el de la revisión de mercado de voz y fijos), con el consecuente desgaste técnico y económico de los proveedores, retrasando el cumplimiento de los objetivos de Vive Digital 2 y generando incertidumbre inversionista.

De otra parte, el pasado 11 de septiembre se publicó el proyecto de compilación normativa, atendiendo la Directiva Presidencial No. OF15-00042857/JMSC 110200, y en el cual se efectuó una revisión de todas las resoluciones de carácter general expedidas a la fecha, con el objetivo de realizar la compilación de dichas normas en un único acto

administrativo. Se asignó un plazo final hasta el viernes 23 de octubre para allegar observaciones y comentarios del sector. Sin embargo, a la fecha, ni en la modificación de la Agenda 2015 y tampoco en la propuesta de Agenda 2016-2017, se efectúa referencia alguna relacionada con los plazos del proyecto regulatorio, y su inclusión en la agenda regulatoria.

Por lo anterior, y atendiendo su importancia, pedimos que se incluya el proyecto de compilación normativa en la Agenda 2016

En conclusión, consideramos que las iniciativas de mayor impacto en la Agenda Regulatoria son aquellas que buscan impulsar la intensificación de la rivalidad entre proveedores (promoción de competencia sostenible), dado que por las razones arriba señaladas éstas constituyen palanca transversal determinante para la obtención de logros significativos, y tenemos la expectativa que para este fin se evalúen planteamientos que al respecto se hacen en este escrito.

También consideramos que deben tener alta prioridad las iniciativas orientadas a remover las barreras de despliegue eficiente de las redes, y aquellas que permitan optimizar los costos de cumplimiento de obligaciones regulatorias –en especial las de reportes de información.

II. Comentarios de Carácter Específico

Apreciamos que la Comisión tome en cuenta los siguientes comentarios específicos a algunas de las iniciativas que se proponen en la Agenda Regulatoria y que guiarán el plan de trabajo 2016-2017 de la entidad.

i. Revisión integral del RPU de servicios de comunicaciones

TIGO-UNE considera que la revisión integral del RPU de servicios de comunicaciones, proyectada para el segundo trimestre de 2016, debe hacerse posterior a, o al menos par y paso, con la simplificación de los modelos de los contratos de los servicios de comunicaciones, cuyas, presentación de propuesta y decisión regulatoria, estarán programadas para el segundo y tercer trimestre de 2016 respectivamente.

En caso que el documento legal que resulte del proyecto de “Simplificación de los Modelos de Contratos”, cuya decisión regulatoria está programada para el tercer trimestre de 2016, contenga disposiciones que le sean contrarias al RPU, la Comisión tendrá que modificarlo nuevamente al poco tiempo de que hubiese sido expedido.

Creemos que las disposiciones que regulen el régimen de protección de usuarios deben formularse para aplicación en escenarios que se **prolonguen en el tiempo**, de manera que puedan ser efectivamente asimiladas por usuarios y proveedores.

Adicionalmente, se solicita que en la propuesta de modificación del Régimen Integral de Protección de los usuarios se integren y se armonicen las decisiones de la Superintendencia de Industria y Comercio.

ii. Nuevas medidas para identificación y control de equipos terminales móviles (combatir hurto)

Frente a las nuevas medidas para combatir el hurto de terminales móviles, quisiéramos que la Comisión considerara algunos puntos que ya fueron señalados dentro del “Proyecto Medidas de Control en detención de IMEI duplicados, inválidos o no homologados” y que pensamos son claves dentro de la estrategia nacional contra el hurto de terminales:

- Para el éxito de la estrategia contra hurto a ETM, se requiere generar un gran desincentivo para que los usuarios solo adquieran ETM a personas autorizadas. Consideramos que esta es una de las medidas de fondo para desincentivar y acabar el negocio informal y facilitar las condiciones para evitar los hurtos
- Como consecuencia frente a la detención de un IMEI duplicado, no registrado, no válido o un ETM no homologado, se hace necesario establecer la posibilidad para los operadores del servicio móvil, de terminar unilateralmente el contrato de servicio

iii. Revisión del mercado de dato/acceso a internet fijo

Frente a esta iniciativa señala la CRC que *“(…) a partir de un análisis preliminar de las características de los servicios de acceso a Internet fijo y móvil”,* se han identificado diferencias intrínsecas entre cada uno de ellos que hace que no sea posible en la actualidad considerar que dichos servicios puedan ser parte de un mismo mercado.

Atendiendo los diferentes plazos solicitados por los operadores para dar respuesta a los requerimientos de información de cada servicio, la Comisión considera pertinente separar el contenido de estos proyectos regulatorios en dos proyectos independientes, uno de acceso a Internet fijo y otro en el que se analice de manera integral la prestación de servicios móviles, el primero a ser desarrollado durante el año 2015, y el segundo durante el año 2016, para lo cual será incluido en la Agenda Regulatoria 2016.

Creemos que en un entorno convergente, y ante la entrada de nuevas tecnologías móviles como 4G que compiten directamente con la banda ancha fija, la revisión de este mercado debe hacerse de manera integral, incluyendo tanto el acceso a través de redes fijas como móviles. Por lo tanto solicitamos no separar estos proyectos.

Al respecto consideramos fundamental que la CRC tenga presente que, dados los altos niveles de penetración de terminales móviles y la reciente entrada de nuevos operadores en virtud de los procesos de otorgamiento de espectro útil para 4G, el internet móvil está ejerciendo una presión competitiva importante sobre los proveedores de BA fija residencial y corporativa.

Finalmente, dependiendo del grado en el que la movilidad sea central para la experiencia del usuario, la masificación en el uso de tabletas, laptops, otros equipos portátiles y de teléfonos móviles inteligentes hará que la sustituibilidad de servicios fijos y móviles a futuro continúe no operando en ambas direcciones. Si bien es posible que un acceso de BA móvil pudiera ofrecer características comparables de velocidad, precio, uso y latencia a los de un acceso fijo, éste último no podrá ofrecer movilidad. Por tanto, es posible que, al igual que lo que ha sido determinado en el mercado de voz por la CRC, una vez alcanzado un nivel de desarrollo determinado, los servicios móviles de banda ancha sean sustitutos de los fijos, pero no viceversa.

iv. Revisión de mercados de servicios móviles

En Colombia, los dos más importantes mercados del sector de las comunicaciones, el de telefonía móvil de voz y el de datos, se encuentran altamente concentrados. La concentración del mercado de datos ya es una realidad. Es sabido que las estructuras de mercado altamente concentradas tienden a desarrollar prácticas abusivas que reducen o eliminan las capacidades y habilidades de las empresas para aprovechar plenamente las economías de escala, atentan contra la libre competencia y afectan negativamente el bienestar social. Los mercados en los que el operador más grande supera ampliamente en participación de mercado a sus competidores constituyen un motivo de preocupación.

Por lo anterior es que TIGO-UNE ve con agrado que la Comisión incluya dentro de las iniciativas regulatorias la revisión del mercado de servicios móviles de forma que pueda analizar las condiciones de competencia en estos mercados relevantes, el efecto de las medidas regulatorias adoptadas hasta la fecha, y la interacción entre los distintos mercados, con el objeto de incrementar el grado de competencia.

No obstante, pediríamos a la Comisión, de una parte, que el análisis de competencia conlleve de manera correlativa un análisis del “poder del dominante en el mercado”, entendido **como la capacidad** que tiene éste para cobrar precios superiores a los

niveles competitivos y, en consecuencia, obtener utilidades significativas (utilidades económicas mayores a los niveles normales), y de otra, que la revisión **incluya el análisis completo del mercado de la telefonía móvil de voz y de datos.**

Consideramos que no se puede realizar un análisis de fondo del mercado móvil, si alguno de los componentes (voz o datos) no es considerado. El más reciente estudio de FEDESARROLLO sobre la competencia en el mercado móvil en Colombia, muestra la estrecha interrelación entre ellos y como los movimientos de mercado de uno de ellos impacta al otro.

El estudio mencionado demuestra lo arriba señalado: si los consumidores hubieran recibido un excedente equivalente al 0,02% del PIB en 2014 con un KB en prepago un 18% menor al actual. Así mismo, una reducción del precio por KB en pospago del 79%, hubiera generado un excedente del consumidor del 0,25% del PIB en 2014. Es decir, la falta de competencia en el mercado de internet móvil ha producido una pérdida de bienestar equivalente al 0,27% del PIB de 2014 (lo que corresponde a más de 2 billones de pesos), pérdida menor a la presentada en el mercado de telefonía móvil debido a la menor penetración existente en el mercado de internet móvil actualmente en Colombia.

La pérdida comparativa de bienestar en el sector de telefonía móvil (voz y datos) en Colombia es equivalente a 1,09% del PIB (casi 8 billones de pesos²⁸), lo que puede atribuirse a la falta de competencia efectiva en el mercado colombiano y a la alta concentración de mercado en un operador dominante.

v. Portabilidad numérica fija

Teniendo en cuenta los objetivos del gobierno colombiano en materia de TIC, incluidos en el plan Vive Digital 2, la prioridad de la CRC debe ser abordar y corregir los problemas de competencia existentes en el sector, es decir, tomar las medidas necesarias para controlar la concentración del mercado móvil en manos de un solo jugador, y evitar así el abuso de su posición de dominio. En este sentido, no vemos pertinente el desvío de recursos humanos y técnicos de la CRC a proyectos de muy poca relevancia para el sector y los usuarios, como es el caso del mercado de voz fija.

La misma CRC menciona en este documento el imparable fenómeno de sustitución de los servicios de voz fija por los de voz móvil y ha establecido que el mercado de voz fija no padece problemas de competencia, por lo tanto la imposición de la portabilidad numérica estaría corrigiendo problemas inexistentes, a costa de inversiones millonarias por parte de los operadores fijos y del aplazamiento de inversiones necesarias para cumplir las metas de VD2, en detrimento del bienestar de los usuarios.

Si bien es cierto que la OCDE ha recomendado que se establezca una regulación para permitir la portabilidad numérica en telefonía fija, pareciera que la Comisión no ha tenido suficientemente en cuenta que Colombia atraviesa por una etapa de inmensos retos, que requieren la mayor concentración y esfuerzo posibles tanto por parte del regulador como de la industria en general, y que nuestra realidad de mercado debe ser ampliamente considerada.

La sana lógica recomienda que una vez se hayan aplicado los remedios regulatorios para corregir las fallas estructurales del mercado, como la de la dominancia en los mercados móviles de voz y datos, otros proyectos, como el de portabilidad numérica fija, sean luego adelantados pero ya desde una base de competencia saneada.

Adicionalmente, debe evaluar la CRC aquellas medidas alternativas a la portabilidad que ayudarían a cumplir el objetivo de dinamizar el mercado de voz fija y mejorar las condiciones de competencia, sin desviar recursos destinados a cumplir el plan vive digital y las metas del plan nacional de desarrollo. Entre dichas alternativas se encuentran las medidas en el mercado de terminación de llamadas fijo-móvil que incentivarán la oferta de menores precios, y la promoción de operadores fijos virtuales sobre la infraestructura existente que traerá mejores y mayores ofertas y les brindará a los usuarios opciones para escoger.

vi. Segunda fase de revisión mercados relevantes audiovisuales en un entorno convergente

TIGO-UNE considera que es importante hacer un análisis del mercado minorista de distribución audiovisual. Sin embargo, vemos que no se abarcan todos los temas claves ni las motivaciones que se deben tener en cuenta: en efecto, dentro de la fase de revisión de los mercados relevantes audiovisuales, no se podría dejar por fuera de análisis el fenómeno de las aplicaciones, contenidos o servicios de *streaming* basados en internet de los operadores denominados “*over the top*” o simplemente OTT por sus siglas en inglés y que se constituyen en competencia desleal para los proveedores. Tales aplicaciones como Netflix y YouTube, se han convertido en competidoras directas y substitutas del servicio de televisión sin tener que soportar las cargas regulatorias y contributivas que sus rivales sí asumen.

De otra parte, la competencia desleal, la piratería, el robo de señales y el subreporte, obviamente afectan a los proveedores del servicio de televisión paga. Sin embargo, la revisión que se haga de los mercados relevantes audiovisuales, debería considerar también el impacto que las anteriores prácticas tienen en la financiación de la televisión pública. En el TTV Summit Antipiratería, llevado a cabo a comienzos de este mes de noviembre, todos los expositores coincidían en estimar que el efecto de estos

fenómenos en las finanzas públicas ascendía la suma de cien millones de dólares al año, suma de dinero que deja de entrar a las arcas del Estado colombiano.

vii. Acompañamiento interinstitucional ciberseguridad y ciberdefensa

TIGO-UNE comparte con la Comisión la importancia que se le debe dar a la identificación de las posibles acciones regulatorias en materia de Ciberseguridad. Se resalta la necesidad de adopción de medidas que aseguren el marco jurídico mínimo para garantizar los derechos constitucionales de los usuarios a la vida privada e identidad, la libertad de expresión, el libre flujo de información, la confidencialidad de la información y la protección de datos personales. Por lo mismo, es necesario que se prioricen aquellos elementos que requieran ser abordados regulatoriamente, para lo cual se hace imperativo identificar los aspectos que deberán ser desarrollados conjuntamente con los PRST a través de mesas de trabajo.

Se coincide en la necesidad de actualizar la regulación y recomendaciones entorno a los derechos y deberes de los usuarios, en los cuáles la CRC puede promover mecanismos de información al usuario a través de su portal web o un sitio web específico para el fomento de la cultura en ciberseguridad.

viii. Estudio sobre servicios OTT

Pensamos que un estudio sobre servicios OTT, agendado para el segundo trimestre de 2016, deberá ser un insumo muy importante dentro de todo el proceso de presentación de iniciativa y discusión sectorial del proyecto correspondiente a la Segunda Fase de Revisión de Mercados Relevantes Audiovisuales en un entorno convergente. Por lo mismo, se sugiere a la Comisión que primero ponga en conocimiento de la industria el estudio sobre servicios OTT, y luego sí adelante la publicación de la propuesta de revisión de los mercados relevantes audiovisuales.

Adicionalmente, queremos señalar que los servicios OTT no solamente se deben caracterizar en función de los que tienen impacto sobre la competencia en los mercados de comunicaciones y aquellos que se sirven de las comunicaciones para prestar servicios ajenos al sector.

Existen también aquellas aplicaciones, contenidos o servicios, que potencialmente puedan llegar a competir en los mercados de comunicaciones como Facebook, Twitter, Instagram y HotStar, y para los cuales, también se deben identificar, desde el punto de vista de prácticas internacionales, el tipo y alcance de las intervenciones normativas implementadas y el abanico de posibles medidas que se podrían contemplar en el país.

ix. Estudio de condiciones regulatorias para promover contenidos y aplicaciones (Internet de las cosas)

De acuerdo con un estudio de la firma británica ZebraConsulting¹, más del 80% de las firmas (se encuestaron 577 empresas globales) creen que las soluciones IoT serán la iniciativa tecnológica más estratégica para su organización en la próxima década. Las empresas ven las soluciones IoT como una forma de hacer frente a una variedad de retos estratégicos, operativos y empresariales.

La localización en tiempo real por Wi-Fi y los sensores de seguridad, se han convertido en elementos importantes de las soluciones IoT. De las empresas encuestadas, el 83% identificaron la infraestructura Wi-Fi y las tecnologías de seguimiento en tiempo real como algo “importante o muy importante” para las soluciones IoT. Las tecnologías de sensor para el control de activos y el entorno fueron también señaladas como elementos fundamentales por más del 80% de las compañías globales.

Por lo anterior, consideramos que este estudio puede ser un insumo muy importante para las iniciativas de “Definición Regulatoria de Banda Ancha” y la “Revisión de Condiciones Regulatorias para la Promoción del Comercio Electrónico”, y por lo mismo se pide a la Comisión que haga mayores esfuerzos para que publique el estudio en el segundo trimestre del 2016, o al menos publique avances que sirvan de soporte para la discusión sectorial.

Para terminar, pensamos que es gran utilidad para la industria que se envíen señales claras sobre las prioridades que tiene el Regulador y que se hagan públicos los niveles de impacto y de urgencia que se asignan a cada una de las iniciativas regulatorias.

Apreciamos que la Comisión tome en cuenta las anteriores consideraciones y comentarios en la evaluación final que haga de la Agenda Regulatoria 2016 -2017.

Cordialmente,



JAIME ANDRÉS PLAZA
Vicepresidente de Regulación

¹ Ver estudio en <https://www.zebra.com/content/dam/zebra/press-releases/en-us/2014/zebra-tlp-final.pdf>