

Bogotá DC, 29 de abril de 2022

Señores

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Att, Paola Bonilla Castaño

Directora Ejecutiva

Referencia: Proyecto Revisión de Condiciones de
Calidad en los Servicios de Telecomunicaciones.

Apreciados Comisionados,

Tal y como lo menciona la CRC en el documento soporte del proyecto de resolución, la Ley 1978 de 2019 hizo énfasis especial en el objetivo de cierre efectivo de la brecha digital, así como en la promoción prioritaria y eficiente del acceso a las TIC para la población más vulnerable, en zonas rurales y apartadas del país; la propia CRC, en el mismo documento señala que el objetivo es "la revisión del régimen de calidad de los servicios de telecomunicaciones con el propósito de que se adecúe a las necesidades de medición originadas a partir de los nuevos retos, tendencias y dinámicas de la tecnología y el mercado, de manera que atienda a las necesidades de calidad frente a los cambios en los servicios, hábitos de consumo y adopción de tecnologías emergentes".

Sin embargo, aduciendo este objetivo, no puede la CRC plantear alternativas que reduzcan las condiciones que garantizan medidas regulatorias que preservan la calidad y los servicios ofrecidos a los consumidores a costa del propio usuario. Lo anterior, toda vez, que como se verá a lo largo del presente documento, con el proyecto regulatorio, la CRC reduce las exigencias a los operadores encargados de prestar un servicio de calidad, selecciona una alternativa metodológica menos controlada y sin equipamiento dedicado, y además le transfiere una parte de la carga de medición al mismo usuario final.

Adicionalmente, como se expondrá, la CRC en aras de realizar simplificaciones normativas y disminuir los gastos, no debería reducir las exigencias a los operadores, ya que esto puede conllevar a un incumplimiento del objeto de la Ley 2108 de 2021

que señala que “el acceso a internet tiene un carácter esencial, con el fin de propender por la universalidad para garantizar y asegurar la prestación del servicio de manera eficiente, continua y permanente, permitiendo la conectividad de todos los habitantes del territorio nacional, en especial la población que, en razón a su condición social o étnica se encuentre en situación de vulnerabilidad o en zonas rurales o apartadas” toda vez que unas mediciones que no permitan confiabilidad, pueden conllevar una degradación en el servicio tal, que la población no reciba una conectividad continua y permanente, tal y como lo establece la Ley 2108 de 2021.

De manera tal, que con el argumento de disminuir gastos para los operadores y que la regulación sea más simple, la CRC estaría incumpliendo con su función de establecer un régimen regulatorio que maximice el bienestar social de los colombianos, ya que si las mediciones que se realizarían en el marco de esta nueva regulación, no son lo suficiente robustas y confiables para determinar que los operadores están prestando un servicio de calidad, esto podría conllevar a una degradación en el servicio y por lo tanto, que los habitantes del territorio nacional no reciban un acceso continuo y efectivo a los servicios de telecomunicaciones y, contrariando con ello las funciones de la misma CRC, ya que por una regulación más flexible se estaría permitiendo que los habitantes del territorio nacional no tengan acceso a un servicio de telecomunicaciones de calidad.

En este sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia C -403 de 2010, cuando señala sobre las funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones: “La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) reemplaza a la comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), siendo su naturaleza jurídica la de una unidad administrativa especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y su objeto promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad”.

Por lo anterior, si bien es loable el objetivo de la CRC de simplificar el régimen, es pertinente realizar el análisis correspondiente, para verificar si efectivamente a través de esta simplificación se garantizan los derechos de los usuarios y sobre todo, que estos tengan acceso a servicios de calidad, tal y como lo señalan las normas que aquí hemos enunciado.

Ahora bien, se procede a explicar las razones por las cuales se considera que la regulación emitida por la CRC no cumple con los objetivos descritos.



NUEVA METODOLOGÍA DE MEDICIÓN

1. La CRC está planteando reducir las condiciones que garantizan medidas regulatorias que preservan la calidad y servicios ofrecidos a los consumidores a costa del propio consumidor, porque reduce las exigencias a los operadores encargados de prestar un servicio de calidad, selecciona una alternativa metodológica menos controlada y sin equipamiento dedicado, y además le transfiere una parte de la carga de medición al mismo usuario final.
2. El modelo ETSI exige contar con dispositivos dedicados para la medición de calidad de los usuarios de telecomunicaciones. Desde este punto de vista un dispositivo dedicado cuenta con las garantías que NO permiten que otras aplicaciones interfieran con los resultados de la medición. En tal sentido, actualmente se brindan las garantías necesarias para realizar la medición adecuada de la experiencia, sin interferencia de software que pueda afectar el resultado de los indicadores, con lo cual se permite conocer el nivel de calidad brindado por el operador, las sanciones aplicadas a los operadores muestran que la metodología ha funcionado y que nos queda mucho para alcanzar un nivel óptimo en la prestación de servicio al usuario final.
3. La CRC compromete la neutralidad de los resultados de medición con la nueva metodología, dejándose en manos de la industria las herramientas de medición y una metodología con insuficientes mecanismos de control, lo precedente atenta contra reciente declaratoria del acceso a Internet como Servicio Público Esencial y la regulación que la propia comisión esta expidiendo al respecto.
4. A pesar de la buena intención de simplificación regulatoria, la CRC perjudica la precisión, fiabilidad y robustez de las mediciones de calidad con sus intentos de reducir las inversiones y los gastos dedicados para a la fiscalización de la calidad. Esto, supone un problema práctico, toda vez que los usuarios no están en la obligación de aceptar el tratamiento de datos para las mediciones de calidad, no existe certeza acerca de cuántos usuarios aceptarían el tratamiento de datos para estos efectos, y no puede ser que al final las mediciones que garantizan la calidad en la prestación del servicio, representen una carga para el usuario final y puedan convertirse en un detrimento de la calidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, toda vez que no se podría decir que hay mediciones fiables en el territorio nacional, que garanticen que efectivamente una tasa representativa de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, están recibiendo servicios de calidad.

5. ¿Quién asegura que esto no supondrá una mayor conflicto entre regulador y regulado? Lo precedente por las falencias expresadas, especialmente cuando se tenga que discutir sobre la calidad del cumplimiento regulatorio y la validez de las mediciones como prueba frente a la calidad del servicio.

6. Existe un riesgo en trasladar la responsabilidad de medir la calidad de la red a los usuarios finales, pues el uso de la red por parte del usuario final depende de sus intereses personales, por ende, las condiciones de conectividad que deben brindar las tecnologías móviles, que usualmente están relacionadas con las velocidades y tiempos de retardo de entrega de información, no siempre serán medidas para suponer un argumento de cumplimiento e incumplimiento. Las mediciones de calidad deben estar enfocadas a medir con metodologías claramente definidas y controladas, disminuyendo los riesgos por cuenta de agentes externos como el comportamiento de los usuarios, las ubicaciones de estos, o las condiciones de sus terminales móviles, pues los canales de comunicación que se han concesionado para las tecnologías móviles deben ser utilizados de la manera más eficiente, de cara a garantizar el máximo aprovechamiento, por tanto debe ser medido exigiendo de manera pertinente unas capacidades mínimas que las redes inalámbricas deben suplir a partir del uso de este bien inajenable del estado colombiano.

7. Efectuar mediciones desde los terminales de usuario final, supone una condición de impacto en el desempeño del equipo que no debería ser asumida por el suscriptor, salvo que previamente se haya acordado un beneficio justo y balanceado para este.

8. Las mediciones en el terminal de usuario final están supeditadas a las metodologías de fabricación y a las condiciones de contratación (Condiciones del Hardware, versiones de los sistemas operativos, tipo de SIM, plan contratado, aplicaciones instaladas) por ende se pueden alcanzar distintas capacidades para la medición de la calidad que deben brindar las diferentes tecnologías de acceso, lo que dificulta la argumentación de incumplimientos o cumplimientos. En todo caso para hacer las mediciones validas los terminales de usuarios deben estar enfocados a este fin, situación que resulta invasiva de cara al comportamiento del usuario final, y si para contrarrestar este efecto, se colectan datos específicos a las aplicaciones instaladas en el terminal de usuario final, el método de obtención resulta intrusivo, pero sobre todo condicionado al desempeño de aplicativos particulares y no a exigir la red para establecer las condiciones mínimas de cumplimiento.

9. Las mediciones en el terminal de usuario suponen que estos se encuentran en diferentes zonas del país en donde es necesario realizar mediciones y que además cuentan con terminales adecuados para realizar esta medición. Se debe tener en

cuenta que la cobertura de servicios móviles en algunos municipios es incipiente y que el acceso a terminales de gama media, necesarios para esta medición, no serán los suficientes para contar con una muestra significativa.

10. El hecho de efectuar mediciones desde los usuarios finales, para que estas sirvan de argumento en las condiciones de cumplimiento o incumplimiento, supone un riesgo en la confidencialidad y privacidad de la información personal de usuario final, y por ende, incluso supone elevar el riesgo de que tanto el gobierno como nuevos terceros tengan acceso a la información confidencial de comportamiento y ubicación de la sociedad colombiana.

11. Gracias a las restricciones en términos de las condiciones de captura de información que cada vez más los propietarios de los sistemas operativos tales como (Android e Iphone) implementan sobre los terminales móviles, existe un riesgo de cara a obtener mediciones pertinentes y adecuadas, pues cada vez más el acceso a las fuentes de información necesarias para que las herramientas de crowdsourcing sean útiles, es más restringido, situación que obliga a la implementación de procesos que intentan determinar resultados por medio de la correlación de diferentes factores, condición que conduce a no tener mediciones realmente confiables de las cuales no debería responsabilizarse al usuario final.

12. En la actualidad los operadores efectúan mediciones con metodologías claras, controladas y aceptadas por el gremio Telco, condiciones que argumentan claramente el cumplimiento o no de las tecnologías de acceso, situación que en lugar de modificarse debería fortalecerse en todas las tecnologías de conectividad por las cuales se haya concesionado o brindado una licencia de operación, todo con el objetivo de tener argumentos fiables que corroboren o no la evolución y constante mejora de las condiciones de conectividad de las tecnologías de conectividad inalámbrica.

13. La información de los cumplimientos e incumplimientos basados en metodologías controlables y exclusivas para tal fin, debería ser pública para brindar información al usuario final que le brinde mejores argumentos de cuál operador utilizar para sus servicios de conectividad.

14. El incumplimiento a las condiciones mínimas definidas para cada tecnología de conectividad, debe suponer siempre un plan de acción con una mejora demostrable, la cual debe ser medida con metodologías que demuestren los resultados de manera clara.

15. Las penalidades por incumplimientos deben ser utilizadas para establecer las condiciones en la red para mitigar los incumplimientos, de tal manera que el ejercicio

de supervisión efectuado por el ente regulador fomente activamente la mejora continua en las condiciones de conectividad de la sociedad colombiana.

Por las razones expuestas anteriormente, la CRC debería replantear la reforma que expone, toda vez que como se ha mencionado a lo largo del presente documento, se impone una carga al usuario que resulta contraria a los principios consagrados en el Estatuto del Consumidor y en las Leyes 1341 de 2009, 1978 de 2019 y 2108 de 2021, toda vez que no puede ser este el encargado de asegurar que el sector realice mediciones adecuadas para la prestación de los servicios que le corresponden, por el contrario, dichas mediciones deben ser reguladas, tal y como se encuentran actualmente en la norma y dadas a conocer, para que los usuarios tomen decisiones informadas y realmente se garantice el derecho a la libertad de elección.

Lo anterior, en aras de realizar una verdadera mejora en la calidad de los servicios de telecomunicaciones y que haya un verdadero acceso universal a los servicios, toda vez que de nada sirve promover la construcción de infraestructura, si no se establecen mecanismos confiables de medición de la calidad de los servicios, ya que esto podría devenir en una disminución en la calidad de los mismos, que haga inocua su prestación.

MEDICIONES 2G

Adicionalmente a todo esto, la CRC elimina las mediciones a las redes 2G, sin tener en cuenta que de acuerdo a los datos entregados por MINTIC, durante el último trimestre de 2019 aproximadamente 1,3 millones de usuarios se conectan a internet a través de redes 2G; los cuales quedarían sin derecho al acceso a un servicio de calidad, toda vez que no habría mediciones que garanticen que efectivamente estos usuarios están recibiendo acceso a un adecuado servicio de telecomunicaciones; sino que simplemente los operadores podrían permitir que esta señal se degradara, sin realizar acciones que efectivamente permitan que los usuarios realicen el cambio de tecnología y se disminuya la brecha tecnológica, ya que precisamente quienes acceden a este tipo de red, son las personas que no tienen acceso, ya sea porque desconocen la tecnología o no tienen los recursos, para acceder a equipos terminales que les permitan una mejor red y experiencia de navegación.

Por lo anterior, la CRC se equivoca al derogar de la regulación, la obligación para los operadores de realizar estas mediciones, toda vez que desconoce el derecho que tienen los usuarios que aún se encuentran navegando en esta red.



Finalmente, es un paso adelante en la protección de los derechos de los usuarios, modificar el Anexo 5.7 del Título de Anexos de la Resolución CRC 5050 de 2016, disminuyendo el listado de municipios susceptibles de aplicar la excepción dispuesta en la regulación, dada la nueva condición de servicio público esencial del acceso a internet.

GUSTAVO CALA ARDILA
Consultor Asociado

