

Bogotá, D.C., 25 de abril de 2022

Doctora

**PAOLA BONILLA**

Directora Ejecutiva

COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES

Cl 59 a bis # 5 - 53,

Ed Link Siete Sesenta P9

Bogotá

[promocion.conectividad@crcom.gov.co](mailto:promocion.conectividad@crcom.gov.co)

[atencioncliente@crcom.gov.co](mailto:atencioncliente@crcom.gov.co)

**TEMA:** Proyecto de resolución del proyecto regulatorio “Promoción de la conectividad a internet fijo en zonas de difícil acceso”

**REFERENCIA:** Comentarios y aportes

Respetados Señores:

En mi calidad de Gerente del Proyecto Social Incentivos a la Oferta que ejecuta la Unión Temporal Energía Telecomunicaciones S3 en varios municipios de los Departamentos de Antioquia y Chocó, atentamente me permito presentar a su consideración unos comentarios respecto del alcance que se desarrolla en el proyecto de resolución y en el archivo anexo “Zonas y operadores beneficiados” publicados para comentarios.

### **1. Sobre el tamaño de los ISP beneficiarios**

Como indicamos en nuestros comentarios del presente proceso enviados a la CRC el 8 de marzo de 2022, el Parágrafo 1 del artículo 31 de la Ley 1978 de 2019 indica que *“Con el fin de incentivar la provisión del servicio de acceso a Internet en todo el territorio nacional, dentro de los diez (10) meses siguientes a la expedición de la presente ley la Comisión de Regulación de Comunicaciones deberá adoptar un paquete de medidas regulatorias diferenciales, respecto de aquellos elementos que no sean esenciales para la prestación del servicio, dirigidos a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que brinden acceso a Internet fijo residencial minorista en zonas rurales, apartadas, de difícil acceso y que tengan menos de treinta mil (30.000) usuarios reportados en el Sistema de Información Integral del Sector de TIC -ColombiaTIC- con corte al 30 de junio de 2020”* (Se subraya)

Es claro que el universo de beneficiarios correspondería a todos los ISP que actualmente operan (esto es al momento de que la CRC expida la regulación) y que al momento del corte de referencia previsto en la Ley tuvieren menos de 30 mil usuarios, incluyendo aquellos que no

tuvieren aún usuarios reportados en tanto ello es parte del universo de los ISP que cumplen la condición.

En el Proyecto de Resolución se usa recurrentemente la fórmula general de aplicar las medidas en diferentes apartes a “...*Los operadores del servicio de Internet fijo que cuenten con menos de 30 mil accesos en el segmento residencial a nivel nacional, así como aquellos que tenían menos de 30 mil accesos residenciales con corte al 30 de junio de 2020 y actualmente tienen una participación inferior al 1% en el total de accesos residenciales a nivel nacional...*”.

Esta fórmula por sí sola no excluye a los ISPs que indicamos, pero el archivo anexo “Zonas y operadores beneficiados” publicado no incluye la totalidad de los ISPs actuales (incluso varios que ya operaban al momento de expedición de la Ley) y aquellos que estarán operando así mismo al momento de la expedición de la regulación de la CRC pero que a la fecha de corte (30 de junio de 2020) no tenían aún usuarios, con lo cual cumplían con el requisito de la Ley de tener menos de 30.000 usuarios y no debieran ser excluidos de la aplicación de la norma.

Nótese que para otros casos la misma Ley sí establece la obligación de tener al menos un usuario en una fecha específica como requisito (es el caso de los párrafos transitorios adicionados por los artículos 10 y 11 de la Ley 2108 de 2021), con lo cual para el presente caso es claro que el deseo del legislador no fue excluir a los ISP que al 30 de junio de 2020 no tuvieran usuarios si no solamente a aquellos que a dicha fecha tuvieran más de 30.000 usuarios.

Así mismo, todo ISP nuevo que se haya establecido después del 30 de junio de 2020 y aquellos que se establezcan a futuro, claramente cumplirían también con lo previsto en la Ley y debieran poder acceder y mantener dicha condición en el tiempo sin límite alguno más allá de lo previsto en la Ley. Recordemos que el fin último de la Ley en este punto es promover el desarrollo de ISPs focalizados en atender zonas rurales, apartadas y de difícil acceso, sin que la Ley haya previsto límite alguno al momento en que dichos ISPs existan o al agregado de mercado que su actividad pueda representar en el total nacional. La única previsión de la Ley refiere a excluir específicamente a los ISPs de cierto tamaño bajo el parámetro de tener 30.000 o más usuarios al 30 de junio de 2020. Colocar limitantes adicionales establecería diferenciaciones en la regulación que no tendrían sustento en la norma legal.

Así, con el fin de que la norma de la CRC cumpla a cabalidad con los preceptos previstos en la Ley, se sugiere respetuosamente:

- (i) Ajustar la fórmula aplicada a lo largo de la Resolución así:

*“Todos los operadores del servicio de Internet fijo, exceptuando aquellos que con corte al 30 de junio de 2020 fijo contarán con 30 mil accesos o más en el segmento residencial a nivel nacional y prestan el servicio en uno o más de los municipios definidos en el Anexo XXX de la presente resolución...”<sup>1</sup>*

- (ii) Incluir en el documento “Zonas y operadores beneficiados” a todos los ISPs del registro TIC excluyendo únicamente a aquellos que al 30 de junio de 2020 tuviesen

---

<sup>1</sup> Como se explicará más adelante se propone aplicar mejor el Anexo 5.7 de la Resolución 5050 de 2016.

30.000 o más usuarios de internet fijo residencial. En el mismo sentido se debe indicar en dicho documento que corresponde a un corte a la fecha y que podrán ser beneficiarios todos los nuevos ISPs que entren a operar siempre que no sean un agente controlado por los ISPs explícitamente excluidos por la Ley.

## **2. Respetto del universo de zonas rurales, apartadas y de difícil acceso**

La CRC propone la creación del Anexo 2.10 y explica en su documento que acude a un ejercicio econométrico realizado y presentado en otro proyecto, para el cual se propone crear el presente Anexo.

Respetto de dicho ejercicio, agradecemos considerar los comentarios que ya enviamos con fecha 5 de abril de 2022 en el marco del proyecto regulatorio de revisión de las condiciones de calidad de servicios de telecomunicaciones. Dichos comentarios evidencian limitantes en el ejercicio econométrico, además de que debiera ser para el presente caso un ejercicio coordinado previamente con el Ministerio de las TIC, en tanto el concepto de “*zonas rurales, apartadas, de difícil acceso*” también lo ha previsto la Ley para ciertas obligaciones que debe cumplir el citado Ministerio.

Si bien el ejercicio efectuado por la CRC es valioso como elemento de análisis complementario, no es el que debe guiar las decisiones sobre incluir o no un municipio como parte del universo de “*zonas rurales, apartadas, de difícil acceso*”, más aún cuando ellas responden asimismo a definiciones de política pública que por competencia debieran emanar del Ministerio y no del regulador. En resumen, nuestros comentarios efectuados sobre dicho ejercicio consideran lo siguiente:

- **Calidad en redes de transporte:** No existe en el ejercicio realizado mención alguna a la disponibilidad y calidad de los servicios de transporte (portador) a los que pueden acudir los ISP en cada municipio, solo se menciona una distancia desde la capital del departamento. La calidad y disponibilidad de este servicio que influye *aguas arriba* en la provisión del servicio es crítica para cualquier obligación de calidad que se pretenda *aguas abajo* en la provisión del acceso a internet. Así, se sugiere respetuosamente que antes de proponer eliminar o incluir municipios de cualquier lista se trabaje primeramente en establecer indicadores de calidad para los servicios portadores con unas metas claras en el tiempo.
- **Competencia y cantidad de operadores de redes de transporte:** No se consideran en el ejercicio las obvias diferencias entre mercados desarrollados – como son las capitales de la mayoría de departamentos del país y sus zonas de influencia cercana- donde convergen múltiples redes de transporte nacional -que permiten además redundancia y fácil acceso a múltiples cables submarinos de fibra óptica para transporte internacional- con el caso de municipios donde solo existe un único operador de redes de transporte que además puede tener capacidades limitadas.

No se encuentran variables que reflejen esta fundamental diferencia técnica y financiera<sup>2</sup>, necesaria además para cualquier objetivo de atender diferencialmente a algunas zonas del país.

- El Índice de Pobreza Multidimensional no refleja necesariamente las circunstancias e impactos recientes producto de las graves afectaciones que se han venido dando en los municipios de la periferia por cuenta de la Pandemia de Covid 19. En el documento, a diferencia de otras variables, no se indica para esta variable específica cuál es el año de medición en campo que se toma para este efecto.
- El indicador de Valor Agregado Municipal toma el periodo 2016 a 2019, dejando por fuera el gran impacto económico que ha tenido en estas regiones la pandemia de Covid 19 y las graves afectaciones de orden público que se han incrementado en diversas zonas del país. Parcialmente puede darse similar limitante en la información del guarismo de Ingresos Municipales per Cápita.
- No se encuentra una variable que refleje específicamente cuales fueron los aumentos en operadores o en usuarios que son producto de subsidios del Estado, en tanto ello reflejaría condiciones de mercado que por sí solas no serían capaces de entrar en una dinámica de crecimiento virtuoso. La incidencia de subsidios de CAPEX y OPEX genera mejora en los indicadores de penetración del servicio que no tendrían dicho comportamiento si se pretendieran sustentar por simples condiciones de mercado sin este tipo de intervenciones.
- Las velocidades de bajada que se incorporan en el modelo provienen de velocidades nominales que informan los diversos PRST en sus reportes, pero no consideran factores diferenciales como el reuso o las limitantes al consumo típicas en los planes de ISP satelitales de común incidencia en estas zonas y de algunos PRST de nicho<sup>3</sup>. Así, existen sesgos que no son corregidos en el ejercicio y que solo podrían ser resueltos analizando la real capacidad agregada portadora per cápita que atiende a cada municipio, no existiendo variables que reflejen este parámetro fundamental para comparar realmente el servicio que se obtienen en cada entidad territorial analizada. Al respecto se sugiere además que, previo a cualquier ejercicio, se trabaje antes en una homogenización de parámetros de reporte que consideren factores de reuso y limitantes al consumo para tener una comparación justa entre mercados y proveedores.

En adición a lo anterior, debe indicarse además que la CRC ha creado ya el Anexo 5.7 de la resolución 5050 de 2016 (“*MUNICIPIOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA MASIFICACIÓN DE SERVICIOS*”) el cual se viene utilizando como base para diferenciar municipios que deben tener

---

<sup>2</sup> En tanto se trata tanto de la posibilidad de tener alternativas para el transporte para lograr redundancia como también presiones competitivas que permitan eficiencia en las tarifas mayoristas para responder a las posibilidades de pago de la población en estas zonas del país.

<sup>3</sup> Ejemplo, los coloquialmente denominados “Wiferos” que extienden mediante enlaces Wifi con ganancia un acceso contratado con un proveedor de transporte hacia múltiples usuarios y algunos ISPs de menor tamaño que hacen lo propio en mercados focalizados de uno o dos municipios. Así mismo, incluso grandes PRST pueden presentar diferencias sustanciales de desempeño para la misma velocidad nominal según usen tecnologías de canales dedicados (vg. GPON) o de medios alámbricos compartidos (vg. HFC con topología de bus coaxial común a varios usuarios).

un tratamiento especial, precisamente como el universo de población que por sus condiciones requiere dicho tratamiento.

La CRC con la propuesta de crear el Anexo 2.10 estaría generando dos listas no coincidentes que además tendrían aplicación para efectos más bien comunes, en tanto la ley 1341 prevé precisamente que la masificación de servicios se promueva en general en las zonas rurales, apartadas y de difícil acceso. Así mismo, la lista del citado anexo 5.7 es la que el Ministerio de las TIC ha tomado en los últimos años como referente para estructurar diversos proyectos sociales que apuntan a atender precisamente necesidades de población en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso en combinación con criterios de capacidad de pago (reflejada en general en el estrato socioeconómico asignado a cada hogar).

Considerando lo anterior, respetuosamente nos permitimos sugerir:

- (i) Que no se cree un anexo 2.10 y que se refieran las normas propuestas más bien a la lista de municipios ya existente en el Anexo 5.7; esto además simplificaría la vigilancia y control de las normas respecto de una única lista. Así, la fórmula anteriormente propuesta en el punto anterior de nuestras observaciones se precisaría de la siguiente forma:

*“Todos los operadores del servicio de Internet fijo, exceptuando aquellos que con corte al 30 de junio de 2020 fijo contarán con 30 mil accesos o más en el segmento residencial a nivel nacional y prestan el servicio en uno o más de los municipios definidos en el Anexo 5.7 de la presente resolución...”*

- (ii) Que en razón a lo expuesto respecto del ejercicio econométrico realizado y a los comentarios que ya remitimos en el proyecto regulatorio de calidad que pretende eliminar varios municipios del Anexo 5.7, se mantenga inmodificado dicho Anexo hasta tanto la CRC y el Ministerio de las TIC, en desarrollo del principio de coordinación entre entidades, efectúen un ejercicio conjunto completo que considere todas las variables relevantes en la cadena de valor del servicio de acceso a Internet y, ahí sí, poder proponer una actualización de dicha lista y los pasos previos de intervención regulatoria pertinentes para resolver los diferentes cuellos de botella que se evidencien en dicha cadena de valor antes de excluir municipios de la lista.

## **Conclusión**

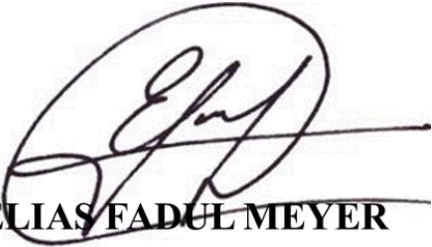
Las propuestas que efectuamos redundarían en una norma más simple, coordinada con otras normas actualmente vigentes y minimizarían el impacto negativo de aumentar costos para usuarios en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso.

Así mismo, promovería el desarrollo de ISPs enfocados en atender a dichos usuarios y permitiría coordinar adecuadamente entre entidades encargadas de la política pública y de la regulación un tránsito más ordenado hacia una actualización del universo de municipios objeto de la Ley que aquí se propone regular.

Finalmente, los criterios de la regulación responderían a aquellos previstos en la Ley, en tanto la norma sería de amplia aplicación limitando solo a los agentes de mercado de gran tamaño que explícitamente indicó la ley (aquellos que al 30 de junio de 2020 tuvieran 30.000 o más usuarios de internet fijo residencial).

Esperamos con el presente documento contribuir a la construcción de una regulación que promueva la mayor inclusión de la población menos favorecida y el ágil desarrollo de un sector con actores especializados y focalizados en atender estos mercados.

Cordialmente,



**ELIAS FADUL MEYER**

Gerente de Proyecto Incentivos a la Oferta

UNIÓN TEMPORAL ENERGIA TELECOMUNICACIONES S3