



www.avantel.co

Bogotá D.C., 19 de noviembre de 2018

VPJ-4822018

Doctor
GERMAN DARÍO ARIAS PIMIENTA
Director Ejecutivo
COMISION DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59 a bis # 5-53
Edificio Link Siete Sesenta Piso 9

ASUNTO: Comentarios al *"Documento de consulta sobre propuesta de Política Regulatoria para acceso e interconexión"*

Apreciado Doctor Arias,

Avantel recibe con beneplácito la publicación de esta propuesta, por cuanto se pone en evidencia el interés del regulador de revisar a profundidad la problemática evidenciada en el sector.

Resulta importante para el desarrollo del sector, que la CRC se plantee evaluar de manera regular el mercado mayorista de acceso y originación móvil (acceso a Roaming Automático Nacional y OMV) con el propósito de determinar si se requiere una adecuación y actualización de la intervención, o la eliminación y simplificación de algunas reglas, de ser necesario, máxime cuando se toma en consideración la alta concentración de los mercados minoristas móviles y el número de proveedores de redes de acceso móvil hoy en día presentes en el mercado.

La entrada de operadores móviles, lograda con la asignación de frecuencias 4G en 2013, ha resultado en más y mejores ofertas minoristas, en beneficio del usuario final. La regulación que proyecte la CRC debe remover las barreras que pongan en riesgo los logros obtenidos, a la vez de promover nuevos marcos regulatorios que consoliden el establecimiento de nuevas y más eficientes tecnologías, como el caso de VoLTE.

Para promover inversiones y ser efectivas, las políticas públicas sectoriales requieren constancia y consistencia; así, se requiere mantener y promover las condiciones y objetivos previstas en el proceso de asignación de espectro en 4G, desarrollado en el año 2013, cuando se promovió la entrada de nuevos operadores de red al mercado. En sus marcos regulatorios, la CRC no puede desconocer lo promovido en esa instancia, ni abstenerse de internalizar en su regulación las condiciones específicas que tuvo la asignación de frecuencias 4G para nuevos operadores, que bajo ningún aspecto se pensaron como prestadores de red de servicios 2G/3G, para los cuales tampoco tendrían la posibilidad dados los requisitos técnicos impuestos por el MINTIC, y que, en consecuencia, tampoco adelantaron ningún despliegue de red relacionada con dichas tecnologías.



www.avantel.co

La CRC indica que "teniendo en cuenta el rápido desarrollo de la tecnología, la CRC deberá tener en cuenta el impacto de las nuevas tecnologías y la necesidad de promoverlas, incluidas 5G, VoLTE, interconexión IP, IoT, SDN y NFV cuando se impongan las obligaciones regulatorias". Ello es de suma importancia por cuanto nos permite inferir que el regulador va a abordar cuestiones relevantes como la problemática relacionada de la interconexión en tecnologías VoLTE que garanticen el traspaso de llamadas VoLTE – VoLTE, entre usuarios de las dos redes, lo que en la actualidad ya puede desarrollarse entre los asignatarios de espectro de la subasta de 4G, y que lleva de suyo la garantía *sine quanon* de un mayor incentivo y aprovechamiento para masificar el uso de la tecnología 4G en el establecimiento de una llamada de voz sobre LTE donde ambas partes deben contar con terminales VoLTE compatibles.

Por su parte, la interconexión de tecnología VoLTE permitiría a los operadores que no pueden desplegar redes 2G/3G (ie, los nuevos operadores que entraron en el proceso 2013, quienes fomentan su visión de competencia e inversión al desarrollo de las redes de 4G) prestar el servicio de voz de manera autónoma sobre sus redes 4G, con lo cual se podría prescindir gradualmente del acceso y uso de RAN sobre las redes móviles 2G y 3G, hoy en día inevitable dadas las condiciones técnicas de otorgamiento de sus licencias 4G y necesidad de focalizar la inversión en el despliegue de redes 4G y banda ancha móvil.

En este orden de ideas, la OCDE promueve un progreso en la evolución de las comunicaciones móviles de voz hacia voz por LTE (VoLTE), con lo cual todos los servicios se prestarán a través de una red móvil compatible con IP¹. A nivel internacional, la preponderancia de VoLTE en la interconexión se está consumando en los mercados desarrollados: T-Mobile reportó que el 85% de sus interconexiones son con VoLTE en el tercer trimestre de 2018.

La coyuntura del negocio minorista indica la máxima oportunidad y necesidad de reevaluar la regulación del mercado mayorista de acceso móvil. En efecto, la significativa caída de precios minoristas de los servicios de voz en los últimos 24 meses, originada en la proliferación de planes robustos de datos en 4G y con mejores ofertas, fruto de la presión competitiva de los nuevos actores, ha generado un recrudescimiento de las distorsiones existentes en la actual regulación del mercado mayorista (Res. 5107 y 5108).

En efecto, hoy los operadores de red que entraron al mercado en 2013 enfrentan precios minoristas inferiores a su costo mayorista, compitiendo, además, con los operadores móviles virtuales, que con requerimientos de inversión significativamente menores, acceden a tarifas de acceso mayoristas inferiores.

Avantel considera que la CRC, en aplicación de los principios de igual regulación para los actores pertenecientes a un mismo mercado relevante, no puede sostener y promover condiciones diferenciales entre operadores asignatarios de espectro de 4G, quienes además invierten en infraestructura, y operadores móviles virtuales que dependen completamente

¹ OCDE (2015) "Estudio de Perspectivas de la OCDE sobre la Economía Digital 2015."



www.avantel.co

de los operadores tradicionales para prestar su servicio. **De igual modo, resulta inconsistente y discriminatorio que la CRC regule de igual manera a los operadores que solo poseen licencias para operar 4G y no cuentan con la capacidad de desplegar infraestructura en 2G y 3G, y a los operadores tradicionales con posibilidad desplegar tecnologías 2G y 3G.**

En preciso entonces revisar la regulación que determina las condiciones de remuneración de la red, para verificar las diferencias existentes para agentes que se encuentran en similares circunstancias, y los cambios que ha sufrido el mercado en los últimos años, lo cual garantizará el uso eficiente de la red, el principio de orientación a costos eficientes, el equilibrio de las cargas de todos los operadores y favorecerá, sin duda, el desarrollo de economía digital y la economía naranja, a través de precios competitivos y con características idóneas en términos de calidad, velocidad y experiencia propias de las redes de última generación.

Se reitera que la compañía celebra la publicación de este documento, el cual estaba esperado de tiempo atrás para efectos de ajustar aspectos regulatorios que garanticen que las medidas de apertura establecidas por la CRC sigan su curso y se traduzcan en una competencia sana, real y efectiva en un sector altamente concentrado.

Avantel considera de la mayor relevancia que se adelante una revisión minuciosa de algunos aspectos del régimen actual, con el fin de armonizar el campo de juego, de tal manera que se consolide una competencia real y efectiva en el sector y evitar como ha ocurrido recientemente que operadores asignatarios de frecuencias en 4G o de menor tamaño, tenga que salir del sector debido a las situaciones que son factibles de mejorar en la regulación actual. Esta revisión del Régimen de Interconexión se constituye en los primeros pasos para actualizar el régimen y la normatividad a la realidad actual en la prestación de servicios de telecomunicaciones, y sea esta la oportunidad para que este documento más que una *"consulta sobre propuesta de política"* defina derroteros fundamentales y propuestas de solución a las situaciones actuales que no han permitido que se consolide una competencia real y por el contrario el sector y los usuarios ven con preocupación como operadores que con determinación han entrado a competir en el sector, con uno u otro modelo de negocio, han tenido que retirarse debido a las barreras que se espera sean eliminadas.

CONSULTAS SOLICITADAS AL SECTOR

A continuación, se da respuesta a cada uno de los numerales del capítulo 6, en el cual al dar respuesta a las Preguntas sobre Política Regulatoria e Acceso e Interconexión (6.1), en donde se deja constancia de todo aquello que consideramos debe ser ajustado actualizado o replanteado por la CRC. Igual comentario aplica para las preguntas contenidas en los numerales 6.2 a 6.7)

1. Preguntas relacionadas con la Política Regulatoria de Acceso e Interconexión



www.avantel.co

Avantel considera acertado el nuevo rumbo en la Política Regulatoria de Acceso e Interconexión hacia la promoción de las inversiones, preservando las condiciones de competencia. En efecto, el déficit de acceso a TIC y digitalización de Colombia solo puede ser subsanado con un aumento notable del ritmo de inversión. Para esto, se necesita mantener las condiciones de previsibilidad normativa, además del cuidado de condiciones competitivas y de los principios orientadores consagrados en la ley 1341, entre ellos, el uso eficiente de los recursos escasos.

Entre los elementos del marco regulatorio a abordar, se sugiere la definición de procedimientos de intervención más detallados y con menor tiempo de implementación, de tal suerte que se dé previsibilidad y eficacia en los remedios propuestos.

No se consideran inadecuadas las intervenciones periódicas, antes las vemos indispensables, preservando siempre el procedimiento previsto para cada caso.

Consideramos apropiado el nuevo enfoque de concentrar esfuerzos regulatorios en ciertos mercados, atento al principio de minimizar la intervención. Muy especialmente, consideramos sustancial el análisis de todo el mercado, incluyendo los distintos servicios que lo componen. En este sentido, la CRC deberá revisar y, eventualmente, subsanar asimetrías regulatorias que introdujo mediante la Resolución 5107 y 5108 para un mismo mercado.

No contamos con todos los elementos necesarios para evaluar la aplicación diferida de esquemas regulatorios.

Estamos de acuerdo con la definición propuesta de destinatarios de la regulación de acceso e interconexión.

2. Preguntas relacionadas con mercados candidatos

Encontramos adecuada la propuesta de mercados candidatos para la regulación ex ante, siempre manteniendo el principio de iguales reglas para distintos servicios del mismo mercado. Se reitera la necesidad de la inmediata revisión del mercado de acceso móvil mayorista, frente a los cambios significativos acaecidos en el mercado minorista.

3. Preguntas relacionadas con los Grupos de Trabajo de "innovación" y "acceso abierto"

Avantel considera adecuada la iniciativa de creación de Grupos de Trabajo para innovación y acceso abierto, aunque remarca que estas iniciativas requieren experiencia y madurez en los actores intervinientes, hasta tanto se logren los objetivos de autorregulación sustitutivos de la intervención tradicional. En este sentido, el factor clave de éxito de los grupos de trabajo es contar con un plan de trabajo con objetivos definidos y acotado en el tiempo (no más de seis meses). Consideramos que este tipo de temas deberían ser analizados desde el punto de vista económico y del mercado, con una amplia participación de la CRC y la SIC



www.avantel.co

como reguladores y concededores de la competencia en el sector y las herramientas para mejorarla.

Entre las tecnologías que deberán ser objeto de este análisis se encuentra VoLTE, la cual requiere regulación complementaria para asegurar su interconexión y así la adopción masiva.

4. Preguntas relacionadas con la base de datos para la compartición de infraestructura pasiva

Avantel considera adecuada esta iniciativa y de fundamental importancia para cumplir con los objetivos del sector. No obstante, se piensa que la misma debe ser abordada en pasos sucesivos, donde el primero sea establecer quiénes son los sujetos obligados a aportar información a la base, es decir, debe construirse un catastro inicial para luego definir los otros campos de información.

Será fundamental enriquecer esta información con datos de otros mercados, por ejemplo, las tarifas promedio de puntos de apoyo observadas en otros países de la región.

5. Preguntas relacionadas con la neutralidad de red

El monitoreo del cumplimiento de neutralidad de red enfrentará constantes desafíos, tanto en Colombia como por lo observado en el resto del mundo. En este sentido, Avantel celebra los esfuerzos de la CRC para mejorar su actividad de control y salvaguarda de este principio.

Las metodologías de monitoreo de la neutralidad de red podrían ser objeto de los grupos de trabajo propuestos. Adicionalmente, consideramos que este principio debe ser la bandera de este proyecto, teniendo en cuenta las modificaciones, actualizaciones tecnológicas y las necesidades de Colombia de seguir adelante con dichas novedades para poder garantizar un mejor servicio a los usuarios y la participación de más agentes en los diferentes mercados relacionados en este sector.

6. Preguntas relacionadas con la Hoja de Ruta Regulatoria para el Acceso e Interconexión

Avantel considera fundamental la priorización de las iniciativas planteadas, poniendo de presente que los mercados evolucionan en forma diferente.

En efecto, debe destacarse el cambio estructural que experimentó el mercado de voz minorista en los últimos 12 meses, signado por una abrupta caída de los precios minoristas², en provecho del usuario final:

² Es llamativo que el análisis de la evolución de precios minoristas no se haya incluido como parte del Anexo 1, dedicado a la "Evolución del mercado de los servicios de las telecomunicaciones en



www.avantel.co

Competition evolution – Oct 2017 to Oct 2018*

	2017			2018									
	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct
	10GB 100min \$37,000	10GB 100min \$37,000	10GB 100min \$37,000	10GB 100min \$37,000	10GB 100min \$37,000	10GB 100min \$37,000							
	2.5GB 500min \$43,500	2.5GB 500min \$43,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	7GB 400min \$45,500	7GB 400min \$45,500	7GB 400min \$45,500	9GB 500min \$49,500	9GB 500min \$49,500
	2.5GB 500min \$43,500	2.5GB 500min \$43,500	7.5GB 700min \$41,500	7.5GB 700min \$41,500	7.5GB 700min \$41,500	7.5GB 700min \$41,500	7.5GB 700min \$41,500	7.5GB 700min \$41,500	7GB 400min \$45,500	7GB 400min \$45,500	7GB 400min \$45,500	7GB 400min \$45,500	9GB 500min \$49,500
	2.5GB 500min \$43,500	2.5GB 500min \$43,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	5GB 300min \$41,500	7GB 400min \$45,500	7GB 400min \$45,500	7GB 400min \$45,500	7GB 400min \$45,500	10GB 600min \$49,500
	14GB 400min \$39,500	14GB 400min \$39,500	14GB 400min \$39,500	14GB 400min \$39,500	14GB 400min \$39,500	14GB 400min \$39,500							

Como se observa, los consumidores del servicio de voz móvil experimentan ahora precios mucho más competitivos que los de un año atrás, como resultado de nuevas ofertas y precios minoristas. Estos cambios implican, como es esperable, una reestructuración del mercado de acceso móvil mayorista, para aquellos operadores que pretendan mantener una oferta minorista competitiva.

Así las cosas, sorprende la afirmación contenida en el documento de consulta cuando dice:

"... Al ser un mercado dinámico, los cambios tecnológicos son esperados y el resultado de la actual regulación de precios todavía no se ha observado, por lo que la CRC llevará a cabo una evaluación del mercado de acceso móvil cuando se cuente con información..." (pág. 59).

Resulta a todas luces incomprensible dicha afirmación, por cuanto, las Resoluciones 5107 y 5108 hubieran sido imposible de expedirse bajo las actuales condiciones de mercado. En efecto, cuando se pregona igualdad de normas para un mismo mercado, la regulación de acceso de los OMV es significativamente más beneficiosa que la aplicable a los usuarios del RAN, ambos actuando en igual mercado según el mismo documento lo refiere. Esto es, dentro de un mismo mercado, se discrimina un servicio en beneficio de otro, lo cual genera como ya se ha mencionado, dificultades competitivas y jurídicas dentro del mismo mercado.

Así las cosas, o bien hubo un cambio sustantivo del mercado referido que amerita revisar dichas resoluciones, o bien no hubo tal cambio y las Resoluciones 5107 y 5108 tuvieron fundamentos desacertados al momento de su expedición. Avantel confía que se trata de la primera hipótesis y el advenimiento de cambios sustantivos.

Colombia", por cuando los precios son un aspecto fundamental, entendemos, de todo análisis de mercado.



www.avantel.co

7. Preguntas relacionadas con las medidas vigentes en materia de Acceso e Interconexión.

La CRC ha realizado importantes esfuerzos con miras a lograr un régimen de acceso e interconexión pro competitivo. En tal sentido, consideramos que lo oportuno es identificar qué normas deben ser revisadas y actualizadas, sin necesidad de realizar una revisión total del régimen, que restaría prioridad a los temas críticos.

Por lo señalado anteriormente, Avantel considera que existen razones evidentes y suficientes para revisar las normas concernientes al régimen de acceso móvil mayorista, específicamente las Resoluciones 5107 y 5108 de 2017.

Esperamos entonces haber aportado en la configuración de la normatividad en cuestión y quedamos a la espera de cualquier información o apoyo que se requiera sobre el particular.

Cordial saludo.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Paula Guerra Támara".

PAULA GUERRA TÁMARA
Vicepresidente Legal
Avantel S.A.S.