



Bogotá, 11 de junio de 2021

Doctor
SERGIO MARTINEZ MEDINA
Director
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª bis No 5 -53
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios al Documento “Revisión de Régimen de Acceso, Uso e Interconexión”, y al proyecto de resolución “Por la cual se modifican algunas disposiciones referidas al acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones contenidas en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Doctor Martínez:

A continuación encontrará nuestros comentarios generales y particulares al Proyecto de Resolución “Por la cual se modifican algunas disposiciones referidas al acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones contenidas en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones”¹ y al Documento Soporte “Revisión del régimen de acceso, uso e interconexión”²:

1. COMENTARIOS GENERALES:

De acuerdo con el Documento Soporte, el presente proyecto regulatorio tiene como objetivo “Identificar alternativas e implementar mejoras regulatorias, utilizando criterios de **simplificación normativa**, entre otros, para actualizar el régimen existente de Acceso, Uso e Interconexión de todas las redes de servicios de telecomunicaciones, de modo que reconozca la evolución del sector y facilite la interacción entre los agentes, **con el fin de promover desde este conjunto de reglas, la inversión en el sector, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura** de telecomunicaciones, la competencia y la oferta de servicios”³ (NFT).

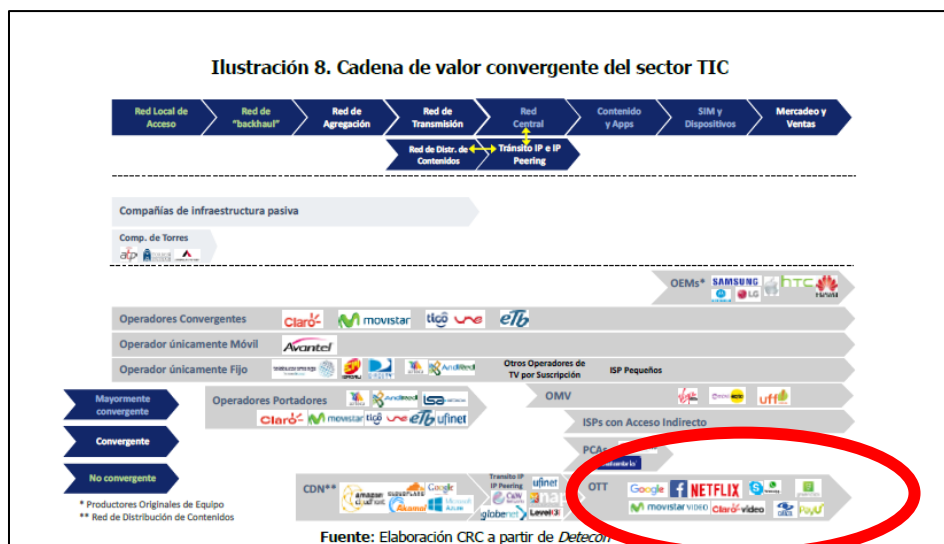
¹ Disponible en

[https://cocom.gov.co/uploads/images/files/2021/Proyecto%20de%20Resoluci%C3%B3n\(1\).pdf](https://cocom.gov.co/uploads/images/files/2021/Proyecto%20de%20Resoluci%C3%B3n(1).pdf)

² Disponible en [https://cocom.gov.co/uploads/images/files/2021/Documento%20Soporte\(1\).pdf](https://cocom.gov.co/uploads/images/files/2021/Documento%20Soporte(1).pdf)

³ Documento Soporte. Pág. 12.

De la misma manera, el Documento Soporte identifica los diversos actores que hacen parte de la cadena de valor del régimen de acceso, uso e interconexión, así como los modelos de negocio:



*Documento Soporte, pág. 17.

El regulador manifiesta que consultó a todos los actores que intervienen en la cadena de valor, pero no publica el resultado de las entrevistas realizadas, desconociendo los parámetros señalados en la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo, los cuales señalan que *“la consulta puede y debe ser más amplia y de doble vía, no solo solicitando información, sino también **informando al regulado sobre los avances de los análisis que se están realizando**”* (NFT).

Asimismo, propone la creación de nuevas obligaciones a los PRSTM sin presentar estudios de mercado, modelos de costos ni análisis técnicos, dejando para proyectos futuros la definición de los aspectos técnicos y remuneratorios que necesariamente se requieren para implementar los cambios planteados. Las propuestas regulatorias, presuntamente se derivan de un Análisis de Impacto Regulatorio, pero ninguna de ellas viene acompañada de los costos que el cambio propuesto genera a los PRST, ni del retorno de la inversión a realizar, llegando a mencionar en algunos casos, que los costos evaluarán en un estudio que se conocerá en abril del 2022; es decir, proponen una modificación regulatoria, sin evaluar el impacto de la norma. Esto significa que el regulador primero obliga y luego determina las consecuencias económicas de dicha obligación, generando así una fuerte incertidumbre e inseguridad jurídica. Esto ocurre en el caso del protocolo de señalización SIP, ante lo cual el Documento Soporte indica que la modificación propuesta entraría a regir en abril de 2022 *“una vez sean concluidos los estudios que viene adelantando esta Comisión para realizar los ajustes en aspectos remuneratorios pertinentes que puedan llegar a afectar la implementación de la medida*

⁴ DNP. OCDE. Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo. Pág. 6.



*analizada en materia de señalización*⁵. Lo mismo ocurre con la interconexión VoLTE extremo a extremo, cuya entrada en vigencia se pospone a abril de 2022 “a efectos de brindar un espacio para la adecuación de las condiciones regulatorias, particularmente en lo relacionado con los aspectos remuneratorios”⁶.

En virtud de lo anterior, y antes de realizar un análisis del articulado propuesto es necesario analizar los siguientes aspectos:

1.1. Sobre la justificación para regular los mercados

La Corte Constitucional ha sido clara al indicar que la regulación, como forma de intervención del Estado en la economía, se justifica y encuentra su razón de ser cuando existen fallas de mercado, que son circunstancias que hacen que la interacción de las fuerzas del mercado (oferta y demanda) no generen resultados eficientes y los mercados no cuenten con condiciones de competitividad adecuadas⁷.

La legislación colombiana sobre comunicaciones involucró plenamente este principio. Así, el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 (modificado por la Ley 1978 de 2019), establece entre las funciones de la CRC, las siguientes:

“Artículo 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones:

1. *Establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios.*
2. *Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, **previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado**”.* (NFT)

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009 se refiere a la regulación de precios, indicando que la CRC “*sólo podrá regular estos precios cuando no haya suficiente competencia, **se presente una falla de mercado** o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos*” (NFT).

Este requisito previo de identificar una falla de mercado para intervenir en la economía ha sido plasmado la CRC en su regulación. En efecto, el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016

⁵ Documento Soporte. Pág. 114.

⁶ Documento Soporte. Pág. 124.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-150-03.htm>



indica que, dentro del análisis que el regulador debe hacer para determinar mercados relevantes⁸ susceptibles de regulación ex ante⁹, se incluye analizar la existencia de posibles fallas de mercado.

Por lo tanto, los reguladores deben tener especial cuidado a la hora de decidir si intervienen un mercado y, en caso de decidir hacerlo, un cuidado mucho mayor para determinar la forma en que lo van intervenir, de tal forma que se mantenga un correcto equilibrio entre la libertad de empresa, el derecho colectivo a la libre competencia y los derechos de los consumidores. Específicamente en lo que respecta a la CRC, la Ley 1341 de 2009 (modificada por la Ley 1978 de 2019) incluye diversos principios orientadores que se deben perseguir, entre los que están la libre competencia, el uso eficiente de la infraestructura y los recursos escasos, la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la inversión y el despliegue de infraestructura¹⁰. Todas estas variables que se deben tener en cuenta a la hora de regular, hacen que dicha actividad del Estado tenga una importancia trascendental y deba hacerse con el mayor cuidado, para evitar que sea la misma regulación la que genere una falla de mercado, y los mercados resulten teniendo un peor funcionamiento reduciendo el bienestar del consumidor.

Al respecto, en el proyecto de resolución se echa de menos un análisis pormenorizado que permita concluir que las distintas normas que se pretenden expedir son justificadas y que tendrían el mejor impacto posible en el mercado. Además, se puede observar en el Documento Soporte que la aproximación de la CRC en el mediano y largo plazo frente al régimen de acceso, uso e interconexión es netamente intervencionista¹¹, dado que toda la propuesta tiene como eje la intervención de mercados, desconociendo así que la intervención regulatoria es una medida excepcional, debiendo privilegiarse otras alternativas menos distorsivas.

En el documento en mención indica la CRC que uno de los aspectos que se deben promover y profundizar corresponde a los “*esquemas de autorregulación que generen soluciones previas a la necesidad de la intervención regulatoria*”¹², pese a lo cual, el documento es abundante en intervención regulatoria, sin evaluar otras alternativas que eviten la adopción de regulación de carácter imperativo.

Acto seguido la CRC expone los principios generales sobre los cuales basa la política en materia de

⁸ Resolución CRC 5050 de 2016, Definiciones:

“*MERCADO RELEVANTE: Es un mercado compuesto por un servicio o un grupo de servicios, en un área geográfica específica, que pueden percibirse como sustituibles entre sí, y que de existir un monopolista hipotético, este podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable. Esta definición incluye los mercados compuestos por elementos o funciones de los servicios que se consideran sustituibles entre sí.*”

⁹ Resolución CRC 5050 de 2016, Definiciones:

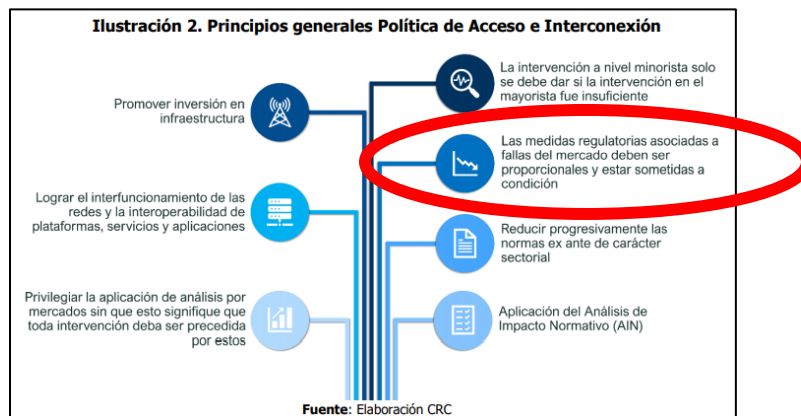
“*MERCADO RELEVANTE SUSCEPTIBLE DE REGULACIÓN EX ANTE: Es el mercado relevante de productos y servicios, en un área geográfica específica, que por cuyas condiciones de competencia, requiere el establecimiento de medidas regulatorias por parte de la CRC, en el marco de sus competencias.*”

¹⁰ Ley 1341 de 2009. Artículo 2.

¹¹ Documento Soporte. Pág. 6.

¹² Documento Soporte. Pág. 6.

acceso e interconexión¹³:



Fuente: Documento Soporte. Pág. 7.

En virtud de los principios enunciados por el regulador, y teniendo en cuenta que el Regulador determinó como uno de ellos que “*Las medidas regulatorias asociadas a fallas de mercado deben ser proporcionales y estar sometidas a condición*” consideramos apropiado que las medidas propuestas por el regulador para el caso de VoLTE sean sometidas a condición, y en este sentido se sugiere que la exigencia de ofrecer interconexión VoLTE extremo a extremo, **se haga únicamente cuando el mercado haya superado un umbral del 50% de tráfico sobre el total del tráfico de voz**. Esta solicitud busca un desarrollo natural del servicio de voz sobre LTE, sin forzar la implementación de dicha tecnología, solventando con ello inconvenientes que a la fecha no se han considerado por parte del regulador.

Adicionalmente, la CRC manifiesta que tiene la potestad de establecer “*obligaciones a uno o varios agentes sin que medie la revisión de los mercados relevantes, cuando quiera que dichas medidas sean adecuadas para la solución del problema a resolver en cada caso*”¹⁴. Esta es una afirmación problemática por parte de la CRC, ya que le otorga una amplia discrecionalidad para intervenir sin realizar la revisión de los mercados, restando sustento y confiabilidad a la medida planteada. No resulta adecuado a la luz de un AIN, tratar de justificar la posibilidad de intervenir regulatoriamente sin revisar el mercado, por cual sugerimos que se proceda a realizar una revisión del mercado que permita evaluar si la intervención es la mejor alternativa para el fin buscado o incluso si se justifica realizarla.

Por los argumentos expuestos, se reitera que la aproximación que la CRC realiza frente al régimen de acceso, uso e interconexión debe ser revisada, evaluando si la intervención regulatoria es la única o la mejor alternativa, máxime cuando no se cuenta con una revisión de mercado que la sustente, apartándose de los lineamientos del AIN.

¹³ Documento Soporte. Pág. 7.

¹⁴ Documento Soporte. Pág. 7.



1.2. Sobre la ausencia de análisis del regulador respecto de la injerencia de los OTT en el acceso, uso e interconexión.

Es importante indicar que, por más que el objetivo de la CRC sea “*disminuir los costos de transacción, incentivar la innovación, propender por la llegada de nuevos agentes y modelos de negocio y salvaguardar uno de los activos más valiosos de este sector, como lo son las redes*”¹⁵, se observa que el regulador no considera a profundidad el rol que tienen los proveedores OTT en el ofrecimiento de servicios sustitutos y complementarios a los que se analizan en el documento soporte, desconociendo la asimetría existente por virtud de la cual estos proveedores se sirven de las redes de los PRST, sin tener en su haber ninguna obligación regulatoria ni remuneratoria, y sin estar obligados a suscribir acuerdos o contratos para el acceso o interconexión. En este sentido, el análisis de impacto debería evaluar alternativas que en lugar de incrementar la carga regulatoria, realmente simplifiquen el marco normativo reduciendo la asimetría que existe actualmente entre los proveedores tradicionales (PRST) y los proveedores OTT.

Estas asimetrías regulatorias representan un desincentivo a la inversión y al despliegue de la infraestructura, contrariando abiertamente el objetivo expresado por la CRC para el presente proyecto regulatorio antes señalado, profundizando aún más una de las consecuencias del problema identificado, que corresponde a “*limitantes de inversión*”¹⁶. En este sentido, es importante recordar que la CRC definió el problema del Régimen de Acceso, Uso e Interconexión, determinando que el régimen no corresponde a las necesidades actuales de los agentes, y consagró como una consecuencia del mismo, los limitantes de inversión.

En virtud de ello se observa que al plantear un escenario con cargas regulatorias para unos pocos, aún por más de que se reconoce que los OTT hacen parte de la cadena de valor, genera desincentivos a la inversión, y en consecuencia límites a la misma.

La tendencia creciente de adopción los servicios ofrecidos por operadores OTT que comienzan a sustituir los servicios tradicionales¹⁷, justifica revisar la aproximación integral al tema de acceso e interconexión, en la medida en que para los OTT la interconexión resulta irrelevante y hacer más rígida y compleja la regulación de interconexión solamente generaría una desventaja regulatoria para los operadores tradicionales frente a estos nuevos agentes que ofrecen servicios no solo por encima de la interconexión sino ajenos a la regulación sectorial expedida en muchos países incluido Colombia.

Por lo tanto, resulta extraño que el Documento soporte mencione un estudio relativo a los OTT para indicar que existe una aparente inclinación de los usuarios a sustituir el servicio SMS por el servicio

¹⁵ Documento Soporte. Págs. 3-4.

¹⁶ Documento Soporte. Pág. 12.

¹⁷ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Documento: “*El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia, año 2019*”.



que prestan los OTT¹⁸, pero olvide mencionar que en el estudio OTT publicado en 2020 se indica que “*el mayor hallazgo en el caso del servicio de voz móvil respecto de lo encontrado un año atrás es que se empieza a evidenciar que la probabilidad de hacer llamadas a través del operador móvil disminuye en función del uso de servicios OTT de voz.*”¹⁹, lo que demuestra que ya se estaba presentando un efecto de sustitución entre la voz móvil, los SMS, prestada por los operadores tradicionales y los servicios de llamadas que ofrecen los OTT por medio de los servicios de mensajería por internet, y las llamadas de Voz sobre LTE,.

Además, hay que tener en cuenta que el estudio OTT publicado en 2020 utilizó como base de su análisis datos del año 2019, lo que teniendo en cuenta lo acelerado de los cambios tecnológicos y las tendencias de consumo además de los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre los hábitos de los consumidores, hace que sea información requiera ser actualizada antes de avanzar con una propuesta como la que aquí se revisa. Por esta razón, el regulador debe contar con cifras actualizadas para proceder a revisar el mercado de forma integral antes de tomar decisiones intervencionistas. La propuesta regulatoria, propone intervenir nuevamente un mercado en decrecimiento como el de SMS, estableciendo condiciones de instalación esenciales nuevas, no solo fundamentada en un sondeo de mayorías, sino que no analiza el impacto de los OTT dentro de dicho mercado, así como los efectos de las regulaciones previas expedidas que afectaron gravemente el desarrollo del mismo.

Por lo anterior, reiteramos la necesidad de que la CRC en este proyecto regulatorio revise el régimen de acceso, uso e interconexión, analice de manera técnica y bajo criterios de simplificación normativa el impacto en la interconexión (o la ausencia del mismo y la generación de cargas regulatorias asimétricas) entre los servicios ofrecidos por los OTT y los proveedores tradicionales en nuestro país, toda vez que, como el Documento Soporte lo indica, los OTT empezaron a hacer parte del ecosistema desde la expedición de la Resolución CRC 3101 de 2011²⁰, a pesar de lo cual la CRC no considera su creciente rol al momento de realizar propuesta de intervención regulatoria que pueden acentuar la asimetría existente.

1.3. Sobre la forma de evaluar la encuesta de alternativas regulatorias realizada por la CRC en el mes de febrero de 2021

Manifiesta el Documento Soporte que en la consulta realizada “*participaron diversos agentes, como lo son Proveedores que tiene operación fija y móvil, PCA-IT, Portadores, OMV, agregadores OMV, así como una entidad gubernamental. Siguiendo a DESSELLE y a HARPE, las respuestas numéricas de la consulta se analizaron como variables continuas, estableciendo una calificación agregada de los agentes que respondieron la consulta por alternativa. Estas alternativas se dividieron de*

¹⁸ Documento Soporte. Pág. 18.

¹⁹ Ver: CRC (2020) Estudio “*El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia - Año 2019*”. Recuperado el 3 de junio de 2021 en <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/CRC-EstudioOTT-2020-publicar-vf.pdf>

²⁰ Documento Soporte. Pág. 16.



acuerdo con problemáticas o temáticas comunes y se normalizaron de forma tal que, comparativamente, se tuviera el grado de preferencia o priorización por parte de los agentes frente a cada alternativa. **De esta manera se obtuvieron las preferencias declaradas del sector**, que, como se verá en las Secciones 8 y 10, se utilizaron como uno de los insumos a considerar al momento de evaluar las alternativas propuestas en el proyecto regulatorio²¹.(NFT)

Es así que la CRC agregó las respuestas de los agentes que diligenciaron la consulta, por alternativa propuesta, **para obtener las preferencias del sector**. Es decir, la necesidad de la realización de una reforma regulatoria se dejó en manos de un sistema de “sondeo” con “calificación”, y eventualmente de “mayorías”, sin un mayor análisis por parte del regulador frente al proceso de mejora regulatoria.

En virtud de lo anterior, se reitera que contemplar los deseos de las mayorías no es un ejercicio suficiente para “regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones”²², función principal de la CRC.

Al respecto, traemos a colación el CONPES 3816 de 2014 que establece que una de las herramientas para la mejora regulatoria es la transparencia normativa, conforme con la cual se “contemplan aspectos relacionados con la consulta pública y comunicación, los cuales **van más allá de la simple consulta pasiva consistente en la notificación a los grupos de agentes interesados en la norma**. Resulta de gran importancia para evitar la adopción de alternativas arbitrarias y combatir la corrupción”²³ (NFT). Determina el citado CONPES que uno de los errores del proceso regulatorio es que “no se explica al ciudadano o empresario el objetivo, el impacto potencial, y la carga que puede representar el nuevo proyecto normativo”²⁴.

En este sentido, encontramos que para establecer el insumo “preferencias declaradas del sector” se realiza un “sondeo” con “calificación”, sin un análisis adicional, actuando en contravía de los lineamientos señalados en el citado CONPES. Asimismo, se funda en un error primordial, puesto que la intervención regulatoria propuesta se basa en la mayoría de agentes y no en los efectos de la misma ni en los agentes que deben soportarla. (e.g. en el caso de los PCA, existen más agentes que votan por una propuesta vs los PRSTM que por número son sustancialmente menor, pero son los PTSTM los agentes del mercado que deben realizar las inversiones, en un mercado altamente afectado por servicios sustitutos y regulaciones previas expedidas por la CRC).

Por consiguiente, se solicita reevaluar la metodología utilizada para obtener las preferencias del sector, de tal manera que la CRC realice un análisis pormenorizado de los impactos que tendría cada una de las intervenciones regulatorias que pretende incluir en la normativa y no deje las decisiones de política regulatoria a un sondeo de mayorías o a percepciones recogidas en encuestas. Además, se debe

²¹ Documento Soporte. Pág. 69.

²² Artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019.

²³ CONPES 3816 de 2014. “Mejora normativa: Análisis de Impacto”. Pág. 11. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

²⁴ Ibid. Pág. 19.



resaltar que esas percepciones pueden estar viciadas por preferencias y conflictos de interés y, adicionalmente, estar sesgadas por la misma falta de información que remite el regulador a la hora de hacer el ejercicio de encuestas.

1.4. Sobre la ausencia del cumplimiento de lo señalado en el artículo 31 de la Ley 1978 de 2019

El artículo 31 de la Ley 1978 de 2019, adicionado a la Ley 1341 de 2009 establece lo siguiente:

“Artículo 31. Establecimiento de cargas u obligaciones diferenciales en zonas de servicio universal. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones **deberán siempre evaluar, en el desarrollo de cualquier tipo de proyecto normativo** bajo el ámbito de sus competencias legales, **la posibilidad de establecer medidas o reglas diferenciales que incentiven el despliegue de infraestructura y la provisión de servicios en zonas rurales o de difícil acceso** o en aquellos municipios focalizados por las políticas públicas sociales de acuerdo con la normatividad del sector TIC u otra que resulte igualmente aplicable respecto de aquellos proveedores que extiendan sus redes o servicios a zonas no cubiertas y los que prestan sus servicios con total cobertura, **y deberán dejar constancia de la evaluación adelantada** en los documentos soporte de la publicación de la regla o medida normativa que se pretenda adoptar” (NSFT)

Si bien es cierto el Documento Soporte indica que “De esta manera, las alternativas aquí presentadas están enfocadas en un accionar transversal a la prestación de los servicios TIC a nivel nacional, que no hace necesaria la aplicación de medidas diferenciales”, no desarrolla dentro de su análisis de impacto normativo, el efecto que generaría la imposición de estas medidas regulatorias, de cara a la inversión y despliegue de infraestructura en zonas apartadas o de difícil acceso.

En este sentido, vale la pena que el Regulador se cuestione si esta propuesta va en contravía de este principio regulatorio. Es necesario recordar que los recursos para inversión en el sector por parte de los PRST son limitados y que en vez de destinarse para “el despliegue de infraestructura y la provisión de servicios en zonas rurales o de difícil acceso o en aquellos municipios focalizados por las políticas públicas sociales de acuerdo con la normatividad del sector TIC u otra que resulte igualmente aplicable respecto de aquellos proveedores que extiendan sus redes o servicios a zonas no cubiertas”, se estarían destinando para dar cumplimiento a las obligaciones que el regulador pretende imponer con este proyecto regulatorio, las cuales en la mayoría de los casos son innecesarias, prematuras, aceleradas, y no cumplen con análisis de impacto normativo adecuados para su implementación, como se expondrá en el presente documento.

2. FRENTE AL ARTICULADO PROPUESTO:

2.1. VoLTE



El proyecto de resolución busca establecer que los PRSTM que presten esta tecnología en su propia red deben brindar interconexión VoLTE¹ extremo a extremo a: i) los PRSTM que lo soliciten y a ii) los OMV que presten servicios de voz sobre paquetes sobre la red del PRSTM solicitante. Asimismo, se establece que los PRST deben incluir en la OBI por lo menos un (1) nodo de interconexión con esas capacidades.

VoLTE es una tecnología incipiente que no se encuentra plenamente desarrollada a nivel mundial y menos en nuestro país. En efecto, de acuerdo con el Documento Soporte, a pesar de que la tecnología VoLTE ha estado disponible desde hace 10 años, en el año 2020 únicamente el 30% de los operadores móviles del mundo que lanzaron 4G han implementado servicios VoLTE comerciales²⁵; en Colombia, por su parte, el servicio está en un estado de desarrollo mucho más bajo, por cuanto hasta el momento se encuentra en fase probatoria, como lo reconoce la CRC al indicar que *“En cuanto al número total de usuarios VoLTE, hay notables diferencias entre los PRSTM que prestan VoLTE y la **tasa de adopción**, la cual a finales de 2019 era inferior al 10% de los usuarios de voz. Por tanto, pese a existir ciertos avances en la implementación de VoLTE, es un hecho que la mayoría de los usuarios de los PRSTM usan redes de voz tradicionales. En ese sentido, el Statu Quo (72.7%) resulta más favorable que la alternativa de interconexión VoLTE (27.3%)”*²⁶ (NFT)

Esta norma podría generar un incentivo perverso al PRST de dejar de ofrecer VoLTE a sus usuarios con el fin de evitar la obligación de invertir en adecuaciones a su red para ofrecerlo a terceros, cuando ni siquiera se cuenta con estudios técnicos, económicos o financieros por parte de la CRC que le den un sustento a la implementación y remuneración bajo este esquema. En este escenario, se puede generar un retroceso en las inversiones y un atraso en el desarrollo natural de estas nuevas tecnologías.

Estas cifras contundentes presentadas por la propia CRC son una muestra evidente de que el VoLTE refleja las dinámicas del mercado y las capacidades técnicas de los operadores, lo que significa que si no hay tasas de adopción mayores es porque las condiciones de mercado todavía no están dadas para ello.

Ahora bien, respecto del avance de la industria colombiana en general sobre servicios de voz sobre LTE, ésta se encuentra todavía en un estado incipiente, es decir en etapa de pruebas, sin una calidad adecuada en la prestación de dichos servicios. En este sentido, pasar abruptamente por una fase preliminar de implementación a imponer la obligación de brindar la interconexión VoLTE extremo a extremo a otros PRST obliga al PRO a realizar cuantiosas inversiones para adecuar su red para que se preste el servicio en interconexión a los usuarios de otros PRST, sin que a la fecha exista un tráfico que lo amerite y sin conocer si quiera la propuesta de remuneración que pretende plantear la CRC a futuro.

²⁵ Documento Soporte. Pág. 26.

²⁶ Documento Soporte. Pág. 119.



En virtud de lo anterior, es importante hacer referencia a que, luego de realizar un benchmark en varios países de América Latina, pudimos comprobar que la interconexión VoLTE no ha sido impuesta vía regulación, sino que se ha dejado a desarrollo natural de la evolución de dicha tecnología, que incluso en algunos se encuentra en etapa probatoria.

País	En su país, la operación ya implemento Voz sobre LTE (VOLTE)?	Regulatoriamente existe una obligación de brindar a otros PRST la interconexión para comunicaciones VoLTE extremo a extremo?	Si la Respuesta anterior fue afirmativa, la regulación determina como se remunera? Explique p/f	Regulatoriamente existe una obligación de brindar VOLTE a operadores móviles virtuales o en Roaming Automático Nacional	Si la Respuesta anterior fue afirmativa, la regulación determina como se remunera? Explique p/f
Argentina	Sí	No	N/A	No	N/A
Brasil	Sí	No	N/A	No	N/A
República Dominicana	Sí	No	N/A	No	N/A
Ecuador	Sí	No	N/A	No	N/A
El Salvador	Se encuentra en pruebas de funcionamiento	No	N/A	No	N/A
Guatemala	Se encuentra en pruebas de funcionamiento	No	N/A	No	N/A
Panamá	Se encuentra en pruebas de funcionamiento	No	N/A	No	N/A
Paraguay	No	No	N/A	No	N/A
Puerto Rico	SI	No	N/A	No	N/A

Fuente: Elaboración propia.

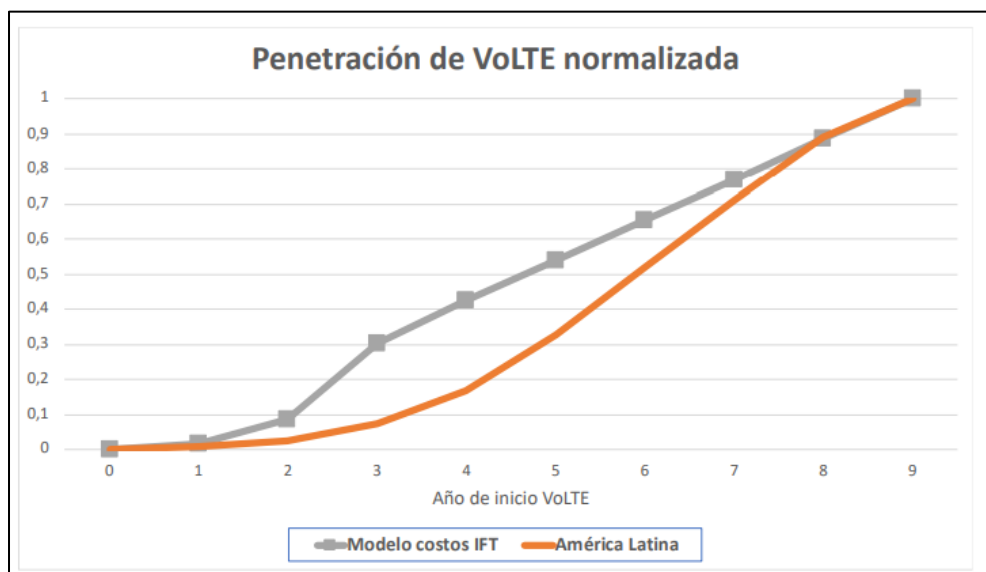
Respecto de la experiencia de México, es importante traer a colación los comentarios realizados por TELEFÓNICA en el año 2019 al proyecto regulatorio de Condiciones Técnicas Mínimas de Interconexión y tarifas para el año 2020 presentado por el regulador mexicano, en donde para el caso de VoLTE, Telefónica mostró que el modelo de costos construido por el Instituto Federal de Telecomunicaciones-IFT (ente regulador mexicano) se alejaba de la realidad, al tener en cuenta valores de tráfico VoLTE como proporción del total de tráfico de voz mucho mayores a los que presentaba el mercado en la práctica.

En efecto, Telefónica manifestó que lanzó su servicio de VoLTE solo hasta 2019 y que esa tecnología representaba una proporción marginal del total de su tráfico de voz, concretamente del 0,3%, evidenciando con esto que el servicio de Voz sobre LTE estaba en desarrollo y que no ameritaba su imposición extremo a extremo con otros PRSTM. En virtud de lo anterior, le solicitó al IFT ajustar las proyecciones de crecimiento año a año de ese servicio, dado que consideró que las incluidas en el modelo del IFT sobreestimaban el crecimiento y resultaban excesivas.

Como justificación de su solicitud, Telefónica mostró la curva de crecimiento del VoLTE en América Latina (con datos reales hasta 2018 y proyecciones a partir de 2019), en donde concluyó que el servicio de Voz sobre LTE únicamente alcanzaría una penetración del 30%²⁷ al cabo de 5 años de lanzamiento.

27

Disponible en http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/formato_participacioncpc2020pegasopcs.pdf



Fuente: Gráfica incluida en los comentarios de Telefónica al anteproyecto Anteproyecto de Condiciones Técnicas Mínimas de Interconexión y tarifas para el año 2020. Disponible en http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/forma_toparticipacioncpcm2020pegasopcs.pdf

La anterior información cuestiona la procedencia de imponer la adopción de una tecnología determinada, sin considerar la adopción normal de la nueva tecnología, ejercicio que toma varios años hasta alcanzar niveles de penetración relevantes.

En este sentido, es necesario ser enfáticos en que se requiere un estudio más profundo del VoLTE en el ámbito nacional, dado que la evaluación de las alternativas planteadas²⁸ se hizo sobre supuestos teóricos del VoLTE y no sobre mediciones específicas de ese servicio en Colombia. Se observa como la CRC no tuvo en cuenta que la adopción de la tecnología 4G es todavía baja, por lo tanto, el servicio de VoLTE otorgado mediante interconexión se soportaría principalmente en la red de un solo operador, generando un desequilibrio regulatorio perjudicial para el mercado que, además, puede desincentivar el despliegue de 4G, generándose el mismo efecto que generó la Resolución CRC 5107 de 2017 sobre RAN de Voz, SMS y Datos, es decir, el estancamiento en inversión y despliegue de infraestructura por parte de otros operadores.

Lo que va a impulsar el desarrollo de VoLTE será el desmonte de las redes 2G/3G y el despliegue de la tecnología 5G²⁹, por lo que hay que dejar que el desarrollo natural de la industria lleve a la implementación del VoLTE y el regulador no imponga ese cambio tecnológico. Regular en este momento podría generar un impacto en el desarrollo del VoLTE dado que, como la misma CRC lo

²⁸ Documento Soporte. Págs. 116-124.

²⁹ Documento Soporte. Pág. 27.



reconoce en su Documento Soporte, la implementación de la interconexión VoLTE implica inversiones adicionales a cargo de los PRST³⁰, lo cual tendrá como efecto que los operadores verán reducidos sus recursos disponibles para invertir en otros aspectos, como lo es el despliegue de sus redes, contrariando así los principios de promoción de la inversión y despliegue de infraestructura.

Sobre el particular es importante que la CRC analice la importancia de primero migrar las redes 2G a tecnologías superiores antes de exigir la interconexión VoLTE. La migración de redes 2G propiciará el cierre de la brecha digital, permitiendo el acceso a internet y beneficiando a los usuarios. Como es sabido, los usuarios 2G no pueden acceder a los servicios, facilidades y beneficios que ofrece el internet móvil de alta velocidad, los servicios y aplicaciones de estos terminales son limitados tanto en razón a la tecnología utilizada como la misma conformación de los equipos. Los usuarios que hoy utilizan ETM únicamente 2G no cuentan con las herramientas apropiadas para incorporarse al mundo digital con lo cual pueden quedar relegados de las ventajas competitivas que ofrece la economía digital. En este sentido, luce apresurado forzar las interconexiones VoLTE, sin tener un plan cierto que busque la migración de redes 2G a tecnologías superiores.

Adicionalmente, la propuesta regulatoria se muestra incompleta, pues las condiciones de prestación del servicio están referidas a la manera particular en que cada PRST lo hace con sus usuarios. Adicional a lo anterior, el proyecto no especifica los detalles de las capacidades requeridas ni presenta parámetros definidos de implementación, con lo cual resulta ser una norma ambigua que puede incrementar notablemente las disputas entre operadores. Esto cobra más relevancia si se tiene en cuenta que el mismo Documento Soporte reconoce que establecer la obligación de interconexión VoLTE extremo a extremo puede incrementar la posibilidad de conflictos entre las partes³¹.

- **Necesidad de establecer un indicador objetivo**

En este sentido, es necesario que la obligación de otorgar la interconexión en VoLTE se establezca únicamente cuando, tanto el operador solicitante de acceso como el operador que lo otorga hayan **superado el 50% de tráfico en VoLTE como proporción del total del tráfico de Voz**. De esta, el beneficio de tener una llamada VoLTE de extremo a extremo se estaría teniendo con cierta probabilidad en al menos la mitad de las llamadas que usen esa interconexión. De lo contrario se impondría una obligación y una carga de realizar inversiones que no reflejan la realidad de operación de las redes ni los servicios soportados.

Lo anterior se sustenta con el hecho de que no es indispensable que ambos usuarios de los dos extremos tengan VoLTE, es decir uno solo de ellos puede ser usuario de tecnología de Voz sobre LTE y el destinatario no serlo. Por ejemplo un usuario de voz sobre LTE llama al *611 y puede concretar la llamada, la llamada en mi extremo es VoLTE pero la calidad de la llamada desde una perspectiva E2E no mantiene la calidad VoLTE porque en el otro extremo termina "bajando" a una calidad estándar. Es

³⁰ Documento Soporte. Pág. 120.

³¹ Documento Soporte. Pág. 121.



por esta razón que se propone que para la interconexión de voz sobre LTE, que el umbral aplique en ambos extremos porque si para un extremo de los operadores su base es 100% VoLTE pero el otro es 0%, no hace sentido esta interconexión VoLTE cuando igual al otro lado va a caer la llamada a calidad estándar.

Finalmente es importante indicar que, actualmente, el servicio de Voz sobre LTE se hace sobre las interconexiones de señalización SS7/TDM, haciendo viable que el servicio de voz sobre LTE se preste entre operadores extremo a extremo sin necesidad de utilizar interconexiones SIP. Bajo este escenario, un usuario de COMCEL que utiliza el servicio de Voz sobre LTE se puede comunicar con un usuario de otra red haciendo uso de las interconexiones del CS (CIRCUIT SWITCH) existentes, el cual hace conmutación de la llamada a otro PRST.

En virtud de lo anterior, el argumento de otros operadores de que la implementación de VoLTE extremo a extremo es necesaria para poder dar voz a los usuarios sobre su red 4G, por no contar con espectro para 3G no es un argumento válido, pues como quedó demostrado, se puede dar el servicio de Voz sobre LTE a sus usuarios independientemente que no exista una interconexión VoLTE entre ambos operadores.

Finalmente, y de cara a la remuneración, luce incompleto el AIN realizado por el regulador, en tanto remite al estudio del modelo de costos de abril del 2022 impidiendo a los interesados evaluar de manera integral la propuesta regulatoria publicada para comentarios.

- **Riesgo de trato discriminatorio en el acto administrativo propuesto**

La propuesta regulatoria se realiza buscando favorecer a los operadores que no invirtieron en el despliegue de infraestructura para comunicaciones de voz.

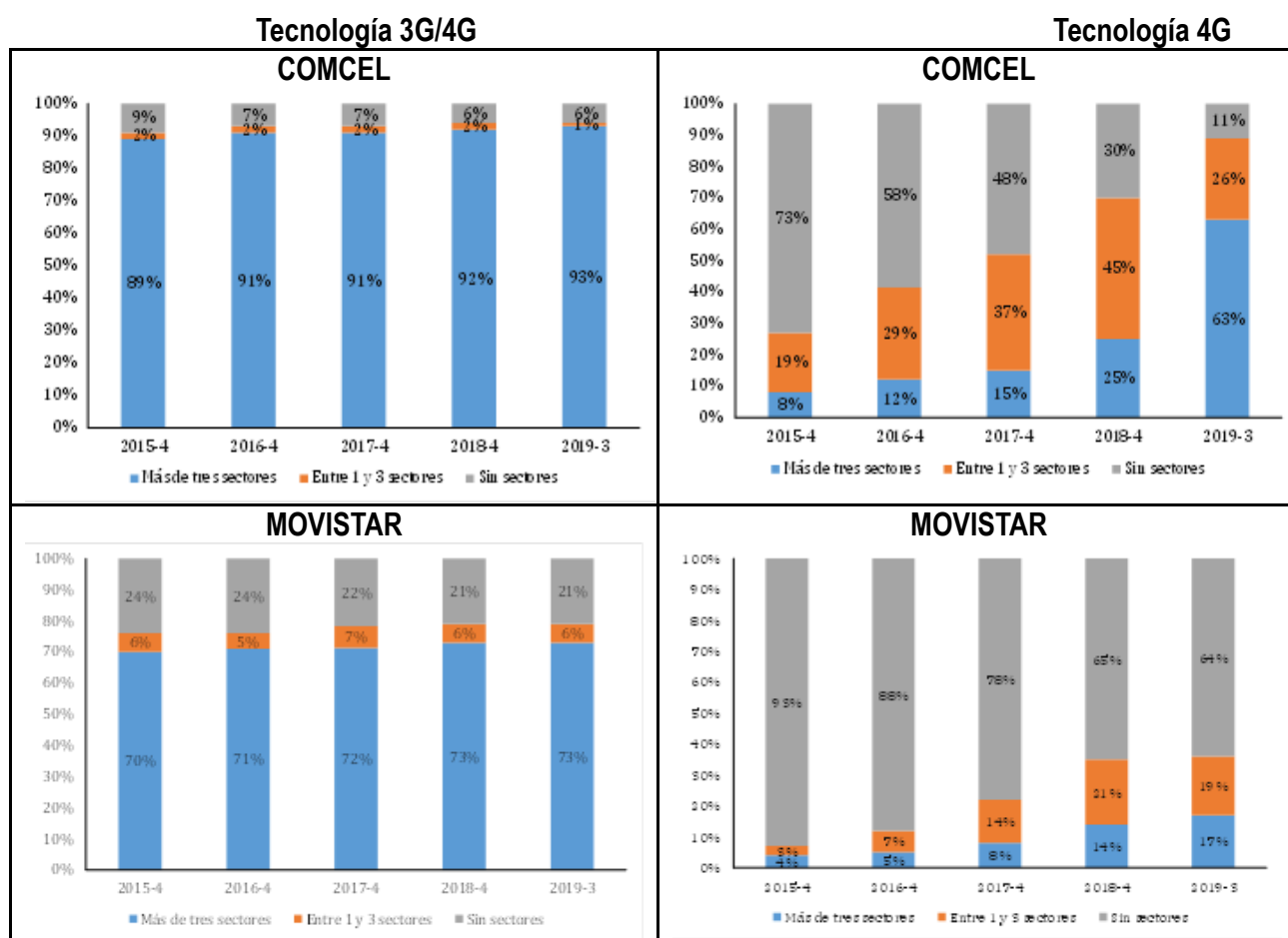
En este sentido, es importante traer a colación el análisis que se le presentó a la CRC para el documento de “Revisión de la Resolución 5107/17”³² publicado en el año de 2020, en donde se ve claramente como AVANTEL no tiene despliegue en redes 2G y 3G.

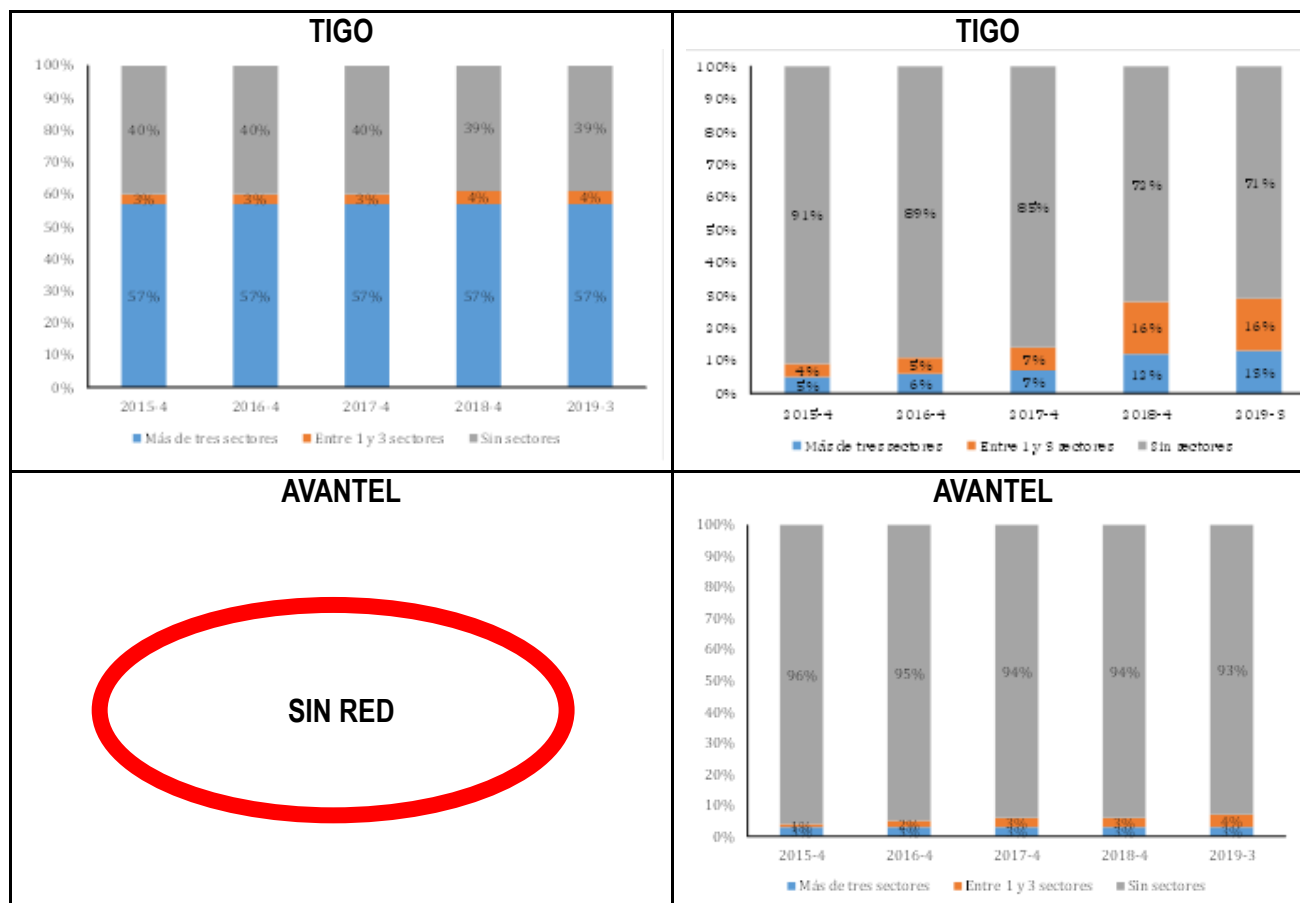
En el Gráfico 1 se presenta la distribución de las coberturas de COMCEL, MOVISTAR, TIGO y AVANTEL y su evolución entre 2015 y 2019. A la izquierda las tecnologías 2G/3G y a la derecha 4G. Esta distribución se hizo en tres categorías: (i) sin sectores; (ii) entre 1 y 3 sectores; (iii) más de tres sectores.

³² Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-resolucion-crc-5107-2017>



Gráfico 1: Distribución de la cobertura municipal de la infraestructura de cada operador, 2015-2019





Fuente: CRC. Presentación “Mesa de Trabajo Proveedores No1”. Proyecto revisión de la Resolución 5107/17

Por otra parte, es importante traer a colación que la GSMA ha sido clara en afirmar que es necesario evaluar el impacto en la privacidad del usuario y el cumplimiento de los requisitos reglamentarios locales y de las pautas de seguridad internas del operador en cada uno de los países, dadas las diferentes condiciones para cada uno de ellos:³³.

“There are a number of regulatory aspects that are impacted by S8HR VoLTE roaming:

- Legal Intercept,
- Data Retention,
- Priority Services.

³³ GSMA. VoLTE Implementation Guide. January 2021. Pág. 33. Disponible en <https://www.gsma.com/aboutus/workinggroups/wp-content/uploads/2021/01/VoLTE-Implementation-Guide-Jan-2021.pdf>



It should be noted that all regions/countries have different regulations and MNOs need to consult with their internal legal and specific country/local regulations for each of the above topics. (...)

Asimismo, en el Anexo E, detalla las complejidades de los escenarios a implementar en caso de interceptación y privacidad de la información, razón por la cual es bueno cuestionar al regulador, si estos aspectos fueron incluidos dentro del análisis realizado, sus efectos y la implementación técnica que esto implica, pues no se encuentra mención al respecto ni en la propuesta regulatoria ni en el documento soporte.

En este contexto, no se considera procedente imponer la interconexión en VoLTE en el momento actual de desarrollo del mercado, pues la misma debe ser producto de un desarrollo natural de la industria donde cada operador, una vez haya implementado esta tecnología en su propia red y logre una cuota de tráfico suficiente, deba ofrecerla con estándares de calidad adecuados a otros PRST que lo soliciten. Imponer la interconexión en VoLTE como una obligación, antes de lograr un nivel de madurez a nivel de la industria.

2.2. Protocolo de señalización SIP

El proyecto regulatorio establece el uso de SS7 y SIP en los nodos de interconexión nuevos o cuando ocurra la reposición o actualización tecnológica de los nodos de interconexión existentes, y estipula que los PRST que utilicen los protocolos SS7 o SIP en su propia red, deben ponerlos a disposición de otros proveedores.

Llamamos la atención sobre la forma en que la CRC abordó metodológicamente ese aspecto del proyecto en el Documento Soporte. El tema de los protocolos de señalización y el uso del protocolo SIP fue uno de los puntos que el regulador analizó bajo la metodología de análisis multicriterio. Para esto, la CRC identificó que existía el problema de *“Lenta o nula adopción de protocolos de señalización diferentes a SS7 (en particular del protocolo SIP) en las interconexiones de servicios de voz por parte de los PRST”*. Frente al mencionado problema, **la CRC planteó tres (3) alternativas diferentes**: Alternativa 1: Statu Quo³⁴; Alternativa 2: Uso de SS7 y SIP en los nodos de interconexión nuevos o actualizados (Nodos en SIP)³⁵; y Alternativa 3: Uso de SS7 y SIP en los nodos de interconexión nuevos o actualizados + uso en la propia red (Nodos en SIP + uso interno)³⁶.

Para evaluar estas tres (3) alternativas, la CRC estableció 6 criterios y 13 subcriterios, cada uno con una importancia relativa distinta.

³⁴ Mantener las actuales disposiciones en materia de señalización.

³⁵ Establecer el uso de SS7 y SIP en los nodos de interconexión nuevos o cuando ocurra la reposición o actualización tecnológica de los nodos de interconexión existentes.

³⁶ Establecer el uso de SS7 y SIP en los nodos de interconexión nuevos o cuando ocurra la reposición o actualización tecnológica de los nodos de interconexión existentes así como establecer la obligación de poner a disposición las opciones de señalización SS7 y SIP que use al interior de su propia red.



La CRC indica que el ejercicio de análisis multicriterio arrojó los siguientes resultados³⁷:

- Alternativa 1:(Status Quo): 36,9%
- Alternativa 2 (Nodos en SIP): 25,2%
- Alternativa 3 (Nodos en SIP + uso interno): 37,9%

Esto quiere decir que las Alternativas 1 y 3 obtuvieron puntajes muy cercanos, apenas separados por un punto porcentual. Si adicionalmente se considera el comentario incluido en el numeral 1.3. del presente escrito, sobre la debilidad metodológica para determinar las preferencias declaradas del sector, es preciso concluir que el ejercicio numérico desarrollado por el regulador no provee evidencia suficiente que justifique la intervención del Estado en la economía y, por lo tanto, la decisión ha debido ser mantener la norma vigente.

Sin embargo, en ese punto la CRC toma la extraña decisión de sumar los puntajes de las Alternativas 2 y 3 (cuya sumatoria es 63,14%), argumentando que la Alternativa 2 está contenida en la Alternativa 3, y por lo tanto superando a la Alternativa 1 (Status Quo). Esta decisión presenta una grave falacia, toda vez que durante la descripción del análisis y los resultados de todos los criterios y subcriterios evaluados, la CRC trató a las 3 Alternativas como independientes (como en efecto lo son, pues pueden generar resultados totalmente distintos y tener impactos disímiles en el mercado, lo cual no se sabe dada la ausencia de un análisis prospectivo de este tipo por parte del regulador) pero, convenientemente, para superar que el resultado fuera casi igual para la Alternativa 1 y la 3, decidió ahora tratarlas como si fueran una sola alternativa, viciando por completo el análisis y apartándose de la metodología diseñada por la propia CRC. Este yerro vicia la motivación presentada para tratar de sustentar la alternativa de intervención regulatoria y afecta la validez del ejercicio presentado para comentarios.

Intervenir el mercado en un aspecto sensible de la regulación como este sin tener sustento verificable para hacerlo, implica que toda decisión regulatoria basada en este errado fundamento esté viciada de nulidad por falta de motivación del acto administrativo, de acuerdo con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Por lo tanto, la CRC debe de manera imperativa revisar el análisis realizado respecto de los protocolos de señalización antes de tomar cualquier decisión regulatoria al respecto.

Sin perjuicio de lo antes anotado, debemos resaltar que el propio Documento Soporte de la CRC, incluye una tabla en la que muestra que, de una lista de trece (13) países europeos, apenas cinco (5) de ellos establecían obligaciones de ofrecer IPvC³⁸. Resulta extraño que el Regulador fundamente su decisión regulatoria en un **estudio del año 2015**, sin anotar, como lo hizo en la presentación de la Agenda Regulatoria 2021-2022, que en los últimos años, los reguladores de estos mismos países

³⁷ Documento Soporte. Pág. 110.

³⁸ Documento Soporte. Pág. 21.



vienen levantando las medidas impuestas en los mercados de voz móvil al considerar que no es procedente la intervención de estos servicios y limitándolos a pocos de ellos³⁹.

Por lo tanto, lo más acertado sería que la CRC deje a la libre autonomía de la voluntad privada la definición del protocolo de señalización, y permita que el protocolo SIP se desarrolle y sea adoptado de forma autónoma por los operadores cuando consideren que los aspectos relativos a seguridad sean equiparables a los de otros protocolos. Al respecto, es relevante lo dicho por la CRC al momento de describir el análisis para el subcriterio de adopción de la industria, al manifestar que solo un operador grande tiene el protocolo SIP en los nodos de interconexión⁴⁰, lo cual es una muestra evidente que la industria colombiana no está todavía preparada para esta adopción esto, y lo que se debe hacer es permitir que la tecnología se vaya desarrollando autónomamente.

En caso de que, a pesar de esto, la CRC decida exigir que se ofrezca el protocolo de señalización SIP, es importante dejar claro que la remuneración por el uso de las redes usando este protocolo se debe hacer, a falta de acuerdo entre las partes, bajo el esquema de uso/minuto, tal y como lo ha establecido la CRC al momento de dirimir conflictos al respecto.

En efecto, el propio regulador ha reconocido que el esquema de cargos de acceso por capacidad tiene limitaciones para remunerar interconexiones que usen el protocolo SIP, dado que la unidad de medida para los cargos de acceso por capacidad no es compatible con las mediciones aplicables a las interconexiones SIP (cuyas proyecciones se hacen en términos de ancho de banda en lugar de enlaces o canales), por lo que no resulta viable tasar el tráfico con el esquema de capacidad.

Por otra parte, para evitar que existan diferencias entre las versiones de protocolo que utilizan los diferentes PRST y que por lo tanto se requieran pasarelas de señalización que generan ineficiencias técnicas y en costos, además de agregar puntos de falla en la interconexión, se solicita a la CRC generar una norma nacional para cada uno de los protocolos. Se propone utilizar como referencia el esquema desarrollado para el protocolo SS7, donde se realizaron mesas técnicas entre los operadores fijos y móviles para definir el contenido de la norma de señalización que se debería implementar en Colombia y que dio origen a la definición de la Norma Nacional de Señalización SS7, la cual ha servido y facilitado la implementación de las interconexiones bajo este protocolo (SS7/ISUP). Gracias a este ejercicio, los procesos de interconexión han sido más eficientes debido a que la norma de señalización fue elaborada con participación de las partes interesadas. Hay que tener en cuenta que el uso de pasarelas de medios o de señalización agrega más elementos a la interconexión y puede aumentar las disputas entre operadores, incrementando el costo transaccional de los PRST.

³⁹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Agenda Regulatoria CRC 2021-2022. Diciembre de 2020. Pág. 8. Disponible en <https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/201229%20AR%202021-22%20VPUB.pdf>

⁴⁰ Documento Soporte. Pág. 108.



Finalmente, es importante presentar el caso de México donde el regulador consideró que para ofrecer SIP de manera obligatoria (como lo pretende establecer la CRC para los PRST que tienen implementado este tipo de señalización), debe darse una transición ordenada que permita determinar los elementos requeridos para la realización de la misma: *“Asimismo, el Instituto considera que a efecto de llevar una transición ordenada hacia el uso del protocolo SIP como obligatorio se requiere de un Comité en el cual se puedan definir, en conjunto con la industria las ciudades, los puntos de interconexión IP, los volúmenes de tráfico, el calendario de migración y los demás elementos que sean necesarios”*⁴¹.

Frente a la decisión anterior, el IFT, en el Acuerdo de CTM de 2018, **“definió los parámetros y encabezados del protocolo de señalización SIP (de sus siglas en inglés Session Initiation Protocol) indispensables para lograr la interconexión IP (de sus siglas en inglés Internet Protocol) de forma eficiente, propiciando con ello la interconexión IP – IP”**⁴².

Por todo lo anterior, se solicita a la CRC que en lugar de imponer dichas medidas, establezca un régimen de transición de mínimo cinco (5) años para su aplicación, con el fin de que i) los PRST adecúen sus redes, en el sentido de blindarlas en seguridad, vulnerabilidad y confianza, ii) para que el regulador determine que la forma de remunerar dicha interconexión en caso de que las partes no se puedan poner de acuerdo debe ser por uso, y iii) para que el PRST adecúe sus inversiones, pues a la fecha hay adecuaciones en proceso de implementación, y en ese sentido hay inversiones que ya se realizaron y están en ejecución.

2.3. PCA e IT

El proyecto regulatorio asigna obligaciones a los PCA e IT que actualmente están en cabeza de los PRST, quedando estos tres actores de la cadena de valor obligados al cumplimiento de las mismas.

Tal y como lo indica el Documento Soporte, diferentes organismos reguladores en el mundo están preocupados por mitigar el envío de SMS con contenido fraudulento, es así como a título de *ejemplo*, *“operadores móviles y empresas proveedoras del servicio de SMS a través del Mobile Ecosystem Forum - MEF acogieron un código de Conducta con el ánimo de establecer un mínimo de acuerdos y principios para combatir las prácticas que buscan capturar información de los usuarios con fines fraudulentos”*⁴³.

Algunos de los principios allí establecidos son:

⁴¹ Pág. 5. Disponible en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/dofpift021117657.pdf>

⁴² Instituto Federal de Telecomunicaciones. Resolución mediante la cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones formaliza y resuelve los términos y condiciones para la migración de interconexiones mediante protocolo de señalización PAUSI-MXA/ interconexiones mediante protocolo de señalización SIP-IP. Pág. 4. Disponible en http://apps.ift.org.mx/publicdata/VP_P_IFT_281118_788_s_Anxs.pdf

⁴³ Documento Soporte. Pág. 34.



- **Los asignatarios del código** no deben crear, transportar o entregar SMS no solicitados (SPAMMING).
- **Los asignatarios del código** aceptan que los consumidores puedan cancelar el consentimiento dado.
- **Los asignatarios del código** deben respetar las preferencias de los consumidores con respecto a horario y frecuencia de los SMS.
- **Los asignatarios del código** no deben modificar el contenido de los mensajes o sus metadatos a menos que sea requerido para la entrega de mensajes.
- **Los asignatarios del código** deben implementar procedimientos efectivos y proporcionar procedimientos y herramientas para evitar el fraude al consumidor y/o negocio.
- **Los asignatarios del código** no deben acceder o utilizar la infraestructura de otra compañía para cualquier propósito para el cual no tienen autorización explícita, y tampoco deben esconder su identidad ni usar la de otros.
- **El asignatario del código** promoverá activamente y educará a todas las partes de la industria para garantizar que cada servicio ofrecido es seguro, confiable y cumple con todos los requisitos operacionales y legales.
- **Los asignatarios del código** deben ayudar de manera proactiva a los reguladores y a las agencias encargadas de hacer cumplir la ley y otras partes del ecosistema para limitar el alcance y la recurrencia de incidentes de fraude e identificar actores fraudulentos dentro del ecosistema.”⁴⁴

Como se puede observar, estos principios reconocen de manera real sobre quien recae la responsabilidad del contenido del SMS y de lo que sus envíos representan y, por este hecho, determinan que el que debe velar por el cumplimiento de los mismos es el Asignatario del código corto.

No lo considera así la CRC, pues mantiene estas mismas responsabilidades en el PRSTM, que brinda el servicio de envío de SMS a los PCA y que no tiene ninguna relación contractual con el usuario que genera el contenido que se remite. En este sentido, el hecho de asignar a los PCA o Integradores Tecnológicos las mismas responsabilidades de los PRST, en nada simplifica la regulación, ni combate el envío de SMS fraudulentos.

Lo que se esperaría de la CRC es que en vez de atomizar la responsabilidad en todos los actores de la cadena de envío de SMS, fortalezca las medidas para que los PRTS puedan terminar contratos a los PCA o IT que envíen este tipo de mensajes, y que la CRC sea más ágil en la recuperación de la numeración utilizada para estos propósitos.

En virtud de lo anterior, se solicita a la CRC que imponga las cargas regulatorias que pretende asignar a los PCA e IT de manera exclusiva, y las elimine del catálogo de obligaciones que se estipulan para

⁴⁴ Documento Soporte. Págs. 34 y 35.



los PRST.

2.4. Priorización de envío de SMS y libre negociación de Transacciones por Segundo (TPS):

El proyecto de regulación establece que los topes de cargos de acceso para SMS no aplicarán cuando los PCA o IT le soliciten al PRST una priorización del envío, para lo cual las partes definirán de mutuo acuerdo los aspectos remuneratorios. Por su parte, el proyecto establece que los PCA e IT que requieran disminuir los tiempos de envío de SMS a usuarios finales podrán acordar con los PRST las condiciones operativas y remuneratorias en relación con las capacidades de red que se requieran en cuanto a Transacciones por Segundo (TPS).

Al respecto, para poder ofrecer estas dos alternativas a los PCA e IT, los PRST deben realizar desarrollos e inversiones en sus redes. Respecto del servicio de SMS Premium, se debe modificar el Gateway PCA para que maneje prioridades así como para especificar el mecanismo de priorización, lo que se debe trabajar en conjunto con el centro de servicios SMS. En cuanto a las TPS, estas constituyen un recurso limitado de la plataforma, lo que implica que, ante el requerimiento de un PCA o IT cuando ya se ha llegado al límite, se deba aumentar la capacidad para soportar el servicio, con la consecuente inversión que esto requiere.

Esto va en contra del objetivo del proyecto de reconocer la evolución del sector, toda vez que el servicio SMS se encuentra en decadencia, por lo cual no tiene sentido que se deban realizar cuantiosas inversiones para el cumplimiento de los lineamientos señalados en el proyecto regulatorio.

Esto se debe dejar a la libre autonomía de la voluntad, de tal forma que sean las partes (PCA e IT y los PRST) quienes definan, no solo los aspectos remuneratorios y operativos sino, sobre todo, decidan conjuntamente si desean acordar este tipo de alternativas (priorización y aumento de TPS). Además, es importante recordar que la regulación de la CRC únicamente establece la obligación de priorizar comunicaciones en casos de fuerza mayor, como lo son los casos de emergencias⁴⁵ y la ocurrencia de pandemias⁴⁶. En el resto de circunstancias, debe dejarse a libre negociación de las partes toda priorización.

Tal y como se indicó en los comentarios al Documento de Alternativas Regulatorias⁴⁷, reiteramos que la CRC no debe incrementar la regulación para permitir la negociación entre las partes, ya que se iría en contravía del criterio de simplificación normativa que el regulador establece como principio del desarrollo del presente proyecto normativo.

En virtud de lo anterior, por considerarse innecesaria la propuesta planteada por el regulador, se solicita eliminar estos cambios del proyecto regulatorio.

⁴⁵ Capítulo 14 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁴⁶ Anexo 2.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁴⁷ Disponibles en [https://crc.com.gov.co/uploads/images/files/2021/Comcel\(1\).pdf](https://crc.com.gov.co/uploads/images/files/2021/Comcel(1).pdf)



2.5. Centro de servicios SMS como instalación esencial

El proyecto regulatorio busca convertir los “Centros de Servicios SMS” en una instalación esencial.

Sea lo primero advertir que analizada la Resolución CRC No. 5050 de 2016, no se encontró la definición de lo que el regulador pretende que sean Centros de Servicios SMS. En este sentido, es difícil realizar un análisis profundo de lo que se quiere imponer por el regulador a título de instalación esencial.

No obstante lo anterior, se entiende que lo que busca el regulador es otorgar acceso al centro de servicios del PRSTM a quien la solicite, frente a lo cual manifestamos nuestra total oposición a este artículo del proyecto regulatorio, por ser innecesario, generar riesgos al interior de la red de COMCEL y por tratarse de una infraestructura crítica. Hoy en día los PCA e IT ya tienen acceso a la infraestructura SMS, sin acceder directamente al centro de servicios SMS de la compañía, conectándose a través de un canal dedicado al respectivo Gateway PCA, lo que suple la necesidad de brindar acceso a terceros directamente al centro de servicios SMS. Si se permite ese acceso, se generan riesgos de seguridad sobre una infraestructura crítica, y se puede ver afectado el servicio, no solo de los PCA e IT, sino de todos los SMS que se cursen por la red móvil.

Adicionalmente, La CRC manifiesta que, como resultado de los ejercicios de entrevistas semiestructuradas, identificó que los PCA y los IT se enfrentan a barreras de entrada para la provisión de servicios basados en SMS⁴⁸, pero no es explícita en mencionar cuáles son dichas barreras ni en cómo la declaración de instalación esencial solucionaría esta situación, contrariando sus propias manifestaciones pues en el Documento Soporte el regulador indica que la propuesta regulatoria “**no es más que el reconocimiento a la relación de acceso existente entre los PRSTM y los PCA o IT, incluyendo como instalación esencial las facilidades que son imposibles de replicar por parte de los PCA e IT para la prestación de su servicio**”⁴⁹ (NFT), con lo cual se contradice pues reconoce que el acceso ya existe.

En este sentido, que se hayan generado conflictos y que estos se hayan solucionado vía intervención de la CRC, no significa que deba regularse e incluir a los centros de servicio SMS como instalación esencial. Por el contrario, significa que la regulación existente es del todo suficiente para dar herramientas al regulador para solucionar los conflictos que entre las partes se generen. En consecuencia, nada asegura que esa declaración de instalación esencial vaya a reducir los conflictos, lo cual, además, no puede ser el objetivo último de la actividad regulatoria de la CRC.

Por lo anterior, consideramos necesario eliminar este artículo del proyecto regulatorio, máxime cuando el presunto AIN adelantado por el regulador, se funda en una metodología de sondeo, donde la

⁴⁸ Documento Soporte. Pág. 177.

⁴⁹ Documento Soporte. Pág. 178.



mayoría no puede definir una intervención regulatoria que implique la realización de inversiones en un mercado en contracción y afectado por servicios sustitutos ofrecidos por agentes que no son alcanzados por la regulación expedida por la CRC.

2.6. Dimensionamiento de la interconexión

Consideramos que se debe identificar de manera correcta el problema que se genera entre las partes, el cual no deriva de la frecuencia de la realización del dimensionamiento, sino de la falta de implementación de las ampliaciones dentro de los plazos que establece el regulador.

Con esta propuesta no se soluciona una problemática claramente informada al regulador, pues reducir la periodicidad de la evaluación a un mes incrementa la carga administrativa y, por ende, los costos a cargo de los PRST, en contravía de los principios de eficiencia sin generar el incentivo a implementar las ampliaciones o disminuciones que correspondan.

Por otro lado, la última parte del artículo 14 del proyecto busca adicionar un párrafo al artículo 4.3.2.15. de la Resolución CRC 5050 de 2016, para que, en casos en que la interconexión se usen interfaces basadas en tecnologías en que las reglas de dimensionamiento del artículo no sean aplicables, *“los proveedores deberán adoptar las mejores prácticas y/o estándares disponibles”*. Al respecto, resulta totalmente equivocado introducir una norma imprecisa y vaga, al no determinar qué se entiende por las mejores prácticas y/o estándares disponibles. Estos son conceptos que pueden volverse subjetivos y cambiar para cada operador, por lo que la norma propuesta, en lugar de reducir la posibilidad de generación de conflictos, la incrementa.

Independiente del tipo de interfaz o la tecnología utilizada para las interconexiones, las reglas de dimensionamiento deben estar claras y definidas por la CRC, ya que esto podría dilatar las negociaciones de los acuerdos de interconexión y por ende la implementación de las ampliaciones que requiera la red de interconexión, afectando finalmente a los usuarios. En caso de adoptar otras interfaces o unidades de medida, no queda claro cómo se va a remunerar la interconexión en los escenarios en que hay pago de cargos de acceso, generando así una incertidumbre en el mercado.

En virtud de lo anterior, y dado que la propuesta regulatoria no soluciona inconvenientes presentados de cara al dimensionamiento de la red, solicitamos a la CRC no tener en cuenta su propuesta.

2.7. Configuración de enlaces

El proyecto regulatorio establece que, a falta de acuerdo entre las partes respecto de la naturaleza de los enlaces que de acceso e interconexión, *“estos enlaces serán unidireccionales”*. Además, se asigna una distribución de costos de acuerdo a la direccionalidad de los enlaces. Cuando sean unidireccionales, cada proveedor será responsable de los costos asociados a los enlaces que utiliza para gestionar el tráfico originado en su propia red y, cuando sean bidireccionales, los operadores



asumirán los costos de forma conjunta y en proporciones iguales.

Al respecto, es importante reiterar que, como se mencionó en los comentarios frente al Documento de Alternativas Regulatorias⁵⁰, la regulación vigente ha permitido dar solución a conflictos relativos a la configuración de los enlaces, razón por la cual no se ve que sea necesaria una intervención regulatoria, sino que es un asunto que se puede revisar caso por caso.

2.9. Nodos de interconexión

La adición propuesta en el artículo 4⁵¹ del proyecto representa una alteración al diseño de red de cada compañía, que hace parte de la estrategia técnica y comercial planteada para generar el mejor esquema de servicio y calidad para los usuarios.

Al incluir esta modificación, la CRC está obligando al operador a que cada nodo deba estar en “*capacidad de soportar interconexiones dentro del ámbito de cobertura del Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones*”, desconociendo que las condiciones técnicas de las redes y servicios atendidos son diversos, por lo que las especificaciones de cada nodo no necesariamente permiten su operación en múltiples redes.

De igual forma, puede suponer una sobrecarga para el nodo que afecte las condiciones de servicio para los usuarios. Además, se desconoce la estructura de las redes con numeración geográfica, en las cuales la numeración está asociada a un nodo específico de red y obliga al operador a hacer tránsito de una llamada por múltiples nodos de interconexión, lo cual es ineficiente técnicamente. Adicionalmente el concentrar la interconexión en un solo nodo no permite definir e implementar rutas de desborde.

En este sentido, al impedir que se limite el cubrimiento de un nodo se atenta contra las condiciones de diseño de la red y dificulta la planeación de redundancias, desbordes y rutas alternativas. Además, esto presupone la posibilidad de que cualquier nodo se desempeñe con igual eficiencia en diferentes tipos de redes. Al respecto, cabe anotar que el diseño de la red de cada operador no sólo depende de los tráficos internos y externos, depende de la cobertura que maneja cada operador, siendo esta última un punto de partida en el diseño de red y en la determinación de necesidades de implementación de nodos.

Por lo anterior, es necesario indicar que el proyecto regulatorio debe evaluarse también desde la

⁵⁰ Disponibles en [https://crc.com.gov.co/uploads/images/files/2021/Comcel\(1\).pdf](https://crc.com.gov.co/uploads/images/files/2021/Comcel(1).pdf)

⁵¹ “Cualquier nodo de los aprobados en la OBI deberá estar en capacidad de soportar interconexiones dentro del ámbito de cobertura del Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones. Para efectos de su aprobación, no será posible segmentar la red en áreas de cobertura”.



perspectiva del operador interconectante dado que le impone una carga técnica y de costos derivado de la dispersión del tráfico al interior de su red que tiene que asumir, lo cual genera costos ineficientes. Los nodos en los cuales se establecen las interconexiones deben definirse con un criterio de eficiencia técnica y de costos.

2.10. Obligaciones de información

2.10.1. Desconexión provisional

En relación con la desconexión provisional por la no transferencia oportuna de saldos, el proyecto establece que ahora serán ambos PRST (y no solo el que otorga acceso) los obligados a informar a la CRC sobre las medidas que tomarán para mitigar las afectaciones a los usuarios, y también deberán informarle a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

Al respecto, debe quedar claro que la obligación de informar sobre las medidas que cada PRST adoptará respecto de los usuarios para minimizar los efectos de la interconexión no debe ser un requisito previo para realizar la desconexión del moroso, de lo contrario, el moroso podrá tomar mucho tiempo en informar las medidas, a fin de alargar el tiempo para evitar la desconexión, además de hacer más complejo el proceso de desconexión.

Por otro lado, la norma sigue siendo crítica respecto de los pasos que hay que seguir para proceder con la desconexión, pues mantiene la necesidad de constatar el retraso en el pago en el seno del CMI, lo cual implica un retraso adicional en el proceso para tomar medidas en contra del operador. Lo mismo sucede al establecer el proceso interno de la CRC para fijar el plazo perentorio de reunión (a través del Director Ejecutivo, previa aprobación del Comité de Comisionados de la CRC), lo cual sigue representando un retraso asociado al procedimiento.

2.10.2. Información de las ubicaciones de estaciones base

El artículo 15 del proyecto modifica una de las obligaciones a cargo del PRV en las relaciones de RAN, consistente en que el tráfico cursado reportado a nivel de estación base debe acompañarse de la identificación de cada una de las estaciones base con el nombre, *“incluyendo su ubicación geográfica en coordenadas WGS84, expresadas en grados decimales con seis cifras decimales”*.

Al respecto, queremos resaltar que la ubicación exacta de las estaciones base es información de carácter reservado, ya que es información de orden estratégico, técnico, económico y jurídico, que de ser cruzada con otros datos y de hecho por sí sola, podrían dar luces sobre los planes de expansión de esta compañía y de su estrategia comercial en materia de cobertura y servicios. Lo anterior, teniendo en cuenta que de dicho campo se colige claramente el municipio o departamento y el barrio o zona geográfica donde se ubica la misma, por lo que evidenciaría sectores específicos en los que la compañía tiene cobertura, se prestan servicios y que son de su interés comercial.



En virtud de lo anterior, dicha información tiene la vocación de poner en evidencia las ventajas competitivas de esta compañía frente a sus competidores, afectando gravemente los ingresos y el crecimiento de la compañía.

De acuerdo con lo anterior, se invoca expresamente la protección del artículo 260 de la Decisión Andina 486 de 2000, ya que la información de la identificación de la estación base es información reservada y se encuentra cobijada por las normas vigentes de secreto empresarial, por cuanto representa información de infraestructura y técnica estratégica para COMCEL, lo que se explica de la siguiente manera:

Sobre el artículo 260 de la Decisión Andina 486 de 2000 – Secreto empresarial:

El secreto empresarial es una figura que ha sido concebida desde el punto de vista del derecho comunitario para permitirle a las empresas proteger información que consideran estratégica y valiosa, de tal manera que la ausencia de su divulgación, asegure una ventaja competitiva en el mercado.

El secreto empresarial, ha sido definido por la doctrina como, toda aquella información que no es generalmente conocida ni fácilmente obtenible por el común de las personas, que tiene una utilidad práctica en los negocios y que otorga a su titular una ventaja sobre la competencia⁵². Definición que es bastante similar a la consignada en el artículo 260 de la Decisión Andina 486 de 2000, según la cual:

“Artículo 260.- Se considerará como secreto empresarial cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, en la medida que dicha información sea:

- a) *secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva;*
- b) *tenga un valor comercial por ser secreta; y*
- c) *haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta.*

La información de un secreto empresarial podrá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o

⁵² TOBON FRANCO, Natalia. *Secretos industriales, empresariales y Know How*. Editorial Diké, Medellín. 2009. P19.



formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios (...)»⁵³.

Por consiguiente, un secreto comercial puede protegerse durante un periodo de tiempo ilimitado. Sin embargo, para que la información sea considerada como secreto empresarial, debe cumplir con los siguientes requisitos:

La información debe ser secreta:

Se trata de información que no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible en los círculos donde se maneja este tipo de información⁵⁴. Sobre el particular, advertimos que la topología de las redes de telecomunicaciones así como las características generales y particulares de la infraestructura utilizada para la prestación de servicios móviles por parte de cada uno de los PRSTM, entre ellas, la identificación de la estación base, no es conocida en el sector y genera una ventaja competitiva a COMCEL.

La información debe tener un valor comercial:

Para Jaime Sanín Restrepo⁵⁵, este requisito es considerado el elemento objetivo del secreto empresarial. En concepto del mencionado doctrinante: “(...) hace referencia al valor comercial que debe tener la información por ser secreta. Así, el “secreto sólo puede recaer sobre información que tenga un verdadero interés para el empresario, en la medida que le da una ventaja competitiva frente a otros empresarios por ser desconocida para estos”⁵⁶. De igual manera, la doctrina ha coincidido con el artículo 18-17 del G3 al establecer que el valor comercial puede ser efectivo o potencial, actual o futuro.⁵⁷

Este requisito evidencia que no basta con que la información sea secreta, sino que para que sea susceptible de protección por vía de las normas comunitarias, es fundamental que la misma sea valiosa para su poseedor y le otorgue una ventaja competitiva frente a los demás competidores.

Ahora bien, además de lo anterior, se recuerda que luego de la expedición de la Resolución CRC 5107 de 2017 y previo a la entrada en vigencia del numeral 4.7.2.2.6. del artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, COMCEL ya había informado de manera detallada, a solicitud de la CRC de remitir la información, en dicho momento, del nombre de la estación base conforme se reportaba en el Formato 8 de la Resolución MINTIC 3484 de 2012, modificada por la Resolución 781 de 2013, esto es

⁵³ Ver: Decisión Andina 486 de 2000. Disponible en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/can012es.pdf>

⁵⁴ ADPIC, art. 39 (2) y Decisión 486 de la CAN, art. 261

⁵⁵ SANIN RESTREPO, Jaime. El secreto empresarial: Concepto teórico y fallas a la hora de alegar su violación ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Consultado en <http://vlex.com/vid/secreto-concepto-fallas-hora-alegar-513939330>, el 14 de marzo de 2016.

⁵⁶ CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. Régimen jurídico de los conocimientos técnicos. Know How y secretos comerciales e industriales. Buenos Aires, Editorial Heliasta. 1984. Pág. 89.

⁵⁷ TOBÓN FRANCO, Natalia. Op. cit. Pág. 43.



“CODIGO_SITIO”, que dicha información estaba protegida por las normas que regulan el secreto empresarial.

Es así como, mediante comunicación radicada con el número 2019300325 del 8 de febrero de 2019, en respuesta al requerimiento “Observaciones a información reportada de Roaming Automático Nacional”, radicado No. 2019500736 del 11 de enero de 2019, COMCEL S.A. expresamente señaló lo siguiente:

“Ahora bien, el reporte con el campo “Nombre de la Estación Base”, como usted lo solicita solo será entregado a la CRC, ya que dicha información es reservada y se encuentra cobijada por las normas jurídicas vigentes de secreto empresarial -Decisión Andina 486 de 2000, por cuanto representa información de infraestructura y técnica estratégica para CLARO.”

Sin perjuicio de lo anterior y en tanto el reporte en mención busca entre otros, “...que a medida que crezca la demanda de usuarios, el operador móvil entrante o el establecido que hace uso de la instalación de RAN vea mayores incentivos en el despliegue de su propia infraestructura, o pueda determinar aquellas zonas donde desplegar varias redes resulta ineficiente...” , consideramos que la información reportada en el formato actual resulta suficiente para que el operador de origen analice el comportamiento del tráfico, y pueda posteriormente solicitar a la red visitada las zonas específicas donde se concentra el uso de la instalación esencial, para desplegar su propia infraestructura.” (NFT).

Frente a la respuesta anterior, mediante oficio con radicado No. 2019504869 del 1 de marzo de 2019, la CRC aceptando el argumento presentado informó “(...) Ahora bien, en lo que se refiere al campo “nombre de la estación base”, atendiendo a la solicitud presentada en su comunicación de la referencia, a partir del mes de mayo de 2019 la información de RAN deberá ser remitida con el nombre de la Estación Base que corresponde al código del sitio que es utilizado en el formato No. 8 de la Resolución MINTIC 781 de 2013 (...)”

De acuerdo con lo anterior, desde el mes de mayo de 2019 y a la fecha, se viene dando cumplimiento al numeral 4.7.2.2.6. del artículo 4.7.2.2. de la Sección 2 del Capítulo 7 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, remitiendo únicamente el nombre de la estación base a la CRC y no a los PRO, por lo que no se entiende porque ahora y bajo las características y condiciones ya anotadas, sí debe procederse a su entrega, siendo la misma reservada.

Por otra parte, debe hacerse referencia a las disposiciones de la Resolución MINTIC 175 de 2021, donde se señala expresamente en el párrafo 4 del artículo 5 lo siguiente:

“Párrafo 4. Toda la información que repose en el sistema Colombia TIC será pública, salvo aquella que tenga carácter reservado o confidencial conforme a la Constitución y a la Ley o



Al respecto, es importante que la garantía o mecanismo para asegurar el pago que debe constituir y mantener actualizado el PRST que solicita el acceso, uso e interconexión no se debe limitar únicamente al pago de la remuneración de la interconexión, pues pueden surgir costos adicionales derivados de afectación de las redes por mal uso o sobrecarga de las mismas más allá de los límites técnicamente recomendados.

Además, la CRC debe especificar que los “costos asociados a la remuneración por el acceso o la interconexión” implican la totalidad de valores a favor del operador que otorga el acceso y que se incluyen en el proceso de conciliación. Así mismo, el mecanismo de prepago debe incluir la posibilidad de requerir el incremento del valor a pagar y la definición precisa de las fechas de pago, de acuerdo con los tráficos observados durante el período garantizado. Igualmente, el pago anticipado debe incluir reglas sobre su incumplimiento de manera que se garantice su debida ejecución, y debe tener la condición de que si no se prepaga no puede cursar el tráfico, de otra forma no hay otra garantía que cubra los costos en los que incurre.

Por otra parte, el proyecto establece una ampliación del tiempo de cobertura de la garantía, que consiste en que el monto a ser cubierto deberá calcularse considerando los tiempos asociados a los procesos de conciliación pactados entre las partes en lo relacionado con los costos variables y fijos, así como considerando un estimado de los tiempos de intervención de la CRC para los costos fijos. Frente a esta propuesta normativa, no es clara la manera en la que se implementará el nuevo esquema.

Finalmente, solicitamos a la CRC que dé solución al vacío normativo que se genera al no tener claridad sobre el hecho de que la garantía que ofrece el solicitante de acceso no es realmente suficiente para cubrir los tráficos. En ese caso, se debería establecer una consecuencia clara, como la posibilidad de negar el acceso en estos eventos, para evitar dificultades posteriores para lograr el pago, lo cual perjudica al PRST que otorga el acceso.

3. Principales conclusiones:

- a) La intervención regulatoria es una medida excepcional y debe ser precedida por la valoración de otras alternativas, especialmente la auto-regulación; Es necesario entonces que la CRC realice un AIN riguroso, que incluya una revisión del mercado y permita concluir entre distintas alternativas evaluadas, si la intervención regulatoria es la más eficiente.
- b) La CRC debe considerar el rol de los OTT en este contexto y la conveniencia de adoptar regulación adicional en materia de acceso e interconexión cuando estos nuevos jugadores ofrecen servicios sustitutos y complementarios sin necesidad de acceder o interconectarse con otros operadores;
- c) Se debe reevaluar la metodología para obtener las preferencias declaradas de la industria, de



tal forma que las decisiones regulatorias no se dejen a la voluntad de las mayorías o a percepciones recogidas en encuestas sino que obedezcan a profundos análisis de impacto normativo.

- d) La interconexión en VoLTE extremo a extremo debe obedecer a un verdadero AIN, que contemple el impacto en costos, las inversiones necesarias, condiciones de remuneración y volúmenes de adopción y tráfico donde se alcancen unos umbrales relevantes de llamadas sobre VoLTE como proporción del total de llamadas (de al menos el 50% tanto del operador solicitante como del que otorga el acceso); Debe evitarse una medida imperativa que sea apresurada y no refleje el estado de madurez en la adopción de esta tecnología.
- e) El regulador debe establecer unas mesas de trabajo y un periodo de transición en la exigencia del protocolo de señalización SIP; asimismo, se debe realizar un análisis de los costos y los modelos de remuneración, previa la expedición de una regulación definitiva.
- f) Se deben establecer obligaciones regulatorias a los PCA e IT de manera exclusiva, eliminándolas del catálogo de obligaciones que se estipulan para los PRST, para evitar atomizar la responsabilidad;
- g) Realizar un análisis minucioso y responsable, previo a la intervención nuevamente en el mercado de SMS, dadas las condiciones actuales y sus sustitutos.
- h) Considerar la realidad de las condiciones técnicas de la red, su tiempo de evolución y modernización, previo a cualquier definición de modificación en su estructura de nodos.
- i) Realizar un estudio más detallado de las condiciones en que actualmente se ejecutan las garantías, la problemática de la desconexión y los operadores golondrina que utilizan el no pago como estrategia de negocio.

Esperamos que estos comentarios sean tenidos en cuenta por el regulador en pro del beneficio del sector de comunicaciones en Colombia, la inversión en infraestructura y las condiciones de competencia en el mercado.

Cordialmente,



SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales.