



Bogotá, 31 de enero de 2020

Doctora  
**ZOILA CONSUELO VARGAS MEZA**  
Directora (E.F)  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
Calle 59ª bis No 5 -53  
Bogotá D.C.,

Respetada doctora Zoila:

En atención a la publicación realizada en el Portal Web de la CRC mediante la cual invita a la formulación de comentarios al Documento Gris "**Revisión del régimen de Acceso, uso e interconexión**", CLARO pone a su consideración algunos comentarios al documento con el objetivo de enriquecer el diálogo regulatorio sobre esta importante materia.

El documento tiene tres secciones. La primera tiene los comentarios generales al documento, la segunda, comentarios específicos respecto de temas que consideramos deben revisarse y la tercera da respuesta a la consulta sectorial planteada en el documento gris.

#### **1. COMENTARIOS GENERALES:**

Consideramos que el documento aborda temas pertinentes para la situación actual de la industria, pero en algunos casos se requiere revisar la aproximación a la definición del problema con el fin de realizar un diagnóstico completo e integral, que por una parte considere la participación de todos los actores que actualmente concurren al mercado y además, evalúe el efecto que hasta la fecha ha tenido la regulación vigente sobre la competencia en infraestructura y la inversión en el despliegue y cobertura. Llamamos la atención de este hecho porque el sector de las telecomunicaciones ha tenido cambios sustanciales tanto en la competencia y la composición del mercado, como en aspectos fundamentales como la Ley 1978 de 2019 conocida como la "Ley de modernización de las TIC", que introdujo modificaciones legales con impactos importantes en el tema que nos ocupa.

Por ejemplo, la Ley 1978 de 2019 revisó los principios orientadores en pro de la maximización del bienestar social, con el objetivo de generar certidumbre en las condiciones de inversión<sup>1</sup>, el cierre de

<sup>1</sup> LEY 1978 DE 2019. Artículo 2. Principio orientador: 5. **Promoción de la Inversión.** Todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tendrán igualdad de oportunidades para acceder al uso del espectro y contribuirán al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La asignación del espectro procurará la maximización del bienestar social y la certidumbre de las condiciones de la inversión. Igualmente, deben preverse los recursos para promover la inclusión digital. El Estado asegurará que los recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se destinen de manera específica para garantizar el



la brecha digital, y garantizar el ejercicio y goce efectivo de derechos constitucionales como la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a la información, entre otros, para lo cual el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones<sup>2</sup> se convierte en una de las principales herramientas.

A modo de ejemplo, tanto el documento de la Consultoría de DETECON como la propia CRC sugieren que el objetivo de la interconexión es el ingreso de nuevos agentes al mercado, cuando ni la Ley ni la Regulación prevén que ese sea el propósito de esa figura:

*"(...) Finalmente se considera que la libre competencia consiste en la entrada de nuevos agentes y no en medidas sobre los existentes.*

*(...) permitir el ingreso de nuevos actores con infraestructura limitada, de manera que se fomente la competencia y se facilite tanto la inversión en infraestructura de redes como las innovaciones tecnológicas, de modelos de negocio y de la cadena de valor. (...)"*

Por el contrario, el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, establece los Principios del Acceso, Uso e Interconexión:

*"(...)*

- 1. Trato no discriminatorio, con cargo igual acceso igual;*
- 2. Transparencia;*
- 3. Precios basados en costos más utilidad razonable;*
- 4. Promoción de la libre y leal competencia;*
- 5. Evitar el abuso de posición dominante;*
- 6. Garantizar que en el lugar y tiempo de la interconexión no se aplicaran prácticas que generen impactos negativos en las redes. (...)"*

En virtud de lo expuesto, y con el fin de definir adecuadamente el problema a revisar, debe precisarse que el objetivo de la interconexión no se agota en buscar el ingreso de nuevos actores, sino la

---

acceso y servicio universal y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el desarrollo de la radiodifusión sonora pública, la televisión pública, la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público que promuevan la preservación de la cultura y la identidad nacional y regional, y la apropiación tecnológica mediante el desarrollo de contenidos y aplicaciones con enfoque social y el aprovechamiento de las TIC con enfoque productivo para el sector rural, en los términos establecidos en la presente ley.

<sup>2</sup> LEY 1978 DE 2019, artículo 2. Principio orientador 10. **Acceso a las TIC y despliegue de infraestructura.** Con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, así como el de contribuir a la masificación de los trámites y servicios digitales, de conformidad con la presente ley, es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones, para lo cual velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones, de los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, en las entidades territoriales.





promoción de la competencia, que a su vez permita incentivar la inversión en infraestructura.

Por ello, no se entiende la razón por la cual la CRC dispone en su documento gris, que la política de acceso e Interconexión es "(...) *mantener un balance entre la promoción de la competencia y los incentivos a la inversión. (...)*"<sup>3</sup> por cuanto esta aproximación asume injustificadamente que la promoción de la competencia y el incentivo a la inversión se contraponen, arribando a la equivocada conclusión de que es necesario "mantener un balance" entre ambas. Los incentivos a la inversión también promueven la competencia, con infraestructura, cobertura o calidad, por lo que no es acertado que se contemplen como objetivos contrarios.

De otra parte, no compartimos la conclusión de la CRC contenida en su hoja de ruta de acceso e Interconexión, según la cual puede realizar la intervención de mercados sin Análisis de Impacto Normativo – AIN y sin un análisis de mercado que sirva como sustento o soporte para intervenir.

## 2. COMENTARIOS FRENTE AL DOCUMENTO GRIS

### 2.1. Comentarios a la introducción.

Consideramos que la revisión que propone la CRC debe ser integral y enfocada hacia una mejora regulatoria que permita corregir los desincentivos que de manera sobreviniente se han generado como consecuencia de la regulación vigente.

- "(...) *El régimen de acceso e interconexión se considera importante para armonizar el campo de juego y evitar que operadores asignatarios de 4G o de menor tamaño salgan del sector.*

(...)

*Se sugiere la revisión de barreras de entrada como disponibilidad de espectro, obsolescencia tecnológica, condiciones de RAN vs OMV y su monitoreo, reducidos niveles de utilidad que limitan la inversión en infraestructura, desregulación lenta y efectos infimos de portabilidad en la participación del mercado. (...)*"

Sobre el particular, este pertinente aclarar que esta afirmación es equivocada, por cuanto asume que los niveles de utilidad se logran por vía de la intervención regulatoria. Los servicios de telecomunicaciones por definición Constitucional y Legal están regidos por la libre competencia y es el mercado el que define los precios y los concurrentes definen y optimizan su estructura de costos para capturar mayores o menores niveles de utilidad. La visión expuesta en el documento parece sugerir una economía no de mercado sino dirigida Estatalmente donde es el estado quien fija los precios y los márgenes eliminando el factor competencia.

---

<sup>3</sup> *Ibíd*em, Pág 7.



De acuerdo con la Resolución CRC 4112 de 2013, el Roaming Automático Nacional se concibió como un mecanismo para promover el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura y ii) "(...) la rápida penetración de servicios a la mayor parte de la población colombiana a partir del uso eficiente de infraestructura de redes móviles y estableció la obligación de proveer esta instalación esencial en los siguientes términos:

*"Artículo 4°. Obligación de proveer roaming automático nacional. Sin perjuicio de lo previsto en la Resolución CRC 3101 de 2011, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles asignatarios de espectro en bandas IMT definidas por la UIT-R y atribuidas en Colombia de acuerdo con el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias adoptado por la Resolución MINTIC 129 de 2010, o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, deberán poner a disposición de otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que así lo soliciten, **la instalación esencial de roaming automático nacional para la prestación de servicios, incluidos voz, SMS y datos, a los usuarios en aquellas áreas geográficas donde el solicitante no cuente con cobertura propia**, de acuerdo con las condiciones dispuestas en los artículos 5° y 6° de la presente resolución". (SNFT)*

Por otro lado, tanto en el documento de respuestas a comentarios de la **Resolución CRC 5107 de 2017** (en la que se ajustaron normas al RAN) como en otros pronunciamientos regulatorios, la CRC preveía que la medida resultaría beneficiosa para el mercado y que no habría riesgo de comportamientos parasitarios que fuesen en contra de las inversiones dentro del sector:

*"Así las cosas, el uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional por parte de entrantes y establecidos, no solo promueve la pluralidad de oferentes de un servicio, condición que favorece al usuario, sino que además permite el uso eficiente de la infraestructura ya desplegada, lo cual repercute a favor del titular de dicha instalación esencial, toda vez que el valor a pagar por el uso de dicha instalación remunera las inversiones del proveedor de RAN, **generando además condiciones para que a mediano y largo plazo el solicitante de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional invierta en su propia infraestructura para alcanzar niveles de eficiencia mayores**"<sup>[1]</sup> (NSFT)*

Sin embargo, la implementación del RAN se ha apartado de las premisas, en exceso optimistas que

[1] Ver documento de respuesta a comentarios Resolución CRC N°5107 de 2017 páginas 13 y 14.





consideró en su momento la CRC. Quizás una de las más preponderantes ha sido el comportamiento parasitario de operadores que han decidió no invertir en su propia infraestructura, haciendo uso del beneficio de tener mejores tarifas por su condición de operador entrante y desconociendo abiertamente la temporalidad de cinco (5) años para tener estas prebendas, lo que a la postre a resultado en el no pago de sus obligaciones financieras por la utilización del RAN. Sobre estos hechos había llamado la atención la Superintendencia de Industria y Comercio, máxima autoridad de la competencia en el país, en diversos pronunciamientos incluyendo el concepto de Abogacía de la Competencia 18-339645 relacionado con el impacto de la implementación del RAN:

*"(...) Antes de emitir cualquier medida particular que pudiera resultar innecesaria, **revisar y soportar debidamente, el impacto de lo dispuesto en la Resolución CRC 5107 de 2017,** referente a los cargos de acceso RAN en todo el territorio nacional respecto del comportamiento y situación de mercado de todos los operadores prestadores de Servicio Móviles, incluyendo, a COMUNICACIÓN CELULAR S.A – COMCEL S.A"(SNFT)*

Teniendo en cuenta este pronunciamiento de la SIC y que desde hace unos años se ha hecho uso desproporcionado de esta herramienta, consideramos que es fundamental examinar a fondo el uso que se da al RAN y garantizar que realmente se ajuste a la definición de instalación esencial, así como profundizar, bajo criterios objetivos y una visión crítica de la regulación, sobre el alcance y los efectos colaterales que su implementación ha traído para el país. Máxime si el regulador tiene dentro de su agenda para el 2020-2021 la **"Revisión de la Resolución CRC 5107"** (una de las más importantes sobre la materia).

- **Hechos estilizados del uso del RAN en Colombia**

Después de haber revisado las normas del RAN en Colombia y el contexto internacional de la aplicación de esta instalación esencial, en esta sección se presentarán una serie de hechos estilizados que mostrarán cuál es el estado actual del tráfico, tarifas e inversiones que han tenido los operadores sobre la materia.

La información que se utiliza en este capítulo se basa en los documentos de trabajo que hizo públicos la CRC con ocasión del proyecto de revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017 y los reportes trimestrales del MINTIC.

### **Balance de las inversiones en infraestructura de los operadores**

Una manera de aproximar la inversión que han hecho los operadores en su propia red, y con esto tener una medida objetiva de en cuánto apalancan su operación a través del RAN o de su infraestructura propia, es revisar cómo ha cambiado la cobertura de cada operador en las distintas



tecnologías y el tipo de localidad donde se usa el RAN. Vale pena resaltar que la misma CRC en la reunión de socialización del proyecto regulatorio “Revisión de la Resolución 5107/17” publicado el pasado 15 de enero de 2020, en el que enfatizó que las modificaciones que se van hacer están enfocadas en garantizar que la inversión aumente en el sector. Tratando de aproximarse a una variable que mida la inversión (proxy) la CRC construyó unas estadísticas básicas, relacionadas con la cobertura de cada operador, que permitieran ver qué tanto han invertido los operadores y cómo se refleja en la cobertura.

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 en la derecha 4G. Esta distribución se hizo en tres categorías: (i) sin sectores; (ii) entre 1 y 3 sectores; (iii) más de tres sectores. Son varias las conclusiones que se desprenden de esta información:

- Primero, la constante inversión que ha hecho COMCEL se refleja en que entre 2015 y 2019 fue el operador que más invirtió y amplió cobertura municipal con tres o más sectores para la tecnología 4G. En efecto, el cambio representó 55 puntos porcentuales mientras que MOVISTAR y TIGO incrementaron únicamente en 13 y 8 puntos porcentuales.
- Segundo, desde 2015 se nota un estancamiento en la inversión para la tecnología 2G/3G en los operadores MOVISTAR y TIGO debido a que la cantidad de municipios sin sectores se mantuvo en 21% y 39%, respectivamente.
- Tercero, AVANTEL no avanzó en cobertura 4G aun cuando durante cinco (5) años tuvo tarifas de RAN preferenciales, concebidas para promover el despliegue de infraestructura propia. Es así como a 2019 no tiene sectores con 4G en el 93% de los municipios del país.
- Cuarto, el estancamiento en la inversión de redes de voz (2G/3G) puede llevar a que este tráfico se soporte, en algunos lugares del país, únicamente en la red de COMCEL. Esto podría llevar a resultados poco deseables como la saturación de la red la dependencia de una única infraestructura, eliminando la diferenciación en factores como la calidad del servicio.
- Quinto, el RAN tanto para voz como para datos móviles se utiliza principalmente en grandes ciudades y no en zonas apartadas y de difícil acceso donde resulta técnica y económicamente imposible replicar la infraestructura. En consecuencia, el RAN no se utiliza realmente como una instalación esencial sino como una herramienta para evitar realizar inversiones no solo en ampliación de cobertura sino en ampliación de capacidad. LA regulación ha introducido un incentivo perverso que permite usar la red de otro en lugar de invertir en la propia. Los datos revelados por la CRC soportan claramente esta conclusión.

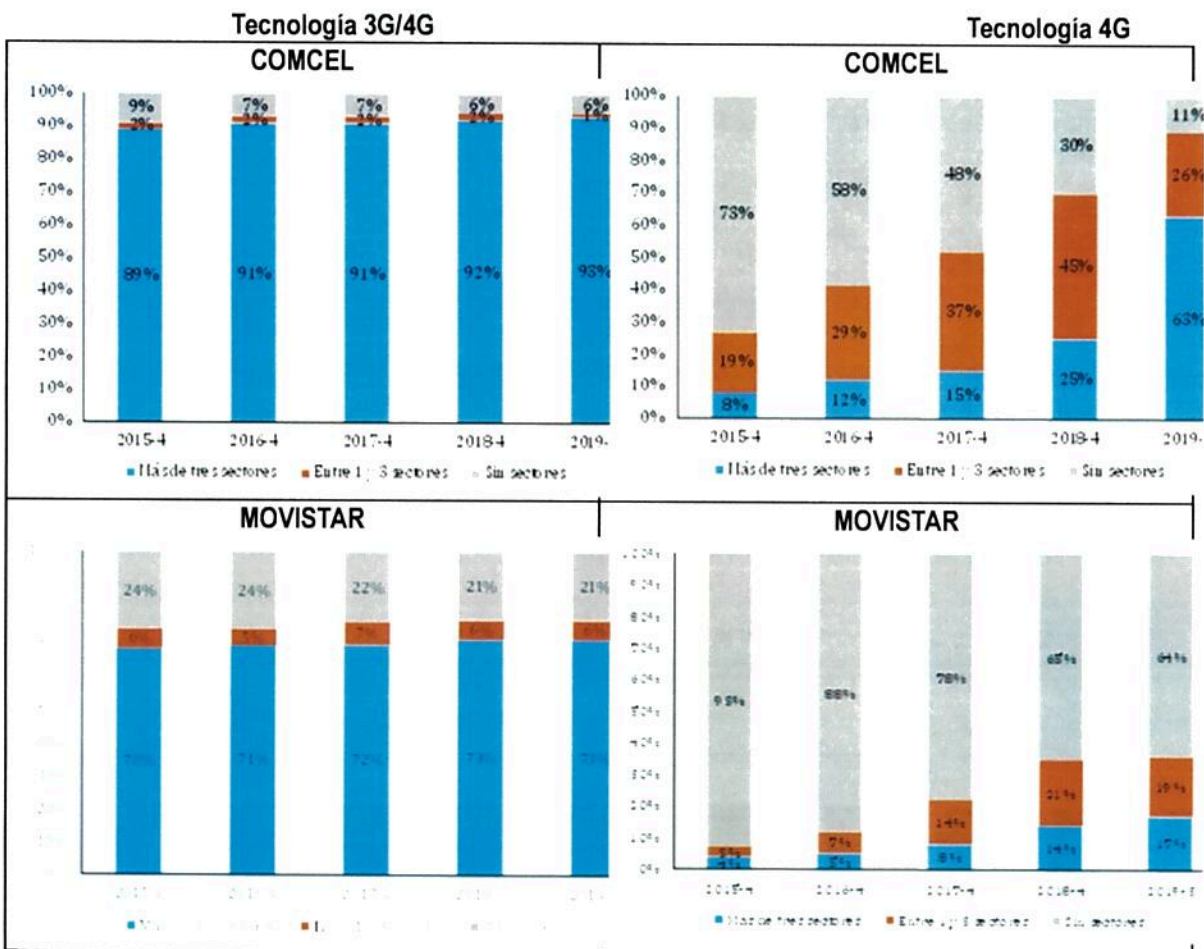
Finalmente, y quizás este sea el hallazgo más relevante, **queda evidenciado que bajo las**

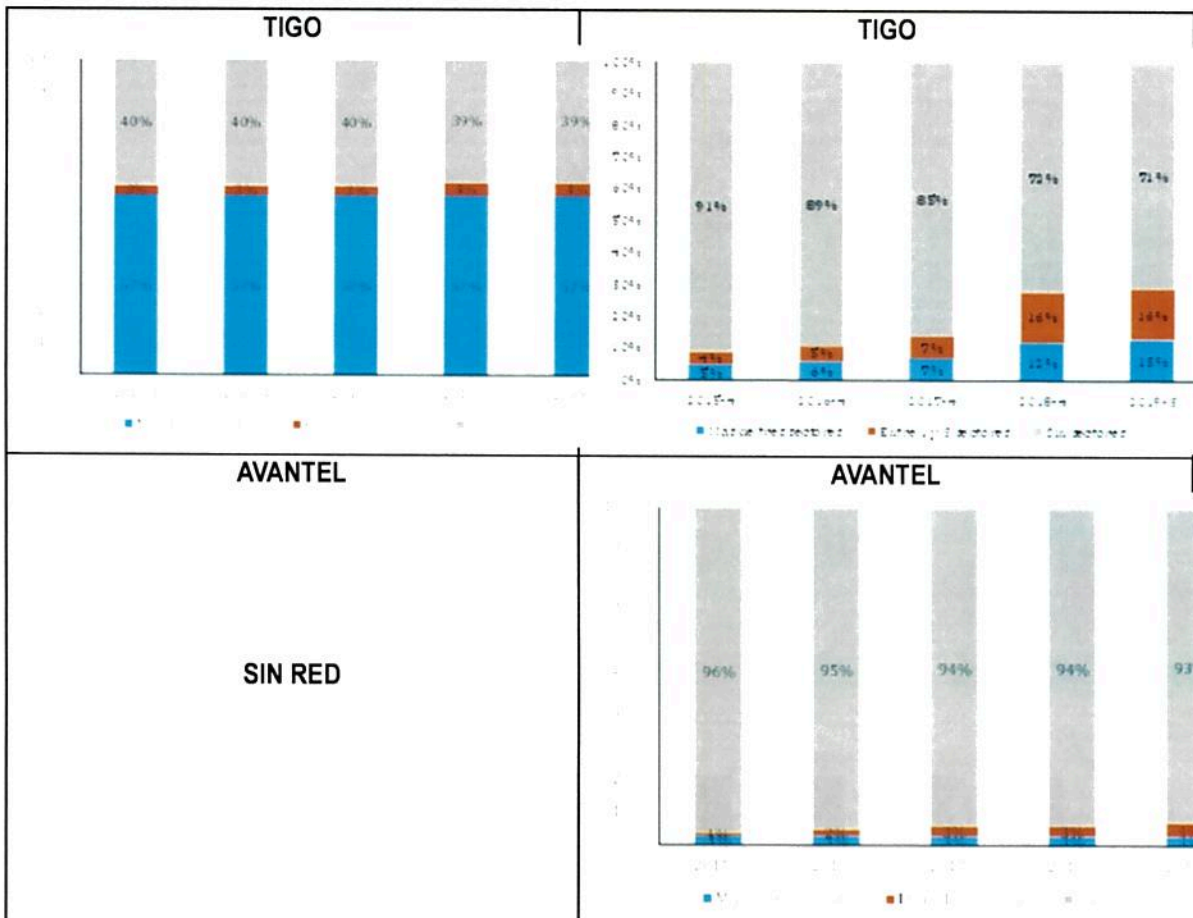




condiciones actuales, la aproximación regulatoria al RAN no ha promovido la competencia en infraestructura ni inversión en despliegue y cobertura en el sector. Todo lo contrario, la mayoría de operadores de red con permiso para uso y explotación de espectro radioeléctrico, ha optado por usar esta instalación esencial y volverla una estrategia empresarial. Bajo las actuales condiciones se está operando a través de un incentivo perverso que premia las conductas parasitarias y castiga la inversión propia en infraestructura. Los números del Gráfico 1 no mienten.

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

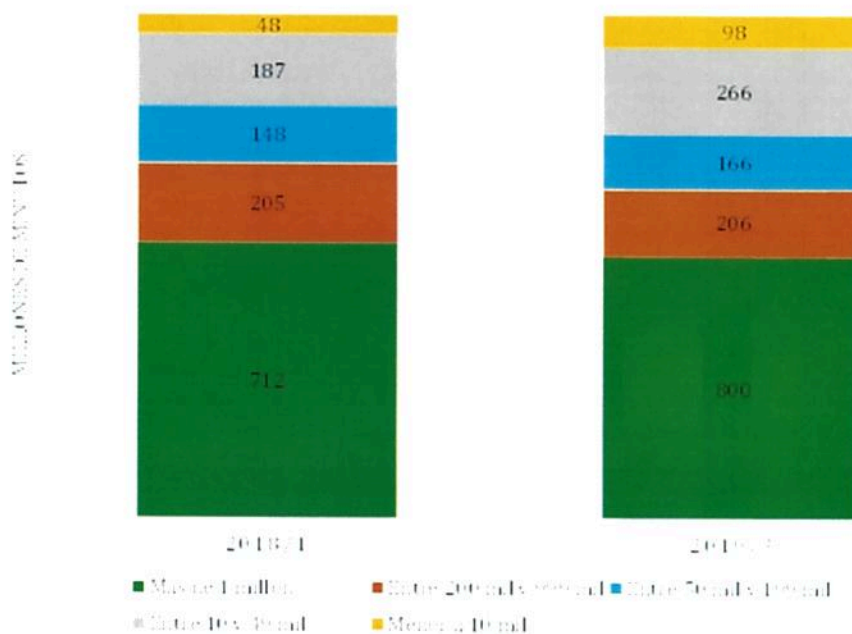
Este comportamiento de poca inversión se refleja en un hecho que el regulador no puede omitir y que debería corregir de manera inmediata. El Gráfico 2 presenta la distribución del tráfico en RAN para voz, distribuido por categoría de municipios (organizados por el tamaño de su población), se puede ver que este tráfico se realiza mayoritariamente en ciudades de más de 1.000.000 de habitantes. Es decir, en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Lugares donde claramente el RAN no es una instalación esencial en la medida en que no es imposible ni técnica ni y económicamente replicar la infraestructura propia, lo cual confirma que algunos operadores de red han tenido como estrategia apalancar en el RAN una parte importante de su operación dejando de lado la inversión y competencia por infraestructura.





Para el tercer trimestre de 2019 hubo tráfico por 1,536 billones de minutos en RAN. Del total, 1 billón se concentró únicamente en 27 municipios (mayores a 200 mil habitantes). Quiere decir estos resultados que hoy en día están mal planteados los incentivos del RAN puesto que esta instalación esencial debería aplicarse únicamente para los lugares con mayor dificultad de acceso, siendo estos los municipios más pequeños. En más del 90% de los casos el RAN se pagó a tarifa regulada. **¿Qué sentido tiene favorecer el RAN en las grandes ciudades del país?** Es hora que el regulador analice el uso del RAN teniendo en cuenta las necesidades de los municipios más pequeños.

**Gráfico 2: Distribución del tráfico de RAN (Voz) por tipo de municipio**



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

Un resultado similar se obtuvo para el tráfico de datos en RAN. En el Gráfico 3 se muestra que nuevamente se concentra en los municipios con población mayor a 200.000 habitantes. De hecho, para la última medición disponible (2019 -3Q) el tráfico fue de 1 billón de Megabytes en estos 27 municipios, donde se concentra casi la mitad de la población colombiana. Cerca del 50% de este tráfico se pagó a tarifa regulada. Si bien el tráfico aumentó para las poblaciones de menos de 10 mil habitantes, todavía representa un porcentaje bajo (13%). Esto muestra que hay un espacio importante para que el RAN se use como una verdadera instalación esencial y su uso se concentre en las



poblaciones alejadas y con menor cantidad de habitantes en las que por alguna razón para un operador resulte mejor solicitar el RAN a tarifa regulada.

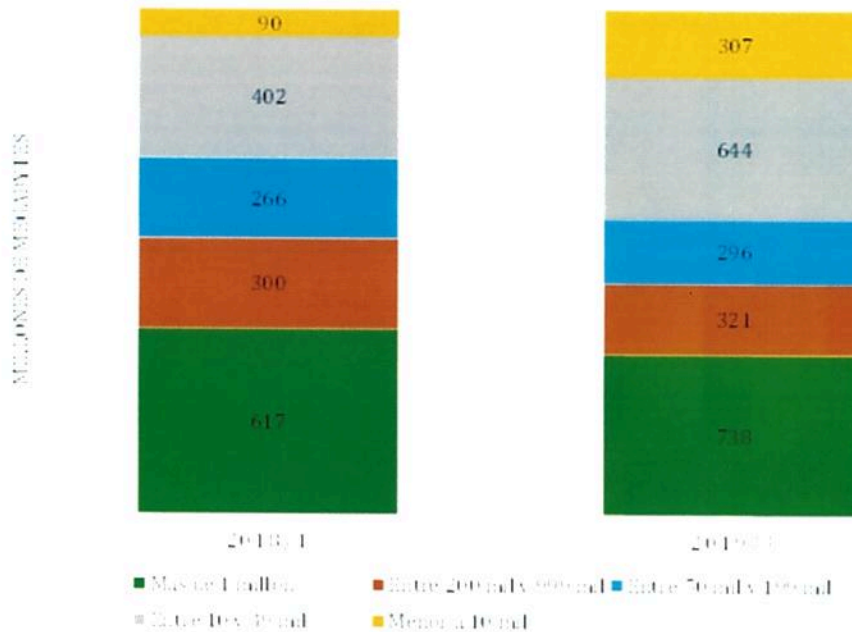
Por otro lado debe revisarse la aproximación a la aplicación de la tarifa regulada o negociada de RAN, pues bajo el esquema actual se genera un desincentivo a desplegar infraestructura tanto de 2G, 3G (para servicios de voz) como 4G (para servicios de datos) en la medida en que al contar con infraestructura se pierde el beneficio de la tarifa regulada. Este esquema no promueve ni la competencia en infraestructura ni el despliegue y ampliación de cobertura, como lo evidencia la información recabada y publicada por la CRC.

Hay un elemento adicional y que el regulador debe tener en cuenta en la revisión del RAN. La subasta de espectro de 700 y 2500 MHz realizada a fines del 2019, trajo obligaciones de cobertura solamente para algunos operadores (los que resultaron asignatarios de espectro en frecuencia de 700 MHz), en localidades alejadas de las cabeceras municipales. Se genera entonces un nuevo riesgo de comportamiento parasitario por parte de los operadores de red que no participaron y/o no fueron asignatarios de alguno de los bloques subastados en dicha frecuencia, que podría profundizarse porque no solo se haría uso del RAN en ciudades grandes (27 municipios referenciados anteriormente) donde reiteramos que no hay justificación para no invertir, sino en las localidades producto de las obligaciones de cobertura de la subasta de espectro, donde solo algunos operadores deben realizar inversiones mientras otros se beneficiarían sin tener un compromiso comparable de inversión. Es decir, mal haría el regulador en favorecer estas actitudes parasitarias de los operadores de red que no participaron y/o no se hicieron con alguno de los bloques subastados y permitirles hacer uso del RAN a tarifa regulada en estos casos sin que deban aportar al sector inversiones para cubrir otras localidades. En otras palabras, el acceso ventajoso al RAN genera un incentivo perverso que ha sido advertido por esta empresa en distintas oportunidades, de abstenerse de participar en los procesos de asignación de espectro que traen aparejados compromisos de inversión en despliegue, pues el operador puede preferir que sea otro quien realice las inversiones para luego acceder a la misma cobertura y a tarifa regulada, profundizando aún más su apalancamiento en el RAN, convirtiéndolos más en un revendedor de servicios al estilo de los OMV que en un operador de red.

### Gráfico 3: Distribución del tráfico de RAN (Datos) por tipo de municipio

# 10





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

A manera de síntesis, la CRC debe tener en cuenta los hechos documentados anteriormente en el momento de reformular la regulación de la aproximación regulatoria al RAN porque de la manera como se está aplicando actualmente genera incentivos perversos que afectan la competencia en infraestructura y la inversión en despliegue y ampliación de cobertura, afectando la competencia, la calidad del servicio, y reduciendo el bienestar del consumidor.

De continuar las cosas como están **se generarían condiciones asimétricas desfavorables para los operadores comprometidos con la inversión en redes, competencia por infraestructura y calidad del servicio, a través de mayores inversiones en todos los municipios del país, que serían aprovechadas por otros operadores de red que han decidido no invertir.** Así las cosas, desde nuestro punto de vista debe revisarse el alcance al RAN para que sea aplicado realmente como una instalación esencial. Buscando que la tarifa regulada se aplique únicamente a los municipios de menos de 10.000 habitantes y observando con rigor su aplicación en las localidades beneficiadas con la subasta de espectro en 2019. Para el resto de municipios debería aplicar la tarifa negociada de manera que todos los interesados puedan contar con máxima cobertura pero sin poder aprovechar la herramienta para lucrarse con las inversiones de otros operadores evitando las propias. Con esto se garantizaría la inversión adecuada de los operadores y la



calidad de servicio para todos los usuarios del país, y en particular de los que tienen vínculo comercial con ellos.

- **Condiciones para la Provisión de RAN:**

Las condiciones generales para la provisión del RAN, que regulatoriamente tenía vocación de temporalidad, pero en la práctica se volvió una carga permanente para los operadores que han hecho la tarea y han invertido en las redes, favorecido la actitud parasitaria de algunos operadores que no han invertido.

- **La regulación define como instalación esencial:**

***“Instalaciones esenciales: Toda instalación de una red o servicio de telecomunicaciones que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, y cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico.”***<sup>4</sup> (NFT)

Se echa de menos la realización por parte de la CRC de un estudio o análisis para determinar cuáles o bajo qué condiciones se considera que un activo de red no es replicable en lo económico o en lo técnico. La regulación asume sin mayor sustento que el RAN (en su totalidad) es instalación esencial, pero nunca sustenta esa determinación. Este es posiblemente el principal problema a revisar: Se define el RAN en su integridad como una instalación esencial sin que exista ningún estudio o sustento para el efecto. El RAN debe ser instalación esencial (aplicando la definición de instalación esencial) solamente cuando se demuestre que es imposible técnica o económicamente replicar la infraestructura. Al definirlo de forma genérica como instalación esencial se genera un incentivo perverso a no competir y a no invertir en infraestructura que fue evidenciado por la propia CRC en el estudio publicado el 15 de enero de 2020.

- **Diferencia entre el acceso por Roaming Automático Nacional – RAN y el acceso bajo Operación Móvil Virtual – OMV.**

En Colombia el RAN ha sido definido como **la Instalación esencial asociada a las redes de telecomunicaciones** con acceso móvil que permite, sin intervención directa de los usuarios, proveer servicios a éstos, cuando se encuentran fuera de la cobertura de uno o más servicios de su red de origen<sup>5</sup>.

Por otra parte, la Operación móvil virtual -OMV- ha sido definida en el artículo 4.16.1.1. de la

<sup>4</sup> Resolución CRC 3101 de 2011. Artículo 3. Definiciones 3.6

<sup>5</sup> Ver: Resolución CRC 5050 de 2016.







Resolución CRC 5050 de 2016, como una modalidad de acceso que Operadores Móviles de Red deben poner a disposición de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles catalogados como Operadores Móviles Virtuales -OMV-, para la prestación de servicios a los usuarios, incluidos voz, SMS y datos, y los servicios complementarios inherentes a la red de que disponga, de acuerdo con las condiciones establecidas en el CAPÍTULO 16 TÍTULO IV de esta misma resolución.

La diferencia esencial entre los Operadores Móviles de Red y los Operadores Móviles Virtuales es que no obstante ser en los dos casos Proveedores de Servicios de Telecomunicaciones, estos últimos no cuentan con permiso para el uso de espectro radioeléctrico, motivo por el cual presta servicios de comunicaciones móviles a través de la red de uno o más Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST)<sup>6</sup>.

Como lo ha reconocido expresamente la CRC: "(...) los operadores asignatarios de espectro tienen un modelo de negocio basado en el despliegue de infraestructura. Para facilitar el desarrollo de este modelo es que se regularon las condiciones de acceso a la instalación esencial de RAN, puesto que con ello se mitiga el impacto de la barrera de entrada que representa dicho despliegue. Sin embargo, **el RAN no está diseñado para soportar el 100% de la operación del proveedor que hace uso de este, así como tampoco está pensado para soportar operadores que tengan la intención de dejar de invertir en el mercado, y por el contrario, contempla elementos que permiten a los diferentes agentes que usan RAN priorizar las inversiones requeridas para reducir su dependencia de dicha instalación esencial en el mediano y largo plazo**<sup>7</sup>.

Por el contrario, en el caso de la Operación Móvil virtual, en el mismo documento antes citado, la CRC aclaró que "(...) **el operador que se beneficia del acceso siempre va a tener dependencia de la red del OMR para proveer servicio al público** (...) "<sup>8</sup>, por lo cual el precio de acceso se fija en función de los precios minoristas del OMR. Esto con el fin de garantizar suficiente margen al OMV para cubrir los demás costos en que incurre para proveer el servicio.

En línea con lo expuesto, para que un OMV pueda cumplir con sus obligaciones, es indispensable que disponga de un acuerdo de nivel de servicio (SLA) con su OMR, de forma que pueda trasladar todas las obligaciones a su prestador de red y asegurarse que sus usuarios dispondrán de la misma calidad de servicio que los del OMR, sin discriminación, y que a su vez cumpla con los requisitos establecidos

<sup>6</sup> Ver: Resolución CRC 5050 de 2016.

<sup>7</sup> Ver: Documento respuesta a comentarios Ajustes a las Resoluciones CRC 5107 y 5108 de 2017 CRC (2019): <https://www.crc.com.co/uploads/images/files/Documento%20de%20Respuesta%20a%20Comentarios%20OMV%20RAN%20vFinal.pdf>

<sup>8</sup> Ibid.





por la autoridad competente<sup>9</sup>.

Llamamos la atención sobre este particular porque, como se mostró anteriormente, existe una diferencia estructural entre la instalación esencial de RAN y la figura de comercialización que soporta al OMV, pues mientras la primera figura de acceso tiene una duración limitada en el tiempo en tanto deja de existir cuando el PRST solicitante cuente con cobertura y red propia, en el segundo caso no se presenta este escenario, pues por definición regulatoria, el OMV SIEMPRE depende de la red de uno o más prestadores para ofrecer sus servicios al público. **En palabras más concretas, para solicitar RAN debe existir una condición necesaria y suficiente: tener Red Origen para el servicio solicitado.**

En línea con la diferencia ilustrada, la CRC ha tratado el RAN bajo la perspectiva de un modelo de costo medio o de costo incremental de largo plazo (considerando que el operador solicitante puede eliminar la dependencia realizando sus propias inversiones), mientras para los OMV, el regulador ha adoptado una metodología de *retail minus* bajo el modelo IPROM, ampliamente explicado en diferentes proyectos regulatorios, bajo el entendido que el OMV depende totalmente de la red de uno o más prestadores para ofrecer sus servicios al público.

Conforme a los argumentos expuestos, resulta evidente que se trata de dos instrumentos regulatorios diferenciados de promoción de la competencia y reducción de barreras de entrada, que tienen como objetivo permitir el acceso de operadores que cuenten o no con permisos de espectro radioeléctrico; que cuenten o no con red propia, de forma temporal y/o permanente dependiendo del modelo de negocio de su elección y bajo las condiciones de remuneración fijadas en la regulación a las redes de telecomunicaciones móviles del país.

En consecuencia no resulta adecuado ni ajustado a las características técnicas de cada una de estas modalidades de acceso, buscar que por vía regulatoria se estandaricen o equiparen los criterios para su remuneración, tal y como lo ha planteado la Comisión. Dicha postura, desnaturalizaría no sólo los accesos, sino que generaría efectos opuestos a los originalmente previstos por la CRC, desincentivando la competencia e inversión en infraestructura y tecnología; generando asimetrías mediante el traslado de cargas excesivas a los operadores de red; y afectando gravemente a los consumidores.

En síntesis:

---

<sup>9</sup> Ver: Documento soporte Condiciones Regulatorias y de Mercado Operación Móvil Virtual Proceso: Regulación de Mercados (2011) Recuperado de [https://www.crc.com.co/recursos\\_user/Actividades%20Regulatorias/MercadoOperacionMovilVirtualOMV/DocumentoSoporte.pdf](https://www.crc.com.co/recursos_user/Actividades%20Regulatorias/MercadoOperacionMovilVirtualOMV/DocumentoSoporte.pdf) el 15 de enero de 2020.



1. El RAN fue concebido como una herramienta regulatoria de carácter temporal, cuyo objetivo era –mediante la compartición activa de la red- facilitar el acceso a operadores entrantes en condiciones de competencia.
2. Se trata de una instalación esencial que está limitada en el mediano y/o largo plazo en función de las condiciones de mercado y de la ampliación de cobertura en red propia, por parte del operador entrante.
3. Mediante Resolución CRC 4112 de 2013, la CRC decidió extenderla a los operadores establecidos, sin que por ello perdiese sus carácter temporal determinado por las condiciones de mercado y en función de la ampliación de cobertura en red propia, por parte del operador entrante. Es decir, el acceso debe otorgarse siempre y cuando sea indispensable y el operador de red de origen no cuente con cobertura.
4. La consagración del RAN como facilidad esencial no exime en forma alguna al operador de red de origen de honrar las obligaciones de cobertura a su cargo, como consecuencia de la obtención de permisos para uso y explotación de ERE. Es decir, el PRO deberá tener red o sectores para solicitar RAN, de lo contrario sería un revendedor de servicios al estilo de los OMV.
5. Hoy en día, el RAN se convirtió en un recurso de red que contrario su naturaleza, se ha usado de forma permanente e ininterrumpida para evitar la inversión en redes y prestar servicios de forma parasitaria a costa de aquellos que si están realizando inversiones en redes y generando cobertura a nivel nacional.
6. Debe haber un cambio de paradigma en la regulación del RAN. Las medidas regulatorias asociadas a la cantidad de sectores no cumplieron con su objetivo de incentivar la competencia y la inversión. Todo lo contrario, fomentan no realizar inversiones en infraestructura para no perder el beneficio de la tarifa regulada.
7. El regulador debe reconsiderar las reglas para que la tarifa regulada del RAN sólo aplique a los municipios más pequeños, con menos de 10.000 habitantes. Los demás deberían tener derecho de acceso a tarifa negociada.
8. Deben eliminarse las potenciales distorsiones que puedan surgir por la aplicación de RAN en las localidades que deben cubrirse con ocasión de los permisos de uso y explotación de ERE otorgados en 2019, para evitar asimetrías en inversión entre operadores que asumieron compromisos de inversión y los que no lo hicieron.
9. Se debe revisar la regulación actual para eliminar la procedencia del RAN cuando el operador solicitante no cuente con una red de origen. Esta ha sido una de las principales distorsiones





introducidas por la regulación que desnaturalizan la instalación esencial. Si el operador solicitante no cuenta con red de origen realmente lo que está buscando es un acceso como OMV y permitir su caracterización como RAN distorsiona la herramienta y genera escenarios de arbitraje entre ambas figuras.

10. Se propone en este documento una nueva aproximación regulatoria a la instalación esencial que promueva la competencia en servicios, inversión e infraestructura y minimice el efecto no deseado del apalancamiento de operaciones en RAN en detrimento de la inversión propia (comportamiento Free rider o parasitario). En palabras simples, el regulador tiene en sus manos devolverle al RAN su verdadero significado: **instalación esencial**.

## 2.2. De la sugerencia de revisar el régimen tarifario de los OMV

El documento gris objeto de estudio consagra en su página 47: *“En cada una de estas clasificaciones se muestran los elementos de cadena de valor que posee cada categoría de OMV. Por ejemplo, un OMV completo dispone de elementos de red de conmutación y de sistemas para la prestación de servicio, atención al cliente y facturación, por lo que en principio no requiere de acceso a este tipo de elementos de un OMR. En cambio, un OMV Revendedor, dispone de marca propia pero sólo se encarga de labores de mercadeo y ventas, por lo que necesita una relación de acceso con el OMR sobre los otros elementos de la cadena de valor para los que no dispone de infraestructura”*.

Luego, al finalizar el mismo, en página 83, se encuentra lo siguiente: *“Se puede concluir, entonces, que la CRC deberá propender por una modificación del Régimen de Acceso e Interconexión hacia una política regulatoria que continúe cimentando las bases de la innovación del sector; para ello, deberá ser garante de un marco regulatorio que proteja la libre competencia y promueva la inversión”*

De dicha lectura se entendería que el regulador pretende por medio de este documento revisar las tarifas que el mismo estableció para los OMV, lo cual no deja ver otra cosa diferente al escaso análisis e improvisación a la hora de establecer y tarifar dicho servicio.

Adicional a lo anterior, cada empresa es libre de determinar dentro de su modelo de negocio el tipo de OMV que está creando, así como también su tasa de retorno en el negocio emprendido, por esta razón no se entiende el motivo por el cual la CRC incluye estas consideraciones en el documento. En virtud de lo anterior, se solicita que aclare el motivo de su inclusión y desarrollo dentro de este documento, o por lo menos realice un AIN ex post de la intervención realizada y los efectos en el mercado.

## 2.3. Comentarios específicos al punto “7. OTT”<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Ver: Borrador REVISIÓN DEL RÉGIMEN DE ACCESO, USO E INTERCONEXIÓN Pág. 11. Recuperado de: <https://www.crc.com.co/es/pagina/revision-regimen-acceso-uso-interconexion> el 13 de enero de 2020.

17 | 6





La CRC en el documento gris, repetidamente establece que la interconexión desde sus inicios cumple con la función de facilitar la interacción entre los agentes y de estos con sus usuarios,<sup>11</sup> lo cual es claramente una visión estática de la industria. Actualmente los servicios OTT permiten la comunicación entre usuarios de distintos operadores, a nivel global, sin necesidad de interconexión. Los servicios prestados mediante aplicaciones OTT como Skype o WhatsApp permiten la interacción en Voz, SMS y datos, entre usuarios en todo el mundo, sin necesidad de interconectarse con un proveedor tradicional.

Es por ello que los **nuevos agentes** ya no requieren infraestructura por que soportan todas las funcionalidades de interacción e interoperabilidad en Internet y en este escenario la interconexión es irrelevante. Frente a los **OTT**, algunos operadores (dentro de los cuales está COMCEL) solicitaron su inclusión en la regulación de acceso e interconexión por mercados, previo análisis de su entorno e impacto.

En otras oportunidades, CLARO ha expresado la necesidad de:

- i) Incluir a los OTT en las definiciones de mercados relevantes, de manera que sean caracterizados como agentes del sector TIC;
- ii) Nivelar las obligaciones entre todos los agentes para eliminar asimetrías entre servicios comparables.
- iii) Adoptar todas las medidas que resulten necesarias para facilitar la prestación de servicios bajo un entorno de libre competencia y sana competencia, reconociendo bajo la óptica del principio de neutralidad tecnológica y sin que resulte relevante su nivel de penetración, que se trata de nuevos agentes que compiten y/o coexisten con los PRST tradicionales y que están generando cambios en los patrones de consumo de todos los servicios.<sup>12</sup>

Se han evidenciado diferentes tendencias internacionales en la materia. En efecto, recientemente, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) publicó el panorama mundial de la regulación en las Tecnologías de Información y Comunicaciones, en el que destacó el crecimiento durante los últimos años, que en el consumo de datos que han tenido las plataformas OTT (Global ICT Regulatory Outlook 2018, Pág. 3), documento en el cual se concluyó que: *“la mayoría de los gobiernos, autoridades regulatorias, operadores de telecomunicaciones consideran que es necesario regular las plataformas*

<sup>11</sup> Ibidem, página 19.

<sup>12</sup> DNP (2016) El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado Informe final Pág. 61. Recuperado el 25 de junio de 2019 en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20convergencia%20dyd%20rev\\_STEL%2018-01-2017CEVC.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20convergencia%20dyd%20rev_STEL%2018-01-2017CEVC.pdf)



OTT, localmente e internacionalmente, en los servicios de telecomunicaciones tales como voz, mensajes y video llamadas a través de aplicaciones" (Global ICT Regulatory Outlook 2018, Pág. 81).

Es decir, el tema no es menor y es uno de los más relevantes en la industria de las telecomunicaciones a nivel global. Se trata de un asunto que ha sido analizado por la OECD, BEREC y la ITU.

- ✓ La OECD (2014)<sup>13</sup>, ha expresado que como consecuencia de la innovación y evolución tecnológica, muchos proveedores de servicios (dentro de los cuales están los OTT), no están regulados de la misma manera que los operadores tradicionales de servicios de telecomunicaciones, por lo cual ha recomendado revisar y ajustar la regulación de los países miembros, de tal manera que las reglas de juego sean las mismas para todos los competidores, por vía de desregulación, simplificación normativa o expedición de regulación específica. Para la OECD ya existen OTT que proveen servicios que son sustitutos de los tradicionales de telecomunicaciones, lo que necesariamente debe conducir a una homogenización de la regulación, bien sea mediante su flexibilización, desregulación o adhesión de estos a las regulaciones existentes. De hecho la misma consultoría reconoce que existe el fenómeno de sustitución en el servicio de SMS, Voz y audiovisual.
- ✓ Para la UIT (2015)<sup>14</sup>, los OTT coexisten con los PRSTM, en un contexto desequilibrado, no obstante ser competidores directos de estos últimos; por lo cual ha recomendado establecer que los servicios OTT hagan parte del mismo mercado relevante de los servicios TIC tradicionales. En el documento "*Economic Impact of OTT Technical Report (2017)*"<sup>15</sup>, esta organización reconoce que los OTT compiten con los prestadores de servicios tradicionales, cuando menos en: i) servicios de voz; servicios SMS; iii) teleconferencias; y iv) VOD, entre otros. En efecto, en el mismo se afirma que:

*"(...) OTT services compete with voice services (typically by offering VoIP services), with SMS (typically by offering chat and messaging services), with voice and video conferencing, and with television and video on demand (typically by offering streaming services such as Netflix and a range of online video content). (...)"*<sup>16</sup>

- ✓ Para BEREC (2015 y 2017) si los servicios tienen las mismas funcionalidades y compiten de

<sup>13</sup> OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. Recuperado el 26 de junio de 2019 de [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-detelecomunicaciones-en-colombia\\_9789264209558-es#.V\\_HVg1xNtJ0](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-detelecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#.V_HVg1xNtJ0)

<sup>14</sup> ITU (2015) Citado por el DNP (2016) El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado Informe final. Recuperado el 25 de junio de 2019 en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20convergencia%20dyd%20rev\\_STEL%2018-01-2017CEVC.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20convergencia%20dyd%20rev_STEL%2018-01-2017CEVC.pdf)

<sup>15</sup> Recuperado el 24 de octubre de 2019 en [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-t/opb/tut/T-TUT-ECOPO-2017-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/opb/tut/T-TUT-ECOPO-2017-PDF-E.pdf)

<sup>16</sup> Recuperado el 24 de octubre de 2019 en [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-t/opb/tut/T-TUT-ECOPO-2017-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/opb/tut/T-TUT-ECOPO-2017-PDF-E.pdf)





manera efectiva, deberían estar sometidos a las mismas reglas de juego, de lo contrario se generan distorsiones en la competencia, debido a que la prestación de ciertos servicios implica la asunción de costos regulatorios que los OTT no asumen.

*"(...) The idea of the level playing field is that services that have the same functionality and compete with each other should all be subject to the same regulatory treatment. After all, a different regulatory treatment could result in a distortion of competition because certain services carry regulatory costs while others do not (...)"<sup>17</sup>.*

En síntesis, para BEREC si el servicio prestado por el OTT, se debería regir y someter a las mismas reglas y cargas regulatorias de los operadores tradicionales (OTT-0)<sup>18</sup>.

Adicionalmente, se trata de agentes que ya han sido regulados en varios países del mundo, como Taiwán, Alemania, Canadá, España, Portugal, Brasil, India y Omán.

No obstante, el documento gris objeto de estudio limita la inclusión de los OTT, al concepto de neutralidad de red, sin hacer un estudio si quiera enunciativo de su condición de agente del sector. En este sentido el Documento señala: **"Por otro lado, el surgimiento de los prestadores de servicios OTT (Over The Top) plantea nuevos desafíos al acceso de redes vinculados al concepto de neutralidad de red, que es definida por el BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communication) como el principio mediante el cual todas las comunicaciones electrónicas que se cursan a través de una red deben ser tratadas por igual, sin importar: (i) el contenido, (ii) la aplicación, (iii) el servicio, (iv) el dispositivo, (v) el usuario que la envía, y (vi) el usuario que la recibe"**<sup>19</sup>. (NSFT)

(...)

**"En el estudio realizado por Detecon se identificaron varios puntos que requieren de un análisis en las relaciones de acceso entre los OTT y los PRST, considerando que la meta de las reglas de neutralidad de red es proteger a los usuarios de internet, a los proveedores de contenidos y a los agregadores de contenidos de una degradación del tráfico de internet. Por lo tanto, las regulaciones de acceso pueden incluir impedir el bloqueo del tráfico, impedir el filtrado del tráfico (servicios y contenidos), establecer reglas claras para gestión y priorización de tráfico y establecer obligaciones de no discriminación"**<sup>20</sup>. (NSFT)

<sup>17</sup> BEREC (2017) Report OTT Services. Pág. 22

<sup>18</sup> BEREC (2017) Report OTT Services. Pág. 38 "(...)BEREC notes that although there is general appreciation of the idea that services of the same type should preferably be subject to broadly the same regulatory treatment there can also be reasons for different regulatory treatment of services. (...)"

<sup>19</sup> COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión del Régimen de Acceso, Uso e Interconexión. Documento Gris. Página 49.

<sup>20</sup> Ibid. Páginas 49 y 50.

20 19





Es decir, solo se concibe la existencia de los OTT para buscar la preservación del principio de neutralidad de red, el cual nunca se ha puesto en discusión. No se entiende por qué la CRC se limita en su actuación y no considera analizar el rol y alcance de los OTT dentro de los mercados relevantes existentes.

La CRC concluye en su documento que: “(...) **Tampoco se evidencia que el servicio de llamadas de voz por aplicación sea un sustituto perfecto del servicio de telefonía móvil. Un dos por ciento (2%) de la población encuestada manifestó no llamar por operador tradicional pero sí utilizar aplicaciones en línea para enviar mensajes, el cual se caracteriza principalmente por corresponder a un grupo de personas jóvenes que vive en estratos medios y altos, con niveles educativos mayores, tendiendo hacia la sustitución de los servicios de voz tradicionales, en favor de los ofrecidos por las aplicaciones. (...)**” (NFT)

Dicha conclusión luce sesgada por cuanto la pregunta es equívoca: Lo relevante no es si se sustituye totalmente o de manera perfecta la llamada de voz tradicional por llamada de WhatsApp, sino si se usa WhatsApp para comunicaciones de voz, en qué medida y cómo ha evolucionado este uso.

Así las cosas, se requiere que en ejercicio de su marco funcional y bajo un entorno de igualdad ante la ley y las cargas regulatorias, vincule a estos agentes disruptivos, que compiten de forma directa con los servicios de comunicaciones tradicionales, de manera que se considere a estos agentes en forma expresa, como parte integral de los mercados de servicios de telecomunicaciones.

Esto, bien sea mediante su inclusión como agentes competidores en los mercados identificados en la actualidad o mediante la identificación de otros nuevos, permitirá al regulador nivelar el campo de juego respecto a los operadores tradicionales, establecer estándares de calidad, de protección a los usuarios, así como asegurar el suministro de información que permita generar propuestas de desregulación o de sustitución de la rígida regulación vigente, por otra que sea universal, adaptativa y que guarde correspondencia con las nuevas dinámicas que a nivel global se presentan en el sector de las telecomunicaciones.

#### 2.4. Compartición de infraestructura:

En el documento gris objeto de estudio se presenta la sugerencia realizada por el consultor a la CRC de implementar “una base de datos nacional con las infraestructuras pasivas disponibles para compartir, además de establecer la obligación de suministrar esta información por parte de los PRST incumbentes en el mercado”<sup>21</sup>. Respecto de lo anterior, nos permitimos manifestar lo siguiente:

---

<sup>21</sup> Página 50.





- **Análisis de Impacto Normativo**

No resulta suficiente la sustentación para concluir que dicha información es necesaria, sin realizar un análisis de impacto normativo de la medida que propone, puesto que las simples referencias o solicitudes de ciertos agentes no justifican la creación de una base de datos nacional, sin ahondar sobre la necesidad y el alcance de su publicidad.

- **Confidencialidad de la información de la bases de datos de infraestructura pasiva**

La base de datos que se pretende crear será alimentada con información confidencial de los operadores, protegida por el artículo 260 de la Decisión de la Comunidad Andina 486 de 2000, considerada como secreto empresarial, por su valor comercial y estratégico para las compañías. Por lo tanto, sugerimos a la CRC replantear la actividad de crear esta base de datos, ya que hacerla pública puede afectar la seguridad e integridad de las redes, haciéndola vulnerable a ataques delincuenciales, y adicionalmente, desconoce el secreto comercial.

Es necesario reconocer, que la comisión cuenta con la información objeto de la base de datos que se pretende crear, ya que los operadores en virtud de la Resolución MINTIC 781 de 2013, entregan un inventario de sitios y un inventario de sectores de estaciones base, con periodicidad trimestral. Sin embargo, esta entrega de información se realiza bajo el marco de la confidencialidad como todos los reportes realizados a la Comisión, guardando las medidas de seguridad necesarias para garantizar su confidencialidad. En consecuencia, vemos con preocupación la propuesta, ya que la misma desconoce la protección jurídica de la información, relacionada con el secreto empresarial y suma un riesgo de seguridad a las redes.

- **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 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 formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios”.*

#### • **Requisitos del Secreto Empresarial**

En términos generales, los secretos comerciales se protegen sin necesidad de registro, es decir, que se protegen sin necesidad de formalidades de procedimiento. 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 información. Sobre el particular, advertimos que una base de datos de infraestructura pasiva, de las redes de telecomunicaciones, no es conocida en el sector y tiene incidencia en la competitividad del operador.

- ✓ La información debe tener un valor comercial

Este requisito, evidencia que no basta que la información sea secreta, sino para ser protegida 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. Basta que la misma tenga relación directa con la actividad profesional de la empresa, como en este caso, la infraestructura pasiva, es sinónimo del plan de expansión de la compañía, de su estrategia comercial en materia de cobertura y servicios. Resulta indudable que la misma es valiosa y tiene la vocación de poner en evidencia elementos que inciden en la estrategia competitiva de esta compañía, frente a sus competidores.

- ✓ Que se trate de información que haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su poseedor para mantenerlas secretas

La protección de la información sobre la cual la Comisión pretende crear una base de datos, ha sido objeto de medidas de protección razonable, en la medida que el conjunto de la información de infraestructura pasiva se ha mantenido protegida al interior de la compañía, y hacia el exterior, a tal





nivel que la misma, no había sido divulgada a terceros.

Por lo anterior, se puede observar que la pretensión de la CRC de regular este mercado, y de establecer una base de datos de infraestructura pasiva, va en contravía con la normatividad nacional y acuerdos internacionales.

## 2.5. Posición de dominio

El documento gris indica que *“Algunos agentes solicitan definir la dominancia en el sector móvil y establecer medidas particulares o diferenciales para agentes con posición de dominio en el mercado. De otro lado, se pide tener en cuenta el poder significativo de mercado que ostentan los compradores mayoristas de servicios de interconexión en zonas apartadas, que genera asimetrías en la capacidad de negociación, a pesar de que el operador vendedor pueda ser la única alternativa<sup>22</sup>”*. Queda claro que algunos operadores están más preocupados de prohibirle la competencia a un jugador en el mercado que de fomentar su propia estrategia comercial para competir por cobertura y calidad en el servicio.

Debe tener en cuenta el regulador que la declaratoria de dominancia hace parte de otra discusión, cuya revisión se debe dar dentro del ámbito de la actuación particular, tomando como análisis que las condiciones del mercado han mostrado el decaimiento en la citada dominancia en el mercado de voz saliente móvil y la ausencia de evidencia en el mercado de Servicios Móviles como lo ha constatado la SIC en sus conceptos de abogacía de la competencia.

Adicionalmente, debemos precisar que este tema no es relevante en materia de interconexión y acceso, régimen que debe ser el mismo y neutral para todos los PRST.

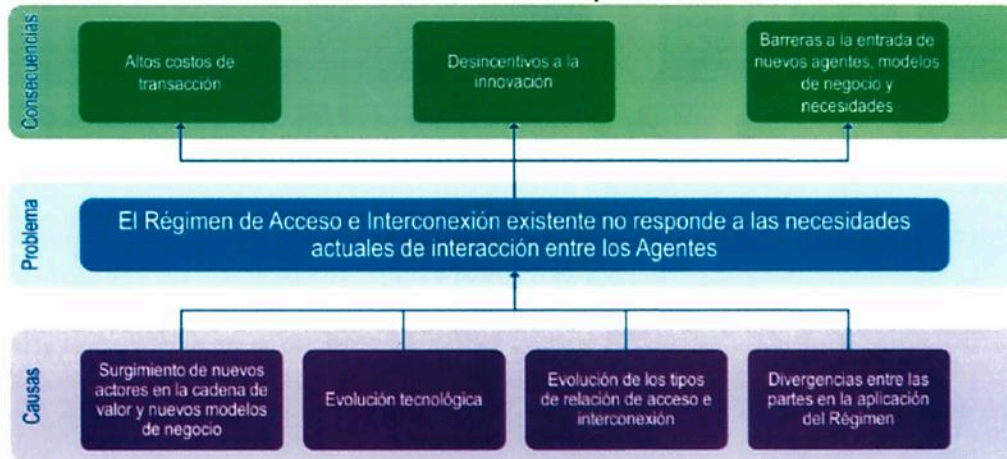
## 2.6. Sobre la Definición del problema.

La CRC presenta el problema de la siguiente manera:

---

<sup>22</sup> Página 12.

Ilustración 11. Árbol del problema



Fuente: Elaboración propia

Fuente: COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión del Régimen de Acceso, Uso e Interconexión. Documento Gris. Página 24.

Respecto de la definición del problema, encontramos que ni en las causas ni en las consecuencias el regulador tuvo en cuenta el desincentivo a la inversión por parte de los PRST, ilustrado a profundidad al inicio del presente documento, y que fuera evidenciado por la propia CRC

Sobre las consecuencias del problema relacionadas con las "barreras a la entrada de nuevos agentes, modelo de negocio y necesidades" es importante resaltar que la misma regulación establece condiciones favorables para la entrada de nuevos operadores (PRSTM) al tener tarifas reguladas especiales durante cinco (5) años, habiendo sido verificado por la CRC que esta ventaja se utiliza como un mecanismo perverso que promueve conductas parasitarias y desincentiva la inversión, por lo que reiteramos que se deberá revisar las condiciones y utilizar RAN como una verdadera instalación esencial.

En cuanto a otro tipo de agentes como los OMV, las mismas cifras oficiales muestran que trimestre a trimestre se van quedando con una parte del mercado producto de la competencia, que en algunos segmentos su actividad competitiva es bastante agresiva, y por lo tanto el usuario es el más beneficiado al tener mayores alternativas. En ese sentido no hay sustento para afirmar que existan barreras de entrada y que además sean una consecuencia al problema planteado.

De otra parte, consideramos que la principal barrera de entrada es la inestabilidad jurídica y regulatoria a la que se ven enfrentados los PRST comprometidos con la inversión en el país, puesto que la regulación ha generado incentivos perversos, desincentivando la inversión, generando arbitrajes



25 24





regulatorios, que redundan en el desconocimiento de la regulación no por interpretación como se pretende aducir en el documento gris, sino a sabiendas de su desconocimiento y protegidos bajo el amparo regulatorio, desconociendo el pago de sus obligaciones, y desconociendo abiertamente los términos de la regulación, para perdurar en la operación a costa de otros proveedores.

En vista de lo anterior, el principal reto que tiene el regulador es disminuir la incertidumbre regulatoria para fortalecer la competencia y la inversión en infraestructura.

## 2.7. Definición y objetivos del Régimen de Interconexión

Se reitera lo manifestado al inicio del documento, donde el objetivo de la interconexión no es la entrada de nuevos agentes, por cuanto la regulación define que el objetivo de la interconexión es permitir el interfuncionamiento de las redes y la interoperabilidad de plataformas, servicios y/o aplicaciones para que usuarios de diferentes redes se comuniquen entre sí. Permitir la entrada al mercado de nuevos agentes no es un objetivo de la interconexión al menos desde la perspectiva de la regulación vigente.

## 2.8 Altos costos de Transacción

El documento objeto de comentarios, concluye sobre este tema lo siguiente:

*"(...) Por lo tanto, la visión acerca de la libre oferta y demanda alcanzando un estado de asignación eficiente de sus recursos (capital, fuerza laboral, salarios, precios y cantidades) tiene una aproximación más teórica que real, **ya que resulta frecuente ver fallas en los mercados**, por ejemplo, aquella en la que uno o varios agentes deciden las condiciones de la industria en la que participan.*

***En Colombia, el sector de las Telecomunicaciones es un ejemplo de la presencia de estas fallas, en la medida que son tan diversos los servicios que existen y la creación de mercados que relacionan a empresas y usuarios, o solamente a empresas (acceso e interconexión), que mecanismos autónomos son insuficientes para corregir las disparidades resultantes de estas relaciones cada vez más complejas"*** (NFT)

Se echa de menos el sustento para arribar a estas conclusiones que de alguna manera ambientan una aproximación intervencionista en el mercado.

*"(...) Así, en un sector como las Telecomunicaciones donde, por ejemplo, **se hace difícil replicar la infraestructura de un competidor** y un agente entrante desea negociar un acuerdo de acceso o interconexión, la búsqueda del mejor trato posible por parte de aquel incumbente que posee la infraestructura puede llevar a que, en una negociación desbalanceada, **la externalidad (poder de mercado)** sea superior a cualquier negociación privada y esta no pueda ser eliminada, frustrando un acuerdo final o dificultando la obtención del mismo. (...)"* (NFT)

28-25



Sobre esta última afirmación, es importante mencionar que el poder de mercado se asocia a que un agente pueda fijar precios sin que las cantidades demandadas por el bien se vean afectadas y sin importar lo que los demás competidores hagan. Extrañamente la CRC asocia el poder de mercado a la cantidad de infraestructura que tiene determinado operador. Sorprende entonces que el regulador pretenda concluir que la inversión en infraestructura resulta en un poder de mercado, y que esto sería perjudicial en las negociaciones con los operadores entrantes. De acuerdo a la evidencia, los costos de transacción se reducen cuando los operadores aplican la regulación existente y no desconocen su carácter de entrante o establecido.

## 2.9. Problemáticas relacionadas con desincentivos a la innovación

Dentro de las problemáticas planteadas en el documento gris como desincentivos a la innovación, se describe un caso de ampliación de enlaces entre operadores fijo – móvil, el cual no parece tener relación directa con la innovación.

### 2.10. Barreras a la entrada de nuevos agentes, modelos de negocio y nuevas necesidades

*"El despliegue y acceso a la infraestructura es un punto neurálgico en el sector de las telecomunicaciones, **más si se tiene en cuenta que uno de los principales cuellos de botella en esta industria tiene que ver con el uso por parte de terceros de infraestructura que técnica y/o económicamente es difícil de replicar.**" (NSFT)*

En este punto debemos precisar, el cuello de botella es la imposibilidad técnica o económica de replicar infraestructura, conforme a la definición regulatoria de instalación esencial. Este cambio sutil de "imposibilidad" a "dificultad" de replicar infraestructura, que se aparta de los lineamientos regulatorios, es el que genera la distorsión en el mercado, reduce la competencia en infraestructura y la inversión que ya constató la propia CRC en la socialización del documento de "Revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017", el pasado 15 de enero de 2020.

*"(...) Ahora bien, en la discusión de si se le debe obligar al incumbente a dar acceso a su red o no, surgen varias posiciones. Por un lado, está la vertiente que considera que obligar a dar acceso desincentiva la inversión en infraestructura en la medida que los proveedores entrantes van a preferir usar la red ya existente y no incurrir en la construcción de una nueva. **Mientras que, por otro lado, está la versión de la necesidad de obligar el acceso en la medida que esto estimularía la competencia pues los agentes dispuestos a entrar al mercado podrían hacer uso de la infraestructura del incumbente a un precio costo eficiente mientras alcanzan una masa crítica de usuarios que permita financieramente la construcción de su propia red.** (...)" (NFT)*

27 26





Sobre el particular, se reitera que este camino ya fue recorrido y los resultados están a la vista, según el informe publicado por la CRC el 15 de enero, donde los incumbentes que no tenían obligación de invertir, utilizaron la compartición RAN para no desplegar su propia infraestructura. Por eso no crecieron en cobertura de 2G, 3G y especialmente de 4G y por eso el uso del RAN se centra en las principales ciudades, evitando invertir en despliegue para no perder el beneficio de la tarifa regulada.

El caso AVANTEL ilustra esta situación, por cuanto gozó por cinco (5) años de tarifas preferenciales y condiciones especiales, durante los cuales debería desplegar su propia red, situación a la que la CRC debía dar monitoreo de acuerdo con los lineamientos emitidos por la SIC en sede de abogacía de la competencia. Vencido el plazo, se comprobó que nunca hizo las inversiones en su propia red y al expirar el tratamiento preferencial, dejó de honrar sus obligaciones de acceso e interconexión y se acogió a un esquema de protección de acreedores. La evidencia muestra que esta aproximación no ha sido exitosa y por ende debe ser considerada en la definición del problema.

*"(...) Sin embargo, independientemente de si se presenta un trade-off entre la eficiencia dinámica y estática, lo cierto es que el proveedor incumbente **dueño de la infraestructura difícil de replicar** y que además esta verticalmente integrado, tiene incentivos suficientes para apalancarse en las barreras de entrada propias de la industria o crear nuevas, dilatando procesos, con el fin de impedir la entrada de nuevos agentes y a su vez consolidar su poder de mercado. En esa medida, el hecho de que el Régimen de Acceso, Uso e Interconexión no responda a las necesidades actuales de interacción entre los agentes, **contribuye a desincentivar la entrada de actores con nuevos modelos de negocio, así como también, torpedea la expansión de los ya establecidos.**(...) (NFT)*

No existe evidencia que soporte dicha afirmación. En la última subasta de espectro, que de acuerdo con los lineamientos del Gobierno no perseguía el ingreso de nuevos jugadores sino aumentar el bienestar del consumidor reduciendo la brecha digital, se presentó un nuevo operador que accedió a espectro en dos (2) bandas de frecuencia, conociendo el actual régimen de interconexión. La evidencia que la CRC aduce en el documento gris, se concentra en algunos conflictos de interconexión en los cuales el problema no es la existencia de una barrera de entrada sino el interés de un jugador de ingresar al mercado desconociendo la regulación vigente.

### 3. INTERROGANTES SECTORIALES: (Numeral 7 del Documento Gris)

Ahora bien, teniendo en cuenta que el documento gris propone al final del mismo la respuesta a unos interrogantes, nos permitimos remitir las respuestas a los mismos:

1. **¿Está de acuerdo con la definición del problema: "El Régimen de Acceso e Interconexión existente no responde a las necesidades actuales de interacción entre los Agentes"? De ser negativa su respuesta: ¿Cuál sería entonces la definición del problema? Justifique su respuesta.**

28 27



Estamos de acuerdo con la necesidad de formular adecuadamente el problema, pero las razones argumentadas por la Comisión en el documento gris, son incompletas y en algunos casos incorrectas teniendo en cuenta las siguientes razones:

- Se debe revisar la regulación de RAN y OMV, con el fin de impulsar inversión y competencia por infraestructura (revisar temporalidad de RAN, remuneración por parte de OMV cerca a costos marginales, libre negociación del RAN y con OMV y no compartición a tarifa regulada).
- Se debe revisar las condiciones acceso a Roaming Automático Nacional, reorientar la regulación hacia la aplicación de la instalación esencial, revisar las condiciones de la cobertura, términos de tiempo en que se debiera otorgar y su remuneración.
- La aproximación regulatoria debe promover la libre competencia, seguridad jurídica, confianza inversionista y simplificación regulatoria. Por lo cual no debe imponer nuevas cargas regulatorias, definiciones e intervención de nuevos mercados sin análisis previo de mercado, y medidas asimétricas según posición de mercado. Adicionalmente se deben observar los principios orientadores establecidos en la Ley 1978 de 2019.
- Se debe Incluir a los OTT, como agentes del sector TIC y considerarlos en los mercados relevantes en que ofrecen servicios.
- Impulsar iniciativas de orden legal y/o regulatorio encaminadas a nivelar las cargas entre los operadores tradicionales y los nuevos agentes, así como establecer indicadores de calidad para la prestación de servicios comparables.
- El mercado actual no genera barreras de entrada a los agentes nuevos, como erróneamente lo pretende establecer el documento gris; por el contrario, con la entrada de diversos PRST se ha evidenciado, que gracias al proteccionismo de la regulación actual, y del largo proceso de desconexión, se generan conductas de no pago, fraude en las solicitudes y garantías, las cuales deben ser revisadas por el regulador.
- El objetivo del acceso e interconexión no es permitir el ingreso de nuevos actores, sino permitir el interfuncionamiento de las redes y la interoperabilidad de plataformas, servicios y/o aplicaciones para que usuarios de diferentes redes se comuniquen entre. Los incentivos a la inversión también promueven la competencia, con infraestructura, cobertura o calidad, por lo que no es acertado que se contemplen como objetivos contrarios.
- Previo a la intervención de un mercado, como el de portador es necesario realizar un AIN, dado

28 28





que se debe considerar la *última ratio*, y no se debe realizar por el simple pedido de ciertos agentes del sector, sin contar con una argumentación sólida que lo concluya.

- De igual manera sucede con las conclusiones dadas del acceso al NAP, pues como bien se revisó en el año 2014, el NAP no es una barrera de acceso, dados los costos analizados del NAP Colombia. En virtud de lo expuesto, no se entiende como la consultoría pretende establecer que debe existir una intervención por la simple mención de algunos agentes del sector, sin realizar un AIN.

Al respecto, consideramos que no es adecuado el análisis realizado por la CRC pues la membresía que se debe pagar para acceder al NAP de ninguna manera ha de ser entendida como una barrera financiera de entrada, toda vez que su propósito es garantizar la renovación y actualización tecnológica del NAP, para garantizar idoneidad tecnológica en la operación del mismo. Así las cosas, este costo está asociado exclusivamente al adecuado funcionamiento del IXP.

De otro lado, vale la pena recordar que el NAP de Colombia es administrado por la CCIT que es una ESAL y en su operación del IXP, únicamente busca distribuir a prorrata los costos de operación (OPEX) entre los miembros del NAP. En ese sentido, los costos relativos al NAP y su funcionamiento no solamente no generan beneficio privado al NAP, sino que se reparten a prorrata entre sus miembros, dependiendo del tráfico que cada uno de ellos curse.

Del mismo modo, si se analizan estos costos en un benchmark en la región, se encontraría que son de los más bajos. Lo que de nuevo indica que no son barreras para que cualquier ISP pueda acceder al NAP de Colombia, sino que al contrario son de los más asequibles.

Por último, vale la pena recordar a la CRC las conclusiones de su estudio de 2016 sobre "Condiciones de intercambio eficiente de tráfico de Internet" en los cuales indicó que "más que imponer regulación al respecto [de los IXP], el Gobierno debe orientarse a la generación de condiciones adecuadas para el desarrollo de este tipo de puntos, debiendo ser la propia industria la que decida su implementación en una determinada zona". En ese sentido, son las condiciones del mercado y del tráfico de Internet las llamadas a determinar no solo la cantidad de IXP requeridas por un país, sino también su ubicación.

Así las cosas, el mercado colombiano por sus condiciones y tráfico solamente ha requerido un IXP en Bogotá para funcionar adecuadamente. Además, es importante no perder de vista que aunque se ha intentado avanzar en proyectos para otros IXP regionales, estos no han sido financieramente sostenibles por los niveles de tráfico regionales, que los hacen económicamente inviables. En ese sentido, la existencia de un solo IXP se debe a que no hay un tráfico regional

28 29



que haga viable el surgimiento de otros puntos.

2. **¿Considera que además de las causas mencionadas en este documento (surgimiento de nuevos actores en la cadena de valor y nuevos modelos de negocio, evolución tecnológica y evolución de los tipos de relación de acceso e interconexión, divergencias entre las partes en la aplicación del Régimen), existen otras causas del problema bajo análisis? De ser positiva su respuesta: ¿Cuáles serían esas otras causas? Justifique su respuesta.**

Adicional a los aspectos señalados en la respuesta No. 1 de esta encuesta sectorial, **SI**, consideramos que adicional a las causas mencionadas en el documento existen otras causas del problema bajo análisis.

- a. Incertidumbre jurídica. La CRC ha modificado desde el año 2013 las condiciones del RAN, eliminando por ejemplo el principio de acuerdo entre las partes y reemplazándolo por el de tarifa regulada, introduciendo distorsiones que afectan la inversión y el despliegue de infraestructura.

En este sentido, para la formulación del problema la CRC debe tener presente el objeto de la Ley 1978 de 2019, el cual busca *“alinear los incentivos de los agentes y autoridades del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), aumentar su certidumbre jurídica, simplificar y modernizar el marco institucional del sector, focalizar las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital y potenciar la vinculación del sector privado en el desarrollo de los proyectos asociados, así como aumentar la eficiencia en el pago de las contraprestaciones y cargas económicas de los agentes del sector”*<sup>23</sup>.

- b. Respecto del RAN, las tarifas están asociadas al despliegue de red (número de sectores) y el tipo de tecnología (2G y 3G) del operador de origen, lo cual es de difícil verificación entre operadores y motivo de diferencias, dado que no es de dominio público el despliegue de tecnología de cada operador por municipio.
- c. La CRC debe evaluar el efecto de la regulación. Por ejemplo, respecto del servicio de RAN, uno de los motivantes de las Resoluciones CRC No. 4112 de 2013 o 5107 de 2017 es el fomento de la inversión y desarrollo de infraestructura; sin embargo, a la fecha se evidencia que este objetivo no fue logrado y la regulación terminó desalentando el despliegue e inversión en infraestructura.
- d. La CRC debe ser consistente en los análisis de los casos que se llevan a conflicto ya que vía una solución de un conflicto no puede arribar a una conclusión para ilustrar una aproximación

<sup>23</sup> Ley 1978 de 2019. Artículo 1. Objeto.







regulatoria. La interconexión se basa en unos principios fundamentales que se deben mantener en las revisiones de los casos. (calidad del servicio, neutralidad, redundancia, planes técnicos básicos, etc).

3. **¿Considera que alguna de las causas expuestas en el documento (surgimiento de nuevos actores en la cadena de valor y nuevos modelos de negocio, evolución tecnológica y evolución de los tipos de relación de acceso e interconexión, divergencias entre las partes en la aplicación del Régimen) no guarda relación causal con el problema identificado? De ser positiva su respuesta: ¿Cuáles serían? Justifique su respuesta.**

Las causas expuestas no guardan relación con los inconvenientes presentados actualmente, tal y como se expuso a lo largo del documento y en el numeral primero del presente cuestionario.

Si bien en la relación de conflictos, se evidencian divergencias en la aplicación del régimen, lo cierto es que la práctica actual consiste en utilizar los procesos complejos a su favor para desconocer la regulación a sabiendas de su debida interpretación.

Los nuevos modelos de negocio no requieren intervención *ex ante*, máxime cuando no se ha realizado un AIN, es así como la regulación expedida de RAN, OMV y PCA no son el mejor ejemplo de intervención *ex ante*.

4. **Considera apropiadas las actuales definiciones de acceso y de interconexión? De ser negativa su respuesta: ¿Cuáles deberían ser las nuevas definiciones de acceso y de interconexión? Justifique su respuesta**

Teniendo en cuenta que la definición de los conceptos de acceso e interconexión debe exponer de manera unívoca y con precisión la comprensión de los mismos, de manera respetuosamente se propone los siguientes ajustes a las actuales definiciones:

*"ACCESO: La puesta a disposición por parte de un proveedor a otro proveedor, de recursos físicos y/o lógicos de su red para la provisión de servicios. El acceso implica el uso de las redes, en todo caso el acceso se otorgará siempre que sea técnica y económicamente viable y siempre y cuando la remuneración obedezca a costos más utilidad razonable<sup>24</sup>. (Resolución CRC 3101 de 2011, artículo 3, numeral 3.1)"*

(...)

*"INTERCONEXIÓN: Es la vinculación de recursos físicos y soportes lógicos de las redes de*

<sup>24</sup> El texto subrayado corresponde a la propuesta de complemento de la definición.

32 31

telecomunicaciones, incluidas las instalaciones esenciales, necesarias para permitir el interfuncionamiento de redes y la interoperabilidad de plataformas, servicios y/o aplicaciones que permite que usuarios de diferentes redes se comuniquen entre sí o accedan a servicios prestados por otro proveedor. La interconexión de las redes implica el uso y acceso de las mismas. y se constituye en un tipo especial de acceso entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones. (Resolución CRC 3101 de 2011, artículo 3, numeral 3.7)". En todo caso la interconexión observará y respetará la estructura de red del PRST al cual se solicita la interconexión<sup>25</sup>.

5. ¿Considera apropiados los objetivos que han sido planteados en el documento para el acceso y para la interconexión (Ilustraciones 25 y 31)<sup>127</sup>? De ser negativa su respuesta: ¿Cuáles deberían los objetivos del acceso y de la interconexión? Justifique su respuesta

Es errado mantener la falsa convicción que el acceso a tarifa regulada o los beneficios tarifarios para entrantes, promueven la competencia y la inversión en infraestructura de red.

Igualmente, debe evitarse intervenir mercados emergentes o en crecimiento, procurar la simplificación regulatoria y promover la libre negociación entre las partes.

6. Respecto a la “Convergencia de la cadena de valor fija, móvil y de internet” que se presentó en la Ilustración 14:

La ilustración 14 del Documento gris objeto de estudio determina:

Ilustración 14. Convergencia de la cadena de valor fija, móvil y de internet



Fuente: Elaboración propia a partir de Detecan

<sup>25</sup> El texto subrayado corresponde a la propuesta de complemento de la definición, lo propio con el texto tachado.

8

32





a. ¿Considera que faltan eslabones en la cadena de valor presentada? De ser positiva su respuesta: ¿Cuáles serían esos otros eslabones? Justifique su respuesta.

Consideramos que el enfoque que se le da a los mismos es superficial, caso ejemplo la propuesta que se realiza en el documento para los OTT, los cuales son tenidos en cuenta únicamente para hacer valer el principio de neutralidad en la red.

En este sentido, al análisis de la CRC se le escapó considerar a los OTT como agentes del sector TIC, e incluirlos dentro del análisis de los mercados relevantes.

Por lo anterior, se solicita revisar a fondo de las condiciones de mercado, con el propósito de considerar la actividad y participación de los diferentes OTT en la prestación de servicios de Voz, Mensajes, y contenidos. Impulsar iniciativas encaminadas a nivelar las cargas entre los SCA tradicionales y los nuevos, así como establecer indicadores de calidad para la prestación del servicio en Colombia.

7. En la Ilustración 17 se incluyen ejemplos de un conjunto de elementos de red activos y pasivos a través de la cadena de valor convergente de fijo, móvil e Internet, que pueden ser relevantes para una eventual modificación del Régimen de Acceso, Uso e Interconexión. ¿Identifica otros elementos de red activos o pasivos que sean potencialmente relevantes y no se hayan incluido en la mencionada ilustración? De ser positiva su respuesta: ¿Cuáles serían estos elementos y a qué parte de la cadena de valor corresponderían? Justifique su respuesta.

Ilustración 17 del documento objeto de consulta:

Ilustración 17. Elementos de red activos y pasivos a través de la cadena de valor convergente de fijo, móvil e Internet

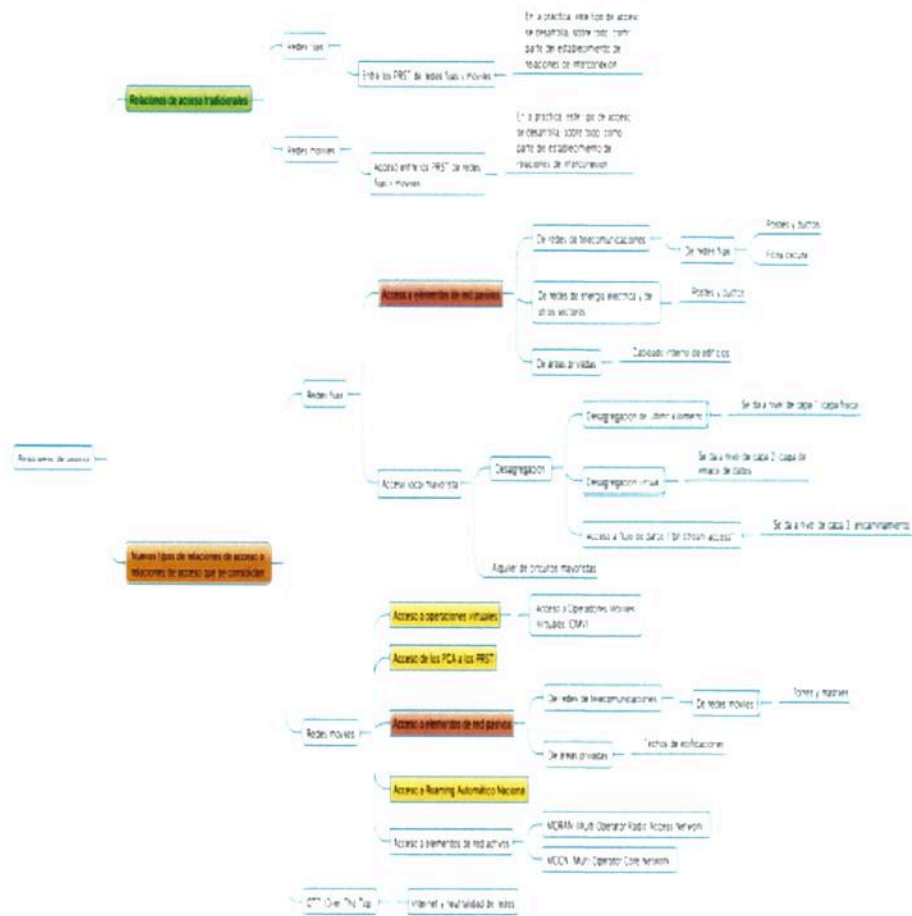


No se identifican otros elementos de red activos o pasivos potencialmente relevantes.

**8. Respecto de los tipos de relaciones de acceso tradicionales y nuevas que se presentan en la Ilustración 26: ¿Considera que falta algún tipo de relación de acceso? De ser positiva su respuesta: ¿Qué tipo de relación de acceso falta? Justifique su respuesta.**

Respecto de las relaciones incluidas en la ilustración 26 echamos de menos los Proveedores de Redes y servicios de Telecomunicaciones de larga distancia internacional.

**Ilustración 26. Relaciones de acceso tradicionales y nuevas**



Fuente: Elaboración propia





9. A partir de los tipos de problemáticas identificadas en los casos de solución de conflictos y de cara a una eventual modificación del Régimen de Acceso, Uso e Interconexión:

- a. c. (sic) ¿Se necesitan cambios en la actual estructura de las Ofertas Básica de Interconexión (OBI), De ser positiva su respuesta: ¿Qué tipo de cambios? Justifique su respuesta

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 51 de la Ley 1341 de 2008, por el cual la OBI debe contener la totalidad de elementos necesarios, incluidos los precios, para que con su simple aceptación por parte de un proveedor se genere un acuerdo de acceso, uso e interconexión, reiteramos que el actual formato no permite incluir la totalidad de elementos y aspectos requeridos, para considerar como establecido un acuerdo.

La situación anterior es muy riesgosa para los PRST establecidos, toda vez que el PRST interconectante se ve expuesto a materializar acuerdo de acceso, uso e interconexión con operadores que no cuentan con la estabilidad financiera y jurídica ni vocación de permanencia y vienen al país constituyen empresa, y en el corto plazo se desaparecen, generando altos costos de inversión que no se recupera y dejando cuantiosas deudas incobrables para los PRST obligados a otorgar la interconexión.

*"ARTÍCULO 51. OFERTA BÁSICA DE INTERCONEXIÓN –OBI–. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición del público y mantener actualizada la Oferta Básica de Interconexión –OBI– para ser consultada por cualquier persona. Para tales efectos, en la OBI se definirán la totalidad de elementos necesarios, incluidos los precios, para que con su simple aceptación por parte de un proveedor se genere un acuerdo de acceso, uso e interconexión." (NSFT)*

En este sentido, las Ofertas Básicas de Interconexión SI deben ser modificadas, flexibilizando el formato para incluir la totalidad de elementos y aspectos requeridos por el PRST al realizar una oferta general. En este sentido se solicita:

- Facilidad para incluir nuevos campos o detallar los existentes para hacer más específicas algunas funcionalidades o su esquema de cobro.
  - Ajustar la parte financiera ya que está enfocada para los PRST prestadores del servicio de Larga Distancia Internacional y de servicio fijo a móvil, servicios en los cuales se presentan las siguientes situaciones: i) El servicio de LDI ha sido desplazado por otras aplicaciones en Internet como WhatsApp, Skype, etc., por



lo que los nuevos PRST no requieren de los PRST establecidos la prestación de la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo, pues solo establecen el acceso, uso e interconexión para la terminación de tráfico internacional entrante. Es necesario realizar una revisión de la Resolución CRC 2585 de 2010, mediante la cual se establece un cargo regulado entre filiales, subordinadas o subsidiarias entre un PRSTLD y PRSTL.

- El servicio fijo a móvil, es facturado por el PRST fijos desde el 12 de abril de 2016, con la entrada en vigencia de la Resolución CRC 4900 de 2016, a excepción del PRST móvil Colombia Móvil que mantiene la titularidad de este tráfico.
  - Ampliar el número de caracteres por campo, de manera que no se limite el detalle requerido en cada campo.
  - Agilidad por parte de la CRC en la aprobación de las modificaciones a las OBI existentes.
  - Permitir especificaciones respecto de la ejecución del cobro de las garantías.
  - En el proceso de interconexión se requiere igualdad en la exigencia de la presentación de una OBI aprobada por la CRC, tanto para el operador establecido, como para el solicitante. En la actualidad, para los nuevos operadores la CRC no exige este requisito, que permitiría a los operadores establecidos conocer las condiciones de acceso e interconexión del solicitante. Por ejemplo, respecto del nodo del solicitante, no se conoce la información técnica necesaria en el proceso de interconexión (tipo, ubicación, cubrimiento, interfaces, etc.) y si dicho nodo se encuentra aprobado por la CRC.
  - Todos los operadores (establecidos o entrantes) deben tener las mismas obligaciones con respecto a la presentación de la OBI. Los operadores entrantes van expandiendo su red y los establecidos no tiene claridad respecto a la estructura de red implementada dado que no se presenta la información en una OBI donde se pueda revisar las condiciones del operador. Esto no permite garantizar el cumplimiento de los planes técnicos fundamentales establecidos.
  - Las garantías técnicas de los nodos de interconexión para los operadores entrantes deben estar definidas y avaladas por la CRC.
- b. d. (sic) **¿Resultaría benéfico para el sector generar la obligación de Ofertas Básicas de Acceso (OBA) para nuevos tipos de agentes? Justifique su respuesta**

27 36





R/ No, es importante previo a definir si es necesario una OBA definir si existe una instalación esencial en las relaciones de los nuevos agentes, y realizar un AIN en la intervención, que justifique no considerar una libre negociación.

**c. e. (sic) ¿Se necesitan cambios en los mecanismos de definición de garantías para las relaciones de interconexión y acceso? De ser positiva su respuesta: ¿Qué tipo de cambios? Justifique su respuesta**

R/ Si, se necesitan cambios en los mecanismos de definición de las garantías para las relaciones de interconexión y acceso. Las garantías que deben constituir los PRST deben obedecer en todo momento al riesgo que el PRST interconectante sabe que debe cubrir. Por lo tanto, la CRC debe eliminar de la OBI de los PRST los tiempos escasos calculados por la CRC.

En nuestro caso traemos a colación el caso del PRST ICN, quien pese a tener constituida una garantía este se declaró en Liquidación adeudando a COMCEL más de \$400.0000.000 y con una garantía que solo cubre menos del 50%. Por lo tanto, COMCEL reitera que debe existir libertad, en cuanto a la garantía que debe constituir el PRST solicitante.

Esta situación se agrava debido a los tiempos que invierte la CRC en autorizar la terminación de la interconexión, tal como sucedió en el caso de ICN quien se negó dar cumplimiento de sus obligaciones contractuales, situación que fue puesta en conocimiento de la CRC y solo fue resuelto hasta el momento en el que el PRST se declaró en liquidación.

En este sentido se reitera que los hechos de fraude, incumplimiento económico y destinación inadecuada del acceso e interconexión son reiterados, por lo que al respecto se requiere:

- Aceptar garantías de efectivo y rápido cumplimiento.
- Generar en la CRC una base de datos de agentes, operadores, representantes legales, miembros o socios de las mismas con historial de incumplimiento y fraude, a los que se rechace el acceso o interconexión por el historial de fraudes cometidos.
- Generar sanciones a los operadores que desincentiven la realización de fraudes o el incumplimiento.
- Agilizar el proceso de desconexión.
- Tener en cuenta la solvencia económica de los solicitantes de título habilitante.
- Establecer procedimiento de desconexión con tiempos específicos para las tres partes: tanto para el solicitante, como para la CRC y para el operador del cual se solicita la desconexión, pues en muchos casos la demora de la CRC para tomar esta decisión agrava fuertemente la situación.

38 37



**d. f. (sic) ¿Se necesitan cambios en los mecanismos para la desconexión de interconexión y acceso? De ser positiva su respuesta: ¿Qué tipo de cambios? Justifique su respuesta**

Si se requieren cambios en los mecanismos para la desconexión de interconexión y acceso. Tal como se indicó anteriormente casos como lo sucedido con el prestigioso PRST ICN deben servir de ejemplo:

1. Para que la CRC de libertad a los PRST de exigir las garantías por los valores y tiempos que este sabe y quiere cubrir.
  2. Asignar una mayor celeridad a las solicitudes de solución de conflictos y a las respuestas de las solicitudes de autorización de desconexión de las interconexiones.
  3. Revisar los artículos asociados a la suspensión, terminación o desconexión de la interconexión, con el fin de agilizar el análisis de desconexión e impedir el incremento de la afectación financiera realizada a los operadores incumbentes. En principio, los artículos de la Resolución CRC No. 5050 que se deben revisar son: 4.1.2.8. "Suspensión de la Interconexión", 4.1.2.10 "Terminación de los acuerdos de interconexión", 4.1.7.5 Prohibición de la Interconexión 4.1.7.6. "Desconexión por la no transferencia oportuna de saldos netos".
- Se debe obviar la revisión de afectación de usuarios, en los casos de operadores que prestan exclusivamente el servicio de LDI entrante, lo cual suma tiempo de afectación para el operador incumbente.
  - La desconexión también se debe agilizar en los casos en los que el operador no atienda las responsabilidades de los contratos de interconexión.
  - Se deben definir esquemas de sanciones para operadores que realizan la desconexión o el apagado de equipos de forma unilateral. Se debe revisar estos procesos porque no se previó la protección a los usuarios.
  - Se debe definir el esquema de responsabilidad de los equipos de terceros que se instalan en los nodos de interconexión de los operadores. Normalmente los equipos para instalar la transmisión para la interconexión son de un tercero. Cuando se termina la interconexión y el operador no cancela los valores por concepto de áreas y energía dificulta la devolución de esos Equipos al tercero, ya que la relación contractual se genera con el operador y no con el proveedor de la transmisión.
  - Se debe revisar un esquema transitorio ágil mientras se define la solicitud de desconexión para no agrandar los valores adeudados.





- e. **g. (sic) ¿Se necesitan cambios en los tipos de instalaciones esenciales identificados en la actual regulación? De ser positiva su respuesta: ¿Qué tipo de cambios? Justifique su respuesta**

Es necesario que la CRC, revise el listado de instalaciones esenciales establecido en el artículo 4.1.5.2. en el cual se encontramos "La base de datos administrativa –BDA-" servicio que es prestado por el Corte Inglés.

Referente a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN), solicitamos tener en cuenta nuestros comentarios incluidos en este documento.

### 7.3. CONSECUENCIAS

10. **¿Considera que existen otras consecuencias del problema, además de las mencionadas en el documento (altos costos de transacción, desincentivos a la innovación, barreras a la entrada de nuevos agentes, modelos de negocio y necesidades)? De ser positiva su respuesta: ¿Cuáles serían esas otras consecuencias? Justifique su respuesta.**

Tal como se ha indicado a lo largo de este escrito, uno de los graves problemas es que en el régimen de acceso no considera la participación de agentes OTT los cuales deben estar gobernados a fin de garantizar la libre y leal competencia.

Otra consecuencia que se presenta del problema planteado es que si bien la CRC establece otros protocolos de señalización para el establecimiento de las interconexiones, no están dadas todas las condiciones para garantizar la correcta tarificación y remuneración de los servicios prestados.

Adicionalmente, no se evidencia en el régimen de Acceso e Interconexión, responsabilidad alguna para los PCA los cuales están generando altos niveles de fraude sin que existe en la regulación penalidades frente a los hechos que se están presentando en donde un PCA, están enviando ráfagas de mensajes fraudulentos a usuarios móviles, sin consecuencia alguna y responsabilidad ante el usuario.

Adicional a las consecuencias que se plantean, la regulación promueve una grave consecuencia la cual es generar cambios en la estructura de red de un operador con altos costos por beneficiar un operador entrante desconociendo los fundamentos de los planes técnicos básicos.

11. **¿Considera que alguna de las consecuencias expuestas en el documento (altos costos de transacción, desincentivos a la innovación, barreras a la entrada de nuevos agentes,**



**modelos de negocio y nuevas necesidades) no guarda relación de consecuencia con el problema identificado? De ser positiva su respuesta: ¿Cuáles serían? Justifique su respuesta.**

Consideramos que las consecuencias expuestas en el documento son justificantes de la necesidad de un cambio en el régimen, adicional a lo anterior y teniendo en cuenta lo señalado sobre las mismas a lo largo de este documento, se deben tener en cuenta las siguientes:

- Ajustar la aproximación regulatoria de la instalación esencial de RAN para evitar que opere como un desincentivo a la inversión.
- Empresas emergentes sin durabilidad en el mercado, falta de requisitos mínimos.
- Demora en la toma de decisiones por parte de la CRC respecto de las solicitudes de desconexión.

### 7.3.1. DIAGNÓSTICO

**12. Desde la perspectiva de su empresa: ¿han existido casos donde, a partir de una relación de interconexión o de una relación de acceso (existente o solicitada) con otro Agente del sector, se haya dado la consecuencia denominada en el documento como “altos costos de transacción”? De ser positiva su respuesta:**

**a) Describa brevemente las situaciones (máximo 3) e indique en qué forma se dieron estos “altos costos de transacción”**

COMCEL ha experimentado los siguientes casos en los que se presenta dificultad en el proceso de negociación con el operador, bien sea porque éste quiso imponer sus intereses o derivados de malas interpretaciones de la regulación, en los que fue necesaria la intervención de la CRC:

- Solución de conflicto para definir la correcta remuneración de los cargos de acceso de la red de un operador entrante, que utiliza el servicio de RAN. Lo cual se evidencia en los conflictos resueltos en relación con el periodo de aplicación de los cargos de acceso a remunerar a los operadores entrantes que adquirirían por primera vez espectro radioeléctrico.
- Demora en la respuesta por parte de la CRC sobre las Solicitudes de desconexión por no pago.

En un mercado tan dinámico y cambiante, la regulación deben ser clara, sencilla, expresa y exigible, pero las condiciones que ha establecido la CRC en cuanto a la fórmula para establecer la tarifas negociadas y las tarifas reguladas, no deja de ser una medida confusa pues el PRV que está obligado

AT 40





a prestar su red a tarifa regulada no tiene la visibilidad de los sectores por celda que el PRO despliega para la prestación de sus servicios y ende no cuenta con herramientas dinámicas para exigir la remuneración del servicio a precios razonables.

- Asimetrías en la aplicación de la titularidad de la llamada Fijo – Móvil establecida en la Resolución CRC 4900 de 2016, la cual no aplica a todos los operadores, lo que implica que hay que tener dos (2) esquemas de interconexión/conciliación según el operador.

**13. Desde la perspectiva de su empresa: ¿han existido casos donde, a partir de una relación de interconexión o de una relación de acceso (existente o solicitada) con otro Agente del sector, se hayan dado casos de “desincentivos a la innovación”? De ser positiva su respuesta:**

**a) Describa brevemente las situaciones (máximo 3) e indique en qué forma se dieron estos “desincentivos a la innovación”**

1. Respecto del uso de la instalación esencial de RAN, no se observa un crecimiento en la inversión en infraestructura por parte de los PRO (Proveedor de Red de Origen), lo cual es contrario al objetivo inicial de la regulación, que consiste en incentivar la renovación o ampliación de la infraestructura de red en los operadores entrantes. Por lo tanto, la norma constituye en su ejecución un desincentivo a la innovación.
2. La intervención de las tarifas con los PCA, generó un retroceso en la inversión y evitó el desarrollo de nuevas plataformas y esquemas de negocio, para evitar trasladar la intervención, afectando nuevas relaciones comerciales.
3. La intervención de las tarifas de RAN y OMV, generaron impacto en la libre negociación de las partes, el cobro por conceptos adicionales no contemplados en la regulación y evita la completa recuperación de los costos asociados a ello.

**14. Desde la perspectiva de su empresa: ¿han existido casos donde, a partir de una relación de interconexión o de una relación de acceso (existente o solicitada) con otro Agente del sector, se hayan dado casos de “barreras a la entrada de nuevos agentes, modelos de negocio y necesidades”? De ser positiva su respuesta:**

**a) Describa brevemente las situaciones (máximo 3) e indique en qué forma se dieron estos casos de “barreras a la entrada de nuevos agentes, modelos de negocio y necesidades”**

De acuerdo a lo que se ha manifestado a lo largo de este documento, no existen barreras de entrada.

42 41



Para mayor claridad, si bien la CRC pretende promover la competencia, la ausencia de barreras de entrada, sumado a las dificultades de aplicación de los procesos de desconexión, ha permitido el ingreso de operadores emergentes, que incumplen sus pagos o realizan fraudes, generando pérdidas para los operadores establecidos, o la imposibilidad de recuperar las deudas contraídas, sin que experimenten ningún tipo de sanción. Por lo tanto, este es un caso de afectación por la política de manejo de las barreras de entrada de la CRC.

**15. ¿Cuál de todas las consecuencias con las que su empresa ha sido afectada (tomando en consideración sus respuestas a las preguntas 12, 13 y 14 precedentes), es la que ha tenido mayor impacto y por qué?**

Los altos costos de transacción y los efectos de las ausencias de barreras de entrada para los operadores emergentes, que han generado daños financieros para los operadores establecidos, como ya se ha expuesto.

Quedamos atentos a cualquier inquietud adicional.

Atentamente,



**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Director Corporativo Asuntos Regulatorios y Relaciones institucionales