

Bogotá, 9 de noviembre de 2018

CRC	
Radicación :	*2018303571*
Fecha :	09/11/2018 09/11/2018 12:37:47 P. M.
Remitente :	ENERGIA INTEGRAL ANDINA
Anexos :	
Asunto :	COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE CONSULTA SOBRE PROPUESTA DE POLITICA REGULATORIA.-

Señores
**COMISIÓN DE REGULACION
DE COMUNICACIONES - CRC**
Ciudad

Asunto: **COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE CONSULTA SOBRE PROPUESTA DE POLÍTICA REGULATORIA PARA ACCESO E INTERCONEXIÓN.**

CSA-COMU-027-18

Estimados señores

Por medio de este documento nos permitimos presentar nuestros respetuosos comentarios y sugerencias al documento de consulta de la referencia en los siguientes términos.

1. *Política de acceso e interconexión en sitios remotos y/o aislados y de poco tamaño.*

En la sección 3.1 del documento de consulta de la CRC se plantea, como principio general y dentro de los objetivos de la política para acceso e interconexión, que la regulación debe:

CSA-COMU-027-18

1

Asunto: **COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE CONSULTA SOBRE PROPUESTA DE POLÍTICA REGULATORIA PARA ACCESO E INTERCONEXIÓN.**

NIT.: 860.533.206-8

“(...) garantizar el despliegue y el uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos, lo cual busca la expansión y propiciar cobertura para zonas de difícil acceso, en especial, el beneficio a las poblaciones vulnerables, y se trata de una condición que, aunque guarde relación con la definición de política pública -actividad que se encuentra por fuera de las competencias de la CRC- debe en todo caso ser tomada en cuenta a la hora de definir una política regulatoria, como sucede en esta oportunidad”. (CRC, 2018, pág. 27).

El tema de la prestación de los servicios en zonas remotas, de baja densidad poblacional o con bajos niveles de ingresos es, en efecto, desde nuestro punto de vista, uno de los temas centrales en la regulación, que deben incorporarse, de manera especial y diferencial en una política de interconexión y acceso que promueva la incorporación de los consumidores de dichas zonas a la sociedad de la información y las telecomunicaciones a través de incentivos a la creación de mercados inexistentes. Consideramos que la CRC no incluye en su formulación de política, ni en el análisis de mercados relevantes ni en sus planes de acción y en la agenda regulatoria de la entidad este tema fundamental para los mercados mayoristas para cuando su estructura implica un déficit de acceso y problemas estructurales de viabilidad financiera.

Surgen al respecto varios retos regulatorios para el análisis de los mercados relevantes, especialmente desde la dimensión geográfica en dichas zonas remotas, que no se contemplan en el documento de consulta y que son claves en la política sectorial dirigida a promover, desde la creación y desarrollo de los mercados mayoristas, la solución del déficit de acceso en el país y que se enuncian a continuación:

► **Inversiones de capital (CAPEX) elevadas en zonas remotas, dispersas o con bajo nivel de ingreso.**

La regulación de los mercados mayoristas debe poder diferenciar, en la dimensión geográfica, mercados en los que los operadores atienden zonas urbanas que disfrutan de economías de alcance y de densidad de aquellos mercados geográficos con poblaciones pequeñas, dispersas, remotas y aisladas, que por lo anterior presentan problemas de déficit de acceso. No es lo mismo atender un mercado como el de San Andrés que se encuentra a 840 kilómetros del continente y con una población de apenas 68 mil

CSA-COMU-027-18

2

Asunto: **COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE CONSULTA SOBRE PROPUESTA DE POLÍTICA REGULATORIA PARA ACCESO E INTERCONEXIÓN.**

NIT.: 860.533.206-8

habitantes o el caso de poblaciones de los antiguos territorios nacionales en similares condiciones, a atender centros poblados aún del mismo tamaño, pero con la existencia de poblaciones cercanas, conectadas con las mismas vías que le permiten a los operadores generar masas críticas de demanda, economías de escala y aglomeración y la consecuente reducción de costos.

La CRC considera la importancia de los elevados volúmenes de CAPEX que limitan la capacidad de inversión por parte de los diferentes actores. En este sentido, plantea la Comisión que:

“(…) Para inversiones en nuevas redes y tecnologías que implican grandes cantidades de costo de capital (CAPEX) y un retorno de inversión mucho mayor, desde el punto de vista teórico esta incertidumbre es una barrera para invertir. Profundizar la certeza en los escenarios regulatorios, podría tener como resultado esperado que se precipiten nuevas inversiones en el sector TIC de Colombia (…)”. (CRC, 2018, pág. 55).

Sin embargo, la CRC no incorpora en sus principios de política ni en su agenda regulatoria esta situación particular de inversionistas pequeños que han arriesgado grandes recursos para atender zonas alejadas o aisladas.

A este respecto, estos mercados geográficos se caracterizan por una problemática compleja que debe considerar la regulación de mercados de la CRC, en la medida en que:

- requieren inversiones de capital elevadas, proporcionalmente superiores a la demanda requerida para dichos mercados. La recuperación de CAPEX y OPEX es mucho más compleja en estos mercados aislados y remotos que en zonas densamente pobladas. Las capacidades mínimas de los equipos requieren inversiones proporcionalmente más elevadas por poblador atendido, flujos de caja negativos durante largos períodos de tiempo y problemas significativos de viabilidad financiera de los proyectos emprendidos para atender dichos mercados, aunado a que en muchos casos se trata además de mercados con población con menor capacidad de pago. No solo son estos mercados relevantes diferentes desde una dimensión geográfica, sino que se caracterizan por una complejidad

CSA-COMU-027-18

3

Asunto: **COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE CONSULTA SOBRE PROPUESTA DE POLÍTICA REGULATORIA PARA ACCESO E INTERCONEXIÓN.**

NIT.: 860.533.206-8

- financiera elevada, problemas de viabilidad de mediano y largo plazo y dificultades para alcanzar la escala adecuada de producción.
- La demanda de los servicios por los consumidores finales es mucho más baja que en zonas más densas, sin que se genere una masa crítica que permita aprovechar alguna economía de escala y las reducciones de costos que caracterizan a la industria en ambientes urbanos densos. La inexistencia de una masa crítica en estas poblaciones pequeñas y remotas simplemente hace que las economías de escala se pierdan y que las capacidades mínimas de equipos y sus costos asociados generen flujos de caja negativos durante largos períodos de tiempo. La anterior situación es cierta incluso en los escenarios donde el Estado coloca parte importante del CAPEX, en tanto el CAPEX remanente así como el OPEX que debe considerar un actor privado es en todo caso elevado respecto de la capacidad de estos mercados para generar ingresos que remuneren adecuadamente inversiones y operación de las redes.

2. Diferencias de capacidad de negociación entre operadores mayoristas.

En un número importante de casos, en mercados geográficos que atienden zonas aisladas o remotas, el número de comparadores mayoristas de servicios de transporte es limitado, hecho que conlleva la provisión de servicios de transporte o acceso muchas veces asimétricos, en las que los compradores mayoristas, por su tamaño y economías de escala a nivel nacional, ostentan, desde la demanda, poder significativo en el mercado y niveles de capacidad de negociación elevados que les permiten determinar las condiciones presentes en dichos mercados. Lo anterior, a pesar de que el operador vendedor de servicios mayoristas pueda ser la única alternativa de provisión de los dichos servicios.

Consideramos, en consecuencia, que la CRC debe tener en cuenta en el análisis de dichos mercados la existencia de oligopsonios y, en muchas ocasiones monopsonios, en los que los compradores mayoristas de servicios de interconexión ostentan poder dominante en dichos mercados mayoristas.

CSA-COMU-027-18

4

Asunto: **COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE CONSULTA SOBRE PROPUESTA DE POLÍTICA REGULATORIA PARA ACCESO E INTERCONEXIÓN.**

NIT.: 860.533.206-8

Este planteamiento lo considera la CRC en su documento, cuando se refiere a la posición de la Unión Europea con respecto a la asimetría en capacidades de negociación entre empresas:

*“Este enfoque resulta coincidente con la orientación consignada en la Directiva 2002/19/CE59, Directiva acceso –actualmente objeto de revisión-, que para el contexto europeo establece que en aquellos mercados en los que aún persisten ‘importantes diferencias de **capacidad de negociación entre las empresas** y en los que algunas empresas dependen de las infraestructuras que proporcionan otras para el suministro de sus servicios’, conviene establecer un marco para garantizar su funcionamiento eficaz”. (CRC, 2018, págs. 30-31).*

3. Operadores proveedores de facilidades de interconexión (transporte o acceso) de tamaño pequeño en el mercado.

Es fundamental que desde la política regulatoria y el análisis de mercados relevantes se tenga en cuenta el tamaño de los proveedores de infraestructura de acceso e interconexión en los mercados mayoristas. Dentro de la política regulatoria sugerida para el acceso e interconexión, para promover el aumento y promoción de inversiones en infraestructura de red e innovaciones consideramos, desde nuestra perspectiva, que la CRC debería incluir en los principios, proyectos regulatorios y análisis de mercados en su documento excluir de la regulación a los actores de menor tamaño y concentrar su acción regulatoria en los grandes actores con integración horizontal y vertical que tienen participaciones muy significativas en el mercado agregado nacional. Nótese cómo la CRC plantea en este frente que la política debería:

“(...) evitar una regulación excesiva de proveedores de menor escala, la CRC tendrá la posibilidad de excluir a cualquier proveedor con una participación menor en el mercado, adicionando ‘(...) el prolongado tiempo de recuperación para dichas inversiones (...)’”. (CRC, 2018, pág. 44).

CSA-COMU-027-18

5

Asunto: **COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE CONSULTA SOBRE PROPUESTA DE POLÍTICA REGULATORIA PARA ACCESO E INTERCONEXIÓN.**

NIT.: 860.533.206-8

En este orden de ideas, la definición de los mercados de productos y de los mercados geográficos deben considerar además estas condiciones particulares de operadores relativamente pequeños que atienden regiones aisladas o remotas, incorporando la necesidad de evaluar los mercados geográficos de manera individual, dependiendo no solo de sus características, si no del perfil de sus actores y condiciones particulares.

4. Unidades de venta de capacidad en los mercados mayoristas.

Un tema que vemos que la CRC no incluye dentro de la metodología de análisis que propone es la necesidad de considerar las unidades de demanda en las que expresan los precios de acceso, interconexión y uso de servicios mayoristas. Para mercados relevantes remotos, aislados y/o lejanos, donde existen pocos compradores y una demanda estrecha es fundamental se consideren en los precios mayoristas unidades de demanda que permitan la utilización adecuada de la infraestructura. La venta de capacidad debe reflejar la naturaleza mayorista de los servicios. Con una demanda estrecha de servicios mayoristas granular, la oferta de capacidad solamente conlleva la inviabilidad del operador que provee dicha capacidad. Los precios mayoristas deben ser, por tanto, consecuentes con esta realidad de los servicios mayoristas enfocados en unidades de capacidad que estimulen el mayor aprovechamiento posible de las infraestructuras de red y la consecuente mejora en calidad del servicio por el estímulo a la activación de mayores anchos de banda.

5. Los análisis de mercados relevantes mayoristas llevados a cabo en el pasado por la Comisión.

Los análisis que ha realizado en el pasado la CRC sobre mercados relevantes mayoristas particulares y las conclusiones a las que ha llegado la entidad en dichos estudios deben servir de referencia para los nuevos estudios que pretende realizar la Comisión, para que no se pierda la riqueza de la información que se utilizó y las discusiones que sirvieron de base para tomar dichas decisiones.

CSA-COMU-027-18

6

Asunto: **COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE CONSULTA SOBRE PROPUESTA DE POLÍTICA REGULATORIA PARA ACCESO E INTERCONEXIÓN.**

NIT.: 860.533.206-8

Esperamos estos aportes puedan enriquecer la fundamentación que la CRC ha construido en este ejercicio y permita con ello considerar las particularidades propias de mercados pequeños y remotos atendidos por actores de menor tamaño.

Cordial saludo,



Josué Valero Camargo

Representante Legal Suplente

CSA-COMU-027-18

7

Asunto: **COMENTARIOS AL DOCUMENTO DE CONSULTA SOBRE PROPUESTA DE POLÍTICA REGULATORIA PARA ACCESO E INTERCONEXIÓN.**

NIT.: 860.533.206-8