

Bogotá D.C., 20 de noviembre de 2018

GRRSE-225 /2018
CECO: 0040

Doctor

GERMAN DARIO ARIAS PIMIENTA

Director

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59ª BIS No. 5 – 53 Edificio Link Siete Sesenta, piso 9.

accesoainterconexion@crcom.gov.co

La ciudad

Asunto: Comentarios ETB al documento de Consulta “Propuesta de Política Regulatoria de Acceso e Interconexión”.

Estimado doctor Arias:

En principio la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P.- ETB S.A. E.S.P., destaca la iniciativa de la CRC de definir una política regulatoria de acceso e interconexión que constituya una guía de principios a seguir en aquellas decisiones regulatorias que deba adelantar la CRC. Sin duda la identificación de elementos estructurales en el acceso e interconexión de redes, generaran seguridad jurídica para el sector dado que permiten con anterioridad a la decisión que adopten el regulador conocer los límites de la actuación.

Si bien la política pretende fomentar la competitividad e impulsar la innovación a través del acceso e interconexión, resulta necesario que adicional a la revisión o evaluaciones periódicas de los mercados definidos en el documento la política sea también objeto de constante revisión a efectos de garantizar su continua actualización y con ello se permita la incorporación de las tendencias futuras de los mercados y las tecnologías de telecomunicaciones en la dinámica propia de los servicios, que es lo pretendido

Como el mismo documento lo señala al ser el sector de las telecomunicaciones un sector donde se requiere cuantiosas inversiones para la prestación de servicios lo cual conlleva una barrera de entrada, la obligación de acceso a la infraestructura existente, resulta ser un instrumento importante para aquellos proveedores de servicios que carecen de la infraestructura para prestar el servicio, ya que posibilita

su utilización, por tal razón la política aquí propuesta constituye un insumo regulatorio importante, máxime si se tiene en cuenta su papel dinamizador en el proceso de liberalización de mercado. Ahora bien, antes de dar respuesta a las preguntas de la consulta al sector, nos permitimos exponer algunos comentarios generales sobre el documento:

1. Necesidad de revisión de la información del sector.

Es importante tener en cuenta que de acuerdo con la información preliminar del último censo, los datos fuente¹considerados por la CRC para *“identificar algunos factores importantes sobre los cuales se quiere centrar los esfuerzos y con base en los que se plantea la política regulatoria”*² objeto de consulta, deben ser actualizados y revisados conforme a la información reciente del DANE, pues resulta evidente que los datos van a tener cambios significativos lo que podría impactar la política propuesta.

De hecho, sería fundamental que no sólo la política objeto de consulta sino cualquier proyecto de la CRC en el que se adopten decisiones regulatorias se ajuste de manera estadística y métrica, pues es una herramienta fundamental al momento de tomar la decisión de intervención.

Por lo que se solicita a la CRC que tenga en cuenta esta observación en la adopción de sus decisiones.

2. El panorama internacional y las reglas de acceso e interconexión como facilitadoras de la inversión y la competencia.

El avance de la tecnología que se vive en el mundo supone una mayor demanda por el servicio de conectividad como soporte al fomento de innovaciones en crecimiento, por lo que surge la necesidad de revisar los siguientes aspectos:

- a. Sustitución efectiva de las tecnologías móviles de 2G y 3G, consolidando la red 4G y permitiendo la adopción de la red 5G.
- b. Superación de los obstáculos legales y materiales para el despliegue de infraestructura.
- c. Revisión de las condiciones de asignación de espectro.
- d. La demanda energética que supone el despliegue de redes 5G, con análisis de costos y de la posibilidad de cubrimiento de esa demanda en el país.

¹ Anexo 1 del documento de consulta sobre propuesta de política regulatoria para el acceso e interconexión y el reporte de industria publicado por la CRC en junio de 2018.

² Página 6 del documento de consulta sobre propuesta de política regulatoria para el acceso e interconexión. 07-07.7-F-020-v.4

- e. Los costos de la actualización tecnológica si se tiene en cuenta que la inversión en las redes 4G no se ha amortizado.
- f. La definición de la banda de espectro sobre la que se va a implementar el 5G, lo cual se define hasta el mes de octubre de 2019, aunque de manera preliminar se ha indicado que va a ser sobre espectro de bandas altas, lo que implica que los retos al despliegue de infraestructura deben ser superados.

La CRC señala en su documento que el marco regulatorio relacionado con el acceso y la interconexión ha evolucionado buscando siempre una reducción de las barreras de entrada de los nuevos agentes, planteando las reglas de acceso e interconexión como facilitadoras de la inversión y la competencia.

No obstante, ETB quiere poner de presente su preocupación respecto a las condiciones de competencia que actualmente rigen el mercado de los servicios móviles y que han sido reveladas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones a través del documento “*Revisión de los mercados de los servicios móviles*” publicado en el mes de noviembre de 2016. A través de las cifras expuestas en el citado documento, se visualizan los serios problemas de competencia derivados de la concentración del mercado en un solo operador, lo que claramente impide el surgimiento de nuevos proveedores de servicios móviles y/o dificultan la permanencia en el mercado de los entrantes recientes como aquellos que obtuvieron en 2013 por primera vez espectro IMT. De hecho, a la fecha no se ha definido por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones la situación de dominancia en el mercado de “servicios móviles”, lo que implica que pese a las actuales condiciones del mercado no se han adoptado las medidas efectivas para controlar tal situación en aras de mitigar la concentración en el mercado.

Si no se declara la dominancia el objetivo de la intervención del regulador en la promoción o dinamización de la competencia no será cumplible, pues con los niveles de concentración se le ha permitido al dominante en servicios de voz móvil constatado en 2009, un mejor aprovechamiento de las economías de escala por su volumen de usuarios lo que le implica una menor inversión por usuario y a su vez le permite generar precios competitivos al punto de generarse un efecto red, lo que dificulta la entrada y sostenimiento de los nuevos competidores³.

³ Es claro que existe una externalidad que afecta la competencia del sector, pues si un operador es más grande que los otros de manera considerable, la probabilidad de concluir llamadas en el operador de mayor tamaño aumenta. A lo que se suma que el usuario preferirá al operador de gran tamaño por sus tarifas on-net.

La consecuencia es que el dominante acabe con sus competidores afectando a largo plazo la competencia y el bienestar de los consumidores. Por lo que el efecto red requiere una intervención antimonopolio puesto que es un escenario en el que aumenta el incentivo al consumidor en donde existe una alta probabilidad de conductas anticompetitivas y por sí misma se constituye una barrera a la competencia de esa red, de ahí la importancia de contrarrestar efecto red o club eliminado el dominio y facilitando la entrada de nuevos competidores.

Adicionalmente, surge la necesidad de revisar lo que la CRC ha identificado como barreras de entrada⁴, su estado actual y los efectos que deben abordarse o ser considerados en la política que se propone:

1. Barreras tecnológicas: La asignación de espectro al dominante y a los otros establecidos les otorga una ventaja frente a los nuevos operadores puesto que ya no se cuenta con la cantidad de espectro radioeléctrico que se le ha asignado a los establecidos para poder competir en igualdad de condiciones, máxime si se tiene en cuenta que estas empresas experimentan reducciones unitarias de costos al contar con mayor espectro, lo que supone una clara desventaja de los entrantes frente a los establecidos.
2. El efecto parcial de la obsolescencia tecnológica: Se supone que el acelerado cambio técnico trae consigo una alta tasa de obsolescencia tecnológica que abre entrada a nuevos actores porque los activos de los establecidos dejan de ser eficientes y competitivos, lo cual es sólo parcial porque:
 - a. Los establecidos cuentan con la infraestructura⁵ en estaciones base que les permiten montar nuevos equipos, lo que implica que los entrantes deben incurrir en costos mayores aún en momentos de renovación tecnológica.
 - b. Los valores altos regulados de instalaciones esenciales como RAN incentivan al mantenimiento de la obsolescencia, esto es, las redes 2G y 3G pues dado el nivel de despliegue de infraestructura de los establecidos y la concentración de usuarios, implica para los entrantes la necesidad de acceso de esa tecnología para el servicio de voz, más aún cuando no existen incentivos ni económicos, técnicos, ni regulatorios para la implementación del Volte, lo que tiene como efecto un ingreso importante para los establecidos que se convierte en un incentivo negativo para la actualización de sus redes.

En general, la oferta mayorista a través de RAN u OMV tal como está planteada no representa mejoras significativas en las condiciones de competencia del sector, por lo costos fijos que implica cada operación (lo que se debe pagar por el uso de otra(s) red(es)). A lo que se adiciona, que en el caso de RAN actualmente resulta no sólo más costoso sino más gravoso en

⁴ Desde el año 2009, ver documentos “Consulta Pública. Escenarios regulatorios para el mercado de voz saliente móvil”; 2011 “Revisión de condiciones de competencia del mercado voz saliente móvil, propuesta regulatoria regulación de mercados.

⁵ Cuentan con la infraestructura o con la participación en las empresas de los nuevos agentes dueños de la infraestructura. 07-07.7-F-020-v.4

la medida que los costos fijos son más onerosos que los de OMV, lo que implica un mayor costo operativo y un margen casi nulo para la inversión. Por lo que surge la necesidad no de un monitoreo sino de una revisión integral de la regulación en estos aspectos en el menor tiempo posible.

- c. Oferta Comercial: Para poder operar en condiciones competitivas se deben ofrecer a los usuarios precios similares a los de la competencia, lo que implica que los entrantes deben alcanzar una escala mínima de operación que le permita repartir los costos en operación e inversión, por lo que deben contar con las condiciones para poder captar una gran cantidad de suscriptores a sus competidores, lo que se ve claramente contrarrestado con el efecto de red que tiene el dominante e inclusive los dos competidores que le siguen, luego ante la oferta del dominante en servicios de voz y de los dos operadores que le siguen la posibilidad de réplica por parte de los operadores entrantes está sujeta al cubrimiento de los costos de operación quedando muy poco o casi nada para la inversión.
- d. La desregulación de la industria al ser lenta y poco sistemática ha afectado a los consumidores, a la industria y al gobierno, por lo que en la implementación de la misma no se puede dejar de lado el impacto que ha tenido el exceso de regulación y los efectos de ello en las medidas particulares de la CRC que han desbordado el principio de neutralidad tecnológica al hacer definiciones sin tener en cuenta el análisis de factibilidad impuesto por la Ley 1341 de 2009⁶.

Lo anterior, para llamar la atención en el sentido que no se puede tratar a todos los operadores como iguales cuando claramente existe una dominancia en el sector que tiene un efecto de red que no puede sólo contrarrestarse con la desregulación sin tomar unas medidas previas que permitan equilibrar a los agentes del mercado⁷.

⁶ Conforme a lo previsto por el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009: “3. **Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos.** El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura. Para tal efecto, dentro del ámbito de sus competencias, las entidades del orden nacional y territorial están obligadas a adoptar todas las medidas que sean necesarias para facilitar y garantizar el desarrollo de la infraestructura requerida, estableciendo las garantías y medidas necesarias que contribuyan en la prevención, cuidado y conservación para que no se deteriore el patrimonio público y el interés general.”

⁷ En la página 31 del documento de consulta sobre propuesta de política regulatoria para el acceso e interconexión se señala que “la revisión del paquete de directivas en curso, introduce como salvedad que, las autoridades nacionales de reglamentación deben garantizar que todos los operadores, con independencia de su tamaño y de su modelo de negocio y se 07-07.7-F-020-v.4

La portabilidad numérica: si bien es una medida que se adoptado para incrementar el grado de competencia del sector, los efectos de la portabilidad en la variación de cuota de mercado han sido ínfimos, a lo que se adiciona que los efectos en el mercado por los comportamientos anticompetitivos del dominante (por los requisitos excesivos para el desbloqueo de equipos móviles al limitar el uso de la banda y el abultamiento de cifras de portabilidad numérica⁸). De hecho, por esa conducta hay una grave afectación a los operadores puesto que tuvo impacto en las estrategias comerciales para atraer clientes, así como a los usuarios al no poder acceder a otras ofertas por la limitación de sus equipos. A lo que se adiciona el efecto reputacional en su captación de usuarios al indicar que era el operador que contaba con el mayor número de portaciones. Lo que hace necesario que se estudien los desbalances que se dieron en el mercado por cuenta de esas conductas.

A continuación, procedemos a responder las preguntas formuladas en el documento.

- Preguntas relacionadas con la Política Regulatoria de Acceso e Interconexión

1. La política regulatoria sugerida para Acceso e Interconexión aumentará el énfasis en el fomento de inversiones en infraestructura de red e innovaciones, manteniendo el objetivo de asegurar la competencia. ¿Cuál es su punto de vista al considerar el fomento de inversiones con la nueva política regulatoria? ¿Desde su punto de vista, qué instrumentos de índole regulatorio fomentarían la inversión?

Respuesta: podría concluirse que la presente política fomenta la inversión en el sentido de que brinda de seguridad jurídica a los proveedores de servicios dado que se dispondrá de unos lineamientos marco en la definición de regulación relativa al acceso e interconexión.

Ahora bien, la política omite la posibilidad de otorgar efectivamente condiciones de acceso diferenciales para aquellos operadores que ingresa al mercado, que les permitan disponer de un entorno favorable económicamente por un determinado tiempo para orientar sus ingresos en inversión en infraestructura. Adicional a lo

si están verticalmente integrados o separados, se puedan interconectar en condiciones razonables, con miras a suministrar conectividad de extremo a extremo y acceso a la internet global, a la luz del principio de no discriminación”.

⁸ Resolución SIC 53403 de 2013. La SIC indicó que el operador dominante intentó mantener a los usuarios en su red al hacer más complejos los trámites para portar su número a otro operador, por lo que incurrió en una práctica que limitó la libre competencia.
07-07.7-F-020-v.4

anterior, la política de Acceso e Interconexión no contempla lineamientos que propender por una reducción progresiva de los precios mayoristas para las instalaciones esenciales o el acceso a las redes ya establecidas alineados con la disminución de los cargos de acceso y la obsolescencia de las mismas.

2. ¿Qué elementos en el marco regulatorio de Acceso e Interconexión (a) resoluciones, b) instrumentos y c) enfoques, pueden y deben ser abordadas por la nueva política regulatoria en la materia?

Respuesta

La CRC propone regular el servicio mayorista y solo en última instancia y solo al ser necesario el servicio minorista; dada la relación que existe entre los precios mayoristas con los precios minoristas, es necesario que la CRC dentro la política de acceso que se propone se incluya el “test de replicabilidad económica”⁹ el cual consiste en que los precios de los servicios puedan ser “replicados”, es decir, que aquel operador que accede a los servicios mayoristas pueda ofrecer un servicio minorista equivalente a un precio similar al que ofrece el operador mayorista, a efectos de evitar la compresión de precios en contravía a las ofertas de los competidores, perjudicando la competencia.

Lo anterior propuesta no implica la regulación de los precios minorista, pero si una continua vigilancia a efectos de identificar la compresión de márgenes.

Ahora bien, es pertinente que la CRC al definir precios mayorista teniendo en cuenta los precios minoristas a través de un descuento en estos últimos, tal como sucede ahora en la remuneración para el acceso a las redes para la provisión de los servicios a través de la figura OMV o en para el caso de RAN en donde el modelo de costos con fundamento en el cual se definió el valor de remuneración, no se tuvo en cuenta los costos que el operador que hace uso de estas figuras debe incurrir en la operación o mantenimiento de su red propia, es decir, costos derivados de la implementación como de la operación y mantenimiento de su red propia necesaria para prestar el servicio final a partir del servicio mayorista elegido.

⁹ Para el caso España la CNMC, el test de replicabilidad económica empresarial consiste en analizar si un hipotético operador eficiente especializado en empresas (en adelante, operador de empresas) obtendría un retorno positivo al ofrecer una misma oferta personalizada que Telefónica presentase en el segmento empresarial (en adelante, oferta personalizada empresarial), usando para ello los servicios mayoristas regulados disponibles orientados a este segmento empresarial (el servicio NEBA empresarial y/o el servicio de líneas alquiladas). Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Expediente: N° OFMIN/DTSA/004/17/Test de replicabilidad económica empresarial.
https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Telecomunicaciones/Consultas%20p%C3%BAblicas/20170630_C_P_Metodologia_TRE_VPublica.pdf

3. La nueva política regulatoria para Acceso e Interconexión plantea la realización de evaluaciones periódicas de mercado, en los casos específicos descritos en el presente documento (en función de la dinámica de cada mercado analizado), independientemente de si los mercados estarán sujetos a regulaciones generales o focalizadas en algunos agentes del mercado. ¿Ve algún problema con este enfoque de evaluaciones de mercado, es decir, la implementación de evaluaciones del mercado antes de imponer regulaciones? ¿Prefiere una evaluación de mercado menos frecuente para ciertos mercados? Por favor sustentar.

Respuesta:

Respuesta: la evaluaciones, seguimiento y análisis de cada mercado debe ser un lineamiento u prerrequisito previo en la definición de regulación ya sea de carácter general o particular. La CRC debe conocer las distintas perspectivas (técnica, de competencia, usuarios, etc) para poder adoptar una decisión regulatoria integral que favorezca a todos los intervinientes del sector.

Por tal razón es necesario la frecuente y periódica revisión de todos los mercados a efectos de determinar si es necesario reforzar la regulación o en su defecto si el mercado comporta una situación de competencia efectiva proceder a suprimir la regulación impuesta.

4. La nueva política regulatoria considera menos regulaciones que también podrían significar una regulación focalizada en ciertos mercados, basada en las mejores prácticas para las evaluaciones de mercado. ¿Ve algún obstáculo/riesgo para este tipo de enfoque? Por favor, amplíe su razonamiento y explique cómo se podría mitigar los riesgos.

Respuesta: La tendencia es la simplificación de la regulación a través de la desregulación, por lo que no vemos riesgo en simplificar la regulación siempre y cuando estas simplificaciones este fundamentada en análisis económicos y continua vigilancia del respectivo mercado.

5. En aplicación de la política regulatoria descrita en el presente documento, podría plantearse cumplimiento o la implementación de obligaciones con plazos diferenciales, según se requiera, de modo que se logre el objetivo de fomentar la inversión en infraestructura. Explique desde su punto de vista para qué mercados, incluidos los submercados regionales, recomendaría esta alternativa de implementación diferida de obligaciones regulatorias. ¿Qué aspectos deberían abordarse bajo este enfoque? ¿Por cuánto tiempo?

Respuesta:

Dada la actual condición de concentración del mercado de servicios móviles en el país se hace necesaria la intervención regulatoria del mercado de acceso móvil mayorista, a efectos de permitir que los proveedores entrantes puedan tener condiciones económicas diferenciales efectivas para el acceso por un tiempo determinado para que dichos proveedores puedan competir en el mercado ya existente y nivelar el campo de juego.

En este sentido, se justifica obligaciones diferenciales entre los operadores entrantes y los establecidos a efectos de otorgar condiciones que se oriente a la inversión, pues mal estaría imponer a los entrantes las mismas obligaciones o condiciones de operación que no les permitan disponer de una utilidad para la inversión.

En tal sentido, el regulador debe generar los incentivos necesarios a través de la reducción de los costos mayoristas, para que los entrantes obtengan las economías de escala necesarias para ascender por la escalera de la inversión y sea realidad la competencia basada en infraestructura, impactando aumento del bienestar económico para todo el sector.

6. La nueva política regulatoria para Acceso e Interconexión proporciona una definición clara de los criterios para definir los destinatarios y las alternativas de la regulación ¿Está de acuerdo con este enfoque en general?

Respuesta

Como sucede en la regulación de varios países, la definición de las condiciones de acceso debe orientarse sin duda a la posición en el mercado de los destinatarios de la regulación. No obstante, la revisión de los mercados debe hacerse teniendo en cuenta la dominancia de sus agentes no a nivel regional sino general pues sólo de esta manera será efectividad de intervención regulatoria, lo contrario no tendría sentido pues generalizar la intervención implica de facto un castigo a las demás empresas que conforman la industria.

- Preguntas relacionadas con los mercados candidatos

La política propuesta sugiere un conjunto de mercados candidatos para la regulación ex ante. Estos mercados son:

- a. Acceso a Internet fijo mayorista (a través de la desagregación del bucle local o el acceso indirecto [bitstream access])
- b. Alquiler de circuitos mayoristas (o servicio portador mayorista incluida la terminación)
- c. Acceso móvil mayorista (OMV/Roaming nacional)
- d. Infraestructura móvil pasiva (por ejemplo, torres)

e. Terminación fija y móvil mayorista de llamadas de voz y mensajes

Este conjunto de mercados candidatos difiere de la lista actual de mercado relevante susceptible de regulación ex ante. La intención es disminuir las regulaciones en los mercados minoristas centrándose en los cuellos de botella / mercados mayoristas. También se planea evaluar OMV y Roaming Automático Nacional dentro de una evaluación de mercado. ¿Está de acuerdo con la nueva lista de mercados? (mercados candidatos) ¿falta algún mercado, deberían determinados mercados analizarse por separado o conjuntamente?, ¿deberían determinados mercados removerse de la lista de mercados candidatos asociados al acceso e interconexión? Por favor sustente en detalle haciendo referencia a las justificaciones que se proporcionan en este documento.

Respuesta: respecto a los mercados candidatos a continuación los comentarios.

1. Acceso a Internet fijo mayorista (a través de la desagregación del bucle local o el acceso indirecto [bitstream access])

El mercado mayorista en locaciones de alta densidad donde existe una competencia en gran volumen genera que este se auto regule, por tanto, medidas regulatorias sobre éstos no generan beneficios basados en reglas que requieran los operadores. Ahora bien, sobre instancias donde exista un único proveedor o una muy baja densidad, hace sentido tener algunas reglas sobre servicios que permitan y sean motivantes para los operadores en cuanto a incursionar y desplegar su portafolio de productos.

Para mercados de baja densidad y en poblaciones remotas de difícil acceso, se hace necesario tener para considerarse como conectividad posible normas y supervisión del estado de calidad de estos enlaces, esto principalmente para que las barreras de entrada una vez superadas generen un servicio con calidad adecuada sin tener afectación por capa de transporte.

Desde el punto de vista del negocio se identifica que el acceso a Internet Fijo en algunas zonas es monopolizado, ejemplo de estas son: San Andrés Islas y algunas regiones de territorio nacional, lo cual implica que en estas zonas se presenten altos costos que dificultan la comercialización; y desde este punto de vista se ve sentido a la propuesta regulatoria. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en zonas donde existen más de 3 competidores que han desplegado infraestructura propia, se ha desarrollado una sana competencia que se refleja en erosión de tarifas y una amplia oferta; en estos casos, vemos necesario se deje que la dinámica del mercado y libre competencia determinen las condiciones del negocio y permita recuperar a estos PRST sus inversiones tanto en el minorista como mayorista. De esta forma consideramos que se debe realizar una intervención regulatoria mínima, cuidadosa y

dirigida, por lo cual la CRC ante esta propuesta debe determinar los estudios, variables de forma rigurosa para evitar desequilibrios.

En el mercado mayorista la tarifa final es definida por quien adquiere la capacidad y estas tarifas están supeditadas a las condiciones de mercado y particularmente, en el caso de las regiones monopolizadas, hay evidentes desviaciones y los PRST que subcontratan al incumbente se ven afectados en su modelo de negocio, de esta forma, lo que se plantea como propuesta es que más que regular una tarifa, la CRC debe velar porque se cuente con diferentes opciones de contratación en condiciones justas, bilaterales y en tiempos de mercado.

Desde punto de vista de modelo de costos y orientación del operador hacia su despliegue de red, tecnología y otros assumptions, es muy riesgoso entrar en regulaciones donde estas desde una manera genérica no pueden contemplar todas las variables utilizadas por el operador y la situación particular que puedan tener ciertas locaciones llevando a que exigencias del ente por abrir mercados tengan en consecuencia el efecto contrario debido a la conjunción de factores y el mapeo directo su modelo económico y de operatividad.

Aunque compartimos el objetivo de regular solo donde sea necesario, consideramos que además de los estudios planteados para evaluar este tema, debe tenerse en cuenta condiciones de mercado que han presionado a los operadores a mantener permanente renegociaciones para cumplir las condiciones y políticas de los acuerdos marco de contratación (CCE).

2. Acceso móvil mayorista (OMV/Roaming nacional)

Los mercados de acceso móvil mayorista para el caso de operaciones de Roaming Automático Nacional y Operador Móvil Virtual han sido métodos de compartición de infraestructura brindando servicios a operadores entrantes con limitaciones en infraestructura y servicios. Sin embargo, estos dos métodos de operación actualmente presentan algunos inconvenientes en su funcionamiento y regulación, ya que los análisis de la regulación actual se basaron en modelos de mercado diferentes al colombiano y con datos de mercado, consumos, y costos con una tendencia en el tiempo diferente a la actual del mercado colombiano.

Para el caso de la operación RAN, la CRC ha definido de manera muy general el concepto de RAN “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” Adicionalmente la definición de la CRC en cuanto al operador que puede hacer uso de la operación OMV es la siguiente, “ el operador de redes y servicios de telecomunicaciones que no cuenta con espectro, motivo por el cual presta servicios de

comunicaciones móviles al público a través de la red de uno o más proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones”. es decir, que un proveedor de servicios de telecomunicaciones que tenga espectro asignado sin distinción de banda y tecnología usada, no puede acceder a una operación móvil virtual en una tecnología que presta servicios específicos con es el caso de 3G o 2G con servicios de Circuit Switch (Telefonía Móvil) por el simple hecho de tener asignado espectro.

El caso de ETB es particular donde el Mintic asignó en 2013 espectro en la banda de AWS especificada para operar la tecnología LTE. Esta tecnología se caracteriza por prestar servicios de datos de alta capacidad y velocidad, sin embargo, el servicio de voz, en este caso VOLTE tiene serias limitantes que no permiten que la totalidad de los usuarios puedan acceder al servicio, la más importante y relevante barrera es el mercado de terminales con el servicio de VOLTE, en las redes actuales el porcentaje de terminales que permiten el uso de VOLTE está por debajo del 5% del total de dispositivos activos lo cual evidencia la limitante.

En este orden de ideas, resulta necesario la utilización de tecnologías 3G/2G como respaldo al servicio de voz convencional móvil CS para completar la oferta hacia los usuarios finales y esto solo se puede ofrecer según la CRC bajo el esquema de operación de RAN.

En este sentido la CRC en su análisis de los cargos de acceso e Interconexión debería especificar de manera clara con fundamentos técnicos las diferencias entre las dos operaciones teniendo en cuenta que la utilización de una u otra operación se traduce en la ampliación del mercado por operadores con baja participación de mercado y con una gran inversión, y esta falta de claridad en los aspectos técnicos básicos para definirlos acarrea costos adicionales en el tiempo de operación perjudicando seriamente las finanzas de estos operadores que quieren aportar con sus servicios al mercado móvil.

En cuanto a los costos de remuneración las operaciones de RAN y OMV deben ser revisadas ya que el mercado minorista tiende a bajar los costos finales de manera significativa en el corto plazo y los mercados mayoristas crecen en capacidades, lo que se traduce en bajas rentabilidades y punto de equilibrio de las inversiones con tiempos cada vez más largos, ya que el crecimiento en la base de clientes en la actualidad es muy bajo.

La política de acceso e interconexión debe también propiciar unas condiciones de remuneración que permita a los operadores entrantes la utilización efectiva de las instalaciones de RAN de los operadores establecidos, a fin que los primeros pudieran prestar servicios de voz y contar con una oferta similar a la de los operadores establecidos.

Contrario a lo definido en el documento objeto de comentarios la Resolución 5107 de 2017 en lugar de brindar condiciones que faciliten el uso de RAN para los operadores entrantes, definió un incremento abrupto que desincentiva el uso del RAN y pone en peligro la viabilidad del negocio móvil para los operadores entrantes y por ende la competencia en el sector afectando directamente a los usuarios.

La regulación de acceso expedida el año pasado, en las cuales se definieron precios mayoristas a pagar por los OMV definidos en la Resolución CRC 5108 de 2017 y valores de remuneración de RAN definidos en la Resolución 5107 de 2017 privilegia regulatoriamente el acceso a través de OMV en detrimento a los operadores entrantes que utilizan RAN quienes han realizado inversiones en despliegue de Red, a definir una menor remuneración para el acceso a través de OMV.

3. Terminación fija y móvil mayorista de llamadas de voz y mensajes.

La CRC propone intervenir este mercado a través del establecimiento de esquema de remuneración Bill and Keep o Sender Keep All- SKA, para las llamadas que se cursan a través de redes fijas solo cuando hay tráfico bilateral, lo que resulta contrario a lo que actualmente sucede en el mercado mayorista de terminación fija, donde como lo ha advertido ETB no se trata de tráficos simétricos

ETB desde hace varios años viene defendiendo la remuneración de las redes para tráfico local –local, con la expedición de la Resolución CRT 489 y 575 de 2002 (Resolución CRT 463 de 2001) se definió como esquema de remuneración Bill and Keep o Sender Keep All- SKA, metodología de remuneración confirmada por la CRT mediante la Resolución CRC 1763 de 2007, dando lugar a que los diferentes PRST interconectados con ETB entendieron que no existía remuneración para este tipo de tráfico local-local en la medida que cada parte conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de facturación, desestimando así las asimetrías de tráfico.

El sistema de remuneración Bill and Keep o SKA es adecuado si se identifican las asimetrías de tráfico en la medida que las redes de telecomunicaciones interconectadas pueden ser relaciones de acceso estables y tener tráfico bilateral pero no simétricas, esto es, que los tráficos que cursan entre las partes no son balanceados ó iguales¹⁰.

6.3 Preguntas relacionadas con los Grupos de Trabajo de “innovación” y “acceso abierto”.

¹⁰ al respecto LA DECISIÓN 462 Artículo 4º numeral 2º apartado c): establece: Teniendo en cuenta la naturaleza pro competitiva de las normas de interconexión, si los acuerdos de interconexión entre operadores deben mantener el equilibrio competitivo y no romper el balance entre diferentes servicios de telecomunicaciones.
 07-07.7-F-020-v.4

1. La CRC sugiere la implementación de un grupo de trabajo para la innovación. ¿Qué tecnología e innovaciones comerciales, desde su punto de vista, tendrán un impacto en las futuras regulaciones de Acceso e Interconexión? Explique en qué aspectos se puede justificar la necesidad de una futura regulación. ¿Qué partes interesadas deberían ser miembros del grupo de trabajo de la industria para innovaciones?

2. La CRC considera implementar un grupo de trabajo en lugar del enfoque regulatorio tradicional para cuestiones relacionadas con el "acceso abierto", por ejemplo, en las siguientes áreas: mercado de acceso fijo a Internet mayorista, alquiler de circuitos mayoristas (servicio portador mayorista), compartición de infraestructura pasiva, definición de elementos en la OBI ¿Qué áreas debe tratar desde su perspectiva un grupo de trabajo de la industria para "acceso abierto"? ¿Cuánto tiempo debería dedicar un grupo de trabajo de "acceso abierto" a qué tareas?

Dado que la implementación de grupos de trabajo industriales en lugar de las regulaciones tradicionales es un enfoque relativamente nuevo, ¿cuáles son, desde su punto de vista, los factores de éxito centrales para el funcionamiento del grupo de trabajo de la industria para el "acceso abierto"?

Respuesta:

Al respecto el BID ha señalado¹¹ *“La colaboración entre reguladores y regulados es esencial. En los mercados que evolucionan rápidamente, es esencial crear espacios de diálogo con todos los actores involucrados, así como garantizar transparencia sobre las decisiones públicas. Por un lado, esto genera confianza en una actividad percibida como de alto riesgo y, por el otro, le permite al regulador acceder a información actualizada que de otra manera no tendría. También, dado el carácter global y complejo de la economía digital, es necesario promover y participar en iniciativas de cooperación regulatoria internacional, coordinar a los distintos reguladores a nivel nacional y monitorear prácticas de éxito implementadas en otros países”.*

Por tal razón, la propuesta de la CRC de conformar grupos de trabajo constituye un escenario importante para discutir sectorialmente regulación de acceso e interconexión.

¹¹ Regulación inteligente: ¿Cómo construir las reglas del juego de la economía digital?. <https://blogs.iadb.org/gobernarte/2018/11/15/regulacion-tecnologica-como-están-evolucionando-las-reglas-del-juego-de-la-economia-digital/>

- **Preguntas relacionadas con la base de datos para la compartición de infraestructura pasiva**

1. De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, la CRC propone la creación de una base de datos para la infraestructura pasiva, que debería estar disponible para la compartición de infraestructura. ¿Tiene alguna recomendación con respecto a, por ejemplo, el tipo de información requerida, a quién obligar a proporcionar información relevante, a quién dar permiso para acceder a la información, cómo administrar la base de datos operacionalmente una vez implementada? ¿Dónde ve obstáculos y cómo podrían abordarse?

Respuesta: la finalidad de disponer una base de datos de infraestructura pasiva ya constituye una obligación a cargo de los proveedores de redes y servicios a través de la publicación de las Ofertas Básicas de Interconexión y Acceso.

Ahora bien, si lo que se quiere es centralizar en un mismo instrumento toda la información sobre la infraestructura disponible consideramos que se trata de una propuesta importante, no obstante esta información solo debe estar disponible para proveedores legalmente establecidos en el país y de acuerdo con ciertas condiciones que deben ser definidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, tal como sucede en el caso México¹² donde la ley de Telecomunicaciones contempla la creación del Sistema Nacional de Información de Infraestructura y las condiciones de su administración.

No obstante lo anterior, frente a esta propuesta y la posibilidad de que esta sea público se debe revisar las condiciones de seguridad del país ya que la exposición de información de ese carácter puede ser peligroso, por lo que se deben establecerse mecanismos de seguridad de la información

- **Preguntas relacionadas con la neutralidad de red**

1. ¿Ve algún problema futuro real o potencial relacionado con el cumplimiento de las reglas de neutralidad de la red de acuerdo con la regulación de la CRC, que debe ser monitoreado por la CRC? ¿Cuál es su recomendación con respecto al monitoreo del cumplimiento de las reglas de neutralidad de la red, es decir, qué herramientas recomendaría?

Respuesta.

Sobre el particular no tenemos recomendaciones.

¹² Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de México del 14 de julio de 2014. 07-07.7-F-020-v.4

- **Preguntas relacionadas con la Hoja de Ruta Regulatoria para el Acceso e Interconexión**

1. Desde su perspectiva, ¿priorizaría los proyectos regulatorios propuestos de una manera diferente, por ejemplo ¿Se debe modificar la priorización, o revisar la frecuencia de los monitoreos?

2. ¿Recomendaría extender o acortar la duración de ciertos proyectos, por qué?

Respuesta:

En relación con el acceso a RAN la política de acceso e interconexión prevé una revisión al no contar con mayor información del resultado de la actual regulación de precios, no obstante, dado los impactos que conlleva la regulación expedida el año pasado respecto a la remuneración de RAN y de acuerdo con lo expuesto antes, es necesario que de forma prioritaria se revise en el menor tiempo posible las condiciones de acceso para esta modalidad.

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

Desde su perspectiva, ¿qué medidas del marco regulatorio vigente en materia de Acceso e Interconexión deberían permanecer sin modificación? Y ¿Qué medidas o mercados deberían ser objeto de revisión? Por favor justificar.

Respuesta.

1. Principios de la Política Sobre Acceso e Interconexión.

Adicional a los principios propuestos en el documento se sugiere se incluya algunos de los principios definidos en la Resolución CRC 3101 de 2011 como lo son:

- Libre y Leal competencia.
- Trato no discriminatorio con acceso igual – cargo igual.
- Remuneración orientada a costos eficientes
- Neutralidad tecnológica.
- No restricción.

Por otra parte, otro de los objetivos de la política deberá ser el de promover un uso eficiente de la infraestructura existente, ya que de acuerdo con lo definido en el artículo 7 de la Ley 1341 de 2009 el Estado no solo debe fomentar el despliegue de infraestructura sino también su uso eficiente, con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia promoviendo así la competencia en beneficio de los usuarios.

Carrera 7 No 20 – 99 Piso 1 Oficina de Correspondencia ETB
Código Postal: 110311
Conmutador: 242 2000

Esperamos con los anteriores comentarios contribuir con esta importante iniciativa de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Cordialmente,



NORMA CECILIA QUIROZ

Gerente de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial.
Secretaria General.

Elaboró: Angela Maria Estrada- Tatiana Sedano. Gerencia de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial
Revisó: Norma Quiroz. Gerencia de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial

