

Bogotá D.C., 11 de junio de 2021

CECO: C030
AC-DRRI-146

Doctor

SERGIO MARTÍNEZ MEDINA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES -CRC-

Calle 59A BIS No. 5-53 - Edificio Link Siete Sesenta - Piso 9

Ciudad

Asunto: Comentarios a la propuesta regulatoria que actualiza el Revisión del Régimen de Acceso, Uso e Interconexión.

Respetado Doctor Martínez,

En atención al proyecto regulatorio citado en el asunto, de la manera atenta y en forma oportuna y respetuosa la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., en adelante ETB, presenta comentarios frente al proyecto de resolución publicado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- en el marco del del proceso regulatorio indicado en el asunto.

ETB destaca esta iniciativa de la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC-, pues el régimen es un aspecto fundamental para fomentar la competitividad, promover la inversión en infraestructura e impulsar la innovación.

Como se ha indicado de manera reiterada en el proyecto el sector de las telecomunicaciones requiere cuantiosas inversiones para la prestación de servicios, por lo que la obligación de acceso a la infraestructura existente, resulta ser un instrumento importante para eliminar barreras de entrada, siendo un instrumento fundamental para la dinamización en el proceso de liberalización de mercado. De ahí que uno de los objetivos del Régimen debe 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, evitando promover la duplicidad de las redes, para que con ello se pueda generar calidad y eficiencia promoviendo así la competencia en beneficio de los usuarios.

Ahora bien, antes de realizar los comentarios específicos sobre la propuesta regulatoria, se exponen a continuación algunos comentarios generales sobre el proyecto:

I. COMENTARIOS GENERALES

1. Las condiciones del mercado.

Sobre este punto, ETB reitera su preocupación respecto a las condiciones de competencia que actualmente rigen el mercado, pues en móviles existe una concentración en un solo operador, lo que claramente impide el surgimiento de nuevos proveedores de servicios móviles y/o dificultan la

participación en el mercado de los presentes¹. A lo que se le adiciona que la dominancia también está penetrando el mercado fijo con los efectos adversos que ello conlleva.

Por lo anterior, ETB ha planteado que el problema a resolver con la intervención regulatoria se centra en las asimetrías presentes en los agentes del sector, sus interacciones y la regulación, por lo que mejora regulatoria debe tener dentro de sus objetivos el dar claridad sobre las obligaciones y derechos que se derivan del régimen de acceso, uso e interconexión, así como la revisión de los esquemas presentes.

Uno de los tantos efectos de la concentración del mercado son las asimetrías que se presentan en el tráfico y las remuneraciones de las redes, ETB ha sido insistente en plantear la problemática que ha generado la regulación para tráfico local-local, pues esto ha tenido como efecto la progresiva desaparición de varias empresas de telecomunicaciones (durante estos últimos años se han terminado las interconexiones con los PRST como INTELNETWORK, CELLVOZ, GILAT y TELEORINOQUIA).

De hecho, no es claro el por qué si en la red móvil se tiene implementado un sistema de remuneración con identificación de las asimetrías de tráfico, ampliamente conocido como SKA con remuneración, este mismo esquema no se aplica a las redes fijas para el tráfico local-local, aspecto que genera una clara desigualdad en la remuneración de las redes y que además incentiva la posibilidad de terminar tráfico de larga distancia por rutas destinadas para tráfico local-local, por lo que el esquema ha sido un aliciente para el fraude durante muchos años.

Lo anterior, genera un desequilibrio de tipo contractual, en la medida que, al existir una asimetría de tráfico local-local, el proveedor que recibe mayor cantidad de tráfico tiene mayores costos de operación y mantenimiento, los cuales no son recuperados vía tarifa al usuario, lo que se agrava si se tiene en cuenta el incentivo negativo hacia el fraude pues el tráfico de larga distancia puede terminar por las rutas destinadas para tráfico local-local.

En este punto, se reitera que, si bien el propósito de la regulación es facilitar la entrada de nuevos actores, tanto a nivel del acceso como de interconexión, buscando eliminar las posibles barreras de entrada, en todo el proyecto no se evidencia ni una sola referencia en relación con el manejo del fraude, por lo que existe un vacío, en la medida que deja desprotegidos, en tal sentido, a los proveedores ya establecidos. Es más, los nuevos actores pueden ingresar al mercado con elementos de red de muy bajo costo y sin cumplir con los estándares de calidad e interoperabilidad que se requieren para la prestación de un servicio adecuado, generando inconvenientes en los procesos de implementación y aseguramiento de las interconexiones.

Así las cosas, es innegable que el Régimen de Acceso Uso e Interconexión es susceptible de mejoras. Sin embargo, lo primordial es garantizar que exista competencia en el sector y que se eliminen las asimetrías regulatorias en las metodologías de remuneración de las redes, pues de lo contrario, los ajustes en el régimen no tendrán efectos en un mercado monopólico.

¹ 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.

2. Los proyectos regulatorios que hacen parte de la hoja de ruta del Régimen de Acceso, Uso e Interconexión y el AIN

En el proyecto adelantado por la CRC se ha señalado que la actualización de Régimen de Acceso, Uso e Interconexión requiere de varios esfuerzos y frentes, por lo que se identifican como proyectos de este ejercicio la simplificación del marco regulatorio, la remuneración del servicio de voz fija, compartición de infraestructura pasiva de otros sectores, revisión de la resolución 5107 de 2017, terminación de mercados móviles y el mercado portador.

Lo anterior, identificado desde el año 2017, cuando la CRC adelantó una serie de actividades para construir una hoja de ruta en materia de acceso e interconexión, momento en el que planteó que *“a partir de los comentarios que se reciban, se dará aplicación a la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN) para socializar con el Sector las problemáticas que se identifiquen, y adoptar durante el año 2019 las decisiones a que haya lugar”*².

De igual manera, en la agenda regulatoria 2019-2020 se señaló que *“a partir de los comentarios que se reciban, se dará aplicación a la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN) para socializar con el sector las problemáticas que se identifiquen, y adoptar durante el año 2019 y 2020 las decisiones a que haya lugar. 3.3.4 Revisión del esquema de prestación de servicios fijos a nivel minorista y mayorista En el estudio “Revisión del esquema de remuneración del servicio de voz fija a nivel minorista y mayorista” se realiza un análisis y una revisión integral del mercado de telefonía fija en Colombia, en particular, las tarifas minoristas y los esquemas de remuneración mayoristas, cargos de acceso y/o cargos de transporte, con el propósito de identificar aquellos elementos que han generado estructuras tarifarias y de costos disímiles entre las llamadas fijas, local (L), local extendida (LE) y larga distancia (LD) que contemplan elementos de cobros por distancia y las llamadas móviles que no contemplan cobros por distancia, con el fin de evaluar la necesidad de sostener, modificar, reiterar o complementar las medidas regulatorias aplicables en la actualidad, buscando incrementar el grado de competencia y el bienestar de los usuarios del servicio de voz fija. Esta iniciativa constituye una revisión integral del mercado de telefonía fija en el país, con un enfoque de simplificación regulatoria; el objetivo principal es revisar las condiciones de los servicios de telefonía fija y las modificaciones a la regulación que se pueden incorporar, de tal manera que se logre fomentar la competencia entre los servicios de telefonía fija y la telefonía móvil que se encuentran en el mismo mercado relevante definido desde el año 2009. Esto con el fin de promover la competencia en todo el territorio nacional en los servicios de voz y maximizar el bienestar de los usuarios”*.³

Pese a lo anterior, cuando se expidió la Resolución 5826 de 2019 la Comisión no realizó AIN, pese a que se solicitó que el mismo se adelantara, sobre todo, por los impactos planteados desde el ingreso por las modificaciones realizadas al esquema de remuneración mayorista del servicio fijo y, desde la implementación del nuevo plan de numeración y marcación, pues bajo los análisis que soportaron esta resolución, si el servicio de voz fija está en declive, la inversión en la adopción del nuevo plan de marcación se traducen en costos hundidos.

Este aspecto adquiere especial preponderancia en la propuesta regulatoria que hoy nos ocupa, pues el análisis de ingreso versus costo de implementación resulta trascendental para garantizar el principio de costos eficientes y, es que debe tenerse en cuenta que la actualización tecnológica no tiene el mismo efecto en todos los agentes del sector, pues depende de la realidad técnica de las redes, por lo que las inversiones para la migraciones a redes NGN puras son diferentes para cada proveedor y deberían tener una recuperación de la inversión en el tiempo, situación que no se encuentra garantizada por el ingreso actual y la situación de competencia que vive el sector.

Por lo anterior, se solicita de manera respetuosa a la comisión replantear el AIN y hacerlo integral, pues si bien en el marco del proyecto se indica que la revisión no incluye aspectos relativos a la remuneración,

² Página 9 del documento “Modificación agenda regulatoria 2018 -2019”, octubre de 2018.

³

este ítem tiene gran importancia frente al proyecto, pues el efecto inmediato en materia de costos no son sólo los identificados en el AIN, pues, se insiste, debe tenerse en cuenta los costos de la implementación de todos y cada uno de los aspectos planteados en este proyecto de resolución y en las demás medidas que se han adoptado pues los destinatarios de la regulación son generalmente los mismos agentes y los gastos relacionados con la adopción de medidas regulatorias han ido en aumento.

De igual manera, es fundamental que en el AIN se amplíen las fuentes de información y los estudios de mercado, pues desde que se planteó la propuesta de Política Regulatoria de Acceso e Interconexión ETB solicitó la revisión de los datos fuente para que estuvieran más acorde a las últimas estadísticas y la realidad de la industria, puesto que es esencial que cualquier proyecto de la CRC en el que se adopten decisiones regulatorias se ajuste de manera estadística y métrica al aspecto regulado. En el mismo sentido, es importante que se adelanten evaluaciones periódicas de los mercados de los servicios de comunicaciones a efectos de garantizar su continua actualización y, con ello, la incorporación de estos estudios al AIN para garantizar que las medidas propuestas vayan en consonancia con las tendencias futuras de los mercados y las tecnologías de telecomunicaciones en la dinámica propia de los servicios, que es lo pretendido.

Por otro lado, se sugiere de la manera más respetuosa que se analice y valide la metodología utilizada en el AIN de este proyecto, pues el análisis multicriterio se utiliza en la mayoría de los casos cuando no se tiene la suficiente información para realizar el ejercicio objetivo, por lo que resulta ser el más subjetivo de todos para la asignación de los pesos de cada criterio. Sin embargo, en este caso, dada la información que se tiene de la industria, los requerimientos adelantados, los conflictos evaluados, la información de los comentarios y demás, son elementos que, junto con un estudio de mercado, permitirán adoptar una metodología más acorde y objetiva.

Ahora, frente a los criterios utilizados para evaluar las alternativas, se echa de menos en este ejercicio la consulta realizada a los agentes afectados con la intervención regulatoria para identificar los criterios y la importancia dentro de ellos, lo que implica que este aspecto no fue consultado ni consensuado, por lo que no se ha eliminado la posibilidad de subjetividad en su evaluación⁴, por lo que se solicita de manera respetuosa que esa socialización se realice a través de una mesa de trabajo⁵ para clasificar su importancia y para determinar los pesos que deben tener cada uno de ellos.

II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Hechas las anteriores consideraciones planteamos los siguientes comentarios al proyecto de resolución socializado:

- 1. Nodos de interconexión:** Frente a la modificación para el artículo 4.1.3.2.5, debe existir claridad técnica en la regulación sobre la obligación de soportar el protocolo SIP en los nodos existentes, porque es posible centrar el manejo de señalización SIP en algunas ubicaciones y el resto de nodos puede recibirlos para que la conexión sea transportada internamente en la red hasta las ubicaciones en la que se centra el manejo de SIP y con esto se estaría haciendo uso del protocolo en la interconexión, luego es necesario que se fije este alcance.

⁴ Sobre el particular ver la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo del DNP.

⁵ En la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo del DNP se señala *“La metodología multi-criterio requiere de transparencia y participación de los grupos afectados. Reguladores que tienen experiencia en su uso generalmente organizan reuniones con grupos afectados para discutir los criterios, los pesos y los valores que cada opción tendría. Lógicamente, los diferentes actores tendrán posiciones diferentes y sería difícil imaginar que pudieran otorgar los mismos pesos y valores desde perspectivas diversas. La legitimidad del ejercicio de priorización depende en mucho de cómo se hace la selección de los criterios y cómo se les otorgan los pesos. Por eso es importante establecer un grupo multi-disciplinario que pueda compensar los intereses personales o de grupo”*
07-07.7-F-020-v.7

14/04/2021

“Una vez impreso este documento, se considerará documento no controlado”.

2. **Señalización:** En la modificación propuesta para el artículo 4.1.3.5, frente a las diferencias de protocolo es necesario que se fijen unas condiciones mínimas de cumplimiento técnico para el protocolo SIP, pues esta señalización comprende una amplia cantidad de recomendaciones no obligatorias pero que pueden ser requeridas por aspectos de seguridad, calidad u otras condiciones técnicas.
3. **Centros de servicio SMS como instalación esencial:** ETB no está de acuerdo con esta definición, es necesario considerar que la CRC ha señalado que el servicio de SMS está en declive por lo que no es consecuente que se exijan inversiones para este servicio, además debe considerarse el costo de mantener la plataforma y su capacidad para transmisión de mensajes con los requerimientos técnicos que se exponen en el documento soporte y el cargo de acceso actual para este servicio.
4. **Garantías:** ETB no está de acuerdo con la propuesta del pago anticipado como instrumento de garantía sea obligatorio, por lo que se sugiere que se elimine o se deje optativo, ya que este esquema podría aumentar los conflictos y los riesgos en la medida que no es posible controlar el consumo en línea, por lo que puede suceder que la proyección del consumo no garantice la remuneración de las redes, lo que además puede impedir una desconexión oportuna afectando aún más la remuneración de las redes.
5. **Desconexión:** Para la modificación del artículo 4.1.7.6 propuesta en el Artículo 11 se propone la siguiente redacción:

Para el efecto, ~~ambos~~ cada proveedores deberán informar a la CRC y a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre las medidas que ~~cada uno~~ adoptará, cuando sea posible, respecto de sus usuarios con la finalidad de minimizar los efectos de tal desconexión.

Es necesario que cada PRST garantice lo relacionado con el tráfico originado en su red, ya que cuando existe una desconexión es posible que no exista manera ni acuerdo entre las partes de tal decisión, por lo que no se puede concertar conjuntamente la forma de minimizar los efectos de la desconexión.

También se debe tener en cuenta que, si la interconexión a efectos de la desconexión es una red Fija – Fija, Móvil – Fijo, Fijo – Móvil y/o Móvil – Móvil No es viable técnicamente garantizar como se minimiza el efecto de la desconexión si los usuarios de las dos redes no se pueden comunicar, en estas relaciones no aplica el multiacceso.

En la única interconexión donde se puede minimizar los efectos de la desconexión es cuando es con una red de larga distancia, ya que la llamada podría cursar a través de otro PRST de Larga distancia.

6. **Obligación de actualización de la Garantía o mecanismo para asegurar el pago y criterios de actualización.** En cuanto a la propuesta del Artículo 12 para adicionar el artículo 4.1.7.7. se propone que en el párrafo se establezca un tiempo mínimo para el tiempo estimado para la intervención de la CRC, ya que dejarlo para la definición entre las partes genera una divergencia que seguramente se escalará a la Comisión. En consecuencia, se propone que el tiempo mínimo sea **ocho (8) meses de los promedios de conciliación o facturación de la remuneración de las redes y las instalaciones esenciales y no esenciales suministradas objeto a ser garantizadas.**

Esperamos que con estos comentarios y observaciones se pueda contribuir a la revisión del proyecto regulatorio objeto de socialización.

Cordialmente,



LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO
Director de Regulación y Relaciones Institucionales.

Elaboró: Tatiana Sedano Cardozo – Dirección de Regulación