

Bogotá D.C., 20 de Noviembre de 2018

Doctor

GERMÁN DARIO ARIAS PIMIENTA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59 A bis No. 5-53 Piso 9

Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios al documento “Consulta sobre propuesta de Política regulatoria para acceso e interconexión”

Apreciado doctor Arias,

Dentro de la oportunidad prevista para el efecto Colombia Móvil S.A. ESP y UNE EPM telecomunicaciones S.A. y EDATEL S.A., en adelante TigoUne, se permiten presentar sus comentarios al documento de la referencia, que fue publicado el 8 de noviembre de 2018.

Comentarios Iniciales.

En primera medida consideramos necesario que la CRC haga públicos los informes presentados por su consultor Detecom, estudio en el que se basa la presente consulta; ello en tanto el sector en general debería poder analizar los aspectos y resultados que fueron tenidos en cuenta para la visión que la CRC pretende desarrollar en la presente consulta. Obtener la visión del consultor especializado dará a los diferentes agentes del sector la visión completa de los análisis que se pretenden realizar y con ello acertar de forma más eficiente en los alcances que la CRC pretende desarrollar a futuro y participar en ellos, por ello de forma respetuosa instamos a la CRC a socializar los resultados de la consultoría en mención.

Así mismo, entendiendo que la consulta busca establecer los principales criterios para una política regulatoria de largo plazo sobre los servicios interconexión, lo que va en línea con las recomendaciones de la OCDE (2017), no se entiende por qué la CRC de forma paralela publicó para decisión regulatoria el “Revisión del Esquema de Remuneración del Servicio de Voz Fija a Nivel Minorista y Mayorista”, que en definitiva impacta el conjunto de las relaciones de interconexión y acceso.

Finalmente consideramos que la CRC no está teniendo en cuenta en general la posición de dominio marcada de un operador en el mercado de las telecomunicaciones colombiano, cuando analiza medidas regulatorias, muchas de las medidas que se han tomado en los últimos años, se han basado en el bienestar de los usuarios y la promoción de la competencia, sin embargo las mismas han ido en detrimento de ambos presupuestos, en tanto como lo hemos mencionado en otros escritos las medidas regulatorias en Colombia deben tomarse teniendo en cuenta el poder de dominio de CLARO que es ejercido sobre el mercado de

telecomunicaciones, y que se expande conforme la CRC no toma medidas particulares, medidas regulatorias que no toman en cuenta la situación del mercado descrito, restan el poder de competitividad de los operadores seguidores que como TigoOne nos enfrentamos diariamente al poder de dominio, nuevamente y de la forma más respetuosa nos dirigimos a la CRC para que el análisis que pretende desarrollar tome en cuenta el poder de dominio que es ejercido por CLARO en los servicios mayoristas y minoristas de telecomunicaciones.

Comentarios generales

Para la presente consulta, TigoOne se asesoró de los servicios especializados de la firma Analysys Mason en algunas de las respuestas. En adelante hacemos una revisión de la consulta pública en los términos solicitados por la CRC, sin antes advertir que:

1. Causa sorpresa que esta consulta, se presenta como la hoja de ruta y fundamento para los futuros cambios en todo lo relacionado con acceso e interconexión de redes, sin embargo, casi en forma simultánea se publica la propuesta regulatoria del proyecto "Revisión del Esquema de Remuneración del Servicio de Voz Fija a Nivel Minorista y Mayorista" que ya incluye un proyecto de resolución con acciones regulatorias sobre los temas que se están planteando en la consulta pública. Queda la incertidumbre si realmente la consulta va a tener validez y fundamento suficiente para convertirse en la hoja de ruta de los cambios de interconexión y acceso o tendremos diferentes "parches" regulatorios sobre un tema fundamental para la industria.
2. Respecto a la afirmación: *"Es pertinente aclarar que la Política propuesta no es una resolución en sí misma, pero sirve como un conjunto de principios guía u orientadores que servirán de referente para futuros análisis regulatorios que desarrolle la CRC sobre temas de Acceso e Interconexión dentro del ámbito de sus competencias."*

Tal planteamiento genera una sensación de Inseguridad Jurídica en aquellos casos donde el análisis difiera de manera importante con el Marco Normativo Vigente y se pretenda imponerlo. Debe privilegiarse el proceso formal y legal de establecimiento del marco legal y regulatorio para el Acceso, Uso y la Interconexión de redes, antes que la aplicación de meros referentes que apenas se ponen en conocimiento del sector para su análisis y discusión, de allí la importancia de conocer todos los documentos que hacen parte de la propuesta, y de tener una propuesta integral que analice, y proponga medidas, si ellas son necesarias para tan trascendental tema para el sector.

3. En el planteamiento de los principios generales de la nueva política regulatoria para el Acceso, Uso y la Interconexión, consideramos necesario revisar el siguiente:

"3. Se privilegiará la aplicación de análisis por mercados relevantes, salvo en aquellos casos en los cuales sea evidente que debe proveerse regulación indispensable sobre asuntos técnicos y económicos, remuneración, precios mayoristas, y propiamente el

régimen de acceso y uso, por ejemplo, en la definición de condiciones para el acceso a instalaciones esenciales, en donde no sería necesario la realización de análisis de mercado adicionales, como quiera que dicha regulación sea adecuada para la solución del problema a resolver en cada caso.”

Consideramos necesario que este principio sea revisado o en su defecto, a la hora de su aplicación se considere la conexidad de una determinada instalación esencial con otros mercados relevantes, por cuanto pueden terminarse aplicando medidas regulatorias sin mayor análisis, sólo por el hecho de tratarse de una instalación esencial para un determinado producto o servicio, bajo un análisis puramente vertical, sin considerarse, por ejemplo que pueden existir bienes o servicios sustitutos y/o suficiente competencia en mercados relevantes conexos que desvirtuarían la necesidad de una intervención regulatoria sobre una determinada instalación esencial.

4. Con relación al conjunto de los Mercados Candidatos de Telecomunicaciones que, según el documento, son clave para la regulación y que por ende deben ser evaluados por la CRC en materia de acceso e Interconexión, formulamos los siguientes comentarios generales:

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

Los grandes centros urbanos cuentan con suficiente competencia para proveer servicios de acceso a internet y como lo menciona el documento las falencias se presentan en los municipios más pequeños del país. En este sentido es importante resaltar que el índice de concentración HHI ha disminuido por las solas fuerzas del mercado y creemos que la aplicación de esta medida resultaría innecesaria e inocua, en la medida que los municipios más pequeños son los que presentan menor interés comercial debido a su baja población y a que ya tienen un o dos operadores establecidos. por lo anterior resultaría poco atractivo para los operadores implementar un acceso mayorista debido a las pocas posibilidades que existen de lograr una porción de estos mercados que permitan recuperar los costos de inversión y operación.

Sobre el Mercado de Alquiler de Circuitos Mayoristas

Se recomienda focalizar y/o priorizar esta revisión en aquellos mercados geográficos en donde realmente existe una competencia limitada, tal y como ocurre en ciudades y pequeñas poblaciones en donde, como consecuencia del esquema de desarrollo de redes adoptado en su momento por El Estado (caso como el de la Red Nacional de Fibra Óptica desarrollada por AZTECA y la isla de SAN ANDRÉS) hay claras evidencias de fallas de mercado en servicios de conectividad a nivel mayorista.

Sobre el Mercado Mayorista de Acceso y Origenación Móvil (acceso a Roaming Automático Nacional y OMV)

En la mayoría de los países la regulación sobre Roaming Automático Nacional (RAN) y de operadores virtuales (OMV) ha sido excepcional, el caso más parecido al colombiano es el de mexicano donde la regulación de estos servicios es asimétrica respecto del operador preponderante donde se establece obligaciones de oferta para OMV y para RAN (Usuario visitante en México) con precios regulados.¹

Como lo hemos solicitado en otros escritos debe revisarse la actual regulación de OMV que ha resultado lesiva para los operadores que ya tenían OMV en funcionamiento, por otra parte, no ha conseguido el objetivo mejorar las condiciones de competencia en cuanto a concentración del mercado, incluso el operador con posición de dominio no cuenta con ningún OMV en la actualidad. Así mismo, obligaciones de RAN únicamente aplicables al operador dominante iría más en línea con las condiciones regulatorias dispuestas a nivel internacional y reconocerían la necesidad de ampliar el despliegue de los servicios generando condiciones de competencia.

Sobre el Mercado de Infraestructura Móvil Pasiva

En otros países no es habitual la regulación en infraestructura pasiva móvil, dado que es un mercado en competencia y replicable ya sea mediante inversión propia o renta, sin embargo, el caso mexicano es la excepción donde el operador preponderante está obligado a hacer una oferta pública que no puede ser discriminatoria

En caso de que se dé una intervención en Colombia como punto clave proponemos que haya una adecuada articulación entre las medidas regulatorias que se adopten y la revisión y/o intervención frente a las limitaciones que para el despliegue de esta infraestructura continúan imponiéndose por parte de entes territoriales en algunas regiones del país, limitando con ello el desarrollo sectorial, e incluso el social y económico de las regiones afectadas por tales limitaciones.

El documento también menciona que *“La CRC podrá decidir sobre los lineamientos, principios y normas técnicas para compartir infraestructura, incluidas acceso a torres, azoteas, cableado interno, ductos, fibra oscura y postes.”* en este punto es importante tener en cuenta que debe evitarse cualquier regulación que representen un desincentivo a la inversión como es el caso de la fibra oscura. En el caso de fibra oscura también se pueden alterar las previsiones de crecimiento y caso de negocios de cada operador con lo que los impactos económicos serían aún mayores. Ahora bien, la CRC debería ahondar en la fibra desplegada en otros sectores de la economía (por ejemplo) la cual bajo condiciones de acceso podría ser útil para el cierre de la brecha digital.

Sobre el Mercado de Terminación Fija y Móvil

Recomendamos para este mercado revisar lo concerniente a las condiciones de Acceso, Uso e Interconexión cuando se involucran nuevas tecnologías y/o facilidades,

¹ Analysys Mason

e incluso nuevas formas de interacción entre el mundo de la voz y los datos propiciadas por la evolución tecnológica como por ejemplo la Voz sobre LTE (VoLTE) o los nuevos esquemas de numeración convergente como lo propicia la Recomendación ITU-T E.164.

5. Llamamos la atención sobre el cuidado que debe tenerse al proponer, sin el análisis o el contexto suficiente y adecuado, la replicación de medidas regulatorias con la mera referencia de que han sido exitosos en otros países o que son la tendencia actual del sector a nivel global, tal y como se sugiere en el siguiente apartado del documento:

“3.3.3. Obligaciones regulatorias

*Es importante notar que, según el informe de análisis comparativo de países para la regulación de las tarifas de terminación, la tendencia es hacia tarifas cada vez más bajas. Para la regulación de las tarifas de terminación, se determina que reducirlas significativamente, o incluso, establecer un esquema de remuneración del tipo **Bill and Keep** en los próximos años, puede beneficiar el mercado. Esta conclusión se basa en el hecho de que el costo de la terminación de las llamadas de voz se está convirtiendo en marginal en las futuras redes de telecomunicaciones y en el hecho de que las tarifas se reducen en el tiempo en los países de la comparación.*

En este sentido, y a manera de ejemplo, la CRC puede aprobar precios regulados para los servicios de interconexión con base en bill and keep, teniendo en cuenta que dicha intervención es apropiada para mercados maduros con participaciones en el mercado estables y escenarios de tráfico bilateral.” (NFT)

Al respecto planteamos la necesidad y la obligación de que, para adoptar medidas estructurales respecto a la remuneración de las redes, se surta un análisis juicioso y suficiente de las condiciones generales del mercado colombiano y particularmente aquellos mercados que presentan altos niveles de concentración los cuales hacen que la implementación de bill and keep sea riesgosa y pueda empeorar las fallas del mercado. Es de resaltar que muy pocos países han adoptado el esquema de Bill and Keep (Estados Unidos, Canadá, Hong Kong)² y generalmente ha sido fruto de la evolución de los acuerdos comerciales existentes

Se debe considerar que en el sector ha existido una coexistencia de diferentes tipos de redes y tecnologías por períodos de tiempo importantes, por lo que no puede establecerse un cambio abrupto en los esquemas de remuneración, sino procesos de transición acordes con la evolución y actualización de las redes y las tecnologías, en la reunión que se sostuvo con la firma Detecom ad portas del congreso de la CRC julio de 2018, una de las preguntas que se le realizó al consultor, fue precisamente la imposición de medidas regulatorias de impacto económico sin una debida y acotada implementación, a lo que el

² Analysys Mason

consultor respondió sobre la necesidad de que las medidas siempre tuvieran un análisis de impacto y pudieran ser generadas a través de sendas de implementación, con ello se lograba una implementación adecuada. En el proyecto de Cargos de Acceso se propone la implementación del SKA en el año 2020, tiempo que a nuestro parecer resulta insuficiente en tanto eso dejaría al sector con tan solo un año de medición de impacto y ad portas de una destrucción de las economías que se sostienen sobre las condiciones de interconexión, repetimos que una medida de esta naturaleza teniendo en cuenta la actual conformación del mercado puede no solo degradar a un más la competencia sino acrecentar el poder de dominio de CLARO sobre las redes.

6. **BASE DE DATOS DE INFRAESTRUCTURA PASIVA:** Respecto a la propuesta de propender por la implementación de una base de datos de infraestructura pasiva para la cual los dueños de la infraestructura existentes puedan ser obligados a proveer información de su infraestructura y detalles de contacto relevantes para los acuerdos de compartición, recomendamos evaluar con sumo cuidado la practicidad, los costos asociados y la eficacia, entre otros aspectos, de esta iniciativa. También es del caso mencionar que dentro del análisis de este punto deberán involucrarse también a las empresas de energía que son grandes detentores de esta infraestructura y por ende proveedores de infraestructura pasiva para el sector TELCO y por ende debe evaluarse cómo incluirlos en estas medidas y propuestas, así como otros sectores que basados en recursos públicos hoy poseen infraestructura de telecomunicaciones aprovechable.

Repuesta a la consulta al sector

1. 6.1 Preguntas relacionadas con la Política Regulatoria de Acceso e Interconexión

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:

“Una regulación adecuada a una nueva era digital y convergente debe adaptarse a las características propias que definen el nuevo entorno, y debe ser capaz de afrontar los retos planteados, orientando sus objetivos en consonancia. Con el fin de alcanzar estos objetivos, la política regulatoria en Colombia debería centrarse principalmente en tres áreas: i) incentivar la inversión en infraestructuras de red y la innovación; ii) promover un entorno de competencia efectiva que sea equilibrado, justo y equitativo; y iii) proteger el interés y los derechos de los consumidores.

Asimismo, en aras de reforzar la competencia y la inversión en el mercado de las telecomunicaciones, lo cual se traduciría en beneficios a los consumidores mediante la creación de una oferta de servicios más competitiva, la CRC debería plantear un doble objetivo en su política regulatoria:

- definir los mercados relevantes e imponer las medidas regulatorias necesarias para corregir los fallos percibidos en dichos mercados*
- a largo plazo, definir una hoja de ruta para la adopción progresiva de un marco regulador menos intrusivo – basado en actuaciones ex post – que permita seguir corrigiendo fallos de mercado, pero que a su vez contribuya a fomentar una mayor competencia en el mercado.*

Dado que la propia CRC, acertadamente, se plantea un objetivo de fomento del despliegue de infraestructura, es importante que adopte las medidas necesarias para la creación de un clima de confianza entre los distintos actores – presentes y futuros – del mercado de las telecomunicaciones en Colombia. En este punto, es muy importante destacar que la regulación no es un detractor de la inversión,³ pero la incertidumbre regulatoria sí lo es.

En Colombia, tal y como reporta la CRC en su documento de consulta, el tráfico de datos ha crecido de forma exponencial en los últimos años, e incluso se espera que este crecimiento sea aun mayor en el futuro. Mientras, los ingresos de telecomunicaciones se han mantenido relativamente estables en los últimos cinco años, según datos publicados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). En este contexto, la regulación que imponga la CRC debería estar enfocada en promover mayores inversiones y en el desarrollo de nuevos servicios (eficiencias dinámicas) en detrimento del aumento del número de competidores, de manera artificial como en el caso de Avantel⁴ (eficiencias estáticas)(...)”⁵

Para promover la inversión es necesario que exista estabilidad y previsibilidad en políticas regulatorias, disminución de cargas regulatorias e impositivas de operadores tradicionales

³ Solo lo es en caso de sobre regulación o falta de regulación en mercados no competitivos.

⁴ Se especifica el caso de Avantel ya que es una compañía que ha basado su estrategia, hasta el momento, en el subsidio de RAN y no en una inversión a largo plazo.

⁵ Analysys Mason

respecto a nuevos jugadores del mercado, promoción de la competencia en forma adecuada, y la promoción de la autorregulación.

La OCDE en su documento de Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe menciona puntos que no solo sirven para la promoción de la banda ancha sino para incentivar la inversión a todo nivel en telecomunicaciones entre los más destacados encontramos:

“

- reducir o, en su caso, eliminar barreras de entrada administrativas; simplificar los procedimientos y disminuir los plazos y costos para la obtención de licencias de despliegue de redes, y ofrecer un acceso fácil, rápido y eficiente a recursos escasos como la numeración y el espectro
- facilitar un acceso eficiente a derechos de paso y a infraestructura pasiva desplegada por otros operadores, especialmente por actores del mercado en posición dominante
- garantizar una interconexión eficaz y eficiente entre los distintos actores
- favorecer la competencia por el lado de la demanda mediante la reducción de los plazos y el costo de cambio de operador, la promoción de una portabilidad numérica rápida y efectiva en los mercados fijos y móviles, y el seguimiento y control de las cláusulas de retención y sanciones por cambio de operador
- supervisar y evaluar situaciones de posición dominante en los distintos mercados de acceso de banda ancha fija y móvil, y adoptar medidas correctoras cuando se produzcan en zonas geográficas con un grado insuficiente de competencia
- garantizar el acceso a infraestructuras controladas por operadores dominantes que resultan difíciles de reproducir (por lo general calificadas de instalaciones esenciales), además de fomentar el uso compartido de redes entre todos los actores del mercado, en la medida de lo posible a través de sus propias negociaciones comerciales, con miras a reducir las inversiones necesarias y acelerar la implantación de la banda ancha.”⁶

Adicionalmente, a los puntos planteados por la OCDE consideramos que se deberían tener en cuenta los siguientes puntos:

- Para fomentar la inversión en el sector resulta clave la simplificación de la regulación, así como garantizar un marco normativo estable para quienes invierten.
- Debería privilegiarse la libre negociación
- Deberá garantizarse la adecuada remuneración de las redes.
- Dentro de la nueva Política Regulatoria en materia de Acceso e Interconexión deberá evaluarse la fijación de herramientas e instrumentos que protejan al inversionista, como por ejemplo la posibilidad de exigir garantías reales que le permitan a los

⁶ OCDE/BID (2016), Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264259027-es>

inversionistas protegerse de operadores especuladores que no tienen vocación de permanencia en el sector.

- De igual manera evaluar mecanismos o condiciones de acceso a los mercados que garanticen la calidad de los agentes entrantes como exigencias de mínima infraestructura a ser desplegada en un tiempo debidamente acotado pero al mismo tiempo teniendo el cuidado de balancear tales exigencias de manera que no se caiga en la proliferación y/o replicación innecesaria de infraestructuras que hagan su uso ineficiente y conlleven a una pérdida de valor del mercado.(por ejemplo exigencias de cobertura en zonas de baja penetración)
 - La política deberá estar en línea con los Planes de Ordenamiento Territorial para que se agilice y se mejore la posibilidad de inversión.
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:

- Establecer plazos claros para todas las obligaciones y para todos agentes del sector, tanto para el regulador como los regulados.
- Revisión de la regulación sobre cobro revertido de manera que sea equilibrada entre fijos y móviles. Que se clarifique y se defina el marco normativo.
- En el mercado PCA definir claramente el rol de los integradores y el manejo de los códigos entre PCAs.
- Asimetrías de interconexión y Roaming respecto del operador dominante con el fin de mejorar las condiciones de competencia en el mercado.
- Resolución CRC 5108 de 2017, a través de la cual se impusieron obligaciones de oferta mayorista por parte de los operadores móviles de red para operadores móviles virtuales (OMV). Esta norma no ha logrado el objetivo de promover la competencia debido a que los OMV son operadores de nicho y por su misma estructura de costos es difícil que compitan con los OMR. De otro lado esta regulación impacto fuertemente a los OMR que ya tenían OMV en funcionamiento y desincentiva a los OMR para seguir ofreciendo esta clase de servicios mayoristas.
- Se recomienda analizar la pertinencia de establecer la nueva Política Regulatoria en materia de Acceso e Interconexión con el enfoque de regionalización por cuanto con ello puede correrse el riesgo de ampliar en vez de contraer la regulación.
- Considerar medidas regulatorias para el manejo de cartera de terceros cuando tienen la obligación de recaudo y transferencia.
- Revisar la regulación asociada a la base de datos del Directorio Telefónico que ya es una norma obsoleta.

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:

“La primera duda que surge respecto a la nueva Política Regulatoria de Acceso e Interconexión proviene del escaso detalle que se aporta para algunos mercados, como podrían ser los de acceso a Internet fijo mayorista e infraestructura pasiva, dado que ambos mercados se podrían subdividir en multitud de submercados, los cuales podrían tener que ser revisados en distintos momentos temporales. Dicho esto, la realización de estudios de mercado de los distintos servicios no supone en sí mismo un problema, si bien sería necesario que la CRC detallara en mayor profundidad en qué consistiría la evaluación de cada mercado y qué papel desempeñaría cada uno de sus participantes. En cuanto a la temporalidad, esta debería ser más a menudo en los casos en los que los mercados fueran más competitivos o tuvieran una evolución más rápida, no por la naturaleza de los mismos”

Es muy importante que se realice una evaluación previa del mercado antes de realizar una intervención regulatoria y la frecuencia de las revisiones dependerá de la dinámica del mercado. Existen mercados como la terminación de voz y fija y móvil que pueden ya no requerir más evaluaciones.

No se especifica cuáles mercados y cada cuánto se van a evaluar, pero se debe tener cuidado de no desgastar al sector con un exceso de reportes y/o requerimientos de información, que es precisamente lo que se quiere simplificar a través del proyecto de desregulación.

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:

“Con respecto a esta pregunta, cabe destacar que en su documento de consulta la CRC no presenta ninguna evidencia de que se vayan a considerar menos regulaciones, ya que no

⁷ Analysys Mason

aporta ese nivel de detalle en el análisis. No obstante, cabe destacar que no se observa ningún problema o riesgo en que haya un enfoque de menor regulación en aquellos mercados que realmente reflejen un mayor grado de competencia como consecuencia de la implementación de la regulación y la entrada de nuevos entrantes en ese mercado, lo cual no parece ser el caso más reciente de RAN.”⁸

El mercado en la actualidad se encuentra sobre regulado y para mejorar las condiciones de competencia se requiere que se disminuya la normatividad. La regulación solo se debería focalizar en los mercados que requieren su intervención para corregir alguna falla en la competencia. Este procedimiento no reviste riesgo en la medida que el regulador va a estar haciendo evaluaciones periódicas de cada uno de los mercados.

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:

Consideramos necesario que las medidas regulatorias en general tengan tiempos suficientes de implementación y adaptación, ahora bien, deben preverse sendas de regulatorias que permitan a los regulados su fácil adaptación, Por supuesto que es posible la regulación de medidas regulatorias diferenciadas para cierto tipos de operadores, por ejemplo operadores entrantes en bandas bajas, lo que debe lograrse con ello es que estos operadores puedan “competir” contra el operador dominante, como hemos insistido de nada sirve que la CRC imponga medidas regulatorias generales, si con ello lo que se logra es el aumento de la capacidad de dominio de CLARO. Otro asunto importante es que las medidas deben contener los fundamentos en que se fijan los plazos con ello se buscara la seguridad jurídica que tanto anhela el sector.

Resulta complejo “adoptar reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores en el mercado bajo análisis” porque solo el operador dominante tiene una estructura de costos que es mucho mejor que el resto de los competidores, y al cual se aplicaría medidas específicas en el mercado. El resto de los operadores tiene estructuras que son similares y aplicarían las mismas normas tal como lo menciona el mismo documento

“Resulta además importante el hecho de que el legislador haya autorizado a la CRC, para adoptar reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los

⁸ Analysys Mason

proveedores en el mercado bajo análisis, pues ello le permite imponer obligaciones focalizadas a agentes que se encuentren en diferente situación en el mercado, lo cual es corolario del derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución, que impone trato igual a quienes se encuentren en igual situación de hecho, y trato desigual a quienes se encuentren en distintas situaciones." (subrayado fuera de texto)

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:

Lo ideal es que se aplique la regulación ideal al agente que lo requiera sin embargo hay que tener cuidado que la regulación pase de ser general a ser específica para cada agente.

También es importante tener cuidado suficiente al analizar un determinado mercado cuando se acuda a la metodología de regulación comparada (bench mark o revisión de referencias internacionales), para lo cual deberán tenerse en cuenta las particularidades del mercado propio en Colombia, respecto de aquel con el que se está comparando. (Caso del Bill&Keep).

La implementación de la política regulatoria a nivel de acceso e interconexión no puede ser disruptiva, sino que tiene que incluir periodos de transición y sendas de reducción que permitan que el mercado se ajuste.

6. 6.2 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:

*“Con relación a la pregunta sobre si está o no de acuerdo con la nueva lista de mercados relevantes propuestos, y dado el contexto definido por la CRC en su documento de consulta, dichos mercados deben ser revisados para corroborar si las concentraciones identificadas se confirman y ameritan una regulación de los mismos. A priori, los mercados relevantes propuestos por la CRC han sido frecuentemente regulados a nivel internacional. Este es el caso principalmente del mercado fijo, ya que el mercado móvil suele estar exento de regulación en muchos países al considerarse competitivo, a excepción de aquellos países donde se han incorporado nuevos entrantes al mercado. Por ejemplo, en algunos mercados – como ocurrió en Colombia en la subasta 4G – se facilita la entrada a nuevos entrantes con medidas regulatorias como el RAN. Otras medidas adoptadas habitualmente en la entrada de nuevos actores al mercado es el hecho de que tengan menores obligaciones, tarifas de terminación más altas o RAN. Estas ayudas deben ser siempre impuestas durante un tiempo determinado, para que no se cree un efecto inverso y que los entrantes decidan no invertir.”⁹
(...)*

Acceso a Internet fijo mayorista: Hay mercados que se incluyen pero que aún no tiene un desarrollo por lo que no se entendería como se estudia como mercado relevante susceptible de regulación ex ante como es el caso de “Acceso a Internet fijo mayorista (a través de la desagregación del bucle local o el acceso indirecto [bitstream access])”.

En centros urbanos ya existe suficiente competencia y deben emprenderse acciones que mejoren la cobertura en regiones en dónde la misma es aún baja. El mismo documento menciona que las altas concentraciones de este mercado se presentan en municipios que tienen menos de 180.000 habitantes.

En este sentido es importante resaltar que el índice de concentración HHI ha disminuido por las solas fuerzas del mercado y creemos que la aplicación de esta medida resultaría innecesaria e inocua, en la medida que los municipios más pequeños son los que presentan menor interés comercial debido a su baja población y a que ya tienen un o dos operadores establecidos. por lo anterior resultaría poco atractivo para los operadores implementar un acceso mayorista debido a las pocas posibilidades que existen de lograr una porción de estos mercados que permitan recuperar los costos de inversión y operación que representan la implementación de un acuerdo mayorista.

“Dentro de la infraestructura activa, la CRC debería plantear, una vez realizado un estudio de mercado, qué infraestructura debiera compartirse y bajo qué condiciones ya que la metodología sobre la que se calculen los costos tendrá un alto impacto en nueva inversión, ya

⁹ Ibid

que hay que tener en cuenta que hay nuevas inversiones en el mercado colombiano las cuales esperan un retorno de las mismas. Por otro lado, también es relevante las tecnologías sobre las que se vaya a dar acceso (cobre, fibra o cable) ya que, por ejemplo, no se encuentran casos de desagregación en redes de cable debido a las dificultades técnicas. Asimismo, habría que ver el atractivo que pueda tener para operadores alternativos el cobre (recientes casos de desagregación del bucle no han tenido el éxito esperado). Cabe señalar que la fijación de tarifas reguladas en servicios como bitstream podrían desincentivar también la inversión si esta regulación se aplica sobre nuevas tecnologías y/o despliegues y no toma en consideración las expectativas de retorno de los inversores.”¹⁰

Alquiler de Circuitos Mayoristas: Primero deben emprenderse acciones que mejoren la cobertura de conectividad en regiones en dónde la misma es aún baja. Hay suficiente oferta de conectividad y competencia en los grandes centros poblados. Deberá hacerse énfasis y priorizarse el análisis del mercado de circuitos mayoristas en San Andrés en donde existe un monopolio y baja oferta.

Acceso móvil mayorista: No se entiende como se incluye los accesos mayoristas como es el caso específico de OMV, los cuales están fuertemente regulados, por lo que se esperaría una flexibilización de la regulación. La regulación pretendía mejorar las condiciones de competencia en el mercado, pero, los OMV son operadores de nicho y con estructuras de costo diferentes por lo que es difícil que logren competir en los mismos mercados de manera directa con los operadores de red (OMR).

En este caso la regulación causo fuertes impactos a los operadores que tienen OMV en funcionamiento, mientras que el operador dominante no tiene ningún OMV instalado y tampoco ve amenazada su posición en el mercado por los OMV por las razones antes expuestas.

En el documento se dice que los países que no tienen regulación OMV tiene bajas penetraciones por parte de estos operadores, sin embargo, en Colombia los OMV tienen participaciones superiores a operadores de red como Avantel y ETB.

7. 6.3 Preguntas relacionadas con los Grupos de Trabajo de “innovación” y “acceso abierto”

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?

Respuesta:

¹⁰ Ibid

“Claramente en este punto hay dos aspectos relevantes a tener en cuenta. Por un lado, en el mercado fijo es relevante el desarrollo de redes de acceso de nueva generación (NGA, por sus siglas en inglés). Por otro lado, en el mercado móvil se espera que la llegada de 5G traiga consigo casos de uso diferenciales, aprovechando las mayores velocidades y menores latencias que podrá ofrecer esta tecnología. Estos aspectos habrán de ser puestos en común entre los players del mercado – operadores, fabricantes de equipos, investigadores, ... - y el regulador de tal manera que la regulación se pueda ir adaptando de manera eficaz a los cambios de mercado. A modo de ejemplo, en 5G habrá aspectos relevantes como el espectro que se debe dedicar a los servicios, o permitir a los operadores adoptar nuevas estrategias, como puede ser la mutualización del espectro.”¹¹

Las tecnologías y/o tendencias futuras que consideramos son relevantes para el análisis desde ahora y que tendrán un impacto en la regulación futura son:

- Voz sobre LTE VoLTE
- IoT
- Tecnologías 5G
- Recomendación ITU-T E.164 (eNum)
- Uso comercial de las APPS: Enfocando el análisis desde la perspectiva de que el dueño de las APPs y/o las OTTs no remuneran las redes y estableciendo una desagregación adecuada de los costos. Se recomienda articular este análisis con el correspondiente a la Neutralidad de la Red.

Este grupo debería estar conformado por operadores, fabricantes de infraestructura, regulador.

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?

- Normas de uso y calidad en la prestación
- Nueva Oferta Básica de Interconexión para "Acceso Abierto"
- Se recomienda como metodología de trabajo partir de un marco normativo básico y desarrollarlo a través del Grupo de Trabajo. Es conveniente que el Grupo de Trabajo se enfoque en la instrumentación de aspectos específicos y concretos de una determinada regulación previa, para que el avance sea efectivo.

¹¹ Ibid

3. 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:

La instrumentación de aspectos específicos de una determinada regulación previa, para que sean efectivas y no se conviertan en un factor de dilación del proceso regulatorio.

8. 6.4 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 obligación por parte de los operadores de presentar información demasiado detallada respecto a su infraestructura pasiva supone un importante esfuerzo económico y administrativo. Por tanto, es necesario que las peticiones de información no sean excesivamente costosas para los operadores, y que estén enfocadas al establecimiento de acuerdos operativos o comerciales, así como realizar un análisis de costo-beneficio de los elementos que se soliciten. Por otro lado, es importante recalcar que dicha información es altamente confidencial, y tiene implicaciones para la Seguridad Nacional de Colombia, por lo que sería necesario implementar mecanismos y protocolos para el resguardo de la misma."¹²

Respecto a la propuesta de propender por la implementación de una base de datos de infraestructura pasiva para la cual los dueños de la infraestructura existente pueden ser obligados a proveer información de su infraestructura y detalles de contacto relevantes para los acuerdos de compartición, recomendamos evaluar con sumo cuidado la practicidad, los costos asociados y la eficacia, entre otros aspectos, de esta iniciativa.

También es del caso mencionar que dentro del análisis de este punto de la nueva política regulatoria de Acceso deberán involucrarse también a las empresas de energía que son grandes detentores de esta infraestructura y por ende proveedores de infraestructura pasiva para el sector TELCO y por ende debe evaluarse cómo incluirlos en estas medidas y propuestas.

¹² Ibid

Aunque la iniciativa tiene un excelente objetivo es difícil de implementar en la medida que la infraestructura pasiva con coordenadas es considerada información confidencial por algunos operadores.

9. 6.5 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:

Es importante que se realice una revisión de los diferentes aspectos de la neutralidad de red, que a pesar que la CRC manifiesta que “ha realizado análisis internos, encontrando que -a la fecha- las reglas de neutralidad de red que se encuentran vigentes en Colombia se encuentran acordes a las necesidades del Sector y de los usuarios” se encuentran aspectos que no favorecen el desarrollo del sector o limitan ofertas que se benefician a los usuarios, es el caso de los planes ilimitados los cuales a nivel mundial¹³ recurren a políticas de uso justo para control de tráfico para proteger la calidad que se ofrece a todos los usuarios, sin embargo el regulador en Colombia considera que no se deben utilizar restricciones y que no se pueden ofrecer servicios ilimitados a los clientes que incluyan políticas de uso justo, con lo que se establecieron restricciones y trabas para realizar estas ofertas por parte de los operadores. Es de aclarar que la Resolución 3502 de 2011 de neutralidad de red incluye prácticas o para gestión del tráfico y una de ellas menciona que es razonable el control del tráfico para asegurar la calidad del servicio a todos los usuarios

Otro aspecto que se debería considerar dentro del marco de la neutralidad de red es la retribución de redes por parte de las aplicaciones OTT, porque a pesar que este tipo de aplicaciones incentivan el uso de las redes, también se debe tener en cuenta que el uso masivo de estas aplicaciones generan crecimientos de tráfico excesivos que se reflejan en grandes inversiones de red, sin que esto signifique un aumento proporcional en el ingreso de los operadores tradicionales de red, mientras que si generan grandes réditos a los operadores OTT. Esto sin contar que muchas de estas aplicaciones se convierten en reemplazo de las aplicaciones tradicionales de los operadores de red, como es el caso del SMS que fue prácticamente eliminado por las aplicaciones OTT de mensajería, esto hace que los operadores tengan cada día márgenes más estrechos a pesar de que son el canal fundamental para el acceso de las OTT a los usuarios finales.

¹³ operadores en estados unidos <https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/at-t-sprint-verizon-y-t-mobile-lanzan-planes-postpago-sin-limites-de-datos-en-ee-uu/NAJAHN7E5BEMNBPT2OFLQBUIXQ/story/> Telcel en México https://www.telcel.com/mundo_telcel/quienes-somos/corporativo/uso-justo,

En general neutralidad de red que se debe estudiar a fondo porque es un concepto que fue revaluado por estados unidos, país que hace algunos años era uno de sus principales promotores:

“En junio de 2018 se implementa el “Restoring Internet Freedom order” que erradica los principios de neutralidad de red implementados en 2015.

Bajo la nueva normativa se “eliminan las normas de conducta de neutralidad de red a los proveedores de servicios de acceso a internet”. Esto significa que los proveedores de servicios de acceso a internet tienen permitido bloquear o regular el contenido que ofrecen. Además, las empresas pueden pagar a proveedores para que priorizar su contenido”¹⁴

10.6.6 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?

No.	Iniciativas	2019				2020				2021				2022				2023			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Aplicación de la Política Regulatoria de Acceso e Interconexión																				
2	Evaluaciones de mercado																				
3	Lineamientos técnicos de cableado interno																				
4	Neutralidad de red																				
5	Grupo de trabajo de innovación																				
6	Base de datos de infraestructura pasiva nacional																				
7	Monitoreo activo e intermediación para compartición de infraestructura pasiva																				
8	Grupo de trabajo para acceso libre (“Open Access”).																				

Respuesta:

El cronograma debe ser revisado consecuentemente con nuestros comentarios generales.

No entendemos porque se aplica primero la Política regulatoria y posteriormente se realizan las evaluaciones de mercado, pero actualmente se encuentra en curso una modificación de la regulación de cargos de acceso fijos.

¹⁴ Analysys Mason-FCC restoring internet freedom order

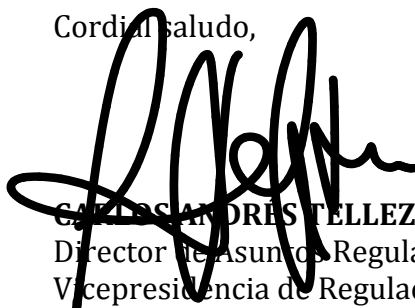
El punto de lineamientos técnicos de cableado interno parece algo similar al RITEL norma que ya fue expedida

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:

Lo que se propone y como era el objetivo de la consultoría de Detecom según la información obtenida en el Secop, es tener un estudio de medidas de largo plazo que promuevan el desarrollo de infraestructuras del sector y el aprovechamiento de infraestructuras de otros sectores, sin embargo vemos un gran desacierto en que paralelo a esos propósitos se expide una propuesta de reducción de los cargos de acceso y fijos, y no se toman medidas para contrarrestar la posición de dominio evidente del mercado móvil que ya seguramente contamina el mercado fijo. Adicionalmente revisar la oportunidad y necesidad actual de la Resolución 5108 de 2017, que antes de colaborar a la expansión de los servicios mayoristas de OMV ha perjudicado su despliegue, en especial la regla de IPROM.

Cordial saludo,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "CARLOS ANDRÉS TELLEZ RAMÍREZ".

CARLOS ANDRÉS TELLEZ RAMÍREZ

Director de Asuntos Regulatorios, Implementación y Adopción de Normas.
Vicepresidencia de Regulación