



www.avantel.co

VPJ-0391-15

Bogotá D.C., 17 de noviembre de 2015

Ingeniero

JUAN MANUEL WILCHES DURÁN

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59A Bis No. 5-53 Ed. Link Siete Sesenta Piso 9

Bogotá D.C.

Asunto: Agenda Regulatoria 2016 – 2017
Observaciones de **Avantel S.A.S.**

Respetado Señor Director:

En respuesta a la invitación formulada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en adelante CRC, para que los interesados pongan de presente sus observaciones en torno a la Agenda Regulatoria 2016 – 2017, AVANTEL S.A.S., en adelante **Avantel** dentro del término concedido, se permite efectuar los comentarios que se consignan en el presente documento:

1. Calidad del servicio: Revisión integral del régimen de calidad TIC

En el marco de este proyecto regulatorio, indica la CRC que el objetivo general consiste en actualizar y complementar el régimen de calidad en servicios de telecomunicaciones para contribuir a solucionar las problemáticas identificadas. En el marco de lo anterior, se prevé analizar los actuales indicadores y las obligaciones regulatorias en materia de calidad del servicio que deben cumplir los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, a fin de que esto sirva como base en la definición de un nuevo modelo de medición de calidad basada en la experiencia del usuario.

Lo anterior sería indicativo que la Comisión se enfocará en la medición de la calidad del servicio percibida por los usuarios, lo cual se articula con el objetivo de incentivar la



www.avantel.co

mejora continua de la calidad en los servicios de comunicaciones, con base en la experiencia del usuario, tal y como lo manifiesta la propia CRC.

Sobre el particular, **Avantel** se vale de la oportunidad para reiterar el derecho de petición radicado en esa entidad bajo el número 201532454 del 13 de agosto de 2015, en el cual se pusieron de presente diferentes aspectos sobre la calidad de los servicios de voz, SMS y datos soportados en la instalación esencial de Roaming Automático Nacional que impactan negativamente la competitividad de esta Compañía como proveedor entrante.

Finalmente, se solicita a la CRC revisar las condiciones vigentes de la compensación automática por deficiencias en la prestación de servicios de telecomunicaciones (Anexo I de la Resolución CRC 3066 de 2011), bajo el contexto de la provisión de Roaming Automático Nacional, como quiera que la regulación vigente no contempla metodologías para determinar la compensación aplicable entre Proveedor de Red Origen y Proveedor de Red Visitada en el marco de una relación de acceso y uso de dicha instalación esencial. En efecto, los Proveedores de Redes Origen, están obligados a compensar automáticamente a sus usuarios por deficiencias de las redes de los PRV, sin que estos últimos reconozcan los minutos que debió acreditar el PRO a sus usuarios.

2. Competitividad y Desarrollo Económico: Revisión de las condiciones para el Roaming Automático Nacional

En relación con las condiciones que rigen el acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional –RAN- definidas por la Resolución CRC 4112 de 2013, la CRC incluye un proyecto encaminado a determinar posibles actualizaciones a la norma, que estima culminar en el tercer trimestre del año 2016.

Avantel, de manera respetuosa, se permite reiterar algunas de las razones que justifican la urgencia de modificar el numeral 5.4 del artículo 5 de la Resolución CRC 4112 de 2013, en el sentido de ordenar que los proveedores de RAN garanticen la continuidad de las comunicaciones activas cuando un usuario cambia de red, que fueron presentadas en comunicación remitida a esa Entidad el 5 de agosto pasado, así como presentar argumentos respecto de la inconveniencia de que el mencionado proyecto regulatorio culmine en el tercer trimestre de 2016, casi un año después de la fecha de publicación del borrador de agenda.

2.2.1 Es necesario promover la prestación de servicios de voz de alta definición sobre redes LTE, VoLTE.



www.avantel.co

Como es de conocimiento de la CRC, Avantel resultó adjudicataria de permiso para uso del bloque reservado de espectro en la banda AWS, y es el único entrante como consecuencia de la subasta realizada en 2013 que ha desplegado red LTE de ámbito y cubrimiento nacional, que llega a la fecha a 39 municipios.

Avantel es también el único entrante que hace uso de la instalación esencial de RAN para la provisión de servicios de voz, SMS, y datos, en aquellas áreas donde no disponga de cobertura, sea porque no ha desplegado red de acceso en un área geográfica determinada, o porque sus usuarios hacen fallback a las redes 2G/3G del proveedor de RAN.

La CRC es consciente de que la entrada y operación de Avantel a los mercados móviles de voz y datos se ha caracterizado por los obstáculos promovidos por los proveedores de RAN, a la vez sus competidores directos en dichos mercados minoristas. Entre ellos se encuentran:

- ✓ demora de un año en proveer acceso a la instalación esencial de RAN a Avantel, pese a ser su obligación legal y regulatoria, lo que impidió la entrada oportuna al mercado;¹
- ✓ lanzamiento de servicios 4G pese a estarles prohibido por la resolución MINTIC 449 de 2013, hasta tanto celebraran con Avantel los respectivos acuerdos de RAN, lo que afectó la base potencial de clientes que esta Compañía podía capturar inicialmente, al estar entre los primeros proveedores de servicios con tecnología LTE²;
- ✓ frecuente imposibilidad de los usuarios de Avantel de originar o terminar llamadas cuando hacen fallback a las redes 2G/3G de los proveedores de RAN³, lo cual ha dificultado sustancialmente la retención comercial de suscriptores;
- ✓ intervención de las llamadas de los usuarios roamers de Avantel con mensajes de bienvenida a la red o al servicio nacional de roaming⁴ (caso Tigo y Movistar);

¹ Situación objeto de denuncia ante la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de las TIC en el mes de diciembre de 2013.

² Situación objeto de denuncia ante la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de las TIC en el mes de diciembre de 2013.

³ En unos casos por la demora injustificada de la ampliación de los enlaces de la interconexión por parte del proveedor de RAN (caso Movistar); en otros por la deshabilitación de la marcación +57 para los usuarios roamers de AVANTEl por parte del proveedor de RAN (caso Comcel), y en otros por la deficiente calidad de las redes 2G/3G del proveedor de RAN (caso Tigo).

⁴ Por parte de Movistar y Tigo, conductas que ameritaron el decreto de medidas cautelares por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, confirmadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.



www.avantel.co

- ✓ dificultades en la operatividad de la funcionalidad Circuit Switch Fall Back, específicamente en la fase de retorno de los usuarios (roamers) de Avantel a su red LTE⁵;
- ✓ interferencia de las frecuencias AWS asignadas a Avantel, generada por Movistar y constatada por la ANE, que impide a aquella la provisión de los servicios soportados en el espectro asignado⁶.

La dificultad que para Avantel supone concurrir al mercado debido a la dependencia de la instalación esencial de RAN bajo las circunstancias expuestas, así como las des-economías de escala y alcance que se presentan cuando un proveedor como AVANTEL ofrece servicios de datos a través de una red LTE, y servicios de voz, SMS y datos mediante redes conmutadas por circuitos (2G/3G) de propiedad de terceros, evidencia la necesidad de implementar soluciones que permitan la prestación de servicios de voz a través de su red LTE (VoLTE), con el fin de disminuir la dependencia del acceso a la instalación esencial de RAN.

Adicionalmente, la CRC ha señalado que, si bien el acceso a RAN es un instrumento necesario para garantizar la competencia efectiva en los mercados móviles, uno de sus propósitos es la promoción de la inversión, por lo que –sostuvo– el derecho de acceso a RAN en zonas donde el proveedor entrante no tiene cobertura, *"tampoco implica que el proveedor quede completamente liberado de implementar los desarrollos tecnológicos que le permitan prestar de manera directa los servicios de telecomunicaciones a sus usuarios, sin necesidad de Roaming Automático Nacional (...)."*⁷

En efecto, la CRC consignó al respecto:

"Ahora bien, que la voz sobre LTE (VoLTE) no cuente en la actualidad en el mercado colombiano con la madurez tecnológica y con economías de escala, no significa que la obligación de acceso a la instalación esencial antes referida sea indefinida o perpetua, pues es claro que la tendencia tecnológica de las

⁵ Por la modificación unilateral e inconsulta que realizó Comcel del parámetro de red DNS NRI LENGHT.

⁶ Solicitud de decomiso de equipos y denuncia presentada por AVANTEL ante la ANE el 6 de noviembre del año en curso.

⁷ Resolución CRC 4508 de 2014 "Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por AVANTEL S.A.S. y COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A. contra la Resolución CRC 4419 de 2014". Resolución CRC 4509 de 2014 "Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por AVANTEL S.A.S. y COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. contra la Resolución CRC 4420 de 2014". Resolución CRC 4510 de 2014 "Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por AVANTEL S.A.S. y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. contra la Resolución CRC 4421 de 2014".



www.avantel.co

redes móviles a sustituir la conmutación de circuitos por la de paquetes, concluirá en la solución comercial de VoLTE. En ese sentido, la decisión del regulador debe ilustrarse dentro del contexto tecnológico en que se profiere, y no con abstracción de él, y tal contexto indica la implementación futura de VoLTE en el corto o mediano plazo.”⁸

En línea con lo sostenido por la CRC, y no obstante las desventajas que en materia de costos, cobertura y establecimiento de llamadas comporta para un proveedor entrante no disponer de permisos para utilizar el espectro radioeléctrico en bandas bajas, **Avantel** ha realizado cuantiosas inversiones, que superan los US\$100 millones en los últimos dos (2) años, no solamente para el despliegue de su Red 4G LTE⁹, sino para la implementación de la funcionalidad VoLTE, a fin de proveer directamente Servicios de Voz de alta definición a sus usuarios.¹⁰

Es evidente que la viabilidad comercial y financiera de la provisión de VoLTE en un escenario de transición de redes de circuitos a redes de paquetes, depende fundamentalmente de que los proveedores incumbentes que operan redes 2G/3G garanticen la continuidad de la llamada en los casos en que los usuarios (propios o de Avantel) originen llamadas de voz en la red de LTE (VoLTE), salgan del área de cobertura de dicha red, e ingresen en el área de cobertura de las redes de voz de conmutación por circuitos, es decir, a las redes 2G/3G.

Como lo manifestó la CRC en el Documento de Respuesta a los Comentarios sobre el proyecto de la que fue posteriormente Resolución 4112 de 2013, no existe imposibilidad técnica para que los operadores de redes móviles conmutadas por circuitos garanticen la continuidad de llamadas originadas en una red LTE, cuando los usuarios salen de la zona de cobertura de la misma.

No obstante, en punto de las obligaciones a cargo del Proveedor de la Red Visitada (PRV), el numeral 4 del artículo 5 de la Resolución CRC 4112 de 2013, dispuso:

⁸ *Ibidem*

⁹ Supera inclusive la meta de cobertura fijada para el segundo año de operación, según las condiciones del permiso para el uso del espectro radioeléctrico en la banda AWS, otorgado por el Ministerio de TIC en el año 2013.

¹⁰ A la fecha, más de 30 operadores a nivel mundial han lanzado comercialmente servicios de voz de alta definición usando VoLTE sobre redes LTE. Véase GSMA, Mobile HD voice: Global Update report. November 3, 2015



www.avantel.co

"5.4 Garantizar que se realice de forma automática el registro y activación de un usuario en roaming cuando cambia de zona de cobertura entre la red origen y la red visitada, sin que esto implique una exigencia de continuidad en las comunicaciones activas al momento de cambio de red." (Subrayado)

La inclusión de la expresión subrayada, que no existía en los proyectos iniciales publicados para formulación de comentarios del Sector, fue soportada por la CRC en que suponía cambios "complicados" en las redes, tales como la coordinación de las listas de las celdas vecinas¹¹. El regulador reconoció que dicha condición distaba de ser técnicamente inviable¹². En términos de la Comisión:

"Por otro lado, COLOMBIA MÓVIL, COMCEL y AHCET argumentan que la implementación del handover sería técnicamente imposible o a un costo demasiado alto. Sobre el particular, desde el punto de vista técnico y teórico existen diferentes referencias (e inclusive con fechas de publicación de más de cinco años) que aluden al tratamiento del handover y a la implementación de metodologías sobre equipos comercialmente disponibles. De manera específica, según lo expuesto en publicaciones de agrupaciones de proveedores (Foro 4G Américas, 2011), **en el año 2006 hubo pruebas exitosas de la integración de VCC (Voice Call Continuity)**. Adicionalmente, luego de exponer muchas experiencias pioneras, se afirma que **desde el 2008 se puede considerar que la oferta comercial de equipos, y upgrades de software está disponible, de manera tal que LTE soporte handover y roaming con las redes preexistentes, identificando incluso marcas de proveedores con las correspondientes ofertas comerciales.**

En línea con lo anterior, y en un marco de referencia teórico que comenzó a ser desarrollado en el año 2006 y fue publicado en el año 2010, se abordan y solucionan en detalle las problemáticas derivadas de la ejecución de roaming en un entorno como el dispuesto en la iniciativa en cuestión (Xiaohuan, 2010). Casos similares se observan en los trabajos de los autores

¹¹ La CRC no efectuó estudio alguno de la presunta complejidad, sino que se limitó a citar la coordinación de las listas de celdas vecinas entre los "cambios complicados en la red", citando para el efecto el documento Not-spots Research. Impacts, causes and potential solutions for areas of poor coverage, (UK 2010), preparado por PA Consulting Group para OFCOM, que a su turno se limitó, también, a citar como tal la mencionada coordinación.

¹² Documento de Respuestas a Comentarios, Proyecto Regulatorio "Condiciones para el despliegue de Infraestructura para el acceso a Internet a través de redes inalámbricas - Roaming Nacional", Págs. 43 y 44.



www.avantel.co

(Amirlatif, feb-2009) y (Melia, 2007) **en los cuales las problemáticas relacionadas con el handover, son tratadas y solucionadas.** Adicionalmente, en cuanto a los planteamientos expuestos por COLOMBIA MÓVIL respecto de la imposibilidad de realizar inter-rat handover, **en términos empíricos son conocidos los casos de países europeos en los cuales el roaming LTE sobre 3G está en funcionamiento, en los cuales el tema del handover ha sido debidamente abordado.** Adicionalmente, el autor Philippe Martins en su escrito en materia de "Inter-RAT Handover", mostraba en el año 2009 formas de realizarlo, y Joonas Vehanen en su texto "Handover between LTE and 3G Radio Access Technologies: Test measurement challenges and field environment test planning" muestra pruebas exitosas de su aplicación.

En todo caso, **sin perjuicio de la viabilidad técnica antes expuesta**, es pertinente precisar que la finalidad de la propuesta de la CRC no corresponde a la habilitación del handover seamless o transparente, sino a la habilitación del registro y activación de un usuario roamer cuando cambia de zona de cobertura entre la red origen y la red visitada, y viceversa, sin necesidad de intervención directa del usuario, **lo cual no implica una operación equivalente al handover de celdas propias del operador, que exige continuidad en la llamada.** Dicha precisión fue indicada en el documento soporte de la propuesta, y no se consideró como mandatoria para el caso colombiano, ya que **esta funcionalidad requeriría en efecto cambios complicados en la red, tales como la coordinación de las listas de celdas vecinas.** Por lo anterior, el parámetro a seguir corresponde a la situación planteada por COLOMBIA MÓVIL, según la cual una vez el móvil pierda cobertura de la red origen el mismo se reselectiona en la red visitada, disponiendo en ese momento de los servicios provistos por esta última. En consecuencia, se modificará la redacción de la obligación la cual quedará así:

"Garantizar que se realice de forma automática el registro y activación de un usuario en roaming cuando cambia de zona de cobertura entre la red origen y la red visitada, sin que esto implique una exigencia de continuidad en las comunicaciones activas al momento de cambio de red." (Destacado intencional)"

Se advierte claramente que la CRC adoptó la modificación mencionada en la versión final de la Resolución 4112 de 2013, pero no fundada en una supuesta imposibilidad técnica – como sostuvieron sin razón algunos PRV- (que por el contrario desvirtuó), o por cualquier



www.avantel.co

otra problemática asociada, que manifestó haber sido abordada y solucionada tanto teórica como empíricamente años atrás, sino por la exclusiva razón de que tal funcionalidad requeriría pretendidamente cambios “complicados” en la red, tales como la coordinación de las listas de celdas vecinas.

Resulta evidente que no procedía la adopción de una norma regulatoria que favoreciera la interrupción del servicio, menos aún sin haber analizado cuán “complicados” resultaban los cambios en la red.

Aún sobre la base de que tal complejidad técnica hubiera existido, la CRC debió proceder de manera que se asegurara la continuidad de las llamadas activas de los roamers al cambiar de red, pues la Constitución y la ley imponen proteger el interés público aún en eventos de que ello comporte algún grado de dificultad técnica. No existe disposición que avale la salvaguarda del interés público solamente en situaciones “fáciles” (por oposición a las “complicadas”), ni autorización para dejar de cuidarlo en presencia de alguna complejidad.

Lo expuesto adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución, la función administrativa ha de estar al servicio de los intereses generales. Así, la labor regulatoria, como manifestación esencial de aquella, debe estar siempre orientada a la promoción y protección de tal interés, y no solamente en aquellos casos que no comporten “complejidad” técnica, de haberla realmente. Para la Corte Constitucional el servicio al interés general es objetivo fundamental de la administración pública, al punto que las actuaciones de los servidores públicos deben redundar en provecho del mismo y de la comunidad en la prestación de los servicios públicos¹³.

Tampoco se aviene al interés público que –como lo ha sostenido la CRC- el derecho de acceso a Roaming Automático Nacional, RAN, en zonas donde el proveedor entrante no tiene cobertura, no implica que éste quede liberado de implementar los desarrollos tecnológicos que le permitan prestar de manera directa Servicios de Telecomunicaciones a sus usuarios, sin necesidad de Roaming Automático Nacional, pero -al mismo tiempo- mantenga una norma regulatoria que entraña la imposibilidad de que ello suceda, ante la falta de viabilidad comercial y financiera de lanzar VoLTE, mientras la misma se encuentre en vigor.

En tales circunstancias, resulta necesario y urgente que la CRC modifique el numeral 5.4 del artículo 5 de la Resolución 4112 para imponer que los proveedores de RAN garanticen

¹³ **Ibidem**, Sentencia C-826 de 2013. Magistrado Ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva



www.avantel.co

la continuidad en las comunicaciones activas al momento de cambio desde las redes LTE hacia las redes 2G/3G, pues las condiciones actuales de uso de RAN, así como las precarias condiciones de competencia en los mercados minoristas de voz y datos, requieren la implementación de servicios innovadores como VoLTE, lo cual sólo será posible a escala comercial si tal modificación se surte oportunamente.

A ese respecto resultan relevantes las siguientes consideraciones de la CRC: "(...) *la decisión del regulador debe ilustrarse dentro del contexto tecnológico en que se profiere, y no con abstracción de él, y tal contexto indica la implementación futura de VoLTE en el corto o mediano plazo.*" La implementación de VoLTE no debe tornarse imposible en detrimento del interés público, por disposiciones del propio Estado.

Lo expuesto refuerza la procedencia de modificar cuanto antes el numeral 5.4 del Artículo 5 de la Resolución CRC 4112 de 2013.

2.2.2 La vigencia de la frase "sin que esto implique una exigencia de continuidad en las comunicaciones activas al momento de cambio de red", del numeral 4 del artículo 5 de la Resolución 4112 de 2013 contraría los principios de continuidad del servicio y libre competencia.

Debe ponerse de presente que la vigencia del aparte final del numeral 5.4 del artículo 5 de la Resolución 4112 es insostenible si se tiene en cuenta que contraría, de una parte, el principio de continuidad inherente a todo servicio público¹⁴, y de otra, el principio de libre competencia consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política.

2.2.2.1 El principio de continuidad del servicio público

El principio de continuidad es de los predominantes en el marco de los servicios públicos. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, el servicio público responde por definición a una necesidad de interés general, cuya satisfacción no puede ser discontinua: la prestación del servicio público no puede tolerar interrupciones y debe ser prestado de inmediato, siempre que exista la necesidad o tan pronto ésta aparezca¹⁵.

De igual manera, la Corte ha sostenido que uno de los principios característicos del servicio público es el de eficiencia, dentro del cual está la continuidad en el servicio ya que

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-234 de 2013

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1993



www.avantel.co

debe prestarse sin interrupción, y contribuye a la eficiencia de la prestación, pues sólo así esta será oportuna¹⁶.

Para esa Corporación, según el principio de eficiencia, que es inherente a la prestación de los servicios públicos (art. 365 de la C. P.), el Estado tiene la obligación de garantizar la prestación de manera continua y eficiente del servicio¹⁷, de la cual se deriva el principio de continuidad que supone la imposibilidad de su interrupción, a menos que exista una causa legal que se ajuste a los principios constitucionales¹⁸. Si bien el principio de continuidad del servicio público no es absoluto, ha señalado la Corte que las limitaciones a que se sujete deben ser razonables¹⁹. Se colige que supuestas "complejidades" o dificultades técnicas no son criterio para establecer cuándo es admisible la interrupción de un servicio público.

Puesto que tanto la provisión de servicios como la de redes de telecomunicaciones son servicios públicos²⁰, es evidente que el numeral 4 del artículo 5 de la Resolución 4112 de 2013 atenta contra el principio de continuidad del servicio público y por ende contra el de eficiencia en su prestación, al permitir que en la provisión de acceso a sus redes en la modalidad de RAN, los PRV no garanticen la continuidad de las comunicaciones activas de los usuarios roamers al momento de cambio de red, no obstante no estar justificada su ocurrencia y ser tanto técnicamente viable, como sencillo de ejecutar.

2.2.2.2 El principio de libre competencia en el servicio público

Jurisprudencialmente se ha señalado que la libre competencia, desde una perspectiva objetiva, adquiere el carácter de pauta o regla de juego superior con arreglo a la cual deben actuar los sujetos económicos, y que, en todo momento, ha de ser celosamente preservada por los poderes públicos, cuya primera misión institucional es la de mantener y propiciar la existencia de mercados libres²¹. Dijo la Corte:

"La Constitución asume que la libre competencia económica promueve de la mejor manera los intereses de los consumidores y el funcionamiento eficiente de los diferentes mercados.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-562 de 1999

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-380 de 2007

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-537 de 2004

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-800 de 2003.

²⁰ Ley 1341 de 2009 Artículo 10

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1997



www.avantel.co

La conservación de un sano clima agonal entre las fuerzas económicas que participan en el mercado, **redunda en enormes beneficios para el consumidor que podrá escoger entre diversas cantidades y calidades de productos, y gozar de mejores precios y de las últimas innovaciones.** Por su parte, los empresarios, si los mercados son abiertos y transparentes, se ponen a cubierto de conductas abusivas y encontrarán siempre un incentivo permanente para aumentar su eficiencia. La competencia, como estado perpetuo de rivalidad entre quienes pretenden ganar el favor de los compradores en términos de precios y calidad, al mediatizarse a través de las instituciones del mercado, ofrece a la Constitución económica la oportunidad de apoyarse en ellas con miras a propugnar la eficiencia de la economía y el bienestar de los consumidores.

El **objeto tutelado por la Constitución es el proceso mismo de competencia**, con independencia de los competidores, sean éstos grandes o pequeños. De ahí la importancia de que el análisis de las medidas legales tome en consideración **las condiciones y el contexto reales que en un momento dado se dan en cada uno de los mercados**, si en verdad ellas se proponen, como debe serlo, obrar sobre sus fallas estructurales o dinámicas a fin de restablecer o instaurar un margen adecuado de elasticidad y desconcentración.”²²(Destacado intencional)

Es evidente que la libre competencia en los mercados, sobre todo cuando corresponde a servicios públicos, es también inherente al interés público protegido por la Constitución. La Corte lo ha reconocido así:

“La competencia es un principio estructural de la economía social del mercado, que no sólo está orientada a la defensa de los intereses particulares de los empresarios que interactúan en el mercado **sino que propende por la protección del interés público, que se materializa en el beneficio obtenido por la comunidad de una mayor calidad y unos mejores precios de los bienes y servicios que se derivan como resultado de una sana concurrencia.** De ahí, que la Carta Fundamental, le ha impuesto expresamente al Estado el deber de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitar o controlar el abuso de la posición dominante que los empresarios tengan en el mercado.”²³ (Destacado)

²² Idem.

²³ Corte Constitucional. Sentencias C-616 de 2001, T-583 de 2003, C-516 de 2004, C-955 de 2007, entre otras.



www.avantel.co

Ha sostenido también la Corte que la intervención del Estado en los servicios públicos, para garantizar su adecuada y eficiente prestación, así como para evitar el abuso de la posición dominante, es uno de los fines sociales del Estado²⁴. Lo anterior en la medida en que el régimen de dichos servicios permite su prestación directa o indirecta por el Estado, por comunidades organizadas y por los particulares²⁵, y que las libertades económicas, la libertad de empresa y la libre competencia²⁶ se despliegan en este sector. La función de intervención del Estado en materia de servicios públicos, se efectúa por mandato legal a través de las comisiones de regulación, inclusive si para ello debe limitar la autonomía de la voluntad y la libertad económica de los prestadores²⁷.

El anterior marco constitucional está reflejado en la Ley 1341 de 2009, en virtud de la cual el Estado intervendrá en el sector de las TIC para proteger los derechos de los usuarios, velar por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios²⁸, y para promover y garantizar la libre competencia²⁹, a la vez que atribuye a la CRC la función de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones, con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad³⁰.

En contravía de los mandatos constitucionales y legales descritos, el numeral 5.4 del artículo 5 de la resolución 4112 de 2013 restringe la competencia en el mercado móvil de voz, al impedir que los proveedores entrantes puedan: (i) garantizar a sus usuarios la continuidad de las llamadas telefónicas activas en VoLTE al momento de salir de la zona de cobertura de su red LTE y entrar en el área de cobertura de las redes 2G/3G de los PRV; (ii) ofrecer un servicio innovador y de última tecnología; y (iii) ejercer presiones competitivas sobre los incumbentes con base en mejor calidad a menor precio.

Como elemento dinamizador de la competencia en el mercado, la oferta del proveedor entrante -que se sitúa a la vanguardia tecnológica- se ve seriamente debilitada por una norma que impide aprovechar las ventajas que ofrece VoLTE, en perjuicio de los usuarios.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2014

²⁵ Art 365 CP

²⁶ Art. 333 CP

²⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-1162 de 2000, C-150 de 2003, C-186 de 2011, C-263 de 2013,

²⁸ Ley 1341 de 2009. Artículo 4 Num. 1

²⁹ Ley 1341 de 2009. Artículo 4 Num. 5

³⁰ Ley 1341 de 2009. Artículo 19



www.avantel.co

Resulta impensable que por razón de una disposición regulatoria, las llamadas puedan caerse en cualquier momento y aún en forma recurrente, en función del ámbito de movilidad de los usuarios. Ofertas de Servicios Móviles de Comunicaciones con cobertura limitada, que no garantizan la continuidad de las llamadas, estarán irremediablemente condenadas al fracaso y no serán consideradas por los usuarios como alternativa de comunicación.

La norma cuya modificación solicita Avantel impide -en palabras de la Corte Constitucional- que el interés público se materialice en el beneficio obtenido por la comunidad en torno a Servicios de Comunicaciones de más alta calidad y mejores precios -Voz de alta definición en este caso-, resultado de una sana y mayor concurrencia en el mercado.

En ese contexto, entre más se debilite regulatoriamente la oferta comercial de los proveedores entrantes, menores serán las presiones competitivas generadas por éstos y más se debilitará la competencia en el mercado, en perjuicio del interés público asociado necesariamente a ella.

Si, como lo ha sostenido la CRC, la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, RAN es un instrumento esencial de promoción de la competencia en el mercado; de penetración de los servicios móviles; y de promoción de la inversión en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, el interés público se afecta indudablemente de mantenerse una disposición regulatoria cuyo efecto inmediato, en un contexto de lanzamiento e implementación de VoLTE, conduce al debilitamiento de la competencia en el mercado, a la falta de penetración de servicios "all- LTE", y al desincentivo de inversiones en nuevas tecnologías, pues difícilmente habrá lugar a ellas si sus beneficios se ven frustrados por limitaciones regulatorias.

Lo expuesto refuerza la urgencia de modificar el numeral 5.4 del artículo 5 de la Resolución 4112 de 2013.

2.2.2.3 Conclusión

La promoción del bienestar de los usuarios vía mayor inversión, mejor calidad y menores precios en los servicios de telecomunicaciones, motivó al gobierno nacional a diseñar la subasta de espectro conocida como de 4G, que tuvo lugar en junio de 2013, que implicó la expedición de medidas regulatorias como la Resolución 4112 del mismo año.

El resultado de la subasta significó el ingreso de Avantel al mercado.



www.avantel.co

Como se ha puesto de presente, sin embargo, la entrada y operación de Avantel como proveedor alternativo de redes y servicios móviles ha estado afectada por mayúsculos y recurrentes obstáculos erigidos por los proveedores establecidos, diferentes a los derivados de la competencia por méritos, que han dificultado el proceso de fortalecimiento de competencia efectiva.

Inversión, innovación tecnológica y una oferta comercial atractiva del proveedor alternativo constituyen elementos necesarios para consolidar su operación en el mercado y acentuar las presiones competitivas sobre el oligopolio tradicional. Los servicios de voz de alta definición sobre redes LTE hacen parte de esa estrategia, y habiendo tomado Avantel la decisión de ofrecerlos, es la regulación la que actualmente lo impide, por cuenta de lo dispuesto en el aparte final del numeral 5.4 del artículo 5 de la Resolución CRC 4112 de 2013.

La modificación parcial de la norma, para que en un escenario de transición de redes de circuitos a redes de paquetes, los proveedores incumbentes garanticen la continuidad de las llamadas activas al momento del fallback desde la red LTE a sus redes 2G/3G, es requisito *sine qua non* para que VoLTE sea viable comercial y financieramente.

Agendar la modificación para el tercer trimestre del año 2016 supone mantener las actuales condiciones 1 año más, pese a que la restricción regulatoria no se justifica, por las razones expuestas a espacio en el presente memorial.

En consideración a lo anteriormente expuesto, Avantel solicita respetuosamente a la CRC abordar el estudio de la mencionada modificación de manera prioritaria e inmediata, y no posponer su análisis para la fecha que consta en la agenda.

De manera complementaria, no sobra mencionar a la CRC, que la modificación de las condiciones regulatorias de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional es determinante en cuanto a la participación de **Avantel** en el proceso de subasta de la banda de 700MHz, que realizará el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Se espera que dicho proceso permita consolidar la posición en el mercado de los proveedores entrantes como **Avantel**, y con ello se mejoren las condiciones competitivas en el mercado, e incrementar el bienestar de los usuarios de las comunicaciones en el país.



www.avantel.co

No debe olvidarse la Comisión, que en el reciente estudio de Fedesarrollo "Actualización del estudio sobre la competencia en el mercado de telefonía móvil en Colombia"³¹, se estima que hay una pérdida de bienestar por bajos niveles de competencia tanto en los mercados de voz como de Internet Móvil del orden de 0,82% del PIB 2013, en el primer caso, y del 0,27% del PIB 2014 en el segundo caso.

Solo con el fortalecimiento de las condiciones para que los operadores entrantes al mercado móvil generen presión competitiva, se podrá revertir la continua pérdida de bienestar que impacta a los usuarios colombianos. Tal y como lo indica Fedesarrollo "Los bajos niveles de competencia implican mayores precios, lo que a su vez implica que menos usuarios accedan al servicio, el consumo se vea reducido, y aquellos usuarios que ya usan el servicio destinen mayores recursos.

3. Competitividad y Desarrollo Económico: Revisión del Mercado Mayorista Portador

En el marco de la definición de la Agenda Regulatoria para el período 2015 – 2016, la Comisión indicó que de acuerdo con los argumentos planteados por ACIEM y AVANTEL y la sugerencia de TELEFÓNICA (MOVISTAR), dentro de la Agenda Regulatoria se incluía el proyecto "Revisión del Mercado Portador" con el objeto de adelantar la revisión de las condiciones actuales del mercado portador con el fin de identificar posibles fallas de mercado y en tal caso establecer las medidas regulatorias que sean necesarias para promover la competencia.

En efecto, la Agenda Regulatoria correspondiente al período 2016 – 2017, incluye dicho proyecto y frente al mismo indica que *"al momento se adelanta un análisis respecto del estudio relativo al estado del mercado portador nacional, entendido éste como el transporte de datos entre o para operadores de telecomunicaciones, desde el punto de vista local, regional e internacional; con el fin de identificar posibles fallas de mercado y en tal caso establecer las medidas regulatorias que sean necesarias para promover la competencia"*.

No obstante lo anterior, **Avantel** se permite reiterar que las condiciones actuales del Mercado Mayorista Portador difieren de aquellas identificadas por la Comisión en su última revisión, hace ya aproximadamente cinco (5) años. En razón a lo anterior y en virtud de la recomendación de la OCDE, en el sentido de imponer obligaciones mayoristas en los

³¹ Disponible en <http://www.fedesarrollo.org.co/actualizacion-del-estudio-sobre-la-competencia-en-el-mercado-de-telefoniamovil-en-colombia/>



www.avantel.co

mercados de banda ancha, como el acceso mayorista a banda ancha (servicio portador), es imperioso que la revisión del mercado en comento, no sólo considere aspectos económicos, sino también el establecimiento de parámetros e indicadores de calidad y de disponibilidad para el servicio portador, medidas que reforzarán y complementarán la definición que pretende realizar la CRC sobre la banda ancha, acorde con lo establecidos en la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

En estos términos, **Avantel** presenta sus comentarios sobre el proyecto de Agenda Regulatoria publicada, a la espera de que los mismos contribuyan a la definición de la misma.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Ximena Barberena Nisimblat".

XIMENA BARBERENA NISIMBLAT

Representante Legal

Avantel S.A.S.