



Bogotá, D.C., Noviembre 17 de 2015

Ingeniero

**JUAN MANUEL WILCHES**

Director Ejecutivo

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

Calle 59ª Bis No. 5 – 53 Edificio Link Siete Sesenta Pisos 8, 9 y 10.

[agenda.regulatoria@crcom.gov.co](mailto:agenda.regulatoria@crcom.gov.co)

Ciudad

**Ref.: Comentarios de COMCEL S.A. al proyecto “Agenda Regulatoria 2016-2017”**

Respetado Ingeniero Wilches,

En atención al proyecto de Agenda Regulatoria 2016 - 2017 publicada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante CRC), cordialmente se expondrán algunos comentarios y observaciones, esperando que los mismos sean estudiados dentro del proyecto que se adelanta.

### **COMENTARIOS GENERALES**

Como comentario preliminar, es necesario reiterar la conveniencia de someter todas las iniciativas regulatorias a un **análisis previo de impacto normativo – AIN**, metodología recomendada por la OCDE y objeto del documento CONPES 3816 de 2014.

Este instrumento, examina y cuantifica los beneficios, costos y efectos que puede generar un cambio regulatorio o una nueva norma, cuya aplicación contribuiría a la calidad, eficiencia y eficacia del proceso regulatorio, ya que sirve para identificar y ordenar la información relevante que permite valorar la regulación con el fin de facilitar la toma de decisiones y hacerla más transparente.

En la agenda en comento se anuncia la aplicación de esta metodología únicamente en una iniciativa, dando a entender que en las demás no se ha realizado el análisis de beneficios, costos y efectos del cambio propuesto, en un mercado, que como se ha señalado repetidamente, se encuentra sobre-regulado.

COMCEL S.A.  
Calle 90 No. 14-37  
Teléfono: 57-1- 7429797  
Bogotá, D.C. - Colombia  
[www.claro.com.co](http://www.claro.com.co)

Por lo tanto, solicitamos a la CRC extender el análisis de impacto normativo a todas las iniciativas a desarrollar, con el fin de garantizar la eficiencia en la intervención del estado.

## **I. MODIFICACIÓN DE AGENDA REGULATORIA 2015 - 2016 Y BALANCE REGULATORIO**

A continuación presentamos algunos comentarios respecto de la modificación a la Agenda 2015 – 2016:

### **1.1 Revisión integral del RPU de servicios de comunicaciones**

Desde la expedición del régimen establecido en la Resolución 3066 de 2011, se han dictado más de nueve (9) resoluciones<sup>1</sup> modificatorias de alto impacto, que además de generar un clima de inestabilidad jurídica, han demandado cuantiosas inversiones y desarrollos en las compañías para la adecuación a un marco jurídico permanentemente cambiante. Adicionalmente es preciso advertir que la Superintendencia de Industria y Comercio, como órgano de inspección, vigilancia y control en esta materia, ha expedido paralelamente multiplicidad de directrices e instrucciones, que deben sumarse al Régimen de Protección de Usuarios de la CRC.

Por consiguiente se solicita a la CRC, que dentro de dicha revisión, el proyecto contemple la unificación de la normativa, con el fin de tener mejor entendimiento de las normas vigentes luego de tantas modificaciones.

Así mismo, solicitamos a la CRC hacer público de forma concomitante con el proyecto regulatorio, el resultado de los ejercicios de psicología del consumidor y de las mediciones de la percepción de los usuarios frente a la calidad de los servicios de comunicaciones, y realizar las mesas de trabajo a las que hace referencia en el documento de modificación, en las cuales se genere un espacio para que sean escuchados los diferentes actores del sector y de esta forma tomar las decisiones regulatorias con participación de los afectados.

### **1.2 Revisión Integral del Régimen de Calidad TIC**

La CRC, expidió la Resolución 4734 de 2015, la cual modificó las Resoluciones CRC 3067 y 3496 de 2011, respecto de las condiciones de calidad aplicables a los servicios de voz a través de redes móviles, cuyas obligaciones empezaron a regir a partir de octubre y noviembre de este año. En la implementación de la Resolución 4734 se identificaron

---

<sup>1</sup> La Resolución 3066 de 2011, ha sido modificada, entre otras por las Resoluciones 3128, 3136, 3501, 3502 de 2011 y 3530, 3667, 3986, 4039 y 4040 de 2012.

oportunidades de mejora para que la regulación refleje de mejor manera la realidad del servicio, las cuales solicitamos sean tomadas en consideración en esta nueva iniciativa en materia de calidad. En este sentido reiteramos la solicitud de revisar los indicadores adoptados en materia de disponibilidad/indisponibilidad del servicio, para que reconozcan la realidad de operación, al igual que la necesidad de reconocer por vía regulatoria las particularidades de las distintas zonas de cobertura, con el fin de evitar la imposición de estándares de imposible cumplimiento y/o que desincentiven la inversión en determinadas zonas.

Así mismo, solicitamos a la CRC, realizar los estudios pertinentes que evalúen la eficiencia de la nueva regulación y con base en los resultados de dichos estudios considerar la pertinencia de una nueva regulación en materia de calidad.

### **1.3. Análisis del mercado de terminación de llamadas fijo – móvil**

En relación con esta iniciativa, debemos resaltar que el regulador debe evitar la introducción de modificaciones regulatorias que generen escenarios asimétricos entre concurrentes a un mismo mercado. En la actualidad, algunos operadores están régimen de habilitación general, mientras otros continúan en etapa de transición de acuerdo con lo previsto en la Ley 1341 de 2009. Las modificaciones regulatorias deben garantizar que todos los operadores queden sujetos al mismo marco normativo, a un tratamiento regulatorio simétrico, con el fin de evitar por una parte multiplicidad de tarifas por un mismo servicio (determinadas por el origen o terminación de la llamada) y por el otro oportunidad de arbitrar tráfico dependiente de la red de origen o destino, creando espacios que no favorecen la sana competencia.

## **II. PROYECTO AGENDA REGULATORIA 2016-2017**

Sin perjuicio de los comentarios anteriores se realizan comentarios particulares a los proyectos y estudios regulatorios nuevos, propuestos por la CRC, en la Agenda Regulatoria de 2016 - 2017:

### **2.1 Nuevas medidas para identificación y control de equipos terminales móviles**

En este punto, la CRC proyecta realizar una actualización y revisión de las condiciones y reglas de operatividad de las bases de datos positiva y negativa previstas en la Resolución CRC 3128 de 2011.

Al respecto, debemos reiterar nuestra propuesta de revisar las condiciones operativas para la implementación de las medidas adoptadas y las que CRC informa se adoptarán en la



etapa de control, con el fin de (i) Actualizar los listados de terminales homologados con información de la GSMA, (ii) en relación con la preocupación de terminales duplicados, optimizar los recursos y compartir solamente la información de CDRs de los IMEIs que se identifiquen como posibles duplicados, de acuerdo con el procedimiento que se defina, y (iii) continuar el proceso de registro en la base positiva aumentando la periodicidad y el tamaño de la muestra que desde hace ya unos años vienen aplicando los Prestadores.

Adicionalmente, debemos llamar la atención respecto del riesgo asociado a librar el cumplimiento de la verificación centralizada a que los operadores lleguen a un acuerdo acerca de su implementación o del tercero que realizará la tarea.

Respecto a este proyecto, solicitamos a la CRC tener en cuenta la reciente expedición de la Resolución 4813 de 2015, la cual ha generado amplias cargas en materia operacional y de costos a los operadores, por lo tanto en la formulación de un nuevo proyecto regulatorio debe aplicarse la metodología de Análisis de Impacto Normativo AIN, con el fin de garantizar que la modificación guarde una relación positiva entre costo y beneficio sin imponer cargas desmedidas a ningún obligado.

Así mismo, solicitamos se tengan en cuenta los posibles impactos de la Resolución y de la nueva propuesta regulatoria frente a los usuarios, en cuanto a consagrar reglas especiales para el manejo de las reclamaciones que presenten los usuarios ante el PRSTM, como consecuencia de la aplicación de dicha reglamentación (enrutamiento y bloqueo).

## **2.2 Revisión integral del Régimen de Calidad TIC**

La Comisión propone definir un modelo de calidad basado en la experiencia del usuario. Sobre el particular es pertinente que se tome en consideración la reciente modificación realizada al régimen de calidad de la Resolución 4000 de 2012, a través de la Resolución 4734 de 2015, toda vez que como es de conocimiento de dicha entidad, se generaron altos impactos en la implementación de las medidas dispuestas para los indicadores de calidad, que por su condición y logística ha sido altamente gravosa y dispendiosa de implementar.

De otra parte, es pertinente que previo a la determinación de un nuevo modelo, se analice el resultado de las medidas dispuestas actualmente en la regulación, para que se determine la viabilidad de mantenerlas, eliminarlas o finalmente modificarlas.



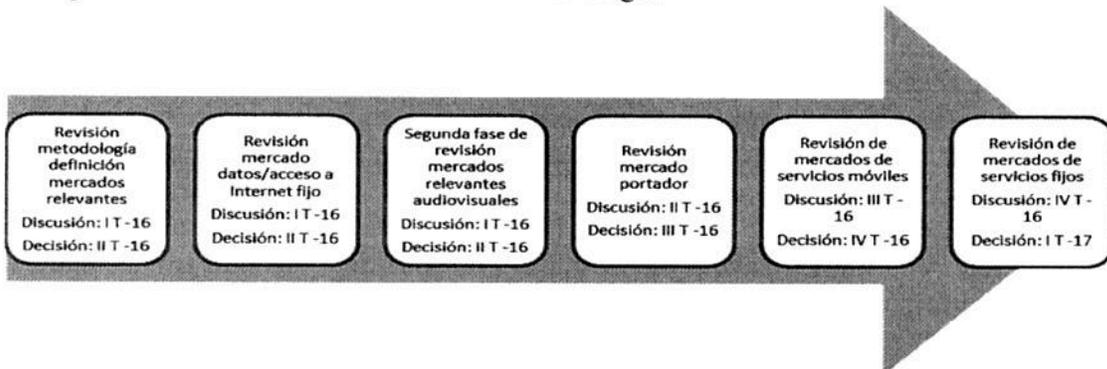
### 2.3 Revisión Metodología para definición mercados relevantes

COMCEL, reitera su preocupación acerca del proyecto de revisión de la metodología de mercados relevantes<sup>2</sup>, dada su concomitancia con la revisión de algunos mercados relevantes estando vigente la metodología actual.

El borrador de agenda regulatoria 2016-2017, el cual se fundamenta, en “*la necesidad de profundizar los análisis y proceder a evaluar la capacidad del marco regulatorio vigente para analizar las problemáticas nuevas que se anticipan en la industria*”, cuyos resultados se estima serán dados a conocer por la CRC dentro del primer trimestre de 2016 para tomar una decisión regulatoria en el segundo trimestre de 2016.

En el mismo borrador de agenda, se encuentran proyectos regulatorios de revisión de diferentes mercados relevantes, que estarán para discusión y toma de decisión en los mismos tiempos del proyecto de revisión de la metodología para definición de mercados relevantes, y esto puede generar inestabilidad regulatoria frente a las conclusiones y posibles medidas regulatorias que puedan proceder en los mercados relevantes en revisión.

A continuación, se presenta una línea de tiempo de los mercados relevantes que revisará la CRC paralelamente a la revisión de la metodología:



Por lo anterior, solicitamos a la CRC que primero se realice la revisión de la metodología de mercados relevantes, y una vez se adopten definiciones sobre este proyecto, se avance en los proyectos de revisión de mercados relevantes propuestos en el borrador de agenda.

\$

<sup>2</sup> Mediante comunicación con radicado 201531196 del 21 de abril de 2015, expresamos la preocupación por los tiempos de revisión de la metodología de mercados relevantes y el desarrollo de los proyectos de mercados relevantes.

## 2.4 Compartición de infraestructura para TV radiodifundida y revisión de condiciones de acceso y uso de elementos pasivos de redes TIC

Teniendo en cuenta lo establecido en la ley 671 de 2001, por medio de la cual se aprueba el cuarto protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con la Lista de Compromisos Específicos de Colombia anexa, hecho en Ginebra el 15 de abril de 1997, los requisitos para que una instalación se declarada como esencial son:

- a) Que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un proveedor o por un número limitado de proveedores; y
- b) Cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico.

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

En virtud de lo anterior existen cinco conceptos principales que deben desarrollarse dentro del proyecto regulatorio que se pretende expedir:

1. La remuneración de la infraestructura debe hacerse a costos de oportunidad.
2. Sea técnicamente factible.
3. No degrade la calidad del servicio
4. No afecte la prestación de sus propios servicios.
5. Se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura.

Por consiguiente, debemos preguntarnos si existen evidencias jurídicas que justifican la declaración de elementos de red como esenciales por parte del regulador. Tal como lo establece la teoría originada en el derecho de la competencia conocida como “*essential facilities*”, que consiste en la intervención de la autoridad en un mercado relevante, obligando a las empresas a compartir con sus competidores, elementos de red con el fin de garantizar la competencia.

Para proveedores móviles como COMCEL, que ha realizado altas inversiones de despliegue de infraestructura en Colombia, la propuesta de proyecto regulatorio tiene un alto impacto económico ya que se podría entender que castiga la eficiencia alcanzada con su red y la inversión realizada, permitiendo a proveedores con o sin infraestructura, sacar provecho de esta, sin incurrir por ello, en mayores costos.

Así mismo, este acceso “forzado” elimina el incentivo a los nuevos entrantes de desarrollar su propia facilidad y reduce la competencia basada en infraestructura, eliminando incentivos a invertir tanto para el dueño de la instalación como para el entrante.

Así mismo, hacemos énfasis en que el argumento de que la infraestructura se encuentra en puntos de la geografía nacional difícilmente replicables, en la cual se basan los proyectos regulatorios publicados en el último año, no parece un fundamento suficiente desde el punto de vista económico, técnico, ni jurídico para obligar a los operadores a que forzosamente compartan su infraestructura.

Toda vez, que si bien es cierto la geografía colombiana es irregular, las principales barreras para el despliegue de infraestructura provienen de las autorizaciones legales y administrativas que imponen cargas adicionales a los operadores. De manera que, el regulador mal haría en considerar una falla administrativa de los gobiernos locales como la justificación técnica, económica y jurídica para imponer una carga adicional, a los operadores establecidos.

El regulador, debería centrar sus esfuerzos en la eliminación de las barreras al despliegue de infraestructura, con el fin de apalancar la inversión en infraestructura y reducir los obstáculos a la entrada en el mercado de nuevos operadores.

Así las cosas, solicitamos que la CRC analice la oportunidad de la aplicación de la teoría de compartición de infraestructura, no solo desde el punto de vista de los elementos susceptibles de ser compartidos, sino desde un análisis económico-jurídico tal como lo expresan las experiencias internacionales en la materia, con la finalidad de que su aplicación no resulte en el sacrificio de la eficacia productiva a largo plazo y en la disuasión



de los operadores a invertir en elementos que tengan el carácter de esenciales, sobre todo porque esto no redundaría en beneficio del consumidor.

En términos generales, la aplicación de la teoría debe darse solo en aquellos casos en los que compartir el elemento denominado esencial, resulte imprescindible para garantizar la competencia en el mercado, sobre todo porque su aplicación puede ser un mecanismo restrictivo de la libre competencia económica en los términos del artículo 333 de la Constitución política, del Decreto 2153 de 1992 y de la Ley 1340 de 2009.

Por otro lado, si bien es cierto, la teoría de compartición de infraestructura establece la obligación a un operador de abrir su infraestructura a un entrante en el mercado, esta debe ser posible en el plano real y efectivo. El acceso está condicionado a la existencia de capacidad disponible en los elementos denominados esenciales, a la posibilidad técnica y por ende a que dicha compartición no degrade el servicio prestado por el propietario de la infraestructura, sobre todo porque los operadores móviles como Comcel tienen rigurosas exigencias en calidad que deben ser satisfechas con la infraestructura actual. Estos estudios deberán realizarse en cada caso de solicitud de compartición de infraestructura a cargo del operador solicitante.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que al compartir infraestructura con operadores de televisión se corre el riesgo de afectación por los armónicos de televisión hacia las redes IMT, dado que las potencias manejadas por los equipos de televisión son mucho mayores a los IMT. Adicionalmente, las condiciones técnicas de una torre celular pueden no cumplir las necesidades de la infraestructura de televisión y sugerimos excluir expresamente las estaciones base que no se encuentran sobre cubiertas, ya sean torres, torrecillas o mástiles, pues la compartición de esta clase de soluciones es más complejo.

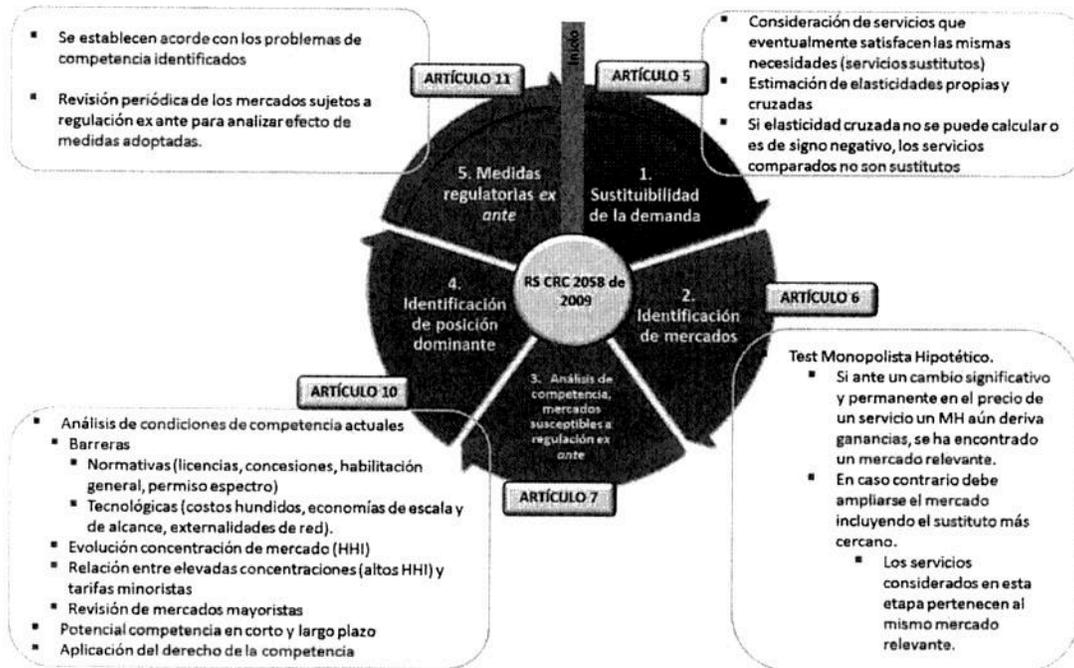
## 2.5 Revisión de mercados de servicios móviles

La Resolución 2058 de 2009, cuyos fundamentos legales fueron ratificados en el numeral 4° del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, que contempla como función de la CRC “regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones (...) **hacia una regulación por mercados**” (NFT), estableció de manera integral las condiciones, metodologías y criterios para la definición de mercados relevantes e identificación de posición dominante en la prestación de servicios de telecomunicaciones en Colombia.

El siguiente gráfico resume dicha metodología, según lo dispuesto en la Resolución 2058 antes citada:



**Gráfico 1: Metodología de identificación de mercados relevantes, identificación de posición dominante e intervención regulatoria**



Fuente: Elaboración propia a partir de Resolución 2058 de 2009

Nota: MH: Monopolista Hipotético

De acuerdo, con lo estipulado en la Resolución 2058 de 2009, el proceso de intervención regulatoria ex ante debe observar:

**Identificación del mercado relevante:**

- a) **Análisis de sustituibilidad de la demanda (art. 5 Res. 2058 - 2009)**, este ejercicio está orientado a evaluar la respuesta que en el pasado tuvieron los agentes del mercado, frente a las variaciones de precios de servicios que satisfacen una misma necesidad; adicionalmente, este análisis también contempla la consideración de ofertas de nuevas alternativas de servicio.
- b) El segundo ejercicio consiste en la **identificación de mercados relevantes (art. 6 Res. 2058-2009)**, el cual parte de los resultados del análisis de sustituibilidad para luego aplicar el **test del monopolista hipotético (MH)** y con los resultados obtenidos, **establecer los mercados relevantes de telecomunicaciones** a nivel de producto y así, determinar los servicios que componen cada uno de los mercados.

**Determinación de mercados relevantes susceptibles de regulación ex - ante (art. 7 Res. 2058-2009):**

Este análisis, precisa tres criterios mínimos que deben estudiarse para este propósito:

- a) Análisis de las ***condiciones de competencia actuales en el mercado relevante***: es el análisis de la organización industrial y de las barreras de entrada técnicas, económicas y normativas, que se realiza con el fin de caracterizar el nivel actual de la competencia en la prestación de los servicios que conforman el mercado relevante.  
Con este fin, se hace un análisis del ámbito geográfico para agrupar los municipios que tienen condiciones de competencia comunes. En caso, de identificar fallas de mercado a nivel minorista, se estudian los mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor de los mercados.
- b) ***Potencial de competencia en el corto y mediano plazo***: Debido a la rápida expansión, tanto tecnológica como de cobertura de los mercados de telecomunicaciones, es necesario, revisar en un horizonte de corto o mediano plazo se espera que se intensifique la competencia en el mercado.
- c) ***Aplicación del derecho de la competencia***: Se estudia la efectividad de la aplicación del derecho de la competencia para corregir fallas de mercado mediante regulación ex - post.

**Identificación de posición dominante en mercados relevantes sujetos a regulación ex - ante (ar. 10 Res. 2058 -2009):**

- a) ***Definición de Operadores con posición dominante***: Para establecer, si un operador ostenta posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación ex -ante, el regulador realizará un análisis de competencia en el cual tiene en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de mercado, el comportamiento de los precios, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado.
- b) ***Medidas regulatorias (art. 11 Res. 2058 - 2009): Finalmente, el regulador establecerá medidas regulatorias necesarias para solucionar los problemas de competencia identificados.***



Como resultado de la anterior metodología, la Resolución 2058 de 2009, modificada por la Resolución 3510 de 2011, definió los siguientes Mercados Relevantes, vigentes a la fecha:

<p><b>Mercados minoristas definidos con alcance municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voz (fija y móvil) saliente local</li> <li>• Datos (acceso a Internet de Banda ancha) residencial</li> <li>• Datos (acceso a Internet de Banda ancha) corporativo</li> </ul>	<p><b>Mercados minoristas definidos con alcance nacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voz saliente móvil</li> <li>• Voz saliente (fija y móvil) de larga distancia nacional</li> <li>• Voz saliente de larga distancia internacional</li> <li>• Datos (acceso a Internet) Móvil por suscripción</li> <li>• Datos (acceso a Internet) Móvil por demanda</li> </ul>
<p><b>Mercados minoristas definidos con alcance departamental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voz saliente (fija y móvil) de local extendida</li> </ul>	<p><b>4. Mercados minoristas de terminación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terminación de llamadas fijo – móvil en todo el territorio nacional</li> </ul>
<p><b>Mercados mayoristas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mercados Mayoristas de Terminación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado Mayorista de terminación de llamadas fijo – fijo en cada municipio del país.</li> <li>• Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – fijo en cada municipio del país.</li> <li>• Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – móvil en todo el territorio nacional.</li> <li>• Mercado Mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional.</li> </ul> </li> <li>- Mercado Mayorista Portador</li> </ul>	



En este contexto y teniendo en cuenta que actualmente la resolución 2058 se encuentra vigente, no es claro a que mercados relevantes se refiere la CRC, en la revisión que realizará de los mercados de “servicios móviles”, ya que hace mención a los mercados relevantes de servicios móviles, y esta definición no coincide con los mercados definidos por la Resolución 2058 de 2009 vigente a la fecha.

De otra parte, sobre la revisión de las medidas regulatorias adoptadas por la CRC hasta la fecha, es necesario que se tenga en cuenta el procedimiento establecido para estas revisiones, en donde la misma CRC ha dejado sentado, el principio que consiste en que si una medida ha sido positiva y ha cumplido su objetivo, debe levantarse.

Sin embargo, la CRC estableció también que para efectos de adelantar cualquier modificación, y “*en aras de garantizar cabalmente el derecho de defensa, contradicción y debido proceso, deb[a] darse curso a una actuación administrativa de carácter particular y concreto en la cual COMCEL pueda remitir sus comentarios, observaciones, solicitar pruebas y ejercer su derecho de defensa y contradicción*” (Resolución 3139 de 2011).

Por consiguiente, solicitamos se aclare la agenda regulatoria en el sentido de definir cuáles son los mercados relevantes de servicios móviles que serán objeto de revisión y las fechas en que se propone adelantar la revisión para cada mercado.

## **2.6 Promover reglas unificadas para el despliegue de infraestructura a nivel nacional**

En relación con este proyecto consideramos de vital importancia que la CRC avance con la definición del procedimiento para atender las solicitudes que reciba respecto de los obstáculos que impiden o dificultan el despliegue de infraestructura y proceda a emitir el concepto correspondiente y a con la autoridad respectiva en la implementación de las medidas o alternativas para asegurar el despliegue. Estimamos que esta nueva herramienta incluida en la Ley del PND 2014- 2018 junto con el compromiso de decidido de la CRC, contribuirá al despliegue de infraestructura necesaria para enfrentar los desafíos que impone este mercado cambiante y en crecimiento.

## **2.7 Revisión de condiciones para el roaming automático nacional**

COMCEL, reitera la necesidad de garantizar que el Roaming Automático Nacional, observe verdaderamente las características y requisitos de una instalación esencial. Desde el punto de vista legal y regulatorio en Colombia, la definición de “*Instalaciones Esenciales*” en telecomunicaciones está contenida en diversas normas:



Ley 671 de 2001, por medio de la cual se aprueba el "Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con la Lista de Compromisos Específicos de Colombia Anexa", la cual define que<sup>3</sup>:

*“Por instalaciones esenciales se entiende toda instalación de una red o servicio públicos de transporte de telecomunicaciones que:*

*a) Sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un proveedor o por un número limitado de proveedores; y*

*b) Cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico” (SFT)*

Por su parte, la Ley 1341 de 2009 plantea que los PRST deben permitir el acceso a sus instalaciones esenciales se hace referencia a acceso y uso de las instalaciones esenciales de acuerdo a las condiciones establecidas por la Comisión:

*“ARTÍCULO 50.- PRINCIPIOS DEL ACCESO, USO E INTERCONEXIÓN. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro proveedor que lo solicite, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones” (SFT)*

En la Resolución CRC 3101 de 2011 “*Por medio de la cual se expide el régimen de acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones*”, la Comisión en esta regulación de carácter general en la cual expidió el régimen de interconexión y acceso de redes definió las instalaciones esenciales, así:

*“Instalaciones esenciales: Toda instalación de una red o servicio de telecomunicaciones que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, y cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico.” (SFT)*

Bajo este marco legal, la CRC en el documento soporte del régimen de interconexión expedido definió que la condición de esencial de las instalaciones correspondía a la condición de no tener viabilidad técnica o económica:

---

<sup>3</sup> Esta definición fue adoptada de manera idéntica por el artículo 2 de la Decisión 462 de 1999, mediante la cual se adoptan las “*Normas que Regulan el Proceso de Integración y Liberalización del Comercio de Servicios de Telecomunicaciones en la Comunidad Andina*”



*“Las instalaciones esenciales en el caso del sector de telecomunicaciones en Colombia, se refieren a componentes físicos o lógicos de las redes de los PRST, y su condición de ser esencial claramente corresponde a la condición de no tener viabilidad técnica o económica en su replicación; y por tanto la necesidad de que sea posible su uso por todos los agentes del mercado”<sup>4</sup>*

En la Resolución CRC 4112, se establece en el artículo 3 “PRINCIPIOS Y DISPOSICIONES APLICABLES” que: *“el acceso y uso de la instalación esencial de roaming automático nacional se regirá por los principios y disposiciones establecidos en el Régimen de Acceso, Uso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, contenido en la Resolución CRC 3101 de 2011 o aquella que la derogue modifique o adicione.”*

Es decir, la propia CRC a través de este artículo indicó que la regulación en materia de RAN como instalación esencial establecida en la Resolución 3101 de 2011 y en la Resolución 4112, son complementarias y se deben tener en cuentas todos los principios y disposiciones consagrados en el Régimen de Interconexión.

En ese orden de ideas y realizando una interpretación sistemática de la regulación, se concluye que la Comisión ha regulado las instalaciones esenciales establecidas en la Ley, entendiendo que el Roaming Automático Nacional - RAN es una instalación esencial entre redes móviles siempre y cuando la sustitución del RAN para prestar el servicio móvil terrestre por parte del Proveedor de origen, no sea factible en lo económico o en lo técnico.

Ahora bien, la doctrina de las instalaciones esenciales ha sido discutida desde diferentes ángulos, para determinar cuándo un elemento o servicio de la infraestructura debe ser considerado como una instalación esencial. Múltiples documentos académicos y judiciales así lo reflejan. En telecomunicaciones:

*“Essential facilities mean facilities of a public telecommunications transport network or service that (a) are exclusively or predominantly provided by a single or limited number of suppliers; and (b) cannot feasibly be economically or technically substituted in order to provide a service.”<sup>5</sup>*

Traducción libre

<sup>4</sup> CRC (2011) “Propuesta regulatoria Régimen de redes en convergencia”, Pág. 103

<sup>5</sup> SEGÚN HA SIDO DEFINIDO POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO EN EL DOCUMENTO “WTO REFERENCE PAPER ON BASIC TELECOMMUNICATIONS”, VISIBLE EN LA SIGUIENTE DIRECCIÓN:  
[HTTP://WWW.ITU.INT/NEWSARCHIVE/PRESS/WTPF98/WTOREFPAPER.HTML](http://www.itu.int/newsarchive/press/WTPF98/WTOREFPAPER.HTML)



*“Los recursos esenciales (essential facilities) se entienden como los recursos de una red pública de telecomunicaciones o servicio que (a) son exclusivamente o predominantemente provistos por uno o un número limitado de operadores (proveedores); y (b) razonablemente no existe posibilidad de que sean económica o técnicamente sustituibles para proveer el servicio”. (Traducción libre)*

Por su parte, la UIT define las instalaciones esenciales como:

*“El concepto de instalación esencial es importante para la aplicación de las leyes de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, según las cuales una instalación se define como esencial si tiene las características siguientes: i) haber sido construida en el marco de un monopolio o de un cierto grado de situación monopolística, ii) los competidores (por ejemplo, los operadores de servicios de interconexión) los necesitan para poder competir efectivamente, y iii) en la práctica no pueden ser sustituidos por la (sic) empresas competidoras por razones técnicas o económicas.”<sup>6</sup>*

La UIT, también señala que la determinación de recursos como instalaciones esenciales debe garantizar que los competidores inviertan en el despliegue de su propia red:

*“La determinación de qué recursos de red de telecomunicaciones constituyen instalaciones esenciales es muy importante desde el punto de vista práctico. Si se limita excesivamente el número de recursos, se atentaría contra la competencia ya que los competidores no podrían obtener los componentes de red necesarios en las condiciones idóneas. Una definición demasiado amplia puede fomentar implantaciones poco rentables o hacer que los incentivos no sean lo suficientemente interesantes para que los competidores inviertan y desarrollen otras infraestructuras de red.”<sup>7</sup>*

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la prestación del RAN para permitir ampliar la cobertura de los PRST establecidos, la UIT señala que la compartición de infraestructura activa, (Roaming Nacional), implica diversos riesgos en materia de competencia; sin embargo, se recomienda restringirla a zonas remotas y rurales, de difícil acceso. Se

---

<sup>6</sup> Informe sobre la Cuestión 12-3/1 (Políticas tarifarias, modelos de tarifas y métodos para determinar los costes de los servicios de las redes de telecomunicaciones nacionales, incluidas las de la próxima generación). Septiembre, 2013. UIT. **Anexo “2.1.6”**. Visible en la siguiente dirección: [http://eng.npt.no/ikbViewer/Content/ekom\\_eng.pdf?documentID=7922](http://eng.npt.no/ikbViewer/Content/ekom_eng.pdf?documentID=7922)

<sup>7</sup> <http://www.itu.int/itudoc/gs/promo/bdt/81479-es.pdf>

recomienda permitir, si acaso, la compartición de infraestructura activa solamente por un tiempo limitado con el objetivo final de contar con múltiples operadores de redes.<sup>8</sup>

De acuerdo a las tendencias regulatorias internacionales, el propósito de la política pública debe ser favorecer a los consumidores, no a los competidores, por ende este tipo de medidas debe estar sujeto a tres elementos fundamentales: (i) la temporalidad limitada, (ii) a precios de mercado y (iii) la obligatoriedad exclusivamente en zonas donde no existe ningún otro operador que preste el servicio.

## **2.8 Acompañamiento interinstitucional ciberseguridad y ciberdefensa – Implementación medidas CONPES**

Es necesario, tener en cuenta que para lograr los objetivos planteados en el CONPES y siguiendo las tendencias mundiales en el desarrollo de estos procesos, se requiere la cooperación entre el sector público y el sector privado, enmarcada en el respeto a las disposiciones supranacionales, los principios constitucionales y legales, con el fin de garantizar la observancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo tanto solicitamos la inclusión de los operadores móviles en las reuniones a llevarse a cabo próximamente para discutir el tema en las esferas gubernamentales.

Así mismo, es importante mencionar que actualmente el Gobierno, está elaborando un nuevo CONPES, el cual aún no ha definido la contribución de las diferentes entidades del estado, incluida la CRC, en las acciones a implementar en materia de ciberseguridad y ciberdefensa, por lo tanto consideramos que una vez expedido el nuevo documento del CONPES, la CRC debería actualizar los lineamientos y las posibles atribuciones de su competencia y la preponderancia que el mismo le da a la protección de datos personales de los usuarios.

Sobre el particular se sugiere, que la regulación al respecto debe contemplar unos parámetros mínimos que deban cumplir los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que conforme a los estándares internacionales, sin que ello derive en



<sup>8</sup> UIT, Tendencias en las Reformas de Telecomunicaciones 2008, p. 35. Visible en la siguiente dirección: [http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/reg/D-REG-TTR.10-2008-SUM-PDF-S.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/reg/D-REG-TTR.10-2008-SUM-PDF-S.pdf)

ningún caso en una intervención a los protocolos de ciberseguridad y comercio electrónico de los operadores para exigir requerimientos o protocolos específicos.

Es pertinente que siempre se dé la posibilidad a los operadores de escoger libremente sus esquemas de ciberseguridad y comercio electrónico que, garanticen seguridad en las comunicaciones y transacciones electrónicas.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se exponen los comentarios a la propuesta de Agenda Regulatoria 2016-2017, esperando que los mismos sean de recibo para el regulador.

Cordial saludo,



**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Vicepresidente de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales