

Bogotá, 23 de noviembre de 2016

Doctor
GERMAN DARIO ARIAS
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones
Ciudad

Asunto: Comentarios al documento Propuesta de Agenda Regulatoria 2017-2018

Estimado Doctor Arias,

Desde Telefónica apoyamos los esfuerzos de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones para tener una agenda regulatoria moderna, que busque la creación de un marco normativo acorde con las necesidades del ecosistema digital y de un crecimiento económico estable y sostenible. La convergencia de la agenda regulatoria hacia estándares internacionales y su intención de configurar una visión global de la economía digital, es un cambio en la dirección adecuada toda vez que le permite al sector adaptarse a las nuevas demandas de la revolución tecnológica.

Adicionalmente, apoyamos a la CRC en su nuevo enfoque que implica repensar el modelo regulatorio, abarcando los temas transversales y su impacto en todos los sectores económicos, recordando que el objetivo de protección de los usuarios no es su única razón de ser y que está a la par de la promoción de la libre competencia.

Respecto a la economía digital, es importante resaltar que Telefónica ha venido promoviendo desde hace varios años políticas que fomenten la innovación y el emprendimiento tecnológico, objetivo último que la CRC resalta en la agenda. Sobre la necesidad que las medidas que buscan la digitalización de la economía, Telefónica ha propuesto que se debe adoptar una visión integral que combine: (i) políticas de acceso digital, es decir, fomento al despliegue de redes de nueva generación más políticas de protección de los consumidores que salvaguarden la confianza digital; (ii) políticas regulatorias y de competencia que busquen adecuar el marco legal a las especialidades de la economía digital; y (iii) políticas habilitadoras, que promuevan la digitalización del aparato productivo y público); y políticas distributivas, para asegurar la adecuada distribución del valor generado con transacciones digitales ejecutadas en el país. Esperamos que la CRC acoja

estas recomendaciones, identificando oportunidades y requerimientos de la Economía Digital y la innovación centrada en las necesidades del usuario.

A su vez, secundamos la posición acertada de la CRC acerca de limitar las elevadas cargas económicas derivadas de regulación que no es necesaria y cuya ausencia fomentaría las inversiones de la industria. El sector se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre las altas cargas económicas que representa la regulación, especialmente en términos de costo de oportunidad. Estamos convencidos que el sector, una vez pueda dejar de lado la destinación de numerosos recursos para el cumplimiento de normas algunas veces obsoletas, podrá impulsar más y mejores proyectos de innovación, calidad y emprendimiento a través de la inversión productiva.

No obstante, al interior de la propuesta regulatoria observamos algunos vacíos que pueden generar incertidumbre, especialmente sobre el plan de acción a seguir para el fomento y la consolidación del ecosistema digital y la terminación de algunos proyectos de la agenda en curso. A continuación se presentan los comentarios respectivos:

Sobre los vacíos en la agenda 2017-2018

1. Urgencia de continuar monitoreando las condiciones del mercado móvil

En Colombia persisten graves fallas de mercado en paquetes de voz y datos móviles, en las cuales esperamos que la CRC tome las medidas respectivas. De no implementarse los correctivos adecuados, el mercado móvil puede llegar a ver reducida aún más la competencia, mientras que la contracción económica del sector se puede trasladar a menores crecimientos de largo plazo, lo que limita la conectividad del país y los beneficios que se puedan obtener por la promoción de la Economía Digital.

Al respecto, vemos con inquietud cómo el propósito superior planteado, que consiste en hacer de Colombia un ecosistema digital dinámico, autorregulado, innovador y sostenible, que maximice el bienestar social, puede no alcanzarse porque la CRC no tome las medidas necesarias para corregir las fallas de mercado que ha detectado en voz y paquetes de voz y datos móviles.

Es necesario que la CRC profundice en el seguimiento y monitoreo de los mercados afectados por la concentración, que se tomen las medidas adecuadas rápidamente y así se asegure una competencia efectiva.

Según lo propuesto por la misma CRC en el último estudio sobre mercado móvil, se espera hacer una revisión comprensiva sobre los “servicios móviles empaquetados” que integran en un solo paquete voz y datos, y con los resultados del análisis se tomarán las medidas necesarias para corregir los problemas que aquejan al sector. Sin embargo, la agenda regulatoria no considera en

ningún punto los tiempos que requerirá el estudio, ni el momento de publicación de una propuesta regulatoria. Consideramos fundamental que los planes de la CRC sobre la continuidad de los estudios de este mercado, el monitoreo constante y un plazo razonable acerca de las herramientas a utilizar para promover la competencia, se hagan explícitos en la agenda 2017-2018.

2. Claridad sobre los proyectos abiertos y en curso

Como fue comentado en su momento por Telefónica, la agenda regulatoria de 2016 incorporó numerosos proyectos, enfocados en cada uno de los mercados de telecomunicaciones. Ante la dispersión de las iniciativas propuestas, aún hoy algunas se encuentran en curso y se desconoce cuál será su desenlace.

De un lado, algunas iniciativas asociadas a los servicios fijos fueron evaluadas en el transcurso del año y se publicaron propuestas regulatorias, como es el caso del proyecto de redefinición de banda ancha. En este punto es importante que la Comisión considere publicar cuanto antes los proyectos definitivos, o de lo contrario hacer explícito el cierre del proyecto al no tener ninguna medida regulatoria asociada. Por otra parte, se han solicitado requerimientos de información sobre diferentes temas, como el caso del Roaming Automático Nacional y el Roaming Internacional. Sin embargo, no se realizó la publicación de ninguna propuesta normativa hasta la fecha. En este caso sería conveniente que la CRC especificara si estos proyectos continuarán en la agenda de 2017 o si serán cerrados al finalizar el año. Al respecto, es relevante destacar que a menos de dos meses de la finalización del año en curso, la publicación de proyectos regulatorios sobre temas que no fueron discutidos por la totalidad del sector con un tiempo prudente, pueden resultar perjudiciales, sin contar con la dificultad que representaría su implementación.

Adicionalmente, esperamos que la CRC dé por finalizados oficialmente proyectos que se plantearon en las agendas de años anteriores, como los de Revisión metodología para definición mercados relevantes; Revisión mercado datos/acceso a Internet fijo; Revisión del Mercado Portador; y Modificación de las condiciones de larga Distancia.

3. Revisión integral del marco regulatorio para garantizar la competitividad

La CRC ha manifestado su voluntad de aliviar las cargas económicas de los operadores, a través de iniciativas regulatorias que no generen costos adicionales y aumenten los recursos destinados a la inversión. Adicionalmente, ante la entrada de nuevos jugadores en el sector, se ha visto necesario igualar las cargas de los agentes y nivelar el campo de acción en el que se desempeñan.

Estas dos iniciativas requieren de una revisión extensiva sobre todos los proyectos regulatorios actuales y las normas a las cuales se encuentran sujetos los operadores. Mediante este estudio la CRC podrá definir la pertinencia del marco regulatorio actual y las medidas que deben ser desmontadas en tanto representan amplios perjuicios para el desempeño positivo del sector.

En este mismo sentido, la agenda regulatoria debe contar con una priorización de proyectos de acuerdo a su relevancia para la industria. Es necesario que se antepongan iniciativas que velen por la competencia y la nivelación del campo de juego de los agentes, antes que normas con impacto limitado y que requieren de cuantiosas inversiones.

4. Regulador convergente

Según el estudio de la OCDE para Colombia, la creación de un regulador convergente y la armonización de las iniciativas regulatorias de varios sectores, debe ser una prioridad de las autoridades del país.

La agenda regulatoria 2017-2018 debe ir en línea con estos requerimientos e incorporar, de ser posible, una hoja de ruta para un exitoso tránsito hacia ese tipo de regulador. Como ha sido sugerido en repetidas ocasiones por agentes del sector, la fusión de la CRC con entidades encargadas del tema de televisión resulta fundamental para la credibilidad de la política regulatoria, la reducción de la incertidumbre normativa y la formulación de estrategias eficientes transversales a la industria.

Sobre los proyectos propuestos en la agenda 2017-2018

1. Divulgación del Régimen de Protección de usuarios

Respecto de la estrategia de Divulgación mencionada en el proyecto de agenda regulatoria a realizarse durante el año 2017, es indispensable reiterar algunos de los argumentos expuestos en la mesa de trabajo No. 6 realizada en la etapa de comentarios de la propuesta del Nuevo Régimen de Protección de Usuarios.

Consideramos fundamental que en la estrategia que se defina estén involucrados no sólo los operadores cuyo deber básico es de información, sino que además estén involucrados de manera activa en ejercicios pedagógicos con los usuarios la CRC y el MINTIC, así como otras entidades que pueden resultar fundamentales a través de los medios de los que disponen para realizar dicha divulgación y ejercicios pedagógicos tales como la ANTV, SIC, el Ministerio de Educación, entre otros.

Desde este punto de vista consideramos que sería un error imponer obligaciones excesivas de información del nuevo régimen, con contenidos largos y tediosos a través de los medios de atención a usuarios (largos textos de información, en web, IVR, etc), que lejos de generar un impacto positivo y de apropiación del régimen por parte de estos, pueden generar un impacto indeseado y poco útil.

Igualmente, consideramos que la mejor forma de dar a conocer el nuevo régimen debe estar encaminada a establecer mecanismos de autogestión por parte de los usuarios, con datos generales que los incentiven a conocer más de fondo del régimen y no a atiborrarlos de información por todos los medios, generando también un incentivo de responsabilidad por parte de los usuarios en cuanto al ejercicio de derechos y obligaciones, en donde se hace necesario involucrarlos activamente incluso desde la definición de la estrategia de divulgación, para que sean el centro de la misma, con un enfoque de responsabilidad y no con un enfoque paternalista.

Consideramos que la estrategia de divulgación, se debe definir conjuntamente con todos los actores mencionados.

Respecto del Régimen de Protección de Usuarios, es indispensable manifestar algunas preocupaciones en relación con el estado de la propuesta regulatoria, en especial respecto del desconocimiento de los resultados de los estudios contratados por la CRC con posterioridad a la publicación de la propuesta y el impacto que pueda tener en la reglamentación final, así como del resultado de los análisis y estudios de costo beneficio realizados conforme a la información enviada por los Operadores en el mes de Noviembre, y de lo cual consideramos necesario que sean conocidos y explicados previo a la expedición del Nuevo Régimen de Protección de usuarios, lo cual permitirá evaluar con mayor claridad el impacto de las mismas y la manera en que deba ser implementado.

Igualmente consideramos que si dentro de la agenda regulatoria de la CRC uno de sus ejes principales es la innovación y la economía digital, se debe analizar cómo desde este régimen se puede contribuir a este aspecto, en especial en lo que tiene que ver con la revisión de las cargas que tienen los operadores tradicionales frente a los nuevos agentes OTT.

Finalmente, no evidenciamos que en la agenda regulatoria sobre el eje de bienestar de usuarios, proyectos relacionados con Mecanismos Alternos de Solución de Controversias, proyecto que consideramos fundamental para maximizar el bienestar de los usuarios y la transformación de la relación proveedor – usuarios más allá del trámite formal de las PQR.

2. Calidad de servicios

De acuerdo a lo anunciado desde el proyecto de calidad de este año, lo que se busca es darle herramientas al usuario para que pueda tomar decisiones sobre el servicio que desea adquirir, a partir de la publicación de indicadores e información de los servicios fijos y móviles obtenidos a través de mediciones en campo, encuestas e incluso la aplicación Calidad Celular del Ministerio.

Frente a este tema, es necesario que la CRC permita a los operadores discutir con esa entidad la forma en la que la información va a ser presentada a los ciudadanos del común, el lenguaje que vaya a ser utilizado, las definiciones y términos que van a ser presentados, así como la periodicidad en la que va a ser actualizada y publicada al público en general. Debe considerar que este tema tiene unas implicaciones de tipo comercial determinantes sobre los niveles de venta y captación de clientes de la compañía que deben ser estudiados de manera rigurosa.

Asimismo, es muy importante que se le explique al usuario de la manera más sencilla posible los significados de altas o bajas velocidades, las características de los diferentes anchos de banda, o la cantidad de tiempo en que carga una página pueda ser buena o mala según el uso que le dé a su navegación en internet. Lo anterior, ya que está de por medio la imagen y reputación de las compañías, que como ya lo hemos visto en el pasado resultan muy golpeadas con mensajes que se emiten a través de redes sociales o los diferentes medios de comunicación. Así mismo, las publicaciones que realice la CRC deben tener presente la dinámica de actualización de las redes que realizan los operadores, por lo que es necesario que se actualice la información con una periodicidad razonable para que el usuario pueda evidenciar la mejora e inversión que realiza el operador en su red para ofrecerle un mejor servicio.

Por ello se considera de suma importancia que dentro del proyecto regulatorio de 2017 se incluyan mesas de trabajo para conocer y discutir propuestas para que la presentación de información hacia los usuarios sea, no solamente entendible y asimilable por los usuarios, sino que también evite vulnerar la imagen y reputación de las empresas de telecomunicaciones.

Por otra parte y en relación con el proyecto abierto para ajustar el régimen de calidad, reiteramos a la Comisión la importancia sobre la necesidad de revisar el régimen de manera que se promueva la inversión y no se obligue a los operadores a sostener las diversas tecnologías en sus redes, generando un inadecuado uso de los recursos y afectando los planes estratégicos, por cuanto, la proceso de vigilancia y control del Ministerio han implicado para los operadores la necesidad de actuar de manera que se minimicen los riesgos de sanciones, pudiendo esto ser contradictorio con las necesidades de cobertura y despliegue de nuevas redes. Es por esto que solicitamos se incluya dentro de la agenda la revisión del régimen para que no se impongan cargas innecesarias y se

ajuste a las políticas gubernamentales sobre adopción de nuevas tecnologías y nuevos servicios para los usuarios.

3. Despliegue de Infraestructura

En la agenda regulatoria se plantea que los lineamientos básicos de política del sector TIC se fundamentan en el plan estratégico del MINTIC (Plan Vive Digital 2014 – 2018), dentro del cual se encuentra priorizado el acceso de la población a las comunicaciones, que es permitido por la infraestructura que las soportan, de tal forma que el despliegue de infraestructura se convierte en un elemento necesario para la materialización de dicho acceso.

Precisamente, en el plan estratégico de la propuesta de agenda regulatoria se incluye que se revisarán los enfoques regulatorios para *“...promover el uso y despliegue de infraestructura en el sector Postal así como en el sector TIC en función del ecosistema digital,...”*, por lo que dentro del eje de calidad del servicio la industria propuso en las mesas de trabajo que se incluyera dentro de la agenda regulatoria: *“...promover la eliminación de brechas para el despliegue de infraestructura.”*

No obstante, la promoción de la eliminación de las barreras al despliegue de infraestructura no se incluyó para este eje en la agenda regulatoria ni se observa como un elemento a tener en cuenta dentro de las políticas de largo plazo para la promoción de la calidad de los servicios.

En este sentido, reiteramos a la CRC la necesidad de incluir dentro del eje de calidad del servicio la promoción de la eliminación de las barreras al despliegue de infraestructura, en atención a la facultad otorgada por el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo). La implementación de este punto dentro del eje de calidad del servicio puede incluir campañas de divulgación ante las autoridades territoriales para que ajusten las normas urbanísticas de tal forma que permitan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, necesario para que las personas accedan a estos servicios (Por ej: Promoción del Código de Buenas Prácticas, acompañamiento a Alcaldes y Concejos, entre otros).

4. Revisión mercados fijos

La agenda regulatoria 2017-2018 comprende nuevamente la revisión integral de los mercados fijos de voz, internet y televisión. Este proyecto, que se ha incorporado en anteriores ocasiones en las agendas de la CRC, usualmente ha estado asociado a la viabilidad de la portabilidad fija, así como medidas regulatorias asociadas a la velocidad del internet y la facilidad de acceso a la televisión.

Queremos reiterar a la CRC que entendemos los esfuerzos para lograr ampliar la cobertura de los servicios fijos, pero insistimos en que su excesiva regulación no es pertinente. En particular, el

mercado de voz fija ha presentado caídas permanentes durante los últimos años en términos de usuarios, tráfico e ingresos, básicamente por la sustitución de este servicio por la voz y los datos móviles. Imponer mayores cargas regulatorias a este segmento resultaría perjudicial si no se tienen en cuenta los altos costos que podrían representar para los operadores.

Agradecemos su atención.

Cordial saludo,

NATALIA GUERRA CAICEDO
Directora de Regulación